



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 750

Bogotá, D. C., martes, 25 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 072 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se adicionan dos artículos a la Constitución Política.

Honorable Representante

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 Cámara, por medio del cual se adicionan dos artículos a la Constitución Política.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate ante la comisión que usted preside al Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 Cámara, por medio del cual se adicionan dos artículos a la Constitución Política.

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Gubernamental

Autores: Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, y Ministra de Justicia y del Derecho, Gloria María Borrero Restrepo.

Fecha de radicación: 8 de agosto de 2018

Publicación: El Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 Cámara, se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 665 de 2018.

CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En el orden constitucional colombiano no existe un concepto de lo que es delito político, así como tampoco de aquellos delitos que pueden ser considerados conexos a los delitos políticos.

Al respecto son decisiones judiciales las que han aportado elementos útiles para determinar lo que debe considerarse delito político, no en un intento de definirlo, sino para determinar los límites que tendría el legislador al emplear un concepto así de indeterminado. Es decir, sentencias de la Corte Suprema de Justicia –en vigencia de la Constitución de 1886–, así como de la Corte Constitucional han aportado elementos en casos en que el legislador ha decidido excluir ciertos delitos del ámbito de los delitos políticos, para los precisos efectos de la concesión de amnistías o indultos.

En este sentido encontramos que los delitos políticos se han caracterizado como aquellas conductas que, lejos de perseguir un fin egoísta, tienen como motivación principal el mejoramiento de la situación social en general. Por esto, aunque por los medios equivocados –a través de conductas que son delictivas– quieren instaurar un orden constitucional y legal que redunde unas mejores condiciones para todos los miembros de la sociedad. No es otra la razón para encontrar una motivación o un fin altruista en su realización. En la Sentencia C-695 de 2002 se recordó que el trato privilegiado dado al delito político se presenta “[e]n consideración a los fines

altruistas de mejoramiento social que subyacen a él. Ese tratamiento privilegiado consiste en la concesión de amnistías e indultos a los autores o partícipes de tales delitos y en la exclusión, entre las inhabilidades para ocupar altas dignidades estatales, de la existencia de condenas por delitos políticos”.

Que la Constitución no aporte mayores elementos en su definición, no significa que en nuestro orden constitucional no existan –o puedan establecerse– límites a la libertad del Congreso para reconocer ciertas conductas como delitos políticos para los específicos propósitos de reconocer amnistías o indultos.

En este sentido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en Sentencia C-456 de 1997, al estudiar sobre la posibilidad general que preveía el Código Penal de 1980 de conceder amnistías e indultos por lesiones y muertes producidas en combate, estableció que “[e]l trato favorable a quienes incurrían en delitos políticos está señalado taxativamente en la propia Constitución. Por lo mismo, el legislador quebranta esta cuando pretende legislar por fuera de estos límites, ir más allá de ellos. (...) En todo caso, a la altura del tiempo presente y de los desarrollos constitucionales del país, dando por descontada la existencia de la delincuencia política –a su modo contemplada en la misma Constitución–, lo que todavía le presta apoyo a la consagración de un régimen menos severo para el delito político son los ideales que encarnen los rebeldes, **no así el recurso constante a la violencia que los caracteriza. Por lo demás, la tendencia que se observa en el mundo es la de no amparar bajo el concepto del delito político las conductas violentas**” –negrilla ausente en texto original–. En esta ocasión se consideró que el legislador había excedido el concepto de delito político, pues había incluido conductas de una violencia excesiva e injustificada, razón por la que declaró inexecutable una interpretación excesivamente amplia del concepto delito político.

Otro tanto ocurre con los delitos conexos, para cuya determinación se ha entendido que deben tenerse en cuenta los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, tal y como ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Al respecto manifestó la ya citada Sentencia C-695 de 2002 “[c]uando el constituyente determina el ámbito de aplicación de la amnistía y del indulto, lo circunscribe a los delitos políticos por oposición a los delitos comunes. No obstante, guarda silencio en relación con los delitos conexos. De este modo, si se tiene en cuenta que, como se lo expuso, al legislador le asiste una amplia capacidad de configuración normativa siempre que se ejerza dentro de los límites constitucionales, es claro que de esa capacidad hace parte la posibilidad de extender tales beneficios a los delitos conexos con los delitos políticos. **No obstante, se trata de una facultad que, como cualquier otra, también está**

sometida a límites superiores, fundamentalmente los criterios de razonabilidad e igualdad. De acuerdo con estos criterios, el legislador no puede extender arbitrariamente esos beneficios a conductas ajenas a su naturaleza, ni tampoco realizar inclusiones o exclusiones que comporten un tratamiento diferenciado injustificado” –negrilla ausente en texto original–. Posición expresamente reiterada en la Sentencia C-577 de 2014, cuando se refirió a la conexidad de ciertas conductas al delito político para efectos de la concesión de amnistías e indultos.

Siendo este el marco constitucional, es necesario hacer una breve referencia a los parámetros constitucionales que existen respecto de cada una de estas conductas.

Delito de Secuestro

Lo primero que debe decirse es que actualmente el delito de secuestro NO puede ser objeto de amnistía ni indulto. En este sentido, la situación en que se encuentra el secuestro es acorde con los parámetros internacionales existentes¹ y con la

¹ Al respecto, resulta conducente mencionar las exigencias que respecto del delito del secuestro existen en el orden internacional vinculante en nuestro Estado:

1. La Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo y configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando estos tengan trascendencia internacional (Ley 195 de 1995), en su preámbulo, inciso 2°, manifiesta que el secuestro de personas es un delito común grave, por su parte, el artículo segundo, de este mismo tratado, reconoce que el secuestro se considera un delito común de trascendencia internacional, por lo tanto, se excluye su naturaleza de delito político o conexo.

2. La Convención Internacional contra la Toma de Rehenes (Ley 837 de 2003), en el preámbulo, inciso 4°, manifiesta que toda persona que cometa el delito de toma de rehenes deberá ser sujeta a juicio o a extradición, con lo cual afirma su naturaleza y tratamiento de delito común, por su parte, el artículo 8°, inciso primero del mismo tratado, establece que el Estado, que no conceda la extradición por dicho delito, “estará obligado a someter el caso a las autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento, sin excepción alguna”, y al final del inciso, destaca que las autoridades “tomaran decisión con respecto al delito en las mismas condiciones que las aplicables a los delitos comunes de carácter grave de acuerdo con el derecho de tal Estado”. De lo anterior, se concluye que es un delito común, no considerado de naturaleza especial alguna.

3. La Convención Interamericana contra el Terrorismo (Ley 1108 de 2006), en su artículo 2°, considera como delito, la toma de rehenes, a los fines de dicho tratado, y en relación con su naturaleza, el artículo 11, prevé que “ninguno de los delitos establecidos en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2° se considera como delito político o delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos. En consecuencia, una solicitud de extradición o de asistencia jurídica mutua no podrá denegarse por la sola razón de que se relaciona con un delito político o con un delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos”.

4. De acuerdo con el Derecho Internacional los crímenes de Guerra y Lesa Humanidad, no son amnistiables, y son imprescriptibles, de acuerdo con lo anterior:

libertad, como bien constitucional protegido por nuestro orden jurídico.

Valga resaltar que, como común denominador, se tiene que el secuestro debe ser considerado como un delito común e, incluso, el artículo 11 de la Convención contra el Terrorismo –Ley 1108 de 2006– expresamente consagra la prohibición de considerarlo como delito político o delito conexo al delito político.

