



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° 287

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de abril de 2023

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.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 PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 353 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se establece la práctica obligatoria de un dictamen médico integral anual para el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Gobernadores y los Alcaldes y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., abril de 2023

Doctor

JUAN CARLOS WILLS

Presidente

Comisión Primera Constitucional Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 353 de 2023 Cámara, por medio del cual se establece la práctica obligatoria de un dictamen médico integral anual para el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Gobernadores y los Alcaldes y se dictan otras disposiciones.

Apreciado Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República 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 353 de 2023 Cámara, por medio del cual se establece la práctica obligatoria de un dictamen médico integral anual para el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Gobernadores y los Alcaldes y se dictan otras disposiciones.**

Atentamente,

CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE

Representante a la Cámara

Departamento de Cesar

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 353 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se establece la práctica obligatoria de un dictamen médico integral anual para el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Gobernadores y los Alcaldes y se dictan otras disposiciones.

I. ORIGEN Y TRÁMITE DEL PROYECTO

El texto del proyecto de ley fue radicado por el Representante Carlos Felipe Quintero, el día 7 de marzo de 2023, y fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 157 de 2023.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto busca crear una nueva excepción legal a la reserva del tratamiento de datos sobre la historia clínica, con el objeto de garantizarle a la Nación que los funcionarios públicos electos democráticamente para cargos unipersonales se encuentran en condiciones de salud aptas para cumplir con las funciones constitucionales.

La importancia de este proyecto radica en la importancia que representan para el funcionamiento y sostenimiento del Estado Social de Derecho y el régimen

político la capacidad e idoneidad de estos funcionarios, puesto que sin los mismos no cuentan con una capacidad física o psicológica apta que les tener la capacidad cognitiva para tomar decisiones decantaría en riesgos para el Estado.

Para ello, se propone establecer como obligatorio un examen médico anual al Presidente de la República, el Vicepresidente, los Gobernadores y los Alcaldes el cual sea realizado en condiciones de objetividad por parte de la junta regional de invalidez del domicilio del funcionario.

III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El presente proyecto cuenta con los siguientes fundamentos:

CONSTITUCIONALES

Artículo 1°. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

Artículo 188. El Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

Artículo 194. Son faltas absolutas del Presidente de la República su muerte, su renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono del cargo, declarados estos dos últimos por el Senado.

Son faltas temporales la licencia y la enfermedad, de conformidad con el artículo precedente y la suspensión en el ejercicio del cargo decretada por el Senado, previa admisión pública de la acusación en el caso previsto en el numeral primero del artículo.

Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará un Gobernador para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido.

Artículo 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

LEGALES:

LEY ESTATUTARIA NÚMERO 1581 DE 2012, “por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”.

LEY ESTATUTARIA NÚMERO 1751 DE 2015, “por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”.

g) A que la historia clínica sea tratada de manera confidencial y reservada y que **únicamente** pueda ser conocida por terceros, previa autorización del paciente o en los casos previstos en la ley, y a poder consultar la totalidad de su historia clínica en forma gratuita y a obtener copia de la misma;

k) A la intimidad. Se garantiza la confidencialidad de toda la información que sea suministrada en el **ámbito** del acceso a los servicios de salud y de las condiciones de salud y enfermedad de la persona, sin perjuicio de la posibilidad, de acceso a la misma por los familiares en los eventos autorizados por la ley o las autoridades en las condiciones que esta determine;

LEY 23 DE 1981, “por lo cual se dictan Normas en Materia de Ética Médica”.

Artículo 34. – La historia clínica es el registro obligatorio de las condiciones de salud del paciente. Es un documento privado, sometido a reserva, que únicamente puede ser conocido por terceros previa autorización del paciente o en los casos previstos por la ley

LEY 2015 DE 2020, “*por medio del cual se crea la Historia Clínica Electrónica interoperable y se dictan otras disposiciones*”.

Artículo 6°. *Titularidad*. Cada persona será titular de su Historia Clínica Electrónica, a la cual tendrán acceso, además del titular, los sujetos obligados en el artículo 3 de la presente ley, con el previo y expreso consentimiento de la persona o paciente de acuerdo con la normatividad vigente.

Artículo 7°. *Autorización a terceros*. Solo la persona titular de la Historia Clínica Electrónica podrá autorizar el uso por terceros de la información total o parcial en ella contenida de acuerdo con la normatividad vigente, salvo en los casos que por ley no sea requerido el otorgamiento de dicha autorización.

IV. IMPACTO FISCAL

En lo referente al cumplimiento de lo ordenado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, la Corte Constitucional en Sentencia C-859 de 2001 y C-766 de 2010 ha reiterado que:

“(…) en materia de gasto público, la competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el legislador primario por vía de excepción, reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (artículo 154 Constitución Política).

Así las cosas, se debe establecer el costo y la fuente presupuestal que respaldará la iniciativa. Sin embargo, al respecto de esto la misma Corte señaló en la Sentencia C-507 de 2008, que si bien.

“(…) El mencionado artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. **Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.** (…)” (Subrayado fuera de texto).

Sin embargo, el constituyente en la Ley 819 de 2003, lo que busca era garantizar la efectiva puesta en marcha de las iniciativas, que no se consigue únicamente con la expedición de la ley, la atención a la fuente de recursos es clave para lograr la ejecución de esta.

Por tanto, al revisar con detenimiento el articulado se puede aseverar como el mismo utiliza verbos rectores del articulado de carácter facultativo, sin imponer o condicionar al Gobierno en relación a partidas presupuestales o incorporaciones que vulneren su autonomía presupuestal, por tanto, este proyecto de ley se enmarca en la competencia de iniciativa del gasto que tiene el Congreso, sin vulnerar el marco fiscal a mediano plazo.

V. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

IMPORTANCIA DE LA REGLAMENTACIÓN:

El primer elemento para analizar es la función que cumplen estos funcionarios en el desarrollo y garantía del Estado Social de Derecho y la estructura del régimen político en Colombia, lo cual como se verá debido a su importancia provocan que estén sujetos a un mayor control y revisión para garantizar la idoneidad de las decisiones.

El primer funcionario a analizar es el Presidente de la República el cual como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa le corresponde entre otras:

1. Garantizar los derechos y libertades de los colombianos.
2. Dirigir las relaciones internacionales.
3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.
4. Organizar el crédito público.
5. Expedir cartas de naturalización.
6. Organizar la administración pública y política pública.

En relación al Cargo de Gobernador, la constitución plantea como funciones:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.
2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.
3. Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República.
4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.
5. Nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del Departamento. Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos son agentes del gobernador.
6. Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la Nación y a los municipios.
7. Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado.
8. Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas.
9. Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos.
10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.
11. Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación.
12. Convocar a la asamblea departamental a sesiones extraordinarias en las que solo se ocupará de los temas y materias para lo cual fue convocada.
13. Escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de

los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento, de acuerdo con la ley.

14. Ejercer las funciones administrativas que le delegue el presidente de la República.

15. Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas.

En relación al cargo de alcalde la constitución plantea como funciones:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que solo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

De lo anterior, se puede configurar que la naturaleza misma de sus cargos no refiere a función meramente operativa o sin criterio de decisión política, sino a su vez, al revisar las funciones de estos funcionarios se puede concretar que en ellos recae la responsabilidad general como administrador y ejecutor de las políticas para protección de todos los habitantes del territorio, por lo cual, producto de su nivel alto de responsabilidad no puede tener un trato ordinario sino a su vez, la salud e idoneidad de estos funcionarios debe tener una mayor vigilancia.

COMPARATIVA Y PROBLEMÁTICAS DE LA SALUD DE ALTOS FUNCIONARIOS:

Es de señalar que no ha sido un fenómeno de las últimas décadas la preocupación por la salud de altos funcionarios, sino que la misma ha respondido a una

constante histórica por la importancia que tienen dichos funcionarios en el desarrollo de los estados. Por ello, se torna fundamental recordar algunos ejemplos que Pierre Accoce y Pierre Rentchnick en el libro “Aquellos Enfermos Que Nos Gobernaron” propone algunos:

Caso Perón: El 21 de noviembre de 1973 Juan Domingo Perón, fue víctima de un edema agudo de pulmón en su casa de Gaspar Campos, el 22 de noviembre, la Secretaría del Comando General del Ejército elevó un largo trabajo relacionado con “la incapacidad parcial o total” del Presidente que trata de analizar “el problema para el caso de que se dé en el futuro inmediato (más o menos hasta junio de 1974)”. En el mismo se dice que “la salud de Perón es un componente sobre el que pivotea toda la realidad política del país. Realiza actividades reñidas con su edad que no son debidamente medidas. Se advierte así hasta qué punto el futuro de la Nación está dependiendo de un solo hombre”, desde esa fecha hasta el primero de julio de 1974 se dio una situación de descontrol y ausencia de autoridad puesto que no era clara la competencia para tomar decisiones, como revela el trabajo del Comando General del Ejército.

Ello conlleva a que indirectamente se aumentase el poder del ejército que años después conlleva a la dictadura de Videla, dado que su nombramiento como segundo comandante del Primer Cuerpo de Ejército en diciembre del año 1973.

Caso Roosevelt: en la conferencia de Malta. En estado moribundo, Roosevelt no abandonó su litera en el largo viaje por barco desde Estados Unidos a la isla de Malta. Ni siquiera leyó los documentos que le había preparado el Departamento de Estado sobre la situación mundial, prefiriendo pasar su tiempo en la lectura de novelas policíacas. El mandatario debía ser cargado por su guardaespaldas cuando era necesario que se desplazara. En estas condiciones arribó Roosevelt a Malta, conferencia donde se decidiría el futuro del mundo, hundido en una segunda guerra mundial. Las condiciones de Roosevelt ponían en peligro la seguridad de millones de personas, pues estaba tomando decisiones que afectaría la guerra en Europa y en el Pacífico, mientras yacía moribundo.

Años después, Nikita Kruschev, mandatario soviético, padece de psicosis maníaco-depresiva, pasando “como un relámpago de la ironía mordaz a la cólera, hasta a la maldad, aunque no perduran”. Al otro lado del mundo, John F. Kennedy, su contraparte estadounidense, recibía tratamientos cada vez más poderosos y agresivos, con efectos secundarios en la esfera psíquica, para tratar sus dolores de espalda crónicos, atribuidos a diferentes causas. En estas condiciones, se enfrentaron estos dos hombres en la crisis de los misiles en Cuba, en la cual el mundo se encontró más cerca que nunca ante la posibilidad de una guerra nuclear. Situaciones de semejante repercusiones nacionales e internacionales deben estar en las manos de personas que se encuentran en absoluta lucidez, y no quienes por enfermedades mentales o a causa de tratamientos, tengan sus facultades mermadas.

HISTORIA CLÍNICA

La historia clínica es un documento privado que comprende una relación ordenada y detallada de todos los datos acerca de los aspectos físicos y psíquicos del paciente. El artículo 34 de la Ley 23 de 1981 define dicho documento como “*el registro obligatorio de las condiciones de salud del paciente. Es un documento privado sometido a reserva que únicamente puede ser conocido por terceros previa autorización del paciente o en los casos previstos por la ley*”.

La doctrina ha intentado en resaltar una serie de características propias de la historia clínica (Paredes, 2017), como lo son:

1. Única. Es una por cada paciente y contiene toda su información, al menos debe ser una por cada centro médico.

2. Segura. Debe contener todos los anexos de la historia clínica, documentos de los procedimientos, consultas, consentimientos, paraclínicos, registro de atenciones en urgencias, identificación y datos de los profesionales intervinientes.

3. Auténtica. Se debe garantizar que su contenido es veraz y no ha sufrido modificaciones, además de que es posible obtener copias de esta.

4. Confidencial. Garantizando su reserva y limitando su acceso.

5. Disponible. Permitiendo el acceso a quien pueda obtener la información.

6. Legible y ordenada. Permitir su análisis e interpretación de la manera óptima.

Ahora bien, respecto de la Historia Clínica, es preciso señalar que el literal a) del artículo 1° de la Resolución número 1995 de 1994, señala que la historia clínica es un documento privado, obligatorio y sometido a reserva, en el cual se registran cronológicamente las condiciones de salud del paciente, los actos médicos y los demás procedimientos ejecutados por el equipo de salud que interviene en su atención. Dicho documento únicamente puede ser conocido por terceros previa autorización del paciente o en los casos previstos por la ley.

Por su parte, el artículo 14 de la precitada resolución, determinó:

“Artículo 14. Acceso a la Historia Clínica. Podrán acceder a la información contenida en la historia clínica, en los términos previstos en la ley:

1. El usuario.
2. El Equipo de Salud.
3. Las autoridades judiciales y de Salud en los casos previstos en la ley.
4. Las demás personas determinadas en la ley.

Parágrafo. El acceso a la historia clínica se entiende en todos los casos, única y exclusivamente para los fines que de acuerdo con la ley resulten procedentes, debiendo en todo caso, mantenerse la reserva legal”.

HÁBEAS DATA

Para caracterizar el habeas data vale la pena considerar qué es:

“El derecho de toda persona a interponer la acción de amparo para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad; sea que ellos reposen en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes y, en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos” (Cano, 2012).

Este derecho fue positivizado desde 1991 mediante el artículo 15 de la Constitución Política, el cual señala que:

Artículo 15. *Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o

registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

Según Cifuentes Muñoz, el debate en seno de la Asamblea Nacional Constituyente se centró en la necesidad de imponer restricciones a la libertad para consultar la información personal, puesto que sin ello se estaría usurpando la prerrogativa personal de determinar cómo se quiere aparecer, ante quién y en qué momento. La amenaza principal que se pretende evitar con la reforma sería la de que el individuo pierda el control sobre la propia información y no sepa quien pueda hacer uso de ella. Pero la misma, pensando en las futuras necesidades y nuevas restricciones faculta que sea la ley aquella que se encargue de imponer limitaciones al derecho y restricciones al uso abusivo de los datos.

De hecho, la Corte Constitucional, en un primer momento, no dudó en acomodar conceptualmente el Hábeas Data dentro del ámbito del derecho a la intimidad. En esa oportunidad se precisó que la intimidad se proyectaba en dos dimensiones: como secreto de la vida privada (sentido estricto) y como libertad (sentido amplio). La primera dimensión ofrecería la visión tradicional de la intimidad marcadamente individualista y portadora de facultades de exclusión de signo negativo. La segunda, conferiría a la intimidad el carácter de libertad pública y la habilitaría para enfrentar las amenazas que en el mundo moderno se ciernen sobre ella. Concluye la Corte: “(...) en las nuevas condiciones creadas por la emergencia de sofisticadas tecnologías, la intimidad adquiere más y más objetiva naturaleza política como que apunta a lograr un justo equilibrio en la distribución del poder de la información y no exclusivamente, como en el pasado, a garantizar los apetitos de la soledad de una persona”.

Zambrano (2004) refiere que el fin esencial del habeas data es el almacenamiento de la información que no debe ser conocida en bases de datos, y con más razón cuando esta se encuentra vinculada con la personalidad, es decir, cuando está ligada con la intimidad y privacidad, los cuales deben estar a libre disposición de las personas o del Estado, aun así, se crea tener derecho alguno sobre su uso (Quiroz, 2016).

De igual forma, la Corte Constitucional ha señalado de manera repetitiva desde 2005 que:

El hábeas data es un derecho fundamental autónomo, que busca proteger el dato personal, en tanto información que tiene la posibilidad de asociar un determinado contenido a una persona natural en concreto, cuyo ámbito de acción es el proceso en virtud del cual un particular o una entidad adquiere la potestad de captar, administrar y divulgar tales datos. Igualmente, debe destacar que estas dos dimensiones están íntimamente relacionadas con el núcleo esencial del derecho, el cual, a la luz de la Sentencia C-540 de 2012, se compone de los siguientes contenidos mínimos: 1) el derecho de las personas a conocer (acceder) a la información que sobre ellas está recogida en las bases de datos; 2) el derecho a incluir nuevos datos con el fin de que se provea una imagen completa del titular; 3) el derecho a actualizar la información; 4) el derecho a que la información contenida en las bases de datos sea corregida; y, 5) el derecho a excluir información de una base de datos.

De igual manera la Corte Constitucional ha realizado dos criterios para su análisis y estudio, el primero de ellos respecta al interés que recae sobre un dato y a los límites que tiene su acceso y en segundo lugar a la sensibilidad

o al riesgo que representa el mismo para su titular, en relación al primer criterio el Tribunal Constitucional en la Sentencia T-729 de 2002, reiterada en las Sentencias C-1011 de 2008 y C-540 de 2012, la Corte identificó los siguientes grandes grupos:

Información pública o de dominio público: alude a la información que puede ser obtenida sin reserva alguna, como por ejemplo los documentos públicos, las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas, los datos sobre el estado civil, entre otros.

Información semi-privada: refiere a aquellos datos personales o impersonales que requieren de algún grado de limitación para su acceso, incorporación a bases de datos y divulgación; en estos casos, la información solo puede ser obtenida mediante orden de autoridad judicial o administrativa y para los fines propios de sus funciones.

Información privada: atiende a la información que se encuentra en el ámbito propio del sujeto concernido y a la que, por ende, solo puede accederse mediante orden de autoridad judicial competente. Entre esta información se encuentran los documentos privados, las historias clínicas, los datos obtenidos en razón a la inspección del domicilio o luego de la práctica de pruebas en procesos penales sujetos a reserva, entre otros.

Información reservada o secreta: este universo de información está relacionado con los datos que solo interesan a su titular, en razón a que están íntimamente vinculados con la protección de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la intimidad y a la libertad. Entre estos datos se encuentran los asociados a la preferencia sexual de las personas, a su credo ideológico o político, a su información genética, a sus hábitos, entre otros. Cabe anotar que esta información, por lo demás, no es susceptible de acceso por parte de terceros, “salvo que se trate de una situación excepcional, en la que el dato reservado constituya un elemento probatorio pertinente y conducente dentro de una investigación penal y que, a su vez, esté directamente relacionado con el objeto de la investigación” (Corte Constitucional SU 139 de 2021).

En relación al segundo criterio, en primera medida la Corte Constitucional y posteriormente la Ley Estatutaria número 1581 de 2012 lo definió en su artículo 5° de la siguiente forma:

Artículo 5°. Datos sensibles. Para los propósitos de la presente ley, se entiende por datos sensibles aquellos que afectan la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos.

Artículo 6°. Tratamiento de datos sensibles. Se prohíbe el Tratamiento de datos sensibles, excepto cuando:

- a) El Titular haya dado su autorización explícita a dicho Tratamiento, salvo en los casos que por ley no sea requerido el otorgamiento de dicha autorización;
- b) El Tratamiento sea necesario para salvaguardar el interés vital del Titular y este se encuentre física o jurídicamente incapacitado. En estos eventos, los representantes legales deberán otorgar su autorización;
- c) El Tratamiento sea efectuado en el curso de las actividades legítimas y con las debidas garantías por parte de una fundación, ONG, asociación o cualquier otro organismo sin ánimo de lucro, cuya finalidad

sea política, filosófica, religiosa o sindical, siempre que se refieran exclusivamente a sus miembros o a las personas que mantengan contactos regulares por razón de su finalidad. En estos eventos, los datos no se podrán suministrar a terceros sin la autorización del Titular;

d) El Tratamiento se refiera a datos que sean necesarios para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un proceso judicial;

e) El Tratamiento tenga una finalidad histórica, estadística o científica. En este evento deberán adoptarse las medidas conducentes a la supresión de identidad de los Titulares.

TEST DE PROPORCIONALIDAD.

Ahora bien, teniendo en cuenta su clasificación como derecho fundamental y teniendo como base que el proyecto de ley contempla una limitación o restricción al derecho al habeas data para los funcionarios electos democráticamente para cargos unipersonales, es menester realizar un test de proporcionalidad en el cual se evidencie si la medida es idónea, necesaria y proporcional al fin que persigue esta reglamentación.

La proporcionalidad, encuentra sustento como principio de interpretación constitucional en su función como el “marco del Estado de Derecho” que busca asegurar que el poder público actúe dentro de sus competencias y sin excederse en el ejercicio de sus funciones. También, ha indicado que la proporcionalidad como juicio rector de las actuaciones públicas permite establecer, en materia de control jurisdiccional de constitucionalidad, cuándo una determinada norma genera una afectación *ius fundamental* que resulta excesiva para el beneficio que reporta. En otras palabras, a través de la proporcionalidad ha resultado posible: (i) el establecimiento de una serie de medidas que tienen por finalidad la consecución de un objetivo constitucionalmente admisible, deseable o válido; (ii) la correlativa afectación que con la adopción de este tipo de medidas se puede generar; y (iii) la necesidad que existe de incurrir en dicha afectación, así como la imposibilidad de lograr esa finalidad por otros medios menos lesivos. De forma que, en virtud de él, es posible determinar si la restricción que la norma implica para esos intereses jurídicos en discusión, resulta equivalente a los beneficios que reporta. En otras palabras, permite verificar si en relación con la finalidad pretendida, la medida contemplada no termina afectando, en forma desmedida o excesiva, derechos o intereses jurídicos de alta envergadura.

En resumen según la Sentencia C-835 de 2013, el principio de proporcionalidad y más en específico el *test de proporcionalidad* constituye un instrumento hermenéutico que se materializa a través del desarrollo de un juicio de valor que: (i) evalúa las repercusiones negativas que unas determinadas medidas que tiendan por la consecución de unos fines constitucionalmente deseables, puedan llegar a tener en otros intereses jurídicos de igual jerarquía; y (ii) tiene en cuenta la conducencia e idoneidad del medio escogido para obtener el fin deseado, de forma que le sea posible determinar al juzgador de la causa si los intereses jurídicos en balanza se encuentran nivelados o si por el contrario, existe alguno que se esté viendo claramente desfavorecido.

Ahora bien, para poder realizar un uso correcto de esta herramienta hermenéutica la Corte Constitucional ha determinado tres subprincipios que deben ser tenidos en cuenta a la hora de realizar el análisis:

a) *La idoneidad o adecuación de la medida, la cual hace relación a que la intervención o la injerencia que el Estado pueda generar en la efectividad de un derecho fundamental resulte lo “suficientemente apta o adecuada*

para lograr el fin que se pretende conseguir”. Finalidad que debe propender por un objetivo constitucionalmente legítimo o deseable y el cual debe evidenciarse como de imperiosa consecución.

b) La necesidad hace referencia a que la limitación a un derecho fundamental debe ser indispensable para la obtención del objetivo previamente descrito como legítimo y, que, de todos los medios existentes para su consecución, debe ser el que, en forma menos lesiva, injiera en la efectividad del derecho intervenido.

c) El test de proporcionalidad en sentido estricto, el cual permite entrar a evaluar o ponderar si la restricción a los derechos fundamentales que genera la medida cuestionada resulta equivalente a los beneficios que reporta, o si, por el contrario, esta resulta desproporcionada al generar una afectación mucho mayor a estos intereses jurídicos de orden superior. En otras palabras, es a partir de este específico modelo de test que resulta posible poner en la balanza los beneficios que una medida tiene la virtualidad de reportar y los costos que su obtención representa, de forma que sea posible evidenciar si esta se encuentra ajustada al ordenamiento superior al propender por una relación de costo-beneficio que, en general, resulta siendo favorable a los intereses constitucionales en controversia. (Corte Constitucional, C 144 de 2015).

En relación a la estructura para realizar un juicio de proporcionalidad, la Sentencia C-673 de 2001, reiterada en la C-234 de 2019, se establecieron los siguientes criterios:

“(i) en el test de intensidad leve -que es el ordinario- el juicio de constitucionalidad debe establecer que la finalidad y el medio sean legítimos, esto es, constitucionalmente no prohibidos; y, que el medio sea potencialmente adecuado para alcanzar el fin. (ii) En el juicio de intensidad intermedio, por su parte, el fin debe ser legítimo e importante, por promover “intereses públicos valorados por la Carta o en razón a la magnitud del problema que el legislador busca resolver”; y el medio, además de no estar prohibido, debe ser adecuado y efectivamente conducente para la consecución del fin. Y, finalmente, (iii) el test de intensidad estricta exige establecer que el fin es legítimo, importante e imperioso; y el medio, además de legítimo, debe ser adecuado, efectivamente conducente y necesario para la consecución del fin, esto es, que no puede ser reemplazado por uno menos lesivo. Adicionalmente, en estos casos, se exige adelantar un juicio de proporcionalidad en sentido estricto.

En Sentencia C 520 de 2016 la Honorable Corte Constitucional señala que se deberá recurrir a un test estricto cuando la medida legislativa afecta una faceta negativa o prestacional positiva del derecho, situación que atañe en el caso concreto, puesto que se plantea una excepción a la reserva de la historia clínica.

En vista de lo anterior, para iniciar este ejercicio hermenéutico es menester enunciar que principio se busca maximizar con este proyecto de ley y cuál es la tensión creada con el hábeas data:

Como se evidencio en el primer acápite de esta exposición de motivos, por la importancia que refiere estos funcionarios para la primacía de la convivencia pacífica, la prevalencia del orden jurídico, la seguridad, la moralidad y la salubridad pública. Aun teniendo, siendo una limitación a los derechos fundamentales, los mismos no se configuran como absolutos y a su vez:

Encuentran límites y restricciones en los derechos de los demás, en la prevalencia del interés general, en la primacía del orden jurídico y en los factores de seguridad,

moralidad y salubridad públicos, que no pueden verse sacrificados en aras de un ejercicio arbitrario o abusivo de las prerrogativas individuales. El ordenamiento jurídico debe ser interpretado y aplicado dentro de una concepción sistemática e integral que haga compatibles el ejercicio y la protección de los derechos con la exigencia del cumplimiento de las cargas, obligaciones y deberes de los asociados, elementos inherentes a aquellos y sobre los cuales no puede prevalecer un concepto individualista que pretenda erigir en ilimitadas las posibilidades que el ordenamiento otorga al titular del respectivo derecho. (Sentencia T 228 de 1994).

El derecho a la intimidad puede verse sujeto a limitaciones fundamentalmente por dos razones: (i) Cuando el interés general se ve comprometido y se perjudica la convivencia pacífica o se amenaza el orden justo, cierta información individual puede y debe ser divulgada; (ii) En determinadas circunstancias, cuando se presente una colisión con otros derechos individuales que compartan el carácter de fundamental como, por ejemplo, el derecho a la información, la dignidad humana y la libertad.

Pero de manera específica y en relación con las limitaciones constitucionalmente válidas que se pueden realizar sobre este derecho la Corte Constitucional en Sentencia T 158ª de 2008 ha señalado que:

El derecho a la intimidad no es absoluto, por lo que puede ser objeto de limitaciones en su ejercicio “en guarda de un verdadero interés general que responda a los presupuestos establecidos por el artículo 1º de la Constitución”, sin que por ello se entienda que pueda desconocerse su núcleo esencial. En este sentido, son razones de orden social o de interés general o, incluso, de concurrencia con otros derechos de carácter individual como el de la libertad de información o expresión, las que imponen limitaciones a la intimidad personal, lo cual responde al reconocimiento intrínseco de la relatividad de los derechos, que implica la exigibilidad de algunos deberes dado el compromiso de vivir en sociedad (C. P. artículo 95).

De esta manera, el derecho a la intimidad puede verse sujeto a limitaciones fundamentalmente por dos razones:

(i) Cuando el interés general se ve comprometido y se perjudica la convivencia pacífica o se amenaza el orden justo, cierta información individual puede y debe ser divulgada.

(ii) En determinadas circunstancias, cuando se presente una colisión con otros derechos individuales que compartan el carácter de fundamental como, por ejemplo, el derecho a la información, la dignidad humana y la libertad.

Idoneidad de la limitación: En relación al principio de identidad, la doctrina constitucional lo ha definido esta como una adecuación técnica la cual busca analizar los fines de la norma jurídica en relación con la consecución de estos; En tal sentido plantea la corte:

De conformidad con el principio de idoneidad, debe existir una relación de causalidad entre el medio empleado y el fin buscado de tal forma que este sea apto para conseguir el fin que se pretende alcanzar; esto es, que la naturaleza de la medida sea en sí misma adecuada para alcanzar el fin. Ahora bien, como ese fin ha de ser específico y concreto dentro de la investigación, es indispensable que se precise el ámbito subjetivo y material de aplicación de la medida, prohibiendo de esta forma su aplicación generalizada, aleatoria o indiscriminada.

El fin específico de la medida es garantizar que los funcionarios electos democráticamente para cargos ejecutivos tengan la idoneidad en salud para cumplir con

el pleno de sus funciones constitucional y legalmente asignadas. Y producto del diseño institucional se evidencia como estos funcionarios determinarían el cumplimiento de derechos de todos los ciudadanos y habitantes del territorio, por lo cual, si los mismos no cuentan con la capacidad para llevar a cabo los designios puede entrar en riesgo todo el régimen político y la institucionalidad.

En relación a la protección al derecho a la intimidad y el habeas data es de señalar que la información de historia clínica es catalogada como un dato sensible, pero que ya existe la excepción estatutaria que el mismo puede ser tratado cuando

a) *El Titular haya dado su autorización explícita a dicho Tratamiento, salvo en los casos que por ley no sea requerido el otorgamiento de dicha autorización;*

Ahora bien, la misma ley dispone en su artículo 10, dispone las situaciones en las cuales no es necesario pedir autorización al titular de los datos, adecuando el literal A con lo predispuerto en el articulado al decir que

Artículo 10. Casos en que no es necesaria la autorización. *La autorización del Titular no será necesaria cuando se trate de:*

a) *Información requerida por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial;*

b) *Datos de naturaleza pública;*

c) *Casos de urgencia médica o sanitaria;*

d) *Tratamiento de información autorizado por la ley para fines históricos, estadísticos o científicos;*

e) *Datos relacionados con el Registro Civil de las Personas.*

Quien acceda a los datos personales sin que medie autorización previa deberá en todo caso cumplir con las disposiciones contenidas en la presente ley.

Ahora bien, en relación a su aplicación y a la imposición de una obligación de carácter negativo que no permite que el titular de la información decida sobre su publicación es preciso puntualizar que la misma no es indiscriminada, generalizada y/o aleatoria puesto que solo se impone sobre funcionarios que dirigen la rama ejecutiva tanto a nivel nacional como territorial, puesto que los mismos toman decisiones y dirigen el destino de las políticas públicas.

Teniendo, entonces, claros los fines y medios que corresponden al derecho a la intimidad en el caso concreto es preciso pasar al segundo paso del test de proporcionalidad, esto con el fin de lograr un análisis integral de la situación de tensión de derechos con miras a resolverla.

Principio de Necesidad: Este subprincipio lo conforman dos elementos fundamentales: la determinación del peso abstracto de los principios en colisión y el mandato de concordancia que demuestre que la prohibición no es insostenible, en palabras de la Honorable Corte Constitucional:

Con respecto al principio de necesidad, este se manifiesta en la medida ordenada que debe corresponder a una alternativa menos gravosa para el logro del fin buscado dentro de las opciones que tienen un nivel de efectividad semejante. Por lo tanto, se debe analizar con base a este principio si (i) la gravedad de la conducta, (ii) la existencia de motivos atinentes a las características de la conducta que justifiquen la intervención, (iii) una evaluación previa de otras medidas de intervención para poder determinar si la alternativa escogida resulta

menos gravosa y (iv) medidas que permitan evidenciar que las otras alternativas son infructuosas.

Robert Alexy plantea que para determinar el peso abstracto de los principios en coalición se debe partir de la fórmula $W_{i,j} = I_i \div I_j$, donde I_j representa la intensidad de interferencia con el principio P_i en tanto I_i designa la importancia de satisfacer en este caso el principio rival P_i . Para el caso concreto se usará secuencia geométrica de 1 a 4.

La protección de la institucionalidad y el Estado Social de Derecho que compete la idoneidad de los funcionarios puesto que los mismos son determinantes de las políticas públicas y cumplen funciones de autoridad policial será de 4 puesto que sin ellos se vería comprometido el correcto funcionamiento de toda la institucionalidad e indirectamente la garantía de derechos de todos los administrados.

De igual forma el derecho a la intimidad por su carácter ius fundamental y plantear un tratamiento de datos sensibles le corresponderá un valor de 4, puesto que su protección hace parte de la esfera privada del individuo puesto que el núcleo esencial del derecho a la intimidad y para esto acudimos a la Sentencia T-261 de 1995 establece que se deduce de la dignidad humana y de la natural tendencia de toda persona a la libertad, a la autonomía y a la auto conservación, protege el ámbito privado del individuo y de su familia como el núcleo humano más próximo.