Criterios que están en armonía con otros valores de la Constitución, tal y como recordó la reciente Sentencia C-007 de 2018 al estudiar el artículo 23 de la Ley 1820 de 2017, referente a las conductas excluidas de amnistía e indulto. Al respecto consagró “[e]n el caso objeto de estudio, la Sala considera importante indicar que las leves diferencias que se observan en la Ley 1820 de 2016 al hablar del móvil del delito político no implican un desconocimiento de la Constitución, por dos razones. (...) En el artículo 23, *ibidem*, esta norma sirve de criterio orientador a los jueces de la JEP quienes, en el escenario judicial, podrán utilizar el criterio, manteniendo presente la obligación de no beneficiar delitos comunes en las amnistías e indultos a su cargo” –negrilla ausente del texto original–.

Por estas razones se concluye que respecto del delito del secuestro, el proyecto de Acto Legislativo:

- i. Es coherente con los parámetros derivados de tratados internacionales vigentes en nuestro orden jurídico, en el sentido de entender el delito de secuestro como un delito común.
- ii. Consagra, con rango constitucional, un contenido que se ha encontrado como determinante en los límites del legislador para el reconocimiento de los delitos políticos y los conexos a ellos.

Delitos relacionados con la fabricación, tráfico y porte de estupefacientes

La propuesta que incluye el Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 se ajusta a los lineamientos mostrados en la jurisprudencia constitucional, así como a los objetivos planteados

En el Estatuto de Roma, la conducta individual de secuestro puede ser cometida como Crimen de Guerra, cuando se cometa “como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes”, tal como lo señala el artículo 8°, numeral 1. La conducta individual del secuestro se encuentra estipulada en el numeral 2, literal a) numeral VIII), del Estatuto de Roma como toma de rehenes.

El Estatuto de la Corte Penal Internacional, también prevé el secuestro como modalidad del Crimen de Lesa Humanidad, cuando se lleva a cabo la conducta de “desaparición forzada de personas”, tal como lo establece el artículo 7°, numeral 2, literal i), del Estatuto de Roma. Siempre y cuando se cometa como parte de un ataque sistemático o generalizado en contra de la población civil y con conocimiento de dicho ataque.

en la política para combatir el fenómeno del narcotráfico, por parte del Estado colombiano.

En efecto, en un primer momento, la Corte Constitucional en Sentencia C-689 de 2002 consagró que la tipificación de delitos relacionados con el narcotráfico no solo protege bienes jurídicos como la seguridad pública y el orden económico y social, sino que además, busca preservar la salud pública y el cuidado integral de la salud personal y de la comunidad.

Así, el Estado colombiano tiene que emprender todas las acciones jurídicas y políticas en aras de proteger a la salud pública ante vulneraciones a raíz de conductas que tengan relación con el narcotráfico. Dicho compromiso, viene dado, asimismo, por disposiciones internacionales que ha ratificado Colombia.

Precisamente, la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, ratificada por la Ley 67 de 1993, dispone, en su artículo 2°, que “en el cumplimiento de las obligaciones que hayan contraído en virtud de la presente Convención, las Partes adoptarán las medidas necesarias, comprendidas las de orden legislativo y administrativo, de conformidad con las disposiciones fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos”. En adición, el numeral 2 del artículo 3° consagra lo siguiente: “[a] reserva de sus principios constitucionales y a los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el consumo personal en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971”.

A raíz de lo anterior, el Estado colombiano ha tipificado ciertas conductas que guardan relación con el fenómeno del narcotráfico. En efecto, el Código Penal, Ley 599 de 2000, tipifica, entre otras, las siguientes: Conservación o financiación de plantaciones (artículo 375), tráfico o porte de estupefacientes (artículo 376), destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377), estímulo al uso ilícito (artículo 378), Suministro o formulación ilegal (artículo 379), Suministro o formulación ilegal de deportistas (artículo 380), Suministro a menos (artículo 381), Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos (artículo 382), Porte de Sustancias (artículo 383), entre otros.

No obstante, dadas las anteriores tipificaciones de conductas penales, es menester que el Estado colombiano continúe con la implementación de políticas normativas en aras de cerrar posibilidades o puertas que animen un tratamiento benévolo con estos delitos.

Precisamente, el presente Proyecto de Acto Legislativo busca que las personas naturales que se dedican a las actividades relacionadas con la fabricación, el tráfico o porte de estupefacientes (narcotráfico) no sean beneficiados con amnistías e indultos, ni se entienda que estas conductas son conexas al delito político. Con esto se protegen valores constitucionales como la seguridad, el orden social y económico y, principalmente, la salud pública y el cuidado integral de la salud de las personas y de la comunidad.

Por esto resulta, no sólo coherente desde la perspectiva constitucional, sino conveniente desde una perspectiva política que las conductas relacionadas con la fabricación, tráfico y porte de estupefacientes puedan ser investigadas, juzgadas y sancionadas por quienes integran el sistema judicial colombiano. Una posición distinta, sería claudicar ante quienes no dudaron en realizar una conducta que destruye de muy diversas formas los cimientos de nuestra sociedad, con el objeto de financiar las actividades también delictivas, aunque realizadas con una motivación altruistas.

En este sentido, vale resaltar que:

- i. El Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2017 resulta elemento clave en la política criminal del Estado colombiano, a la vez que envía un mensaje claro de cara a las futuras negociaciones de paz que entable el Gobierno con grupos subversivos.
- ii. No contradice ningún elemento que pueda entenderse definitorio de nuestro orden constitucional, respecto de la naturaleza de las conductas relacionadas con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes.

Como corolario de la anterior explicación del proyecto, es prudente tener presente que el mismo se refiere a las precisas consecuencias del delito político como fundamento de amnistías o indultos. *Contrario sensu*, su contenido no afecta otras consecuencias que el delito político tiene en nuestro ordenamiento y que resultan útiles en desarrollo de un eventual proceso de paz, como son la prohibición de extradición y la participación en política, tal y como distinguió la Corte Constitucional en la reciente Sentencia C-577 de 2014.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El Proyecto de Acto Legislativo presentado plantea una propuesta que responde al sentir del pueblo colombiano y, además, desarrolla mandatos del orden internacional, por lo que se aprecia como una regulación no sólo pertinente, sino coherente dentro del sistema constitucional colombiano.

Con el exclusivo ánimo de contribuir a estos objetivos, se proponen unas modificaciones al mismo, que pasan a explicarse.

En aras de una mayor coherencia y rigor técnico, los dos artículos originales del proyecto fueron

reunidos en un solo artículo. Esto por cuanto, desde una perspectiva de técnica legislativa el mensaje contenido tenía unidad temática y coherencia regulatoria, por lo que esta acción ayuda a la comprensión y claridad del contenido del proyecto.

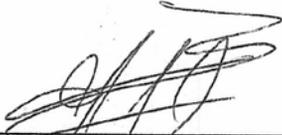
Adicionalmente, se propone que la modificación se entienda realizada al numeral diecisiete (17) del artículo 150 de la Constitución, pues es esta la disposición que consagra la regla general sobre el delito político **para los precisos efectos de la concesión de amnistías e indultos**. En tanto el Proyecto 072 Cámara de Representantes adicionaría una excepción a la regla general, considero que, por coherencia y claridad de consagración –en términos de técnica legislativa–, debe proponerse como un segundo inciso a dicho numeral.

Finalmente, atendiendo el tenor de las modificaciones anteriormente enunciadas, propongo que se cambie el título del proyecto de AL, para acoger el tenor de las mismas. En este sentido, el título reflejaría el preciso artículo que debe modificarse en la actual Constitución.

PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones y de acuerdo con los requisitos establecidos en Ley 5ª de 1992, solicito muy atentamente a los señores miembros de la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018, *por medio del cual se adicionan dos artículos a la Constitución Política*, en los términos presentados en las modificaciones propuestas.

Cordialmente.



EDWARD DAVID RODRIGUEZ R
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 072 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cá-

mara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.

En ningún caso el delito de secuestro, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos, amnistía o indulto.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,
Cordialmente,



EDWARD DAVID RODRIGUEZ R
Ponente

* * *

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA
PRIMER DEBATE PROYECTO
DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 074
DE 2018-CÁMARA**

por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa, de iniciativa gubernamental.

Bogotá, D. C., septiembre 19 de 2018

Señor Representante
SAMUEL HOYOS MEJÍA
Presidente Comisión Primera
Cámara de Representantes
Ciudad

**Referencia: Informe de Ponencia Negativa
Primer Debate Proyecto de Acto Legislativo
número 074 de 2018 Cámara**

Señor Presidente:

De conformidad con el encargo impartido por usted y estando dentro del término previsto para el efecto, se somete a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el informe de ponencia para primer debate correspondiente al Proyecto de Acto Legislativo número 074 de 2018 Cámara, *por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa, de iniciativa gubernamental.*

El proyecto de acto legislativo presentado a consideración del honorable Congreso de la

República busca limitar la reelección de cuerpos colegiados de elección directa, de forma que sus integrantes solo puedan reelegirse dos veces a la misma corporación, mediante la modificación del artículo 133 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

Artículo 1°. El artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 133. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa podrán ser elegidos por máximo tres (3) períodos en la misma corporación; estos representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

Si bien el proyecto se fundamenta en una aparente búsqueda de la renovación y las oportunidades de participación política, al forzar el reemplazo necesario de los ediles, concejales, diputados y congresistas que han ocupado una curul en las respectivas corporaciones durante tres períodos, desconoce la esencia del funcionamiento del sistema democrático y del fundamento de la representación.

Nótese cómo la propuesta conlleva la equiparación implícita de la continuidad de los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular con la limitación de la continuidad del Ejecutivo y la supresión de la llamada puerta giratoria entre los magistrados de las cortes y los organismos de control. Sin embargo, omite el proyecto de acto legislativo que los congresistas no son ni nominadores ni ordenadores del gasto, como acontece con los cargos de elección del Ejecutivo, y deben su designación a la voluntad popular y no a la decisión de una camarilla cerrada como acontece con la elección de los magistrados de las cortes.

Por el contrario, voces doctrinarias bastante autorizadas fundamentan la justificación de la reelección consecutiva e indefinida de los integrantes del órgano legislativo, las cuales se compendian en los siguientes argumentos que compartimos en su integridad y que nos llevan a proponer que la presente iniciativa de reforma a la Constitución sea archivada:

- “a) La ventaja que de manera más recurrente es señalada, es que la reelección de los legisladores les impone mantener un vínculo más estrecho con sus electores de quienes dependerá, en su momento, una eventual ratificación electoral en el cargo. Lo anterior trae consigo un mejor y más intenso ejercicio de rendición de cuentas en el que el elector a través de su voto manifiesta su aprobación o rechazo a la actuación, en general, de un partido por su desempeño político y, en par-

ticular, la de sus representantes. La reelección legislativa puede constituirse, así, en un mecanismo que fomente y fortalezca las relaciones de confianza que deben mediar entre diputados y senadores y los electores, al permitirles a estos últimos un mayor conocimiento y cercanía con los integrantes de los órganos del Congreso;

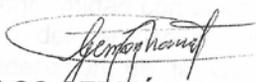
- b) La posibilidad de la reelección inmediata fomenta la responsabilidad de los representantes populares al imponerles, si aspiran a ser reelectos en el cargo, el mantener el vínculo y contacto permanente con los ciudadanos de la demarcación territorial por la que fueron electos, pues de la cercanía con ellos depende, en buena medida, la base de respaldo que les permita volver a contender por el cargo que ocupan en una siguiente ronda electoral;
- c) En tercer término, la reelección consecutiva permitirá la formación de legisladores más profesionales, permitiendo que el conocimiento acumulado respecto de las funciones y las prácticas parlamentarias adquiera mayor importancia y se reduzca la curva de aprendizaje que se impone a los legisladores que ocupan el cargo por primera vez al permitir la coexistencia de legisladores que repiten en el encargo y acumulan el bagaje de la experiencia que su permanencia les proporciona. Lo anterior se traducirá en un mejor aprovechamiento del tiempo que, sin duda, redundará en una mejor calidad del trabajo parlamentario;
- d) Adicionalmente, la estabilidad en el encargo legislativo que podría generar la reelección inmediata, probablemente traiga consigo mejores condiciones de gobernabilidad en los contextos de falta de mayorías parlamentarias predefinidas y de “gobiernos divididos” que trajo consigo el fortalecimiento y la acentuación del pluralismo y diversidad política que operó en el país en los últimos tres lustros. En efecto, la posibilidad de que los legisladores sean reelectos de manera inmediata propiciaría la existencia de interlocutores más ciertos y permanentes, y que los puentes de diálogo y comunicación, que son indispensables para lograr una gobernabilidad democrática, sean más estables y no tengan que reconstruirse al inicio de cada legislatura.”¹

La reelección de los congresistas es un elemento consustancial al derecho democrático de los ciudadanos a elegir y ser elegidos, y es un medio apropiado para la profesionalización de actividad de los legisladores. A través del mecanismo de la reelección, el elector está en posibilidad de castigar o premiar de manera directa el desempeño de sus representantes en la siguiente elección, en la medida en que constituye una herramienta para responsabilizar a los legisladores por su desempeño, tanto de manera individual, como en su condición de miembros de una organización política.

PROPOSICIÓN:

Con base en las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el Proyecto de Acto Legislativo número 074 de 2018 Cámara, *por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa.*

Atentamente,


CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
 Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 074 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa.

Bogotá, D. C., septiembre 20 de 2018

Señor

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente
 Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 074 de 2018 Cámara.

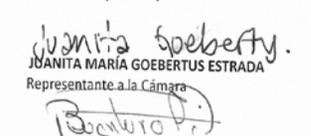
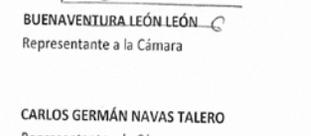
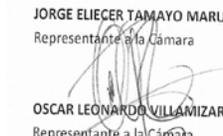
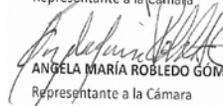
Respetado Presidente:

Atendiendo la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y en virtud de las facultades constitucionales y las establecidas en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos poner a consideración de los Honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 074 de 2018 Cámara, *por medio del cual se limitan los períodos*

¹ SOTO FLORES, Armando. Reflexiones en torno a la reelección de los senadores y diputados del Congreso de la Unión como consecuencia de la reforma política. Compromiso del Congreso de la Unión 2012-2018. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932014000200011.

de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa.

Cordialmente,

 GABRIEL SANTOS GARCÍA Representante a la Cámara (Coordinador ponente)	 OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN Representante a la Cámara (Coordinador ponente)
DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA Representante a la Cámara	 JUANITA MARÍA GOEBERTUS ESTRADA Representante a la Cámara
JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara	 BUENAVENTURA LEÓN LEÓN Representante a la Cámara
 OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES Representante a la Cámara	CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO Representante a la Cámara
 ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ Representante a la Cámara	LUIS ALBERTO ALBAN BURBANO Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA APROBACIÓN EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 074 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa.

En atención a la designación hecha por la por la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de acto legislativo de referencia, previas las siguientes consideraciones.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 8 de agosto de 2018 se radicó en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de Acto Legislativo número 074 de 2018 Cámara *por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa*, iniciativa de la Ministra del Interior, doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara y conforme a lo señalado en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, el 28 de agosto de 2018, fuimos nombrados como ponentes Óscar Sánchez León, Gabriel Santos García, David Ernesto Pulido, Buenaventura León, Óscar Leonardo Villamizar, Jorge Eliécer Tamayo, Juanita María Goebertus, Ángela María Robledo, Luis Alberto Albán y Carlos Germán Navas.