Ahora bien, la interferencia planteada por el articulado del proyecto de ley es leve, puesto que no se plantea una publicidad irrestricta a toda la historia clínica del paciente, sino exclusivamente a los datos que puedan impedirle el cumplimiento de sus funciones constitucionales, de igual forma, no se plantea un manejo como dato público, sino que en caso de que exista información que pueda comprometer sus funciones, estas se enviarán a los funcionarios responsables de realizar el procedimiento ante faltas absolutas. Por tanto, su afectación será baja de solo 1. Mientras que la no intervención y no planteamiento de esta limitación puede convocarse en un riesgo moderado a los principios protegidos y al Estado Social de Derecho pues convendría de la voluntad exclusiva del funcionario la toma de exámenes médicos para evaluar su capacidad funcional, por lo que se le asigna un valor de 2.

Por lo tanto, las fórmulas planteadas de peso específico quedarían así, para el Derecho al Hábeas data de los funcionarios:

$$\frac{4d_1 * 1GD_1}{4d_2 * 2GD_2} = \frac{4}{8} = 0.5$$

De forma correlativa el peso de la limitación al derecho al habeas data:

$$\frac{4d_2 * 2GD_2}{4d_1 * 1GD_1} = \frac{8}{4} = 2$$

Por tanto, se puede aseverar que el proyecto de ley tiene un fin necesario y que el peso de la limitación al derecho y la importancia de las funciones que cumplen estos funcionarios justifican su intervención.

Posterior a ello, es necesario determinar al examen de concordancia, donde se realiza una evaluación previa de otras medidas de intervención para poder determinar si la alternativa escogida resulta menos gravosa. Entre las diversas opciones analizadas y planteadas se puede resumir en las siguientes 4:

1. **Un examen obligatorio para funcionarios electos democráticamente para cargos uninominales realizado por parte de las Juntas Regionales de Clasificación de Invalidez el cual sea publicado por Diario Oficial anualmente:** Aquí se evidencia una afectación directa a la privacidad de los funcionarios, sin mediar motivo o razón suficiente, al momento de realizar los pesos específicos se evidenciaba que la afectación al derecho era superior a la protección a brindar.

2. Un examen obligatorio para funcionarios electos democráticamente para cargos uninominales por parte de las Juntas Regionales de Clasificación de Invalidez el cual sea publicado de manera integral para que sea el funcionario receptor el que decida iniciar el procedimiento. Esta opción era aún más gravosa puesto que sin existir un dictamen definitivo por parte de un profesional médico idóneo permitía que las decisiones de aptitud del cargo se volvieran de carácter político, incumpliendo en proteger los principios señalados y vulnerando el habeas data.

3. Un examen obligatorio para funcionarios electos democráticamente para cargos uninominales por parte de médicos privados o las Empresas Prestadoras de Salud el cual sea publicado en caso de encontrar situaciones que afecten la funcionalidad. El principal problema era la facultad y competencia por parte de la Entidad Prestadora de Salud para rendir como perito y certificar técnicamente la pérdida de capacidad laboral de manera absoluta.

4. No reglamentar: La abstención como una opción válida, es seguir en el riesgo de abuso funcional y depender de la voluntad de los funcionarios que decidan optar por no continuar en sus funciones.

Estricta Proporcionalidad:

Así las cosas, es preciso plantear que se evidencia una restricción al derecho la cual es proporcionada en sentido estricto y por lo tanto en sentido amplio, lo anterior se justifica en los siguientes postulados:

1. El medio elegido, salvaguarda indistinta de todos los datos personales salvo causales taxativas.

2. El medio elegido no sobrepasa el mandato de adecuación técnica entre tanto y se configura como el medio menos lesivo a los derechos de los funcionarios electos.

3. La medida tomada guarda relación con la protección estatutaria a los derechos de privacidad y habeas data.

4. El peso concreto de la limitación al derecho al habeas data es soportable en búsqueda de la garantía de derechos para los administrados y la protección de la estructura institucional.

5. Los diversos ejemplos y comparaciones históricas y recientes de funcionarios en Latinoamérica conllevan a demostrar que la obligación decanta en una necesidad.

6. El medio elegido garantiza la idoneidad del a protección y que la afectación al derecho sea la menor posible.

TIPOLOGÍA DEL PROYECTO DE LEY

La Corte Constitucional en la sentencia C-756 de 2008, estableció reglas interpretativas que permiten determinar qué proyectos de ley sobre derechos fundamentales deben ser tramitados como ordinarios o estatutarios, y que la teoría del núcleo esencial es una garantía reforzada de eficacia normativa de los derechos fundamentales, así:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado cinco reglas interpretativas que permiten conocer cuáles son las regulaciones sobre derechos fundamentales que deben ser objeto de ley estatutaria y en qué casos corresponde al legislador ordinario establecer las limitaciones o restricciones del derecho, a saber: i) La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario; ii) La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material. En consecuencia, el trámite

legislativo ordinario o estatutario será definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe; iii) mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental, de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria; iv) las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada y, v) Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario. Al respecto, la Corte dijo que “las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico.” (...)

“Tanto la doctrina especializada como la jurisprudencia de esta Corporación coinciden en señalar que la teoría del núcleo esencial se aplica como una garantía reforzada de eficacia normativa de los derechos fundamentales, en tanto que es exigible un mínimo de contenido que vincula y se impone principalmente frente al legislador. En efecto, frente a la indiscutible facultad del legislador de regular e, incluso, de restringir los derechos fundamentales de las personas, el deber de respetar su núcleo esencial aparece como una barrera insuperable que es exigible para evitar que la limitación del derecho se convierta en su anulación o para impedir que se despoje de su necesaria protección. (...)

El núcleo esencial se ha definido como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. En sentido negativo debe entenderse el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental. O, también, puede verse como la parte del derecho fundamental que no admite restricción porque en caso de hacerlo resulta impracticable o se desnaturaliza su ejercicio o su necesaria protección. (...)

Los criterios que sirven de apoyo para determinar el contenido esencial de un derecho fundamental, son principalmente dos: i) hacen parte del núcleo esencial las características y facultades que identifican el derecho, sin las cuales se desnaturalizaría y, ii) integran el núcleo esas atribuciones que permiten su ejercicio, de tal forma que al limitarlas el derecho fundamental se hace impracticable. Esto explica entonces por qué el constituyente exigió que la regulación del núcleo esencial de los derechos fundamentales esté sometida a la reserva de ley estatutaria, pues es evidente que la brecha que separa la limitación legítima del núcleo y su anulación (que por ese hecho resultaría contraria a la Constitución) no solo es muy sensible, sino que además requiere de un debate legislativo responsable, consciente y fundamentado que soporte la decisión”.

El Consejo de Estado en la Sala de lo Contencioso Administrativo en el Fallo N 11001-03-24-000-2018-00399-00 profirió que al legislador estatutario le asiste la obligación de desarrollar aspectos principales del núcleo esencial de los derechos fundamentales relacionados con regulación integral; consagración de límites, excepciones

y prohibiciones; principios básicos previstos para su ejercicio, entre otros:

Por ello, al legislador estatutario le corresponde desarrollar los aspectos principales del núcleo esencial de los derechos fundamentales, relacionados con: (i) la regulación de manera integral, estructural y completa del derecho; (ii) la consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones (iii) los principios básicos previstos para su ejercicio; (iv) el desarrollo de los procedimientos y recursos para la protección directa de los derechos de naturaleza judicial y administrativa; y,

(v) las prerrogativas que se derivan del derecho y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos.

Teniendo en cuenta esta carga argumentativa en opinión del autor, este proyecto debe tramitarse como ley estatutaria puesto que consagra los límites a la autorización para el uso de datos sensibles; el articulado configura una excepción al tratamiento de datos sensibles y se establece una restricción a la facultad dispositiva de los altos funcionarios en torno a la disposición de su historia clínica. Ello se configura en uno de los requisitos para dicho trámite al afectar el núcleo esencial del derecho al Hábeas Data.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto Radicado	Texto Propuesto Primer Debate	Observación
<p align="center">Proyecto de Ley Estatutaria número 353 de 2023</p>	<p align="center">Proyecto de Ley Estatutaria número 353 de 2023</p>	
<p><i>“Por medio del cual se establece la práctica obligatoria de un dictamen médico integral anual para el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Gobernadores y los Alcaldes y se dictan otras disposiciones”</i></p>	<p><i>“Por medio del cual se establece la práctica obligatoria de un dictamen médico integral anual para el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Gobernadores y los Alcaldes y se dictan otras disposiciones”</i></p>	<p>Se modifica el título para evitar lenguaje sexista.</p>
<p>Artículo 1°. Objeto. Establecer la práctica obligatoria de un dictamen médico integral anual para el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Gobernadores y los Alcaldes para garantizarle a la Nación la capacidad y condiciones médicas de sus funcionarios electos para así cumplir con las funciones asignadas por la Constitución y la ley.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. Establecer la práctica obligatoria de un dictamen médico integral anual para el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Gobernadores y los Alcaldes para buscando garantizarle a la Nación la capacidad y condiciones médicas de sus funcionarios electos para así cumplir con las funciones asignadas por la Constitución y la ley.</p>	<p>Se modifica el título para evitar lenguaje sexista.</p>
<p>Artículo 2°. El examen médico integral anual será realizado por las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez. En caso de que el funcionario al que se le realice el examen médico integral no esté de acuerdo con el resultado, podrá impugnarlo ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.</p> <p>Parágrafo 1°. Los médicos que emitan un informe médico integral fraudulento, además de las sanciones contempladas en el Código Penal, se le impondrán las sanciones establecidas en la Ley 23 de 1981, debiéndose realizar nuevamente el examen.</p> <p>Parágrafo 2°. Los mandatarios que no se sometan a la práctica del examen médico anual incurrirán en una falta disciplinaria grave.</p> <p>Parágrafo 3°. No requiere autorización explícita por parte del titular de los datos para la práctica del examen médico integral anual.</p>	<p>Artículo 2°. El dictamen examen médico integral anual será realizado por las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez en los treinta (30) primeros días del año. En caso, de que el funcionario al que se le realice el examen médico integral no esté de acuerdo con el resultado, podrá impugnarlo ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Para la práctica del examen no se requiere autorización explícita por parte del titular para el tratamiento de datos.</p> <p>Parágrafo 1°. Los médicos que emitan un informe médico integral fraudulento, además de las sanciones contempladas en el Código Penal, se le impondrán las sanciones establecidas en la Ley 23 de 1981, debiéndose realizar nuevamente el examen.</p> <p>Parágrafo 2°. Los mandatarios que no se sometan a la práctica del examen médico anual incurrirán en una falta disciplinaria grave.</p> <p>Parágrafo 3°. No requiere autorización explícita por parte del titular de los datos para la práctica del examen médico integral anual.</p>	<p>Se modifica el artículo por técnica legislativa.</p>

Texto Radicado	Texto Propuesto Primer Debate	Observación
<p>Artículo 3°. El resultado de este dictamen médico integral solo se hará público en caso de evidenciar la existencia de enfermedades neurodegenerativas, catastróficas de pronóstico reservado o cualquier otra que comprometa la lucidez mental o capacidad cognitiva para la toma de decisiones propias del cargo y el desarrollo de las funciones del Presidente de la República, el Vicepresidente, los Gobernadores y los Alcaldes.</p> <p>En estos casos, dentro de los cinco (5) días siguientes a la entrega de resultados del dictamen médico integral, deberá remitirse un informe por quienes hayan practicado el examen a las autoridades encargadas, lo anterior, sin perjuicio de</p> <p>El informe deberá garantizar el respeto a la Ley 1581 de 2012.</p> <p>Parágrafo. En el dictamen no se incluirán datos acerca del Estado de salud que no sean inmediatamente conexos a las enfermedades generadoras de la incompatibilidad.</p> <p>Parágrafo 2°. Lo anterior sin perjuicio del procedimiento reglamentado en caso de falta absoluta para el Presidente de la República del artículo 326 de la Ley 5ª de 1992, en donde se entenderá que los resultados de este examen facultan al congreso a solicitar la certificación médica.</p>	<p>Artículo 3°. El resultado de este dictamen médico integral solo se hará público en caso de evidenciar la existencia de enfermedades neurodegenerativas, catastróficas de pronóstico reservado o cualquier otra que comprometa la lucidez mental o capacidad cognitiva para la toma de decisiones propias del cargo y el desarrollo de las funciones del Presidente de la República, el Vicepresidente, los Gobernadores y los Alcaldes.</p> <p>En estos casos, dentro de los cinco (5) días siguientes a la entrega de resultados del dictamen médico integral, deberá remitirse un informe por quienes hayan practicado el examen a las autoridades encargadas, lo anterior, sin perjuicio de garantizar el respeto de la Ley 1581 de 2012.</p> <p>El informe deberá garantizar el respeto a la Ley 1581 de 2012.</p> <p>Parágrafo. En el dictamen no se incluirán datos acerca del Estado de salud que no sean inmediatamente conexos a las enfermedades generadoras de la incompatibilidad.</p> <p>Parágrafo 2°. Lo anterior sin perjuicio del procedimiento reglamentado en caso de falta absoluta para el Presidente de la República del artículo 326 de la Ley 5ª de 1992, en donde se entenderá que los resultados de este examen facultan al congreso a solicitar la certificación médica.</p>	<p>Por técnica legislativa se modifica el artículo y se modifica los sujetos de la obligación para evitar lenguaje sexista.</p>
<p>Artículo 4°. Autoridades encargadas de estudiar y decidir sobre el resultado del examen médico integral: a) Del Presidente de la República, el Senado de la República; b) Del Vicepresidente de la República, el Congreso de la República; c) De los Gobernadores, el Presidente de la República; d) De los Alcaldes Distritales, el Presidente de la República; e) De los Alcaldes Municipales, los Gobernadores del Departamento donde se encuentre el municipio.</p>	<p>Artículo 4°. Autoridades encargadas de estudiar y decidir sobre el resultado del examen médico integral: a) Del Presidente de la República, el Senado de la República; b) Del Vicepresidente de la República, el Congreso de la República; c) De los Gobernadores, el Presidente de la República; d) De los Alcaldes Distritales, el Presidente de la República; e) De los Alcaldes Municipales, los Gobernadores del Departamento donde se encuentre el municipio.</p>	<p>Sin modificación</p>
<p>Artículo 5°. Adiciónese un numeral al artículo 2.2.5.1.2 del decreto 1072 de 2015, que compila el artículo 1° Decreto ley 1352 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2.2.5.1.1. <i>Campo de aplicación.</i> El presente capítulo se aplicará a las siguientes personas y entidades:</p> <p>(...)</p> <p>4. De conformidad con el dictamen médico integral anual que se requieran para las personas electas democráticamente, caso en el cual, las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez actuarán como peritos.</p> <p>4.1 Presidente de la República</p> <p>4.2 Gobernadores</p> <p>4.3 Alcaldes</p>	<p>Artículo 5°. Adiciónese un numeral al artículo 2.2.5.1.2 del decreto 1072 de 2015, que compila el artículo 1° Decreto ley 1352 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2.2.5.1.1. <i>Campo de aplicación.</i> El presente capítulo se aplicará a las siguientes personas y entidades:</p> <p>(...)</p> <p>4. De conformidad con el dictamen médico integral anual que se requieran para las personas electas democráticamente, caso en el cual, las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez actuarán como peritos para:</p> <p>4.1 Presidente de la República</p> <p>4.2 Gobernadores</p> <p>4.3 Alcaldes</p>	<p>Se ajusta redacción</p>