Con el propósito de realizar un estudio de constitucionalidad y conveniencia del proyecto, el 18 de septiembre se llevó a cabo en la Comisión Primera una Audiencia Pública, para la cual fueron convocados el Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos, el Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, el Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Concejales, a la Universidad de los Andes, a la

Universidad el Rosario, a la Universidad Sergio Arboleda, a la Universidad Católica de Colombia, a la Universidad Javeriana, a Diputados, Concejales Municipales y Distritales, ediles del país y a la Misión de Observación Electoral (MOE) de los cuales no se recibió excusas ni delegación y solo asistieron José Ricardo Porras Gómez, Diputado de la Asamblea de Cundinamarca y Alejandra Barrios, de la MOE.

Asimismo, se solicitaron conceptos a la Federación Nacional de Concejos, y a la Confederación de Asambleas y Diputados de Colombia sobre el proyecto.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El artículo 133 de la Constitución Política de Colombia, dicta los lineamientos de los cuerpos colegiados y sus actuaciones. Este artículo, está enmarcado en el Capítulo I del Título VI “De la Rama Legislativa”, donde se establece su composición y funciones. El constituyente, en esta ocasión, dictaminó los lineamientos básicos respecto de la Rama Legislativa en sus distintas instancias.

El proyecto de acto legislativo presentado a consideración del Honorable Congreso de la República, busca limitar la elección de cuerpos colegiados de elección directa, de forma que sus integrantes sólo puedan elegirse por máximo tres (3) períodos en la misma corporación, de manera consecutiva o no consecutiva.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El debate sobre la reelección de los funcionarios electos para corporaciones públicas no es nuevo, ha acompañado al pensamiento político desde sus inicios. De esta manera, Aristóteles argumentaba que el ejercicio del poder tiene una influencia corruptora, por lo cual era pertinente la rotación en los cargos públicos; además, el cambio también podría propiciar una ciudadanía que conoce y es competente frente a los temas que la afecta y una mayor participación de los gobernados.

No obstante, solo hasta el siglo XVII, en Inglaterra, la discusión comenzó a adquirir sus matices actuales. En este sentido, algunos pensadores, como John Locke, Genry Neville y Algernon Sydney, defendían el argumento aristotélico sobre la rotación en los cargos públicos; mientras que otros, como David Hume, sostenían que la rotación obligatoria era un incentivo para la incompetencia política y la inestabilidad (Chen y Niou, 2005¹).

Durante el inicio de los Estados Unidos de América, el debate vuelve a surgir, esta vez entre federalistas y anti-federalistas. Los primeros, en especial Alexander Hamilton, se oponían a la rotación obligatoria de los congresistas, y

¹ CHEN, Kong-Pin y NOU, Emerson (2005). “Term Limits as a Response to Incumbency Advantage.” en The journal of politics. 67 (2). Págs. 390-406.

argumentaban que este tipo de medidas limitaban la capacidad de los ciudadanos para elegir a sus representantes, generaban un gobierno ineficaz e inestable políticamente, que creaba una distancia entre legisladores y votantes. Por otro lado, los anti-federalistas sostenían que limitar la reelección se configuraba como una restricción frente a la inherente red del poder y fomentaba una mayor participación de los gobernados (Benjamín y Malbin, 1992²).

Una vez más, este debate vuelve a surgir durante la década de 1990 en Estados Unidos. En esta ocasión, durante un contexto de reivindicaciones populares para construir un gobierno eficaz y mejorar la representación popular. Por esta razón, a diferencia de las ocasiones anteriores, la discusión estuvo acompañada de algunas reformas institucionales. Por ejemplo, en 1990, mediante una iniciativa popular, se limitaron los términos de los mandatos de los representantes de los Estados de California, Oklahoma y Colorado; mientras que, en 1992, diez Estados más aprobaron legislación para limitar tanto el mandato de los representantes federales como de sus legisladores estatales. No obstante, las medidas para limitar los términos de los representantes federales fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Estados Unidos.

En la actualidad, el debate se ha sistematizado bajo el modelo del *efecto de la incumbencia*³ sobre los políticos, desarrollado por autores como Ferejohn (1986), Persson and Tabellini (2000), Besley y Case (1995), Besley y Burgess (2002), y Besley (2005). De manera general, este modelo predice que la posibilidad de hacerse reelegir, genera en los políticos incentivos para alinear sus preferencias con aquellas de los ciudadanos y se abstengan de comportamientos de búsqueda de rentas individuales. En este sentido, sostienen que los políticos que buscan hacerse reelegir serán menos corruptos que aquellos que no tienen esta posibilidad (Pereira et al.; 2008⁴).

² BENJAMIN, G. y MALBIN, M. (1992) *Limiting Legislative Terms*. Washington D. C., Congressional Quarterly Press.

³ Los términos Efectos de Incumbencia e Incumbente son traducciones literales de “Incumbency Effect” e “Incumbent” que se encuentran en la doctrina norteamericana, que cuenta con un amplio desarrollo sobre el tema. Su poco uso en el debate en español, se debe a que en inglés “Incumbency Effect” tiene como uno de sus significados “el efecto o las ventajas asociadas al ejercicio de un cargo durante un periodo determinado”; mientras que en castellano, la palabra “incumbencia” alude exclusivamente al “deber u obligación de hacer algo”. Realizada esta aclaración, el presente informe utilizará el concepto de “Efecto de Incumbencia” desde su acepción en inglés.

⁴ PEREIRA, C., et al. (2008). “The Corruption-Enhancing Role of Re-Election Incentives? Counterintuitive Evidence from Brazil’s Audit Reports.” en *Political Research Quarterly*, University of Utah.

Ahora bien, el funcionamiento del modelo anterior depende de la existencia de mecanismos fuertes y eficientes para el seguimiento y control de las acciones de los políticos por parte de la ciudadanía o de otros sectores del gobierno. Considerando lo anterior, los opositores a una reelección indefinida manifiestan que, cuando no existen mecanismos serios de rendición de cuentas, los políticos tienen incentivos para llevar a cabo prácticas de corrupción. Lo anterior sucede, cuando al estimar las posibilidades de ser investigados o sancionados y las posibles ganancias de los actos de corrupción, estas últimas sobrepasan a las primeras.

Por otro lado, los detractores de la reelección también argumentan que existen mayores privilegios frente a cargos penales, cuando se es un político elegido que cuando no. En este sentido, los políticos incumbentes que han cometido actos de corrupción harán todo lo posible por obtener la reelección y mantenerse en sus puestos para no perder estos privilegios. Al contrario, cuando no existe la reelección indefinida, los políticos tendrán menores incentivos para la corrupción, ya que existe la posibilidad que los gobiernos futuros realicen retaliaciones exponiendo cuando han tenido un mal comportamiento (Pereira et al.; 2008⁵).

De esta manera, en la reelección de funcionarios en corporaciones públicas debe tener en cuenta que, si no existen mecanismos de rendición de cuentas, existen grandes incentivos para la corrupción. Cuando la competencia política es muy reñida, los políticos incumbentes tendrán mayores incentivos para buscar rentas y utilizarlas en la compra de votos, ya que así se podrán mantener en su puesto; igualmente, cuando existe una situación de corrupción generalizada y privilegios para los políticos en materia criminal, los incumbentes tienen mayores incentivos para buscar la reelección dado que tienen una mayor posibilidad de protegerse frente a futuras sanciones. En últimas, la posibilidad de reelegirse en lugar de ser un mecanismo para alinear los incentivos de los políticos con la ciudadanía, termina teniendo el efecto contrario, a saber, la superposición de los intereses privados a los de la población.

Además de los problemas referidos a la corrupción, el efecto de incumbencia puede generar una competencia desigual en los procesos democráticos; es decir, los políticos incumbentes tienen diferentes ventajas que los favorecen y aumentan la probabilidad de ser elegidos, frente a los actores nuevos. Algunas de las ventajas existentes son:

- Privilegios de la Oficina: la asignación de dinero para contratación de personal o la existencia de cupos indicativos. Por ejemplo, en el caso chileno consiste en “una suma

⁵ *Ibíd.*

mensual de recursos públicos que el parlamentario puede destinar a determinados usos (...). En la práctica, la gran mayoría de los parlamentarios destina casi todo a financiar oficinas distritales y sueldos de personal de apoyo que trabaja para su reelección.” (Valdes y Soto; 2009)⁶.

- **Tiempo:** Los incumbentes, a diferencia de los desafiantes, pueden dedicar la totalidad de su tiempo a su trabajo político. Por el contrario, generalmente, un candidato desafiante deberá combinar su trabajo político con el ejercicio de una profesión que le permita reunir los fondos necesarios para hacer frente a la campaña electoral.
- **Visibilidad:** Los candidatos incumbentes son casi universalmente reconocidos en sus distritos electorales. Haber competido en campañas electorales anteriores con el consecuente éxito y, a continuación, servir en el Parlamento durante el período correspondiente, otorga a los candidatos incumbentes una connotación que generalmente carecen los candidatos desafiantes.
- **Organización de campaña:** cada candidato incumbente que aspira a la reelección ha competido en, al menos, una campaña electoral anterior con éxito consecuente, para ocupar el cargo que actualmente ostenta. Esto significa que, entre otros aspectos, el parlamentario incumbente tiene una inestimable experiencia en la gestión y desarrollo de una campaña electoral. También significa comúnmente que los candidatos incumbentes han generado un equipo de voluntarios listo y dispuesto para el trabajo en campaña. Todos estos conocimientos y herramientas de trabajo frecuentemente tardarán un mayor tiempo en ser adquiridos por el candidato desafiante.

Bajo estos lineamientos, los detractores de una reelección indefinida manifiestan que esta práctica puede provocar distorsiones en el proceso democrático, llegando a afectar el pleno ejercicio de las garantías constitucionales. Es decir, sostienen que los adversarios en la competencia electoral no tienen las mismas condiciones para rivalizar con aquellos que buscan la reelección.

En suma, la posibilidad de reelección en los cargos públicos en general y, la reelección parlamentaria en particular, significa una importante herramienta para manifestar la soberanía popular, premiando o castigando, a través del voto, a sus respectivos representantes para ejercer un nuevo período, y garantizar la

democracia. Pero en contraste, en el contexto de las democracias contemporáneas, la reelección ha significado una importante barrera de entrada para que nuevos actores puedan incorporarse en la actividad política de cada país. De este modo, la reelección indefinida tiene como efecto dificultar la rotativa de las elites gobernantes, aumentar significativamente los costos para ingresar a la esfera pública, e impedir que las minorías se encuentren efectivamente representadas, todo lo que finalmente atentaría contra el libre e igualitario acceso a los cargos públicos.

En Colombia, el artículo 133 de la Constitución Política, modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo número 1 de 2009, en relación con los cuerpos colegiados, no dispone limitación alguna respecto de la elección de sus miembros, permitiendo así su reelección por períodos indefinidos en el tiempo. Mediante la limitación establecida en el proyecto de acto legislativo objeto de estudio, se busca evitar la perpetuidad en el cargo, dinamizando la rotación y alternancia en el poder, permitiendo de esta manera, ampliar el espectro para la participación política. Con la medida propuesta, se fortalecen las instituciones políticas, que son el sustento de nuestra democracia, evitando la acumulación individual de poder en los diferentes cuerpos colegiados de elección directa en Colombia.

En materia de elegibilidad, la Constitución Política prevé dos posibles escenarios para los cargos públicos. Por un lado, encontramos aquellos cargos que tienen determinado un periodo para su ejercicio, pero pueden ser ejercidos por una sola persona durante varios períodos, sean sucesivos o no, sin que exista una prohibición o una limitación en el número de veces. Por otro lado, encontramos los cargos que, por el contrario, sólo pueden ser ejercidos por una sola vez o durante determinado número de períodos, al cabo de los cuales quien los ha desempeñado no puede aspirar a ocuparlos de nuevo. La Corte Constitucional, ha establecido, en su jurisprudencia, que de estas circunstancias se desprenden los conceptos de elegibilidad e inelegibilidad. En el primero de los supuestos descritos, el candidato es elegible, pues jurídicamente tiene garantizada la posibilidad de volver a postularse y de ser reelegido, hasta que alguna otra causa jurídica, distinta al número de períodos ejercidos, se lo impida. En el segundo supuesto, la persona que ha desempeñado el cargo en el o los períodos constitucionalmente permitidos, es inelegible para el mismo cargo y no tiene garantizada jurídicamente la posibilidad de volver a aspirar, y ser reelegido. En este sentido, *“la inelegibilidad se constituye en la imposibilidad jurídica de concurrir al debate electoral, en calidad de aspirante a ocupar un cargo público, que obedece a una decisión incorporada en la Constitución.”*⁷

⁶ VALDÉS, Salvador y SOTO, Sebastián (2009). “Asesoría Parlamentaria: Una estrategia.” en Estudios Públicos, 114 (Otoño). Santiago: Centro de Estudios Públicos.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010. M. P.: Mauricio González Cuervo.

En relación con el Congreso de la República, el texto superior dispone la duración del periodo de los congresistas, sin impedir que quienes ejerzan el cargo, puedan aspirar para otros períodos y ser reelegidos de forma ilimitada temporalmente. Así las cosas, la Constitución no prevé un escenario jurídico de inelegibilidad para los congresistas, que impida su reelección en el cargo. El proyecto de acto legislativo objeto de esta ponencia, propone reformar la Constitución de manera que se limite el derecho al sufragio pasivo, a saber, a ser elegido, de los congresistas que hayan ejercido el cargo por tres períodos consecutivos o no consecutivos, con base en las razones que se esgrimen a continuación.

El establecimiento de límites constitucionales a la reelección indefinida de los miembros del Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas departamentales, los Concejos municipales y las Juntas administradoras locales, busca ampliar la participación política así como la aplicación del principio democrático, mediante el fortalecimiento de los partidos políticos. Lo anterior, se consigue a partir de la dinamización en la rotación y alternancia en el poder, que permite mayores oportunidades a aquellos interesados en participar de manera activa en la democracia. De esta manera, se propende por la renovación de los partidos y movimientos políticos, logrando una despersonalización de la política. Se consigue, en consecuencia, que las actuaciones de dichas colectividades respondan a la identidad, ideología y línea programática de las colectividades, y no a acumulaciones de poder en cabeza de personas determinadas.

Ahora bien, es pertinente referirse a las razones por las que la reforma propuesta no vulnera el principio constitucional de la participación política, consagrado en el artículo 40 de la Carta superior, el cual abarca el derecho a elegir y ser elegido, teniendo en cuenta que, este último se constituye en uno de los pilares del sistema de democracia participativa de nuestra nación. Las diferentes reformas institucionales en el país apuntan a un modelo de democracia de partidos políticos fortalecidos⁸, escenario en el cual la reforma propuesta cobra especial importancia, al ser un punto intermedio entre la reelección indefinida y la prohibición total de la reelección para una misma corporación; reforma que apunta a una renovación de los miembros de estos órganos democráticos, permitiendo que nuevas y diferentes personas puedan llegar a ser líderes políticos. Ahora bien, el límite propuesto, a saber, tres periodos ordinarios, no desconoce en forma alguna la importancia de los liderazgos políticos, puesto que, al permitir la reelección hasta por dos veces en cada corporación, permite la consolidación de liderazgos, y que los ciudadanos puedan aspirar a otros cargos de elección popular.