Texto Radicado	Texto Propuesto Primer Debate	Observación
<p>Artículo 6º. Adiciónese un numeral y ajústese la numeración artículo 2.2.5.1.9 del Decreto número 1072 de 2015, que compila el artículo 13 Decreto ley 1352 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2.2.5.1.9. Funciones exclusivas de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Además de las comunes, son funciones exclusivas de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Decidir en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra los dictámenes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, sobre el origen, estado de pérdida de la capacidad laboral, fecha de estructuración y revisión de la pérdida de capacidad laboral y estado de invalidez. 2. Decidir en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra los dictámenes médico integral anual para personas electas democráticamente de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez. 2. 3. Los integrantes de cada una de las salas se reunirán en conjunto en una Sala Plena una vez al mes, donde cada uno de los ponentes hará un resumen de los criterios utilizados, de conformidad con la normatividad vigente para la definición de casos, en dicha reunión se unificarán criterios y se dejará en actas, cuyas copias se remitirán a las juntas regionales quienes las usarán como parámetros para sus decisiones. Antes del mes de marzo de cada año remitirán a la dirección de riesgos laborales un informe sobre las líneas de interpretación en la emisión de dictámenes, escogiendo los casos más relevantes teniendo en cuenta su impacto social y/o económico y/o jurídico. 3. 4. Devolver a la junta regional respectiva, el expediente completo junto con el dictamen emitido, una vez esté en firme. 4. 5. Implementar los mecanismos de control frente a que un mismo interesado no haya radicado la misma solicitud en diferentes Juntas Regionales de Calificación de Invalidez. 5. 6. Las demás que por razón de sus funciones le correspondan o le asignen el presente capítulo, el Ministerio del Trabajo y la respectiva junta en su reglamento interno. 	<p>Artículo 6º. Adiciónese un numeral y ajústese la numeración artículo 2.2.5.1.9 del Decreto número 1072 de 2015, que compila el artículo 13 Decreto ley 1352 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2.2.5.1.9. Funciones exclusivas de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Además de las comunes, son funciones exclusivas de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Decidir en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra los dictámenes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, sobre el origen, estado de pérdida de la capacidad laboral, fecha de estructuración y revisión de la pérdida de capacidad laboral y estado de invalidez. 2. Decidir en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra los dictámenes médico integral anual para personas electas democráticamente <u>del Presidente de la República, Vicepresidente, Gobernadores y Alcaldes expedido por</u> de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez. 2. 3. Los integrantes de cada una de las salas se reunirán en conjunto en una Sala Plena una vez al mes, donde cada uno de los ponentes hará un resumen de los criterios utilizados, de conformidad con la normatividad vigente para la definición de casos, en dicha reunión se unificarán criterios y se dejará en actas, cuyas copias se remitirán a las juntas regionales quienes las usarán como parámetros para sus decisiones. Antes del mes de marzo de cada año remitirán a la dirección de riesgos laborales un informe sobre las líneas de interpretación en la emisión de dictámenes, escogiendo los casos más relevantes teniendo en cuenta su impacto social y/o económico y/o jurídico. 3. 4. Devolver a la junta regional respectiva, el expediente completo junto con el dictamen emitido, una vez esté en firme. 4. 5. Implementar los mecanismos de control frente a que un mismo interesado no haya radicado la misma solicitud en diferentes Juntas Regionales de Calificación de Invalidez. 5. 6. Las demás que por razón de sus funciones le correspondan o le asignen el presente capítulo, el Ministerio del Trabajo y la respectiva junta en su reglamento interno. 	<p>Se ajusta la redacción, para dar unidad al articulado.</p>

Texto Radicado	Texto Propuesto Primer Debate	Observación
<p>Artículo 7º. Adiciónese un numeral y ajústese la numeración artículo 2.2.5.1.10 del Decreto número 1072 de 2015, que compila el artículo 13 Decreto ley 1352 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2.2.5.1.10. <i>Funciones exclusivas de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.</i> Además de las comunes, son funciones de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p><u>3. Actuar como peritos cuando le sea solicitado para la práctica del dictamen médico integral anual para personas electas democráticamente.</u></p> <p>4. Los integrantes de la junta o de cada una de las salas se reunirán en conjunto en una sala plena una vez al mes, donde analizarán las copias de las actas de la unificación de criterios de la junta nacional para usarlas como referencia o parámetros para sus decisiones.</p>	<p>Artículo 7º. Adiciónese un numeral y ajústese la numeración artículo 2.2.5.1.10 del Decreto número 1072 de 2015, que compila el artículo 13 Decreto ley 1352 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2.2.5.1.10. <i>Funciones exclusivas de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.</i> Además de las comunes, son funciones de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>3. Actuar como peritos cuando le sea solicitado para la práctica del dictamen médico integral anual para personas electas democráticamente. <u>el o la Presidente de la República, Vicepresidente, Gobernadores y Alcaldes.</u></p> <p>4. Los integrantes de la junta o de cada una de las salas se reunirán en conjunto en una sala plena una vez al mes, donde analizarán las copias de las actas de la unificación de criterios de la junta nacional para usarlas como referencia o parámetros para sus decisiones.</p>	<p>Se ajusta el articulado por técnica legislativa</p>
<p>Artículo 8º. Adiciónese un numeral y ajústese la numeración artículo 2.2.5.1.24 del Decreto número 1072 de 2015, que compila el artículo 28 Decreto ley 1352 de 2013, el cual quedará así:</p>	<p>Artículo 8º. Adiciónese un numeral y ajústese la numeración artículo 2.2.5.1.24 del Decreto número 1072 de 2015, que compila el artículo 28 Decreto ley 1352 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2.2.5.1.24. <u>Presentación de la solicitud.</u> <u>La solicitud ante la junta podrá ser presentada por:</u></p> <p>(...)</p> <p>13. <u>Las personas electas democráticamente, si pasados treinta días la persona no lo ha realizado la solicitud puede realizarla cualquier persona, cuando requiera la práctica del dictamen médico integral anual para él o la Presidente de la República, Vicepresidente, Gobernadores y Alcaldes.</u></p>	<p>Por error de transcripción en el articulado original no quedo estipulada la modificación enunciada, se ajusta dicho yerro.</p>
<p>Artículo 9º. El Ministerio de Trabajo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará los requisitos mínimos que debe contener el expediente, los honorarios, para ser solicitado el dictamen médico integral anual para personas electas democráticamente ante la Junta Regional y Nacional de Calificación de Invalidez.</p>	<p>Artículo 9º. El Ministerio de Trabajo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará los requisitos mínimos que debe contener el expediente, los honorarios, para ser solicitado el dictamen médico integral anual para personas electas democráticamente ante la Junta Regional y Nacional de Calificación de Invalidez.</p>	<p>Sin modificación</p>
<p>Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige desde su promulgación deroga toda norma o reglamentación contraria.</p>	<p>Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige desde su promulgación deroga toda norma o reglamentación contraria.</p>	<p>Sin modificación</p>

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el 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.

A continuación, se pondrán de presente 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 Congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)

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.*

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 (...).”*

De lo anterior y de manera meramente 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 Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

IX. PROPOSICIÓN.

En relación con los puntos anteriormente expuestos y dada la importancia que esta iniciativa legislativa reviste, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes debatir y aprobar en Primer Debate el **Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 353 de 2023 Cámara, por medio del cual se establece la práctica obligatoria de un dictamen médico integral anual para el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Gobernadores y los Alcaldes y se dictan otras disposiciones conforme al texto propuesto.**

Atentamente,



CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE

Representante a la Cámara

Departamento de Cesar

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de Colombia, 1991.

ACCOCE, Pierre, “Aquellos Enfermos Que Nos Gobernaron”, Editorial De Llobregat, Barcelona, 1977.

BAUTISTA, Juan. “Perón y un ataque al corazón que puso en vilo al país: informes militares, negociaciones secretas y el sucesor que no pudo ser”, publicado el 1° de septiembre de 2019, “Periódico Infobae”

SALAZAR CANO, Édgar, Anuario N 29 (2006) ISSN 1316-5852, El Hábeas Data en el Derecho Comparado, Docente e investigador del Instituto de Derecho Comparado.

Presidencia de la República, Ley 23 de 1981 “por la cual se dictan Normas en Materia de Ética Médica”.

OVIEDO, María Paula, “La normatividad en el tratamiento de los datos sensibles de la historia clínica, en el ejercicio del derecho del Hábeas Data en Colombia”, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, 2020.

PAREDES, P. (2017). La historia clínica: acceso, disponibilidad y seguridad. Bioderecho. *Revista Internacional de Investigación en Bioderecho*, 6.

PÉREZ, Óscar. El Hábeas Data en Colombia: su desarrollo y conexidad con los derechos fundamentales, Universidad Católica, 2016.

SANDRI, Piergiorgio. “La salud de los gobernantes”, publicado el 11 de enero de 2013, “Periódico *La Vanguardia*”.

X. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 353 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se establece la práctica obligatoria de un dictamen médico integral anual para Presidente de la República, Vicepresidente, Gobernadores y Alcaldes y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de la República
DECRETA:**

Artículo 1º. Objeto. Establecer la práctica obligatoria de un dictamen médico integral anual para Presidente de la República, Vicepresidente, Gobernadores y Alcaldes buscando garantizarle a la Nación la capacidad y condiciones médicas de sus funcionarios electos para así cumplir con las funciones asignadas por la Constitución y la ley.

Artículo 2º. El dictamen médico integral anual será realizado por las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez en los treinta (30) primeros días del año. En caso, de que el funcionario al que se le realice el examen médico integral no esté de acuerdo con el resultado, podrá impugnarlo ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Para la práctica del examen no se requiere autorización explícita por parte del titular para el tratamiento de datos.

Parágrafo 1º. Los médicos que emitan un informe médico integral fraudulento, además de las sanciones contempladas en el Código Penal, se le impondrán las sanciones establecidas en la Ley 23 de 1981, debiéndose realizar nuevamente el examen.

Parágrafo 2º. Los mandatarios que no se sometan a la práctica del examen médico anual incurrirán en una falta disciplinaria grave.

Artículo 3º. El resultado de este dictamen médico integral solo se hará público en caso de evidenciar la existencia de enfermedades neurodegenerativas, catastróficas de pronóstico reservado o cualquier otra que comprometa la lucidez mental o capacidad cognitiva para la toma de decisiones propias del cargo y el desarrollo de las funciones del Presidente de la República, Vicepresidente, Gobernadores y Alcaldes.

En estos casos, dentro de los cinco (5) días siguientes a la entrega de resultados del dictamen médico integral, deberá remitirse un informe por quienes hayan practicado el examen a las autoridades encargadas, lo anterior, sin perjuicio de **garantizar el respeto de la Ley 1581 de 2012.**

El informe deberá garantizar el respeto a la Ley 1581 de 2012.

Parágrafo. En el dictamen no se incluirán datos acerca del Estado de salud que no sean inmediatamente conexos a las enfermedades generadoras de la incompatibilidad.

Parágrafo 2º. Lo anterior sin perjuicio del procedimiento reglamentado en caso de falta absoluta para Presidente de la República del artículo 326 de la Ley 5ª de 1992, en donde se entenderá que los resultados de este examen facultan al congreso a solicitar la certificación médica.

Artículo 4º. Autoridades encargadas de estudiar y decidir sobre el resultado del examen médico integral: a) Del Presidente de la República, el Senado de la República; b) Del Vicepresidente de la República, el Congreso de la República; c) De los Gobernadores, el Presidente de la República; d) De los Alcaldes Distritales, el Presidente de la República; e) De los Alcaldes Municipales, los

Gobernadores del Departamento donde se encuentre el municipio.

Artículo 5º. Adiciónese un numeral al artículo 2.2.5.1.2 del Decreto número 1072 de 2015, que compila el artículo 1º Decreto ley 1352 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 2.2.5.1.1. Campo de aplicación. El presente capítulo se aplicará a las siguientes personas y entidades:

(...)

4. De conformidad con el dictamen médico integral anual que se requieran para las personas electas democráticamente, caso en el cual, las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez actuarán como peritos para:

4.1 Presidente de la República

4.2 Gobernadores

4.3 Alcaldes

Artículo 6º. Adiciónese un numeral y ajústese la numeración artículo 2.2.5.1.9 del Decreto número 1072 de 2015, que compila el artículo 13 Decreto ley 1352 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 2.2.5.1.9. Funciones exclusivas de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Además de las comunes, son funciones exclusivas de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, las siguientes:

1. Decidir en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra los dictámenes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, sobre el origen, estado de pérdida de la capacidad laboral, fecha de estructuración y revisión de la pérdida de capacidad laboral y estado de invalidez.

2. Decidir en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra los dictámenes médico integral anual del Presidente de la República, Vicepresidente, Gobernadores y Alcaldes expedido por de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

2. **3.** Los integrantes de cada una de las salas se reunirán en conjunto en una Sala Plena una vez al mes, donde cada uno de los ponentes hará un resumen de los criterios utilizados, de conformidad con la normatividad vigente para la definición de casos, en dicha reunión se unificarán criterios y se dejará en actas, cuyas copias se remitirán a las juntas regionales quienes las usarán como parámetros para sus decisiones. Antes del mes de marzo de cada año remitirán a la dirección de riesgos laborales un informe sobre las líneas de interpretación en la emisión de dictámenes, escogiendo los casos más relevantes teniendo en cuenta su impacto social y/o económico y/o jurídico.

3. **4.** Devolver a la junta regional respectiva, el expediente completo junto con el dictamen emitido, una vez esté en firme.

4. **5.** Implementar los mecanismos de control frente a que un mismo interesado no haya radicado la misma solicitud en diferentes Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

5. **6.** Las demás que por razón de sus funciones le correspondan o le asignen el presente capítulo, el Ministerio del Trabajo y la respectiva junta en su reglamento interno.

Artículo 7º. Adiciónese un numeral y ajústese la numeración artículo 2.2.5.1.10 del Decreto número 1072 de 2015, que compila el artículo 13 Decreto ley 1352 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 2.2.5.1.10. Funciones exclusivas de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez. Además

de las comunes, son funciones de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, las siguientes:

(...)

3. Actuar como peritos cuando le sea solicitado para la práctica del dictamen médico integral anual el o la Presidente de la República, Vicepresidente, Gobernadores y Alcaldes.

3. 4. Los integrantes de la junta o de cada una de las salas se reunirán en conjunto en una sala plena una vez al mes, donde analizarán las copias de las actas de la unificación de criterios de la junta nacional para usarlas como referencia o parámetros para sus decisiones.

Artículo 8º. Adiciónese un numeral y ajústese la numeración artículo 2.2.5.1.24 del Decreto número 1072 de 2015, que compila el artículo 28 Decreto ley 1352 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 2.2.5.1.24. Presentación de la solicitud. La solicitud ante la junta podrá ser presentada por:

(...)

13. Las personas electas democráticamente, si pasados treinta días la persona no lo ha realizado la solicitud puede realizarla cualquier persona, cuando requiera la práctica del dictamen médico integral anual para él o la Presidente de la República, Vicepresidente, Gobernadores y Alcaldes.

Artículo 9º. El Ministerio de Trabajo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará los requisitos mínimos que debe contener el expediente, los honorarios, para ser solicitado el dictamen médico integral anual para personas electas democráticamente ante la Junta Regional y Nacional de Calificación de Invalidez.

Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige desde su promulgación deroga toda norma o reglamentación contraria.



CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE
Representante a la Cámara
Departamento de Cesar

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 355 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se crea la obligación de asistir a debates presidenciales a los candidatos, se modifica la Ley 966 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., abril de 2023

Doctor

JUAN CARLOS WILLS

Presidente

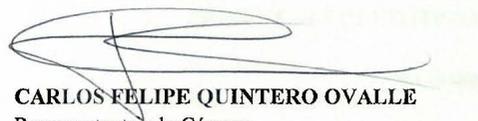
Comisión Primera Constitucional Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 355 de 2023 Cámara, por medio del cual se crea la obligación de asistir a debates presidenciales a los candidatos, se modifica la Ley 966 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

Apreciado Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República 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 355 de 2023 Cámara, por medio del cual se crea la obligación de asistir a debates presidenciales a los candidatos, se modifica la Ley 966 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,



CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE
Representante a la Cámara
Departamento de Cesar

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 355 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se crea la obligación de asistir a debates presidenciales a los candidatos, se modifica la Ley 966 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

I. ORIGEN Y TRÁMITE DEL PROYECTO

El texto del proyecto de ley fue radicado por el Representante Carlos Felipe Quintero, el día 7 de marzo de 2023, y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 157 de 2023.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto tiene por objeto modificar la realización de debates presidenciales como garantía democrática en favor de los electores, convirtiendo en una obligación formal de los candidatos su participación. El proyecto nace de la constante inasistencia a los compromisos democráticos por parte de los candidatos aduciendo agenda o poca importancia cuando el elemento deliberativo se constituye como pilar fundamental de la democracia colombiana y sin un nivel mínimo de debate y discusión puede incurrir y hacer caer en error a los electores.

El proyecto cuenta con 7 artículos: el primero de ellos el objeto del proyecto de ley; el segundo la obligación de asistencia a un mínimo de dos debates para la elección presidencial y un tercer debate en caso de ser necesario el ballottage entre los dos candidatos que mayor votación obtuvieron; El artículo tercero dispone la organización al debate, los temas a debatir y la competencia para los moderadores; el artículo cuarto señala la transmisión y emisión de la misma mediante medios públicos; El artículo 5º es una modificación al artículo 23 de la Ley 966 de 2005 donde se elimina el elemento facultativo de la asistencia a debates; El artículo 6º señala las sanciones en caso de incumplimiento en la asistencia a los debates y el artículo 7º vigencias y derogatorias.