⁸ Creación del Umbral electoral, Ley de partidos, Ley de bancadas, prohibición de la doble militancia.

En este orden de ideas, en el marco de esta renovación política y rotación de cargos, se permite también, que quienes han permanecido un tiempo largo en un cargo de elección popular, puedan trasladar su experiencia y conocimiento a nuevos aspirantes, dando cabida a nuevas generaciones de líderes dentro de las colectividades políticas. En palabras de los autores del proyecto de acto legislativo *sub examine*, “*se crea una posibilidad para los partidos y movimientos políticos en el sentido de que personas nuevas llenen los espacios de aquellos que no pueden volver a aspirar a los cargos, creándose así un círculo virtuoso que permite a la ciudadanía escoger entre nuevas personas para las corporaciones públicas de elección popular.*”

Como bien lo plantea Miguel Andrés Silva Moyano, profesor del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, el límite a la reelección de congresistas y corporaciones de elección popular contribuye a una mayor renovación de la política. Así, cada colectividad le apunta a la rotación de miembros, lo que lo obliga a generar mayor apertura a personas nuevas, consiguiendo que los votos no estén en cabeza de determinados senadores, representantes a la cámara, diputados o concejales. Más allá, Silva Moyano afirma que “*aunque en Colombia la práctica de la política en cuerpo ajeno ha sido evidente en algunas ocasiones, no siempre los actores políticos que lo hacen logran endosar la totalidad de sus votos a sus sucesores*”. En este sentido, la medida de reforma que impone una limitación a la reelección, supone una alternancia que no es contradictoria con el derecho a la participación política, sino que fomenta la posibilidad de que más ciudadanos, en igualdad de condiciones, puedan acceder a un cargo de representación popular, evitando la concentración y control de las instituciones y funciones del Estado.

En las elecciones legislativas del año 2018, la tasa de reelección legislativa en el Senado de la República fue de un 67% y en la Cámara de Representantes fue de un 32%. Esto indica que se está ante un fenómeno de renovación gradual, que requiere de la implementación de medidas que permitan su fortalecimiento.

Legislación comparada:

Al examinar la legislación comparada en la materia, encontramos una serie de casos en Latinoamérica que demuestran cómo se han implementado reformas al ordenamiento jurídico, que establecen diferentes limitaciones a la elección de cargos de cuerpos colegiados de elección directa, promoviendo una renovación de la política.

En 1933, México reformó la Constitución Política para prohibir la reelección inmediata de legisladores federales y estatales, establecida en los artículos 59 y 116. Esta iniciativa fue impulsada

por el Partido Nacional Revolucionario (PNR) que buscaba promover una renovación de cargos que les permitiera superar la heterogeneidad dentro del mismo partido, y así mismo evitar el continuismo y la formación de enclaves políticos dentro del Congreso, los gobiernos de los Estados y las legislaturas locales.

En relación con la reelección de los miembros del Poder Legislativo en México, algunos autores han sostenido que ésta puede incentivar la formación de “oligarquías parlamentarias”, y el incentivo de relaciones clientelistas entre el legislador y sus electores (Fernández, 2003). Por este motivo, la reforma de la no reelección para periodos consecutivos, resultaba necesaria para garantizar el surgimiento de nuevos liderazgos políticos y para fortalecer la transparencia de la gestión pública.

A partir de la reforma política electoral de 2014, se permitió la reelección consecutiva de senadores y diputados del Congreso de la Unión. En el caso de los senadores, podrán reelegirse hasta por dos periodos consecutivos, es decir permanecerán 12 años en el cargo. Los diputados, podrán reelegirse por cuatro periodos (uno ordinario más tres reelecciones) para igualmente, permanecer 12 años en el cargo. No obstante, para buscar la reelección, el candidato debe hacerlo por la misma vía por la que resultó electo; es decir, debe ser postulado por el mismo partido político o coalición, a menos que sea candidato independiente.

Artículo 59. “Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.” (Reformado mediante decreto publicado el 10 de febrero de 2014).

Por otro lado, en Ecuador, después de la consulta popular del 4 de febrero del 2018, donde más de 13 millones de ecuatorianos fueron convocados a las urnas para pronunciarse sobre siete propuestas del Presidente Lenín Moreno, se aprobó un límite para la reelección en todos los cargos de elección popular. Dicha reforma se incorporó en la Constitución de la República de Ecuador:

Artículo 114. “Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan.”

De acuerdo con el gobierno ecuatoriano, con dicha modificación se pretende garantizar la alternabilidad y rotación en los cargos de elección popular y oxigenar la política. Actualmente hay 35 legisladores que en la próxima elección (2021),

no podrán volver a ser candidatos para el cargo que ostentan, pues fueron elegidos en el 2013 y ratificaron su curul en el 2017, lo que promoverá que personas diferentes incursionen en este ejercicio político.

En Bolivia, el sistema funciona de manera similar, el tiempo del mandato de los asambleístas es de 5 años y pueden ser reelectos por una sola vez de manera continua, según lo establece la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia:

Artículo 156. “El tiempo del mandato de las y los asambleístas es de cinco años pudiendo ser reelectas y reelectos por una sola vez de manera continua.”

El caso de España, por su parte, es particular porque a nivel nacional no hay una legislación que regule la limitación de mandatos para los cargos públicos. Sin embargo, recientemente, se han aprobado limitaciones de mandato en algunas regiones del país para cargos públicos regionales. Como primer ejemplo, se expidió la normativa de la Junta de Castilla y León en la que se establece que una persona puede ejercer el mismo cargo público regional máximo durante 8 años y no podrá reelegirse en la misma institución. Como segundo ejemplo, se destaca la limitación del mandato de la Presidencia de la Junta de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

IV. AUDIENCIA PÚBLICA - Fecha: Septiembre 18 de 2018

La presente audiencia pública se llevó a cabo con la presencia del Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior, doctor Juan Manuel Daza.

Para efecto de las invitaciones a funcionarios y entidades fueron convocados: Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos, Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Concejales, Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Decano Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Asambleas Departamentales de Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Chocó, Córdoba, Guaviare, Huila, La Guajira, Putumayo, Meta, Nariño, Risaralda, San Andrés y Providencias, Santander, Sucre, Valle del Cauca y Vaupés, de los cuales no se recibió excusas ni delegación.

En cuanto a los invitados asistieron las siguientes personas:

Alejandra Barrios, Misión de Observación Electoral (MOE). Manifestó que el proyecto de Acto Legislativo y su modificación al artículo 133 de la Constitución Política debe verse de manera integral y en contexto con los artículos del proyecto de Reforma Política.

Considera que la limitación que se está planteando es buena y necesaria por la renovación

en el ejercicio de la política, toda vez que se dará una mayor inclusión y se amplía la base de participación activa de los ciudadanos. Esta limitación de los 3 períodos busca: renovación, inclusión y acabar con el clientelismo y la compra de votos. Si se logra avanzar de manera conjunta se podría garantizar transparencia y legitimidad.

Así mismo, expresó que no es una reforma constitucional que los afecte a nivel personal, toda vez que se está hablando de una estructura, un diseño y una arquitectura que busca poner límites el cual ayudaría a los partidos políticos dado que les generaría una mayor participación de diferentes sectores.

José Ricardo Porras Gómez, Diputado de la Asamblea de Cundinamarca. Comentó que al proyecto de Acto Legislativo se le tiene que dar una amplia discusión, puesto que como está planteado deja muchas dudas y la primera es que si un Parlamentario, Diputado o Concejal dure más de 3 períodos se va a garantizar que se elimine la corrupción. El pueblo puede elegir quien quiere que lo represente, sea indefinidamente o no.