III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El presente proyecto de ley tiene fundamento en:

CONSTITUCIONALES

PREÁMBULO: El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el

conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:

Artículo 1°. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

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.

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

Elegir y ser elegido.

Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

Artículo 41. En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución.

Artículo 190. El Presidente de la República será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos.

En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, esta se aplazará por quince días.

LEGALES:

LEY 996 DE 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo número 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.

IV. IMPACTO FISCAL

La publicación de los debates en el Sistema de Medios públicos, puede generar un impacto fiscal. Ergo, en lo referente al cumplimiento de lo ordenado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, la Corte Constitucional en Sentencia C-859 de 2001 y C- 766 de 2010 ha reiterado que:

“(…) en materia de gasto público, la competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el legislador primario por vía de excepción, reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (artículo 154 Constitución Política).

Así las cosas, se debe establecer el costo y la fuente presupuestal que respaldará la iniciativa. Sin embargo, al respecto de esto la misma Corte señaló en la Sentencia C-507 de 2008, que si bien

“(…) El mencionado artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. **Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente. (…)**” (Subrayado fuera de texto).

Sin embargo, el constituyente en la Ley 819 de 2003, lo que busca era garantizar la efectiva puesta en marcha de las iniciativas, que no se consigue únicamente con la expedición de la ley, la atención a la fuente de recursos es clave para lograr la ejecución de esta.

Por tanto, al revisar con detenimiento el articulado se puede aseverar cómo el mismo utiliza verbos rectores del articulado de carácter facultativo, sin imponer o condicionar al Gobierno en relación a partidas presupuestales o incorporaciones que vulneren su autonomía presupuestal, por tanto, este proyecto de ley se enmarca en la competencia de iniciativa del gasto que tiene el Congreso, sin vulnerar el marco fiscal a mediano plazo.

V. CONSIDERACIONES DEL PONENTE IMPORTANCIA DE LOS DEBATES

El mayor riesgo que afronta el Estado Social de Derecho en Colombia es la deslegitimación constante de la democracia producto de la ausencia de deliberación e información por parte de la ciudadanía; Esta apatía democrática se puede evidenciar desde la sectorización de la política, la ausencia de debate público en relación a los problemas de Estado y la crisis de representatividad de los partidos políticos.

En medio de este clima político álgido, la aportación democrática de los debates electorales es fundamental,

puesto que, estos son la convergencia de, al menos, tres pilares de un sistema democrático:

En primer lugar, Julio Juárez Garmiz señala que los debates presidenciales se producto de la pérdida de credibilidad institucional y el distanciamiento de la sociedad en relación a los partidos políticos, donde la ciudadanía decide iniciar a controlar las acciones, propuestas y omisiones de los funcionarios electos producto de la sectorización y anulación de las necesidades sociales. Por tanto, los debates se configuran como la forma de surgimiento de una sociedad crítica al poder y la generación de espacios de conversación pública en diversos entornos.

Es así como, obligados por este nuevo y desafiante contexto de comunicación, partidos, medios, candidatos y ciudadanía fueron normalizando la presencia de formatos emergentes de traducción de lo político en el plano verbal y audiovisual. Al convertirse la televisión en el principal escaparate de comunicación política y en prometedora herramienta de persuasión política, es natural que haya sido en este medio en donde florecieran los primeros esfuerzos para que quienes aspiraban a un cargo popular discutieran y contrastaran propuestas, ideas y argumentos ante las cámaras de televisión, aquello que autores como Dayan y Katz (1994) designaron utilizando por primera vez el concepto de “evento mediático”; los debates electorales comenzarían a adquirir notoriedad dentro de las campañas electorales y en las decisiones políticas.

En segunda medida los debates presidenciales evidencian las características de un sistema electoral deliberativo sano, donde pueden concurrir a escenarios potencialmente imparciales con autonomía del poder político de turno, diversas visiones de problemáticas y soluciones que afectan a las comunidades. Dichas diferencias parten de lógicas agonales fundamentadas en consideración a argumentos, ideologías, posturas de los temas de interés.

Por lo cual, los debates presidenciales generan un marco de información y discusión reglamentado entre los diversos candidatos, que decanta de manera consecuente en un fortalecimiento de la participación política ciudadana puesto que generan impacto en la agenda informativa. Por lo cual, es necesaria la participación de la mayoría de los candidatos que garanticen un mínimo antagonismo narrativo en su presentación y un pluralismo político real, aun cuando, es posible “utilizar el discurso político como un instrumento de victoria y no como un proceso de construcción de lo político” (Mayhew, 1997).

Y, por último, los debates presidenciales se configuran como un sistema de símbolos y prismas culturales que constituyen el marco de significado en el que la política se presenta a través de formatos televisivos, análogos o digitales en un lugar y tiempo determinados. Configurando estos, como un escenario complejo de comunicación e interacción sea activa mediante participación ciudadana en los debates o indirecta mediante el uso de redes sociales para la correlación de fuentes y procesamiento de discusiones interaudiencias a través de interacciones en una segunda pantalla” (Mukherjee y Jansen, 2015).

En consecuencia, los debates se componen no solo de los usos discursivos y las formas de comunicación llevada a cabo por los candidatos, sino responden a una audiencia está compuesta por ciudadanos críticos y capaces de dar un significado a lo dicho y presentado en el transcurso de un debate, transformando a estos programas de debate como elementos necesarios para la deliberación y oferta de información que la sociedad necesita para tomar una decisión responsable desde el plano mediático.

Impacto de los debates en la agenda noticiosa

“Diversos trabajos académicos han dado cuenta de que los debates pueden ser de gran ayuda para informar a la ciudadanía acerca de la postura de una o un candidato frente a un tema y su propia propuesta de política pública para enfrentarlo (Abramowitz, 1978; Blais y Perrella, 2008; Lemert, 1993; Lanoue, 1992). Más importante aún, los debates son espacios en donde las y los candidatos tienen poco control sobre la agenda y deben responder a preguntas de moderadores y del público de una manera rápida y reactiva (Boydston, Glazier y Pietryka, 2013). Por tanto, los debates electorales sirven para modificar la manera en la que el público evalúa un tema y su relación con un candidato o candidata en particular (Lanoue y Schrott, 1989). Y aunque los debates no siempre tienen un impacto en el resultado electoral (Stimson, 2004), sí han sido capaces de alterar la intención de apoyo hacia una candidatura en particular (Benoit y Hansen, 2004; Benoit, Hansen y Verser, 2003; Geer, 1988; Holbrook, 1999; Lewis-Beck, Norpoth y Jacoby, 2008)”. Juárez Gamiz (2021).

Los debates electorales son una herramienta útil no solo para que los candidatos y las candidatas fijen temas en la agenda noticiosa de la campaña sino para que, bien ligados a su propia estrategia de campaña, los temas ahí seleccionados sean apropiados simbólicamente por las y los candidatos. Múltiples estudios en el caso estadounidense dan cuenta de la relevancia que, por ejemplo, tiene para un candidato del Partido Republicano estar asociado con temas de seguridad nacional o combate al crimen mientras que para un candidato demócrata son más poderosos los temas como la educación, el medio ambiente, la salud pública y los programas sociales (Petrocik, 1996; Sides, 2006).

Los debates se configuran como una opción para dialogar y discutir sobre los temas más importantes de la agenda pública, así como, incluir las temáticas que los candidatos consideran más importantes en su agenda política e ideológica, pero, sobre todo de hacer participe a las comunidades y conseguir sentimientos de apropiación narrativa y discursiva en torno al candidato. Por lo que el establecimiento de una serie de temáticas y reglas para el desarrollo del debate garantiza la conducencia, atractivo e importancia del mismo.

2. DEBATES ÚLTIMAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN COLOMBIA ELECCIONES 2006

Un primer registro de ausencia a los escenarios deliberativos en este país en los últimos años fue dado por el entonces Presidente Álvaro Uribe Vélez, el cual, se negó en repetidas oportunidades a asistir o comparecer a diferentes debates en la campaña para el año 2006.

Desde la campaña del entonces presidente, su portavoz manifestaba que no tenía decidida la asistencia, puesto que, consideraba que al controvertir al presidente actual, no era necesario exponer al presidente. En palabras de Ricardo Galán jefe de campaña.

“En las declaraciones de los candidatos a través de Radiosucesos de RCN han llamado al presidente cobarde, deshonesto, pusilánime (...) Si ése es el tono que se le va a dar al debate y así se va a atacar al presidente de la República, ¿vale la pena que el presidente se exponga?”¹.

En este sentido se ve como el bien primigenio que es la deliberación y debate para que el pueblo colombiano conociera sus propuestas y posturas en un debate.

¹ <https://www.notimerica.com/politica/noticia-colombia-candidatos-presidenciales-critican-decision-uribe-no-asistir-debates-20060328114610.html>

Posteriormente en la misma campaña el candidato-presidente señala que “*Si yo hubiera asistido a la confrontación convocado por un medio de comunicación, confrontaciones que he evitado desde el principio, otros medios de comunicación me reclamarían porque no asistí a confrontaciones que ellos convocaron*”², demostrando nuevamente que su interés era evitar cualquier tipo de confrontación o discusión en torno al manejo dado o a las posibles polémicas.

Lo anterior se enmarca en cifras de Invamer según la cual, la “favorabilidad del presidente Uribe estará cercana al 50% en el momento de los comicios del 28 de mayo”. Con esto se evidencia que ante la favorabilidad en eventos cerrados o política gremial puede no debatir o discurrir sus agendas políticas, para el caso concreto un momento álgido como era los tratados de libre comercio o la política de seguridad, los cuales no fueron agenda de debate por los candidatos.

ELECCIONES 2010

Escenario completamente diferente se presenta en 2010, donde la campaña es surcada por escenarios deliberativos complejos en diferentes medios de comunicación y debates que van fortaleciendo las diferentes agendas públicas, en esta campaña en palabras del Mundo para el 24 de marzo de 2010 convocatoria del primer debate presidencial,

*“confirmó la opinión generalizada de que las elecciones están abiertas, que casi cualquiera puede ser presidente. Participaron los siete candidatos que tienen, al menos, más de un 1% en las encuestas, lo que dejó por fuera a otros tres aspirantes. La cantidad limitó las posibilidades de confrontar entre ellos sus propuestas sobre las cuestiones candentes. Fue, más que nada, un primer asalto de dos horas largas, de diez a doce, para comprobar cómo se comporta cada uno en ese tipo de escenarios y si tienen las lecciones aprendidas”*³.

Sera tal la importancia de esos escenarios legislativos que como señala la firma Ipsos napoleón franco “Diez días antes -que es hasta cuando la ley nos permite hacer encuestas- había un empate técnico. Y cuando esto existe, los candidatos se esfuerzan por desempatar y puede suceder cualquier cosa, como en efecto sucedió”. Según Jorge Iodoño esto se debió a “al conjunto de declaraciones hechas por Mockus, que le restaron votos” es decir el escenario deliberativo llevo a un nivel de certeza a los electores que significaron más de 10 puntos porcentuales al momento de la elección.

ELECCIONES 2014

Para la elección presidencial de 2014 el entonces presidente Juan Manuel Santos, en primera medida decidió no asistir a debates en primera vuelta, so pretexto que debía cumplir con sus funciones de presidente de la República al decir que “A mí me queda difícil ir a muchos debates porque yo también soy presidente y tengo que gobernar (...) “no puedo dedicarle todo el tiempo a la campaña política”⁴.

De igual modo el candidato Enrique Peñalosa también se ausentó de la mayoría de debates planteados fuera de los televisivos.

Ante la inasistencia a todos los debates, la campaña del Polo Democrático presentó una proposición a RTVC para que se realice un debate entre todos los candidatos como está planteado actualmente en la Ley 966 de 2005 pero ante la imposibilidad de hacer comparecer al candidato presidente, la misma no fue agendada.

ELECCIONES 2018

Posterior a la primera elección y ante el resultado incierto entre los candidatos Iván Duque Márquez y Gustavo Petro Urrego, el candidato Duque decide no asistir a debates para segunda vuelta privando a los electores de escuchar la comparecencia de los mismos, para justificar la inasistencia en primera medida acusa falta de agenda, gripe para al final en entrevista con RCN manifestar que no asiste porque considera que el discurso del opositor es maniqueo y zanja bandos entre buenos y malos. Demostrando con ello que más allá de debatir de fondo la agenda política y publica le molesta la categorización del rival⁵.

El candidato de Colombia Humana manifestó que Duque le está “huyendo” a los debates en segunda vuelta.

“No es una gripe, es sistemático, está suspendiendo el debate presidencial en Colombia y se debe a un temor a debatir conmigo a profundidad sobre la situación colombiana”, indicó Petro vía Twitter⁶.

Nuevamente el factor determinante en estas ausencias eran las encuestas electorales que demostraban que el candidato de centro democrático tenía una ventaja de 13 puntos porcentuales sobre el candidato de la Colombia Humana⁷.

ELECCIONES 2022

Para las elecciones presidenciales los dos candidatos que terminaron participando en el ballottage de segunda vuelta, no comparecieron y en distintos momentos se negaron a participar en debates presidenciales. En primer lugar el candidato (actual presidente) Gustavo Petro anuncia posterior a las elecciones de congreso su no comparecencia a debates hasta cuando se garantice la transparencia electoral.

A su vez el candidato Hernández manifestó que “**no asistirá a debates que sean de “un minuto” de respuesta. Para poder exponer sus propuestas al país, Hernández manifestó que “yo voy a todo lo que me inviten cara a cara, individual, donde yo pueda, como aquí, que ustedes me están preguntando, donde yo pueda hacer una exposición, donde todo el mundo entienda”**”.

De igual forma para el momento de los anuncios dado por los candidatos, las encuestas y predicciones favorecían a cada uno de ellos, en resumen, la comparecencia a debates de estos candidatos fue la siguiente:

1. El 14 de marzo, al debate de *El Tiempo* y *Semana* asistió Gustavo Petro y no asistió Rodolfo Hernández.
2. El 17 de marzo, al debate de *Red+ Noticias*, *El Colombiano*, *Vanguardia*, *El Heraldo*, *El País* y *El Universal* no asistieron ni Gustavo Petro ni Rodolfo Hernández.
3. El 21 de marzo, al debate de *RCN Televisión*, *NTN 24*, *La República*, *RCN Radio* y *La FM* no asistieron ni Gustavo Petro ni Rodolfo Hernández.

² https://caracol.com.co/radio/2006/05/22/nacional/1148308080_289355.html

³ https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/05/100531_2052_colombia_elecciones_encuestas_sondeos_fp

⁴ <https://www.elespectador.com/politica/santos-el-candidato-presidencial-que-no-va-a-los-debates-articulo-486204/>

⁵ <https://www.rcnradio.com/politica/ivan-duque-explico-por-que-no-ha-aceptado-un-debate-con-gustavo-petro>

⁶ <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/06-2018-duque-le-huye-los-debates-petro>

⁷ https://elpais.com/internacional/2018/06/10/colombia/1528643627_957392.html

4. El 29 de marzo, al debate organizado por la Universidad Externado asistió Gustavo Petro y no asistió Rodolfo Hernández.

5. El 31 de marzo, al debate de la Pontificia Universidad Javeriana y La Silla Vacía no asistieron ni Gustavo Petro ni Rodolfo Hernández.

6. El 7 de abril, al debate de la Región Administrativa y de Planeación Especial con apoyo de la FAO, no asistieron ni Gustavo Petro ni Rodolfo Hernández.

7. El 20 de abril, al encuentro organizado por la Feria del Libro, Fescol, *El Espectador*, Canal Capital y Blu Radio asistió Rodolfo Hernández y no asistió Gustavo Petro.

8. El 22 de abril, al debate organizado por Asofondos y RCN asistió Rodolfo Hernández y no asistió Gustavo Petro.

9. El 24 de abril, al debate de Telepacífico, Blu Radio y RCN Radio no asistieron ni Gustavo Petro ni Rodolfo Hernández.

10. El 25 de abril, al encuentro organizado por la Universidad Pedagógica Nacional no asistieron ni Gustavo Petro ni Rodolfo Hernández.

11. El 26 de abril, al debate de Caracol Radio asistió Rodolfo Hernández y no asistió Gustavo Petro.

12. El 29 de abril, al debate de la Universidad de los Andes, *El Tiempo* y Caracol Radio asistió Rodolfo Hernández y no asistió Gustavo Petro.