Si el objeto es combatir la corrupción este no es un acto legislativo para eso, por tanto no se puede castigar a las personas y mucho menos a los elegidos por voto popular para que cumpla con las funciones que les encomienda el pueblo Colombiano, toda vez que si deciden elegirlo por más de 3 períodos se debe entender como un premio de parte de la comunidad.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

i. Artículo 126 Constitución Política

Teniendo en cuenta que el artículo 126 de la Constitución Política de Colombia se encuentra en el Título V: *De la organización del Estado*, CAPÍTULO II: *De la función pública*, y que los miembros de las corporaciones públicas de elección popular son servidores públicos, resulta necesario adicionar un inciso aclaratorio a este artículo.

El legislador, en el Acto Legislativo número 02 de 2015, reformó el artículo 126 de la Constitución Política, a fin de incluir las disposiciones referentes a la elección de los servidores públicos de diferentes ramas del poder, estableciendo además, de manera clara, la prohibición a la reelección de determinados funcionarios, así:

“(…) Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal

General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil. (Acto Legislativo número 02 de 2015).”

Constitución Política 1991	Acto Legislativo número 02 de 2015
<p>Artículo 126.</p> <p>Los servidores públicos no podrán nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.</p> <p>Tampoco podrán designar a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación.</p>	<p>Artículo 126.</p> <p>Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.</p> <p>Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.</p> <p>Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.</p> <p><u>Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.</u></p> <p><u>Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:</u></p> <p><u>Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.</u></p>

En este entendimiento, se propone la siguiente modificación al Proyecto de Acto Legislativo:

Adiciónese al artículo 126 de la Constitución Política el siguiente inciso:

Artículo 126. Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.

Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa, a saber, Senado de la República, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y distritales y Juntas Administradoras Locales, no podrán ser elegidos por más de tres (3) períodos, consecutivos o no consecutivos.

ii. Artículo 133 Constitución Política

Teniendo en cuenta que la modificación propuesta al artículo 133, en el Proyecto de Acto Legislativo no establece si la limitación impuesta a la reelección de los miembros colegiados opera de manera consecutiva o no consecutiva, consideramos pertinente adicionar la siguiente modificación:

Artículo 133. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa podrán ser elegidos

por máximo tres (3) períodos **consecutivos o no consecutivos**, en la misma corporación, estos representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a los honorables representantes de la Comisión Primera de la Cámara dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 74 de 2018 Cámara, *por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa*, con el pliego de modificaciones que se anexa a continuación:

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 074 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 126 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 126. Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.

Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa: Senado de la República, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y distritales y Juntas Administradoras Locales, no podrán ser elegidos por más de tres (3) períodos, consecutivos o no consecutivos en la misma corporación.

Artículo 2°. El artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 133. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa podrán ser elegidos por máximo tres (3) períodos **consecutivos o no consecutivos**, en la misma corporación, estos representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

Artículo 3°. El presente Acto Legislativo rige **a partir de su promulgación**, y tendrá efectos a partir de la misma.

Cordialmente,


GABRIEL SANTOS GARCÍA
Representante a la Cámara
(Coordinador ponente)

DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
Representante a la Cámara

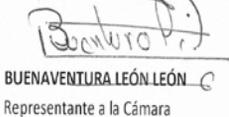
JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara

OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES
Representante a la Cámara

ANGELA MARÍA ROBLEDÓ GÓMEZ
Representante a la Cámara


OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara
(Coordinador ponente)


JUANITA MARÍA GOEBERTUS ESTRADA
Representante a la Cámara


BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara

CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara

LUIS ALBERTO ALBAN BURBANO
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 081 DE 2018 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 122 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., septiembre 25 de 2018

Doctor

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 081 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 122 de la Constitución Política.

Honorables Representantes:

Tras la designación que efectuó la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Representantes el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 081 de 2018 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 122 de la Constitución Política.*

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el pasado 14 de agosto 2018 por el Gobierno nacional a través de la Ministra del Interior, doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.

Le correspondió el número 081 de 2018 en Cámara y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 669 de 2018.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fuimos designados para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa mediante oficio del 28 de agosto de 2018.

II. OBJETO

Este proyecto busca hacer efectiva la revelación del patrimonio no solo del servidor público, sino también de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos públicos, al inicio del servicio, al retiro y cuando sea solicitado por autoridad competente. Igualmente pretende que la declaración de bienes y rentas así como la declaración de renta de los antes mencionados no ostente el carácter de información reservada.

III. JUSTIFICACIÓN

Dado que el fenómeno de la corrupción, entendida como “la utilización de potestades

públicas para beneficiar intereses particulares”¹ no es un mal exclusivo de ahora, el Estado colombiano ha adquirido compromisos tendientes a combatirla. El primer instrumento jurídico que sirve de referente es la “*Convención Interamericana contra la Corrupción*”, incorporada mediante la Ley 412 de 1997. Igualmente, en el año 2005, por medio de la Ley 970, Colombia aprobó la “*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York el 31 de octubre de 2003, la cual tiene por objetivo promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir la corrupción de manera más eficaz y eficiente. En virtud de esta Convención, Colombia, quien además desempeñó un rol activo en la materialización de la misma, se comprometió entre otras cosas a adoptar “*las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la malversación o el peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo* (artículo 17).

En ese horizonte, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, Organización a la cual se encuentra adherida Colombia, consagra como unos de sus principios la lucha contra la corrupción, por medio del cual se persigue no sólo evitar el soborno, la extorsión y otras formas de corrupción, sino también desarrollar políticas y programas concretos para promover la transparencia.

Resultado de estas exigencias internacionales, surgió en gran medida la Ley 1474 de 2011, “*Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*”, normativa que consagró un capítulo específico para las medidas penales que se implementarían en contra de la corrupción pública y privada.

No obstante lo anterior, el fenómeno de la corrupción es un flagelo que continúa afectando al pueblo colombiano a gran escala, teniendo mayor impacto en los sectores más vulnerables del país. Esta problemática es una realidad patente a tal punto que los índices de percepción de la misma han incrementado. Transparencia Internacional, Organización de la sociedad civil que lleva luchando 20 años contra la corrupción en Colombia, recordó en febrero de 2018 los resultados de su Índice de Percepción de la

Corrupción que da a conocer cada año. De acuerdo con sus estudios, Colombia mantiene desde hace 4 años una calificación de 37 sobre 100 puntos, lo cual indica que no ha cambiado la imagen que grupos de expertos tienen sobre el sector público colombiano en cuanto a corrupción. Además, el país cayó 6 puntos desde la última medición pasando del puesto 90 al 96 entre 180 países².

Cifras como las que anteceden, aunado al clamor general que se percibe por parte de los colombianos en el sentido de combatir de una vez por todas “la corrupción”, exigen medidas concretas que hagan posible derruir el muro de la corrupción. Por tal motivo, propuestas como la revelación del patrimonio y el acceso a dicha información se muestran como medidas justas, tendientes a poner en evidencia el patrimonio de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas o administren bienes o recursos públicos con el objeto de contrarrestar dicho mal.

En esa dirección, la revelación del patrimonio del servidor público o del particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos, debe convertirse en un deber constitucional tanto al inicio de su gestión y durante ella, así como al retiro del servicio.

El servidor público al acceder al Estado debe estar presto a servir a las instituciones y a la comunidad en general; debe ejercer sus funciones, facultades y atribuciones conforme a la Constitución Política, a los principios y normas de derecho internacional aplicables a Colombia, a la ley y al reglamento; no debe omitir el ejercicio de ellas, debe defender el orden constitucional y administrar, usar o destinar el patrimonio público para los fines que el ordenamiento jurídico estrictamente le enseña.