13. El 30 de abril, al debate de Radio Magdalena, Opinión Caribe y El Callejero en Santa Marta, no asistieron ni Gustavo Petro ni Rodolfo Hernández.

14. El 3 de mayo, al encuentro de la Universidad EAFIT y El Espectador asistió Rodolfo Hernández y no asistió Gustavo Petro.

15. El 5 de mayo, al debate de la Universidad del Rosario, no asistieron ni Gustavo Petro ni Rodolfo Hernández.

16. El 8 de mayo, al debate ambiental de Noticias Caracol asistió Rodolfo Hernández y no asistió Gustavo Petro.

17. El 10 de mayo, al debate de Caracol Radio, W Radio, Canal 1, Noticentro 1 CM& y ANI asistió Rodolfo Hernández y no asistió Gustavo Petro.

18. El 23 de mayo, al debate de *El Tiempo*, *Semana* y City TV asistió Gustavo Petro y no asistió Rodolfo Hernández.

19. El 26 de mayo, al debate de Prisa Media, Caracol Radio, W Radio y Tropicana asistió Gustavo Petro y no asistió Rodolfo Hernández.

20. El 27 de mayo, al debate de Noticias Caracol, *El Espectador* y Blu Radio asistió Gustavo Petro y no asistió Rodolfo Hernández.

Como se evidencia en el transcurrir de las últimas elecciones presidenciales en materia de debates se encuentran surcadas por cuatro condicionamientos claros la asistencia y comparecencia a debates.

1. La ausencia de organización en los debates de los candidatos provoca que existan muchos espacios no televisados de discusión donde producto de las agendas de los candidatos no asistan todos los aspirantes, por lo que es necesario que exista un mínimo de escenarios deliberativos obligatorios reglamentarios donde concurren todos y no puedan excusar su presencia para garantizar la deliberación y la presentación de su plan y propuestas de gobierno.

2. La normatividad como se encuentra en este momento provoca que sea entendido como un derecho en un solo sentido los debates presidenciales, donde los

candidatos tienen derecho a acceder a los medios públicos, pero no configura obligación material su asistencia, cuando esta afecta directamente los contenidos deliberativos y dialógicos fundamentales de la democracia participativa. Lo anterior, provoca que sea por interés su asistencia viéndose viciado ese consentimiento para asistir por elementos del fuero interno, tales como encuestas que los favorecen, razones que difieren al objeto de la campaña presidencial, otras prioridades den agenda o simple falta de interés.

3. Otro argumento repetitivo por parte de los candidatos para ausentarse de los debates presidenciales es la falta de reglas o la diferencia con las temáticas a tratar. En el cual señalan que los debates se vuelven más que una discusión de ideas, ataques personales y poca agenda pública, por lo cual es necesario que su organización sea estatal con participación de los candidatos y acuerdos que determinen las reglas y temáticas a tratar para que todos los actores estén conformes.

4. Como se evidenció para elecciones 2010 cuando los debates son estructurados, públicos y tienen una comparecencia por parte de todos los candidatos, se convierten en factor decisivo para los comicios y contribuyen a construir una ciudadanía participativa e informada.

3. ACCIONES JUDICIALES SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO

Como se evidencia en el acápite precedente la obligación o comparecencia a los debates no ha sido un tema pacífico o ha estado fuera de la agenda pública y política, tanto así, que con objeto de realizar meridianidad para la campaña 2022 se presentaron 5 acciones de tutela de diversos ciudadanos para proteger su derecho a elegir y ser elegido, recibir información veraz e imparcial y a la dignidad humana. En la cual solicitaban al Consejo Nacional Electoral, Registraduría del Estado Civil y el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), que:

(i) *se requiera a los candidatos a comparecer, organizar y planificar el o los debates, en un canal nacional televisivo o radial,*

(ii) *se cumpla con la función de información acerca de su programa de gobierno,*

(iii) *que el Consejo Nacional Electoral exhorte a los candidatos presidenciales para la presentación en los debates,*

(iv) *la protección de los derechos a elegir, tomar parte en elecciones (artículo 40 superior), recibir información veraz e imparcial (artículo 20 superior) y a la dignidad humana; para que se lleve a cabo como mínimo dos debates previos a las elecciones del 19 de junio de 2022 en horario no laboral, incluyendo ayudas audiovisuales⁸.*

En el trámite de dicha acción de tutela, la Registraduría Nacional del Estado Civil se manifestó que deberían negarse las peticiones puesto que la entidad no cuenta con obligaciones para el cumplimiento de estas peticiones, aunado a que la entidad “*tiene como funciones la de organizar y dirigir la logística de los procesos electorales, pero no de ejercer algún tipo de control o vigilancia sobre los partidos o movimientos políticos, candidatos o campañas que participen en cualquier debate electoral.*”⁹.

⁸ Tribunal Superior de Bogotá, Radicado 110012203 000 2022 01147 00, M. P. IVÁN DARÍO ZULUAGA CARDONA.

⁹ Ibid. Página 2.

De igual forma el CNE plantea que existe falta de legitimación en la causa por activa al “no ser el encargado de, requerir a los candidatos a la presidencia de la República, a comparecer a los debates presidenciales”; y estar desarrollando a cabalidad sus funciones desarrolladas en el artículo 265 de la Constitución Política, el artículo 23 de la Ley 966 de 2005 y la Resolución número 2969 del 1° de junio de 2022 “por la cual se asignan espacios en los medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético, entre los candidatos a la Presidencia de la República, que pasaron a segunda vuelta, para el período constitucional 2022-2026”.

El Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) señalando el contenido del artículo 23 de la Ley 966 de 2005 señala que es facultativo de los candidatos realizar la solicitud y que “no puede obligar a los destinatarios de dicha norma a participar en los mismos de conformidad los derechos que tiene cada candidato.”.

El Tribunal Superior de Bogotá, motiva el sentido del fallo y el amparo a los derechos de los ciudadanos en torno al acceso a un debate democrático fundamentado en dos grandes cargos:

1. El deber estatal de garantizar el principio democrático, el cual lleva implícito un deber frente al ciudadano de permitirle conocer a sus candidatos, en un escenario donde frente a frente sustenten sus ideas, ya que se recuerda, dichos aspirantes representan a los grupos políticos que les dieron el aval, y por ende, están obligados a la realización de los debates y comparecer a los mismos para confrontar sus distintos programas de gobierno a través de este método de comunicación.

2. La doble condición derecho/deber de los candidatos al acceso a medios públicos y a debates, donde el derecho a elegir y ser elegido no se limita únicamente a la posibilidad de postularse como candidato a una campaña y a ejercer el sufragio el día de elecciones. Este derecho fundamental lleva inmanente una prerrogativa a cargo de todos los ciudadanos de poder ver y/o escuchar en debates públicos a los candidatos presidenciales para conocer la ideología, las convicciones, las propuestas y el temperamento de cada uno de ellos con objetivo de recibir información veraz e imparcial.

Estos argumentos conllevaron a que en la parte resolutoria del fallo el Tribunal considerase, tutelar los derechos de los accionantes y:

Segundo. Como consecuencia de lo anterior, ordenar a los candidatos presidenciales Rodolfo Hernández Suárez del Movimiento Político Liga de Gobierno Anticorrupción y Gustavo Petro Urrego de la Coalición Pacto Histórico, que dentro del término de 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, soliciten y programen de manera conjunta, a más tardar el día jueves 16 de junio de 2022, la realización de un debate presidencial con las reglas y sobre los temas que estos señalen en la solicitud, en la forma y términos indicados por el artículo 23 de la Ley 996 de 2005 y la Resolución número 2969 del 1° de junio de 2022 emanada del Consejo Nacional Electoral, en todo caso atendiendo los principios de igualdad e imparcialidad que rigen la actividad electoral.

Tercero. Denegar el amparo constitucional frente a las entidades públicas accionadas y vinculadas, porque demostraron que han cumplido las obligaciones constitucionales y legales a su cargo¹⁰.

Desde el Consejo Nacional Electoral, para la fecha el Magistrado Luis Guillermo Pérez rechaza el sentido

del fallo, puesto que, según él, la ley es clara respecto a la facultad volitiva de los candidatos de participar o comparecer a debates, pero señala que los fallos judiciales deben acatarse¹¹.

Lo anterior decanto, en la misma problemática con la cual se concluye en el inciso anterior puesto que producto de la ausencia de reglamentación y obligación legal de comparecer queda a disposición de los candidatos la organización y realización del debate, sin tener una claridad de los temas, la fecha y el cumplimiento del objetivo. Por lo cual, se evidencia que es necesario garantizar unos escenarios estatales para la realización de los debates.

4. DERECHO COMPARADO

La reglamentación del debate presidencial no es un tema que sea de interés exclusivamente nacional o producto del clima de la última elección, es un tema de larga tradición y data a nivel mundial.

La obligatoriedad de asistir a debates no es ajena a la tradición latinoamericana sino cada vez toma más fuerza, ejemplo de ello:

Brasil: Desde su ley electoral incorpora que todos los candidatos deberán asistir a mínimo dos debates. Los cuales deben pautarse los temas, las reglas y los candidatos a participar, asegurando la participación mínima de 2/3 de los partidos y coaliciones que se presenten al cargo, los debates deben ser parte de un programa previamente establecido y publicado por el locutor, eligiendo el día y el orden de intervención de cada candidato por sorteo.

La ley no designa una autoridad que organice los debates, pero establece su comparecencia mínima a dos escenarios.

Artículo 46. Independentemente da veiculação de propaganda eleitoral gratuita no horário definido nesta Lei, é facultada a transmissão por emissora de rádio ou televisão de debates sobre as eleições majoritária ou proporcional, assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação no Congresso Nacional, de, no mínimo, cinco parlamentares, e facultada a dos demais, observado o seguinte: (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

I - nas eleições majoritárias, a apresentação dos debates poderá ser feita:

a) em conjunto, estando presentes todos os candidatos a um mesmo cargo eletivo;

b) em grupos, estando presentes, no mínimo, três candidatos;

II - nas eleições proporcionais, os debates deverão ser organizados de modo que assegurem a presença de número equivalente de candidatos de todos os partidos a um mesmo cargo eletivo e poderão desdobrar-se em mais de um dia, respeitada a proporção de homens e mulheres estabelecida no § 3º do art. 10 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 14.211, de 2021).

III - os debates deverão ser parte de programação previamente estabelecida e divulgada pela emissora, fazendo-se mediante sorteio a escolha do dia e da ordem de fala de cada candidato, salvo se celebrado acordo em outro sentido entre os partidos e coligações interessados.

1º Será admitida a realização de debate sem a presença de candidato de algum partido, desde que o veículo de comunicação responsável comprove havê-lo convidado com a antecedência mínima de setenta e duas horas da realização do debate.

¹⁰ Ibid. Página 11.

¹¹ <https://telemedellin.tv/candidatos-no-debatir-cne/497775/>

2º É vedada a presença de um mesmo candidato a eleição proporcional em mais de um debate da mesma emissora.

3º O descumprimento do disposto neste artigo sujeita a empresa infratora às penalidades previstas no art. 56.

4º O debate será realizado segundo as regras estabelecidas em acordo celebrado entre os partidos políticos e a pessoa jurídica interessada na realização do evento, dando-se ciência à Justiça Eleitoral. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

5º Para os debates que se realizarem no primeiro turno das eleições, serão consideradas aprovadas as regras, inclusive as que definirem o número de participantes, que obtiverem a concordância de pelo menos 2/3 (dois terços) dos candidatos aptos, no caso de eleição majoritária, e de pelo menos 2/3 (dois terços) dos partidos com candidatos aptos, no caso de eleição proporcional. (Redação dada pela Lei nº 14.211, de 2021)¹².

México: El Código Federal de Instituciones señala obligatorio la realización de dos debates para elecciones a presidencia y se promueve para otras elecciones. La supervisión será realizada por el consejo general electoral y garantiza su transmisión en señales televisivas públicas y privadas siempre y cuando tenga una cobertura de cincuenta por ciento o más del territorio nacional.

CAPÍTULO VIII De los Debates artículo 218.

1. El Consejo General organizará dos debates obligatorios entre todos los candidatos a la Presidencia de la República y promoverá, a través de los consejos locales y distritales, la celebración de debates entre candidatos a senadores y diputados federales.

2. Para la realización de los debates obligatorios, el Consejo General definirá las reglas, fechas y sedes, respetando el principio de equidad entre los candidatos.

3. Los debates obligatorios de los candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, serán transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias de uso público. Los concesionarios de uso comercial deberán transmitir dichos debates en por lo menos una de sus señales radiodifundidas cuando tengan una cobertura de cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Las señales de radio y televisión que el Instituto genere para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones. El Instituto realizará las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.

4. En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los Organismos Públicos Locales, organizarán debates entre todos los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y promoverán la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, Jefes Delegacionales y otros cargos de elección popular; para lo cual las señales radiodifundidas que los Organismos Públicos Locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.

5. En el supuesto del párrafo anterior, los debates de los candidatos a Gobernador y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán ser transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias locales de uso público, en la entidad federativa de que se trate. El Instituto promoverá la transmisión de los debates

por parte de otros concesionarios de radiodifusión con cobertura en la entidad federativa que corresponda y de telecomunicaciones.

6. Los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

a) Se comunique al Instituto o a los institutos locales, según corresponda;

b) Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, y

c) Se establezcan condiciones de equidad en el formato.

7. La transmisión de los debates por los medios de comunicación será gratuita y se llevará a cabo de forma íntegra y sin alterar los contenidos. La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo¹³.

Uruguay: Mediante la Ley 19827 de 2019 el Congreso Uruguayo declara la obligatoriedad de un debate entre los candidatos a la presidencia en caso que no se declare ganador en primera vuelta presidencial, el articulado contempla la sanción más gravosa en caso de inasistencia puesto que señala que en caso de comparecer se suspende la financiación para segunda vuelta de dicho candidato.

Artículo 1º

Declárase de carácter obligatorio la celebración de un debate entre los candidatos a la Presidencia de la República que, no habiendo logrado la mayoría absoluta de votos requeridos para ser electos en la fecha establecida en el numeral 9) del artículo 77 de la Constitución de la República, deban comparecer a una segunda elección, tal como lo establece el artículo 151 de la Constitución. El debate se realizará de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley.

Artículo 2º

El debate que se celebre será transmitido en vivo y en horario central por cadena nacional de radio y televisión, de acuerdo con lo establecido por la Ley 19.307, de 29 de diciembre de 2014 y su duración no excederá las dos horas. El Servicio de Comunicación Audiovisual Nacional y todo el sistema de medios públicos del país dispondrán lo necesario para la producción técnica y transmisión del debate.

Artículo 3º

La organización del debate será competencia de la Corte Electoral, en consulta con la organización más representativa de los periodistas de los medios de comunicación del país y el sistema de medios públicos del Uruguay. La Corte Electoral dispondrá las reglas que lo regirán y procurará hacerlo en acuerdo con los participantes y el o los moderadores.

Artículo 4º

El debate deberá observar los principios de trato equitativo e imparcial para con los participantes, así como garantizar la efectiva exposición e intercambio de posiciones entre estos y los periodistas que puedan intervenir; según la modalidad de organización que se disponga.

Artículo 5º

Los candidatos a la Presidencia de la República referidos en el artículo 1º que se nieguen a participar del debate no percibirán la contribución del Estado para

¹² Código Electoral Brasil Ley 14.211 de 2021.

¹³ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión México, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

los gastos de la segunda elección nacional prevista en el artículo 20 de la Ley 18.485, de 11 de mayo de 2009¹⁴.

Argentina: En el año 2017, el Congreso Argentino aprobó la Ley 27.337 la cual contempla la celebración obligatoria de debates presidenciales para todas aquellas agrupaciones que superen el piso de votos establecido para las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias. Su organización será llevada a cabo por la Cámara Nacional Electoral y organizaciones académicas y del a sociedad civil. Obliga a que como mínimo debe llevarse a cabo un debate fuera de buenos aires en la provincia que determine la CNE; En materia sancionatoria, señala como consecuencia jurídica del incumplimiento la reducción de espacios publicitarios.

Artículo 2º. Incorpórese el artículo 64 quinquies al Capítulo IV bis del Título III del Código Nacional Electoral, Ley 19.945 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 64 quinquies: Obligatoriedad de los debates. Establécese la obligatoriedad de debates preelectorales públicos entre candidatos a Presidente de la Nación, con la finalidad de dar a conocer y debatir ante el electorado las plataformas electorales de los partidos, frentes o agrupaciones políticas.

Artículo 3º. Incorpórese el artículo 64 sexies al Capítulo IV bis del Título III del Código Nacional Electoral, Ley 19.945 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 64 sexies: Alcance de la obligatoriedad. La obligatoriedad fijada en el artículo anterior comprende a todos los candidatos cuyas agrupaciones políticas superen el piso de votos establecido para las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias reguladas por la Ley 26.571.

Artículo 4º. Incorpórese el artículo 64 septies al Capítulo IV bis del Título III del Código Nacional Electoral, Ley 19.945 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 64 septies: Incumplimiento. La Cámara Nacional Electoral convocará a quienes estén obligados a participar del debate en los cinco (5) días hábiles posteriores a su proclamación como candidatos, una vez superadas las elecciones primarias, a fin de determinar su voluntad de participación en el debate fijado por esta ley. Aquellos candidatos que por imperio de lo aquí dispuesto se encuentren obligados a participar de los debates y no cumplan con dicha obligación serán sancionados con el no otorgamiento de espacios de publicidad audiovisual, establecidos en el Capítulo III bis del Título III de la Ley 26.215, incorporado por el artículo 57 de la Ley 26.571. Dichos espacios se repartirán de manera equitativa entre el resto de los candidatos participantes. Asimismo, el espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato faltante permanecerá vacío junto al resto de los participantes, a fin de denotar su ausencia.

Artículo 5º. Incorpórese el artículo 64 octies al Capítulo IV bis del Título III del Código Nacional Electoral, Ley 19.945 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 64 octies: Temas a debatir. La Cámara Nacional Electoral, con asesoramiento de organizaciones del ámbito académico y de la sociedad civil comprometidas con la promoción de los valores democráticos, convocará a los candidatos o representantes de las organizaciones políticas participantes, a una audiencia destinada a acordar el reglamento de realización de los debates, los

moderadores de los mismos y los temas a abordar en cada uno de ellos. En todos los casos, a falta de acuerdo entre las partes, la decisión recaerá en la Cámara Nacional Electoral. Los resultados de la audiencia deberán hacerse públicos.

Artículo 6º. Incorpórese el artículo 64 nonies al Capítulo IV bis del Título III del Código Nacional Electoral, Ley 19.945 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera: Artículo 64 nonies: Cantidad de Debates y Fechas. Las temáticas mencionadas en el artículo anterior se abordarán en dos (2) instancias de debate, uno de los cuales deberá llevarse a cabo en el interior del país, en la capital de provincia que determine la Cámara Nacional Electoral. Los debates tendrán lugar dentro de los veinte (20) y hasta los siete (7) días anteriores a la fecha de la elección. En caso de que la elección presidencial se decida a través del procedimiento de ballottage, se realizará un debate adicional, con los candidatos que accedan a la elección definitiva, el que tendrá lugar dentro de los diez (10) días anteriores a la fecha de la elección¹⁵.

TIPOLOGÍA DEL PROYECTO DE LEY

La Corte Constitucional en la Sentencia C-756 de 2008 estableció reglas interpretativas que permiten determinar qué proyectos de ley sobre derechos fundamentales deben ser tramitados como ordinarias o estatutarias, y que la teoría del núcleo esencial es una garantía reforzada de eficacia normativa de los derechos fundamentales, así:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado cinco reglas interpretativas que permiten conocer cuáles son las regulaciones sobre derechos fundamentales que deben ser objeto de ley estatutaria y en qué casos corresponde al legislador ordinario establecer las limitaciones o restricciones del derecho, a saber: i) La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario; ii) La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material. En consecuencia, el trámite legislativo ordinario o estatutario será definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe; iii) mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental, de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria; iv) las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada y, v) Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario. Al respecto, la Corte dijo que “las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico.” (...)

“Tanto la doctrina especializada como la jurisprudencia de esta Corporación coinciden en señalar que la teoría del núcleo esencial se aplica como una garantía reforzada de eficacia normativa de los derechos fundamentales, en tanto que es exigible un mínimo de contenido que vincula y se impone principalmente frente

¹⁴ Congreso de Uruguay, Ley 19827 del 25 de septiembre de 2009.

¹⁵ Congreso Nacional Argentino, Ley 27337 del 23 de noviembre de 2016.

al legislador. En efecto, frente a la indiscutible facultad del legislador de regular e, incluso, de restringir los derechos fundamentales de las personas, el deber de respetar su núcleo esencial aparece como una barrera insuperable que es exigible para evitar que la limitación del derecho se convierta en su anulación o para impedir que se despoje de su necesaria protección. (...)

El núcleo esencial se ha definido como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. En sentido negativo debe entenderse el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental. O, también, puede verse como la parte del derecho fundamental que no admite restricción porque en caso de hacerlo resulta impracticable o se desnaturaliza su ejercicio o su necesaria protección. (...)

Los criterios que sirven de apoyo para determinar el contenido esencial de un derecho fundamental, son principalmente dos: i) hacen parte del núcleo esencial las características y facultades que identifican el derecho, sin las cuales se desnaturalizaría y, ii) integran el núcleo esas atribuciones que permiten su ejercicio, de tal forma que al limitarlas el derecho fundamental se hace impracticable. Esto explica entonces por qué el constituyente exigió que la regulación del núcleo esencial de los derechos fundamentales esté sometida a la reserva de ley estatutaria, pues es evidente que la brecha que separa la limitación legítima del núcleo y su anulación (que por ese hecho resultaría contraria a la Constitución) no solo es muy sensible, sino que además requiere de un debate legislativo responsable, consciente y fundamentado que soporte la decisión”.

El Consejo de Estado en la Sala de lo Contencioso Administrativo en el Fallo N 11001- 03-24-000-2018-00399-00 profirió que al legislador estatutario le asiste la obligación de desarrollar aspectos principales del núcleo esencial de los derechos fundamentales relacionados con regulación integral; consagración de límites, excepciones y prohibiciones; principios básicos previstos para su ejercicio, entre otros:

Por ello, al legislador estatutario le corresponde desarrollar los aspectos principales del núcleo esencial de los derechos fundamentales, relacionados con: (i) la regulación de manera integral, estructural y completa del derecho; (ii) la consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones (iii) los principios básicos previstos para su ejercicio; (iv) el desarrollo de los procedimientos y recursos para la protección directa de los derechos de naturaleza judicial y administrativa; y, (v) las prerrogativas que se derivan del derecho y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos.

Se considera que el presente proyecto es de carácter estatutario con base en los siguientes argumentos:

1. El proyecto se configura como una restricción al núcleo esencial de dos derechos fundamentales, en primera medida la libertad de expresión puesto que la misma se ve condicionada por una imposición que decanta en la obligación de comparecencia; de igual uno de los contenidos del derecho a ser elegido lo compone la facultad de decidir la forma de campaña y de comunicación, por lo cual, al configurarse como restricciones activas a derechos fundamentales sería necesario su trámite excepcional vía artículo 153 de la Constitución Política.

2. El proyecto contempla una modificación al artículo 23 de la Ley 966 de 2005, artículo que señala el acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético como garantía de participación política, situación incluida bajo reserva de ley estatutaria en el párrafo transitorio del artículo 4º del Acto Legislativo número 02 de 2004.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto Radicado	Texto Propuesto Primer Debate	Observación
Proyecto de Ley Estatutaria número 355 de 2023	Proyecto de Ley Estatutaria número 355 de 2023	
<i>por medio del cual se crea la obligación de asistir a debates presidenciales a los candidatos, se modifica la Ley 966 de 2005 y se dictan otras disposiciones.</i>	<i>por medio del cual se crea la obligación de asistir a debates presidenciales a los candidatos, se modifica la Ley 966 de 2005 y se dictan otras disposiciones.</i>	Sin modificación
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reglamentar la participación en debates de los candidatos durante el periodo de campaña presidencial, con la finalidad de dar a conocer y debatir ante el electorado las plataformas, propuestas y planes de gobierno de los partidos, movimientos políticos con personería jurídica y candidatos.	Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reglamentar la participación en debates de los candidatos durante el periodo de campaña presidencial, con la finalidad el fin de dar a conocer y debatir ante el electorado las plataformas, propuestas y planes de gobierno de los partidos, movimientos políticos con personería jurídica y candidatos.	Por técnica legislativa se aclara la conjugación del verbo rector.
Artículo 2º. Obligatoriedad de concurrencia. Establézcase la obligatoriedad de asistir a como mínimo dos (2) debates durante el periodo de campaña presidencial entre los candidatos a Presidencia de la República.	Artículo 2º. Obligatoriedad de concurrencia. Establézcase la obligatoriedad de asistir a como mínimo dos (2) debates durante el periodo de campaña presidencial entre los candidatos a Presidencia de la República.	Se modifica el termino para llevar a cabo el debate presidencial para segunda vuelta.

Texto Radicado	Texto Propuesto Primer Debate	Observación
<p>Parágrafo. En caso de que ninguno de los candidatos obtenga la mitad más uno de los votos y sea necesario una nueva votación, los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones tendrá obligación de asistir a un nuevo debate, el que tendrá lugar dentro de los diez (10) días anteriores a la fecha de la elección.</p>	<p>Parágrafo. En caso de que ninguno de los candidatos obtenga la mitad más uno de los votos y sea necesario una nueva votación, los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones tendrá obligación de asistir a un nuevo debate, el <u>cuál</u> que tendrá lugar <u>entre la primera y segunda semana posterior a la primera votación</u> dentro de los diez (10) días anteriores a la fecha de la elección.</p>	
<p>Artículo 3°. Temas para debatir. El Consejo Nacional Electoral, con asesoramiento de organizaciones del ámbito académico y de la sociedad civil comprometidas con la promoción de los valores democráticos, convocará a los candidatos o representantes de las organizaciones políticas participantes, a una audiencia destinada a acordar el reglamento de realización de los debates, los moderadores de estos y los temas a abordar en cada uno de ellos. En todos los casos, a falta de acuerdo entre las partes, la decisión recaerá en el Consejo Nacional Electoral. Los resultados de la audiencia deberán hacerse públicos.</p> <p>Parágrafo. El Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con sus competencias, reglamentará la materia dentro de los tres (3) días siguientes al cierre de la inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República, señalando como mínimo la forma de convocatoria, las reglas del debate.</p>	<p>Artículo 3°. Temas para debatir. El Consejo Nacional Electoral, con asesoramiento de organizaciones del ámbito académico y de la sociedad civil comprometidas con la promoción de los valores democráticos, convocará a los candidatos o representantes de las organizaciones políticas participantes, a una audiencia destinada a acordar el reglamento de realización de los debates, los moderadores de estos y los temas a abordar en cada uno de ellos. En todos los casos, a falta de acuerdo entre las partes, la decisión recaerá en el Consejo Nacional Electoral. <u>El acta</u> Los resultados de la audiencia deberán hacerse públicos.</p> <p>Parágrafo. El Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con sus competencias, reglamentará la materia dentro de los tres (3) días siguientes al cierre de la inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República, señalando como mínimo la forma de convocatoria, las reglas del debate y <u>la fecha para la audiencia.</u></p>	<p>Por técnica legislativa se aclara el artículo, definiendo que deberá ser pública es el acta donde residan lo acontecido en la audiencia.</p>
<p>Artículo 4°. Emisión. El debate se realizará y emitirá en el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC). Las señales radiofónicas y televisivas transmitidas por el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) serán puestas a disposición de todos los medios públicos y privados del país que deseen transmitir el debate de manera simultánea, en forma gratuita.</p> <p>La transmisión deberá contar con mecanismos de accesibilidad tales como lenguaje de señas, subtítulo visible y oculto o los que pudieran implementarse en el futuro.</p> <p>Durante la transmisión del debate presidencial se suspenderá la publicidad electoral en los servicios de comunicación audiovisual y los anuncios públicos de los actos de Gobierno.</p> <p>El Consejo Nacional Electoral dispondrá la grabación del debate y su publicación en su página web y contenido audiovisual con el cual cuenta la entidad.</p>	<p>Artículo 4°. Emisión. El debate se realizará y emitirá en el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC). Las señales radiofónicas y televisivas transmitidas por el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) serán puestas a disposición de todos los medios públicos y privados del país que deseen transmitir el debate de manera simultánea, en forma gratuita.</p> <p>La transmisión deberá contar con mecanismos de accesibilidad tales como lenguaje de señas, subtítulo visible y oculto o los que pudieran implementarse en el futuro.</p> <p>Durante la transmisión del debate presidencial se suspenderá la publicidad electoral en los servicios de comunicación audiovisual y los anuncios públicos de los actos de Gobierno.</p> <p>El Consejo Nacional Electoral dispondrá la grabación del debate y su publicación en su página web y contenido audiovisual con el cual cuenta la entidad.</p>	<p>Sin modificación</p>

Texto Radicado	Texto Propuesto Primer Debate	Observación
<p>Artículo 5°. Modifíquese el numeral primero del artículo 23 a la Ley 966 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 23. Acceso al canal institucional y la radiodifusora nacional. Durante el período de campaña presidencial, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, mantendrán el acceso a los medios de comunicación social en los términos de la ley de partidos y movimientos políticos. Tendrán los mismos derechos de estos, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia de la República en los términos de la presente ley.</p> <p>Además de los programas de televisión del Canal Institucional previstos en la ley, durante la campaña presidencial los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia de la República, tendrán derecho a:</p> <p>1. Realizar tres (3) debates de hasta sesenta (60) minutos cada uno, por parte y a petición conjunta de todos los candidatos presidenciales o de algunos de ellos, con las reglas y sobre los temas que ellos señalen en la petición durante el período de campaña presidencial.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 5°. Modifíquese el numeral primero del artículo 23 a la Ley 966 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 23. Acceso al canal institucional y la radiodifusora nacional. Durante el período de campaña presidencial, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, mantendrán el acceso a los medios de comunicación social en los términos de la ley de partidos y movimientos políticos. Tendrán los mismos derechos de estos, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia de la República en los términos de la presente ley.</p> <p>Además de los programas de televisión del Canal Institucional previstos en la ley, durante la campaña presidencial los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia de la República, tendrán derecho a:</p> <p>1. Realizar tres (3) debates de hasta sesenta (60) minutos cada uno, por parte y a petición conjunta de todos los candidatos presidenciales o de algunos de ellos, con las reglas y sobre los temas que ellos señalen en la petición durante el período de campaña presidencial.</p> <p>(...)</p>	Sin modificación
<p>Artículo 6°. Incumplimiento. Aquellos candidatos que por imperio de lo aquí dispuesto se encuentren obligados a participar de los debates y no cumplan con dicha obligación serán sancionados con la reducción de espacios de publicidad audiovisual, establecidos por el Consejo Nacional Electoral. Dichos espacios se repartirán de manera equitativa entre el resto de los candidatos participantes. Asimismo, el espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato faltante permanecerá vacío junto al resto de los participantes, a fin de denotar su ausencia.</p> <p>Parágrafo. El Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con sus competencias, reglamentará la materia.</p>	<p>Artículo 6°. Incumplimiento. Aquellos candidatos que por imperio de lo aquí dispuesto se encuentren obligados a participar de los debates y no cumplan con dicha obligación serán sancionados con la reducción de espacios de publicidad audiovisual, establecidos por el Consejo Nacional Electoral. Dichos espacios se repartirán de manera equitativa entre el resto de los candidatos participantes. Asimismo, el espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato faltante permanecerá vacío junto al resto de los participantes, a fin de denotar su ausencia.</p> <p>Parágrafo. El Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con sus competencias, reglamentará la materia.</p>	Sin modificación
<p>Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Sin modificación

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el 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.

A continuación, se pondrán de presente 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 Congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)

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 (...).”*

De lo anterior y de manera meramente 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 Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

IX. PROPOSICIÓN

En relación con los puntos anteriormente expuestos y dada la importancia que esta iniciativa legislativa reviste, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes debatir y aprobar en Primer Debate el **Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 355 de 2023 Cámara, por medio del cual se crea la obligación de asistir a debates presidenciales a los candidatos, se modifica la Ley 966 de 2005 y se dictan otras disposiciones** conforme al texto propuesto.

Atentamente,



CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE

Representante a la Cámara

Departamento de Cesar

BIBLIOGRAFÍA

Dayan, D. y E. Katz (1994), *Media Events*, Cambridge, Harvard University Press.

Blais, A. y A. M. Perrella (2008), “Systemic Effects of Televised Candidates - Debates”, en *International Journal of Press/ Politics*, 13, pp. 451-464.

Benoit, W. L., G. J. Hansen y R. M. Verser (2003), “A Meta-analysis of the Effects of Viewing U.S. Presidential Debates”, en *Communication Monographs*, 70, pp. 335-350.

Díaz Jiménez, O. (2015), “Marketing político y profesionalización de las campañas electorales presidenciales del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, 1994-2006”, en *Polis*, vol. 11, núm. 1, pp. 119-168.

Juárez Gamiz, Julio. *Los debates electorales en la democracia contemporánea. Apuntes para analizar su presencia, función y evolución en las campañas*, Instituto Nacional Electoral, México. 2021.

Mayhew, L. H. (1997), *The New Public: Professional Communication and the Means of Social Influence*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mukherjee, P. y B. J. Jansen (2015, febrero), *Evaluating Classification Schemes for Second Screen Interactions*, 2015 International Conference on Computing, Anaheim CA, Networking and Communications, Social Computing and Semantic Data Mining, IEEE, pp. 879-883.

Petrocik, J. (1996), “Issue Ownership in Presidential Elections with a 1980 Case Study”, en *American Journal of Political Science*, 40, pp. 825-850.

X. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 355 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se crea la obligación de asistir a debates presidenciales a los candidatos, se modifica la Ley 966 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reglamentar la participación en debates de los candidatos durante el periodo de campaña presidencial, con el fin de dar a conocer y debatir ante el electorado las plataformas, propuestas y planes de gobierno de los partidos, movimientos políticos con personería jurídica y candidatos.

Artículo 2º. Obligatoriedad de concurrencia. Establézcase la obligatoriedad de asistir a como mínimo dos (2) debates durante el periodo de campaña presidencial entre los candidatos a Presidencia de la República.

Parágrafo. En caso de que ninguno de los candidatos obtenga la mitad más uno de los votos y sea necesario una nueva votación, los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones tendrá obligación de asistir a un nuevo debate, el cual tendrá lugar entre la primera y segunda semana posterior a la primera votación.

Artículo 3º. Temas para debatir. El Consejo Nacional Electoral, con asesoramiento de organizaciones del ámbito académico y de la sociedad civil comprometidas con la promoción de los valores democráticos, convocará a los candidatos o representantes de las organizaciones políticas participantes, a una audiencia destinada a acordar el reglamento de realización de los debates, los moderadores de estos y los temas a abordar en cada uno de ellos. En todos los casos, a falta de acuerdo entre las partes, la decisión recaerá en el Consejo Nacional Electoral. El acta de la audiencia deberá hacerse pública.

Parágrafo. El Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con sus competencias, reglamentará la materia dentro de los tres (3) días siguientes al cierre de la inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República, señalando como mínimo la forma de convocatoria, las reglas del debate y la fecha para la audiencia.

Artículo 4º. Emisión. El debate se realizará y emitirá en el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC). Las señales radiofónicas y televisivas transmitidas por el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) serán puestas a disposición de todos los medios públicos y privados del país que deseen transmitir el debate de manera simultánea, en forma gratuita.

La transmisión deberá contar con mecanismos de accesibilidad tales como lenguaje de señas, subtítulo visible y oculto o los que pudieran implementarse en el futuro.

Durante la transmisión del debate presidencial se suspenderá la publicidad electoral en los servicios de comunicación audiovisual y los anuncios públicos de los actos de Gobierno.

El Consejo Nacional Electoral dispondrá la grabación del debate y su publicación en su página web y contenido audiovisual con el cual cuente la entidad.

Artículo 5º. Modifíquese el numeral primero del artículo 23 a la Ley 966 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 23. Acceso al Canal Institucional y la Radiodifusora Nacional. Durante el periodo de campaña presidencial, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, mantendrán el acceso a los medios de comunicación social en los términos de la ley de

partidos y movimientos políticos. Tendrán los mismos derechos de estos, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia de la República en los términos de la presente ley.

Además de los programas de televisión del Canal Institucional previstos en la ley, durante la campaña presidencial los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia de la República, tendrán derecho a:

1. Realizar tres (3) debates de hasta sesenta (60) minutos cada uno, ~~por parte y a petición conjunta de todos los candidatos presidenciales o de algunos de ellos, con las reglas y sobre los temas que ellos señalen en la petición~~ durante el periodo de campaña presidencial.

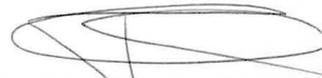
(...)

Artículo 6º. Incumplimiento. Aquellos candidatos que por imperio de lo aquí dispuesto se encuentren obligados a participar de los debates y no cumplan con dicha obligación serán sancionados con la reducción de espacios de publicidad audiovisual, establecidos por el Consejo Nacional Electoral. Dichos espacios se repartirán de manera equitativa entre el resto de los candidatos participantes. Asimismo, el espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato faltante permanecerá vacío junto al resto de los participantes, a fin de denotar su ausencia.

Parágrafo. El Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con sus competencias, reglamentará la materia.

Artículo 7º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Representante:



CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE
 Representante a la Cámara
 Departamento de Cesar

PONENCIA NEGATIVA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 310 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas - IVA.

Bogotá, D. C., marzo de 2023

Doctora

LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA

Presidenta

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia negativa al Proyecto de ley número 310 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas - IVA.

Respetuoso saludo,

Por medio del presente documento, en mi calidad de ponente del proyecto de ley en cita me permito radicar ponencia negativa a la iniciativa, puesto que no encuentro justificación que me satisfaga en el articulado propuesto como pasará a explicar a continuación.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Se trata de un Proyecto de Ley Ordinaria, radicado bajo el consecutivo 310 de 2022 Cámara, que tiene por objeto modificar el artículo 468 del Estatuto Tributario a

partir de una reducción de la tarifa general del impuesto sobre las ventas - IVA.

La autoría del proyecto es de los honorables Representantes Óscar Darío Pérez Pineda, Juan Fernando Espinal Ramírez, Christian Munir Garcés Aljure, Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Juan Felipe Corzo Álvarez, Edinson Vladimir Olaya Mancipe, Carlos Edward Osorio Aguiar, Hernán Darío Cadavid Márquez, José Jaime Uscátegui Pastrana, Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, y de los honorables Senadores Miguel Uribe Turbay, Paloma Susana Valencia Laserna, María Fernanda Cabal Molina, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Enrique Cabrales Baquero, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Esteban Quintero Cardona, Carlos Manuel Meisel Vergara, Germán Alcides Blanco Álvarez, Marcos Daniel Pineda García, Karina Espinosa Oliver, Beatriz Lorena Ríos Cuéllar, José Vicente Carreño Castro, Jonathan Ferney Pulido Hernández, Honorio Miguel Henríquez Pinedo.

El proyecto de ley fue radicado el 30 de noviembre de 2022, según la *Gaceta del Congreso* número 1705 de 2022, y por su objeto y los temas que regula, su trámite debe surtirse en la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

Mediante comunicación del 3 de marzo de 2023, la Secretaría General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, notificó que en compañía de los honorables Representantes Christian Munir Garcés Aljure, Carlos Alberto Carreño Marín y Jorge Hernán Bastidas Rosero, se me había designado como ponente, razón por la que me permito rendir el presente informe.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY RADICADO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 310 DE 2022 CÁMARA

III. COMPARATIVO ENTRE LA NORMA VIGENTE Y EL TEXTO RADICADO

Norma vigente Estatuto Tributario	Texto propuesto Proyecto de ley número 310 de 2022 Cámara
<p>Artículo 468. Tarifa general del impuesto sobre las ventas. <Artículo modificado por el artículo 184 de la Ley 1819 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del diecinueve por ciento (19%) salvo las excepciones contempladas en este título.</p> <p>A partir del año gravable 2017, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así:</p> <p>a) 0.5 puntos se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud;</p> <p>b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. Con el propósito de preservar y mejorar la capacidad adquisitiva de los colombianos y contribuir a combatir la creciente inflación que afecta desproporcionalmente a las personas de menores recursos, la presente ley tiene por objeto modificar el artículo 468 del Estatuto Tributario a partir de una reducción de la tarifa general del impuesto sobre las ventas y así contribuir a la equidad y progresividad del sistema impositivo.</p> <p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 468 del Estatuto Tributario, el cual quedará así a partir del primero (1) de enero de 2023:</p> <p>La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del dieciséis por ciento (16%) salvo las excepciones contempladas en este título.</p> <p>A partir del año gravable 2023, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así:</p> <p>a) 0.5 puntos se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud.</p> <p>b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.</p> <p>Artículo 3°. Modifíquese cualquier referencia a la tarifa general del impuesto sobre las ventas en el Estatuto Tributario a la tarifa general del impuesto sobre las ventas en el Estatuto Tributario para que quede en el dieciséis por ciento (16%).</p>

por medio del cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas - IVA.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Con el propósito de preservar y mejorar la capacidad adquisitiva de los colombianos y contribuir a combatir la creciente inflación que afecta desproporcionalmente a las personas de menores recursos, la presente ley tiene por objeto modificar el artículo 468 del Estatuto Tributario a partir de una reducción de la tarifa general del impuesto sobre las ventas y así contribuir a la equidad y progresividad del sistema impositivo.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 468 del Estatuto Tributario, el cual quedará así a partir del primero (1°) de enero de 2023:

La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del dieciséis por ciento (16%) salvo las excepciones contempladas en este título.

A partir del año gravable 2023, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así:

a) 0.5 puntos se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud;

b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.

Artículo 3°. Modifíquese cualquier referencia a la tarifa general del impuesto sobre las ventas en el Estatuto Tributario a la tarifa general del impuesto sobre las ventas en el Estatuto Tributario para que quede en el dieciséis por ciento (16%).

Artículo 4°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación.

IV. CONSIDERACIONES

Claramente con las reformas actuales, se evidencian los trabajos imparables del Gobierno nacional por aumentar el recaudo de impuestos y el número de contribuyentes, con el fin de financiar un número significativo de beneficios sociales para la población, así como ejecutar efectivamente su Plan Nacional de Desarrollo, que entre otras cosas, tal y como está planteado, busca disminuir la pobreza extrema, disminuir la mortalidad de niños por desnutrición, avanzar en la restitución y titulación de las tierras, reducir el número de hogares con déficit habitacional en el país, ampliar la cobertura en educación, un proceso de restauración, recuperación y rehabilitación de ecosistemas degradados, entre otros programas que requerirán de un buen cimiento económico para ser ejecutados.

Tal y como lo traje a colación en una ponencia anterior, que buscaba la reducción de un impuesto en su momento, la Universidad EAFIT, a través de su consultorio contable, en un boletín denominado “EL DEBER DE CONTRIBUIR” ha definido de forma muy básica y aterrizada lo siguiente, que nos sirve y aporta para enriquecer también este debate:

(...)

Todos los ciudadanos tenemos el deber constitucional de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. (Constitución Política de Colombia artículo 95 numeral 9).

El pago de tributos constituye un deber ciudadano indispensable para una redistribución del ingreso y para alcanzar los propósitos de una sociedad justa y equitativa.

2. La justicia y equidad como principios tributarios

Un sistema tributario es conjunto de principios, reglas y normas legales relativas a los tributos, vigentes en un país en una época o momento determinado.

Cuando las normas no están precedidas de principios, o no tienen la debida armonía o cumplen con los requisitos de un verdadero sistema, se le califica de un “simple régimen tributario”. Para que exista un sistema tributario se necesita el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- *Reconocimiento de principios.*
- *Codificación de las normas tributarias.*
- *Administración tributaria especializada.*
- *Jueces imparciales que diriman las controversias.*
- *Existencia de un “estatuto del contribuyente”, que señale sus derechos, obligaciones y deberes.*

Bajo el principio de justicia, el Estado no puede aspirar a que al contribuyente se le exija más de aquello con lo que la misma ley ha querido que coadyuve a las cargas públicas de la Nación.

Por otro lado, el principio de equidad se entiende como la obligación de gravar en igual forma a todos los sujetos que se encuentren en la misma condición (igualdad entre los iguales).

(...)

No me opongo de ninguna manera, a que se establezcan medidas para amortiguar las cargas de los ciudadanos con respecto a los impuestos y contribuciones que traen consigo un peso económico considerable, sin embargo, cuando releemos el contexto de redistribución del ingreso, nos damos cuenta de que estas cargas implican una devolución (en cierta medida) de lo aportado por parte del contribuyente, ya sea con el funcionamiento y manejo de las entidades que prestan

los servicios públicos, los servicios de Estado, así como con los programas de beneficios sociales para ayudar a las personas más necesitadas, esas que no tienen acceso a todas las garantías y a los mínimos vitales a los que tienen acceso las personas caracterizadas por ser grandes contribuyentes en el país.

Tanto así, que la Corte en el año 2019, mediante Sentencia C-571, cuando un anterior gobierno presentó el aumento del IVA en 3 puntos, Ley 1819 de 2016, afirmó:

“(…)

Son varias las razones que han llevado a la Corte a concluir que tal tipo de tributos se encuentran ajustados a la Constitución, entre estas que: (i) la adquisición de un bien o servicio gravado indica que quien lo adquiere, tiene la capacidad de contribuir con el respectivo gravamen; (ii) quien más consume, más aporta; (iii) las personas gozan de libertad para adquirir o no adquirir bienes o servicios gravados; y (iv) el significado del IVA para la progresividad del sistema tributario se concreta no solo en cuanto al aporte que se paga sino también en cuanto a la distribución de los beneficios que se obtienen en razón del gasto público financiado por el pago de dicho impuesto.

(...)

El mandato de progresividad del sistema tributario no puede reducirse al análisis de los tributos de manera independiente, sino que debe comprender el impacto de estos en la integralidad del sistema, el cual debe propender por adoptar medidas que generen que los contribuyentes aporten al sostenimiento de las políticas de Estado y reciban sus beneficios dependiendo de su capacidad económica.

(...)

La Corte concluye que en ejercicio del amplio margen de libertad que le asiste al Legislador para imponer tributos resulta razonable que se haya incremento la tarifa del IVA en 3 puntos porcentuales, dado que ello no introduce una “dosis de manifiesta regresividad” en el sistema tributario, pues no solo persigue una finalidad legítima, sino que compensa los esfuerzos realizados por las personas con menores ingresos con una mayor inversión social de la que son principales beneficiarios”.

De lo anterior resaltamos que, a pesar de generarse una carga impositiva a los contribuyentes, en el fondo es una carga que tarde o temprano va a ser en cierta manera “reintegrada” con los beneficios, programas y demás que el gobierno pone a disposición de la población en general.

También es importante exponer el reflejo positivo del aumento de estos 3 puntos del IVA en el año 2017, donde la mayor contribución al crecimiento en el recaudo fue por este concepto, que pasó de registrar 25,7 billones de pesos en 2016 a 31,9 billones en 2017, **una variación positiva de 24%**.

La iniciativa que nos fue puesta en conocimiento tiene una intencionalidad que es sana y que obedece a bajar una carga impositiva a los contribuyentes, sin embargo si guardamos coherencia con la Reforma Tributaria que fue aprobada en el año 2022, no podemos entrar a desfinanciar programas y demás, disminuyendo radicalmente 3 puntos en uno de los impuestos más importantes del país, deberíamos por el contrario, revisar los sectores que se han visto realmente afectados por la situación económica actual, como el sector turístico y hotelero, y proponer para ellos alternativas y beneficios con la carga impositiva, pero que probablemente será discusión en un proyecto de ley diferente.

Ante la cantidad de situaciones evidenciadas y mencionadas, no encuentro que el texto tal y como está propuesto tenga viabilidad jurídica y práctica.

V. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente propongo a los miembros de la comisión que se archive el **Proyecto de ley número 310 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas - IVA.**

Atentamente,


ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Alianza Verde

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 29 de marzo de 2023. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley N°310 de 2022 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA TARIFA DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS - IVA", suscrita por el Honorable Representante a la Cámara ELKIN OSPINA OSPINA, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la gaceta del congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

C O N T E N I D O

Gaceta número 287 - miércoles 12 de abril de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de ley estatutaria número 353 de 2023 Cámara, por medio del cual se establece la práctica obligatoria de un dictamen médico integral anual para el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Gobernadores y los Alcaldes y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley estatutaria número 355 de 2023 Cámara, por medio del cual se crea la obligación de asistir a debates presidenciales a los candidatos, se modifica la Ley 966 de 2005 y se dictan otras disposiciones..... 16

Ponencia negativa al proyecto de ley número 310 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas - IVA. 28