Quien ejerza funciones públicas o administre recursos públicos, ya sea en condición de servidor público o como particular, no debe ni puede aprovechar su condición, sus facultades, atribuciones o potestades para enriquecerse o beneficiar ilícita e ilegalmente a otros, a costa del erario o del patrimonio público que es de todos, porque a él contribuyen en virtud del principio de solidaridad o del de reparto de las cargas públicas, las personas naturales o jurídicas para garantizar el normal y adecuado funcionamiento del aparato estatal, el cumplimiento de sus fines esenciales y, mediante su uso y distribución racional, la satisfacción de las necesidades de la sociedad, especialmente de la más necesitada que generalmente son personas en situación de indefensión.

El deber de revelación del patrimonio particular de quien aspire a convertirse en servidor público

¹ CAPUTI, María Claudia. La ética pública, Convención internacional contra la corrupción Ley de Ética de la Función Pública, Código de Ética de la Administración pública nacional, Derecho comparado (EE.UU., Francia, Reino Unido, España). Buenos Aires: Depalma 2000. 215 p.

² Capítulo Transparencia Internacional. Disponible en: http://transparenciacolombia.org.co/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2017-corrupcion-aun-sin-solucion-de-fondo/#_ftn1

o de aquel que se retire del servicio, así como del particular que cumpla funciones públicas o administre bienes y recursos públicos, constituye una regla de transparencia, pulcritud, honestidad y decoro. Esta persona deberá revelar con qué patrimonio llega, qué tiene y con qué se va cuando se retira del servicio y, correlativamente, los ciudadanos, la sociedad en general y las propias instituciones deberán tener el derecho de acceso a esa información para que se garantice el control ciudadano, el control social y el monitoreo y seguimiento estatal sobre el patrimonio público al tiempo que se verifique que el mismo no ha terminado o pueda terminar en las arcas del patrimonio del servidor o del particular que ejerza funciones públicas o administre recursos públicos cuando se retire del servicio público o cuando termine su gestión pública.

En cuanto al derecho de acceso a la información, la Honorable Corte Constitucional en Sentencias como la C-491 de 2007 ha dejado ver que el acceso a la información constituye un bastión importante en la batalla contra la corrupción. Al respecto dijo: *En efecto, la transparencia y la publicidad de la información pública son dos condiciones necesarias para que las agencias del Estado se vean obligadas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos; son la garantía más importante de la lucha contra la corrupción y del sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho; son la base sobre la cual se puede ejercer un verdadero control ciudadano de la gestión pública y satisfacer los derechos políticos conexos.* (M. P. Jaime Córdoba Triviño).

Por su parte, la Guardiania de la Constitución en providencias como la C-274 de 2013, M. P. María Victoria Calle Correa, expresó: *el derecho a acceder a la información pública garantiza la transparencia de la gestión pública, y por lo tanto, se constituye en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal.*

En ese sentido, el derecho de acceso a la información que debe ser revelada, constituye un instrumento de análisis en la lucha contra la corrupción a la vez que coadyuva a la defensa de la ética y de la moralidad pública.

La declaración de renta, así como la declaración de bienes y rentas, son hasta ahora documentos privados que están garantizados por la reserva constitucional prevista en el artículo 15 Superior, salvo para fines de inspección y vigilancia, para fines tributarios o judiciales, y las autoridades que en tal virtud accedan a ellas, deben garantizar dicha reserva pues a ellas se les traslada la carga de conservarla.

Empero, en tales documentos está contenida y declarada buena parte de la información confidencial y por lo tanto reservada acerca del origen del patrimonio que se declara, así como

también de su destinación, la cual se respalda con los respectivos soportes que constituyen, además, buena parte de la información exógena que también debe ser reportada a las autoridades tributarias pero que sigue siendo confidencial por estar amparada con la reserva constitucional.

El seguimiento, monitoreo y control administrativo de buena parte del patrimonio público, v. gr. del que constituye el sistema general de participaciones o el sistema general de regalías, no constituyen funciones de inspección y vigilancia, ni funciones judiciales y mucho menos funciones de carácter tributario. Sin embargo, quien las ejerce, no puede ver toda la trazabilidad del recaudo, la percepción, el uso, la administración, el destino o el gasto del bien o del recurso, según el caso, con lo cual no puede verificar si se produjo o no el traslado de bienes y rentas del patrimonio público al patrimonio privado.

Una de las finalidades de este proyecto estriba entonces en que se levante tal privilegio constitucional respecto de quien a partir de su posesión adquiere la calidad de servidor público, o de aquel particular que ejerce funciones públicas o administra bienes y recursos públicos, y hasta su retiro para que los ciudadanos, las organizaciones sociales y el propio Estado puedan tener acceso a tales documentos y así ejercer los controles que la misma Constitución les autoriza o les ordena cumplir, según el caso. Dicho de otra manera, la teleología de esta iniciativa radica en que tanto la declaración de bienes y rentas, así como la declaración de renta del servidor público y del particular que cumpla funciones públicas o administra bienes o recursos públicos no tenga carácter de información reservada a efectos de que se pueda ejercer un control social y estatal efectivo sobre la trazabilidad de lo público.

Lo anterior adquiere especial relevancia si tomamos en cuenta el reciente estudio sobre la corrupción en Colombia realizado por la Universidad Externado de Colombia, denominado “*Corrupción en Colombia Corrupción, Política Y Sociedad*”, el cual explica cómo más que una sanción penal lo que se perdió en Colombia fue la sanción social, que es mucho más importante.³

En todo caso, la ley deberá prever las consecuencias que se deriven de su ilegítimo uso e impedir con salvaguardas normativas y reales, la efectiva protección de la propiedad privada y de los demás derechos adquiridos conforme a la ley así como prevenir la comisión de conductas punibles que pongan en peligro no sólo el patrimonio del

³ Periódico *El Tiempo* 2018. ¿Lo que Santos hizo con la paz, Duque lo debe hacer con la corrupción? Juan Carlos Henao pide a los medios entender su función en la lucha contra la corrupción. [En línea], disponible en: <https://www.eltiempo.com/cultura/musica-y-libros/juan-carlos-henao-habla-sobre-la-corrupcion-en-el-pais-en-entrevista-con-maria-isabel-rueda-258156>.

servidor público o del particular que desempeña funciones públicas y administre bienes y rentas de carácter público, sino la vida y la integridad personal de aquellos.

IV. MODIFICACIONES

Basados en la exitosa experiencia chilena⁴ sobre la transparencia y probidad de la función pública, en donde se consagró la obligación para los altos funcionarios del Estado de declarar sus intereses y patrimonio de forma pública a través de un portal virtual de fácil acceso para los ciudadanos, consideramos conveniente que además del levantamiento de la reserva de la declaración de renta, el Congreso reglamente el alcance, la administración, el mecanismo de publicidad y la finalidad de la información contenida en la referida declaración, para que, por un lado, se haga efectivo el acceso a la información patrimonial de los funcionarios y particulares que cumplen funciones públicas o administran bienes o recursos públicos, y por el otro, se garantice la diferencia que existe entre sujetos privados y servidores públicos en cuanto a naturaleza, estructura, y régimen jurídico, así como la protección que le es debida a los datos sensibles o estrictamente privados.

En el mismo sentido, con el fin de que las autoridades competentes tengan acceso de forma rápida y eficiente a las declaraciones de renta de años anteriores al inicio del servicio público o desempeño de funciones públicas, administración de bienes o recursos públicos, así como de la información que refleje el comportamiento patrimonial en años posteriores a su retiro, consideramos conveniente incluir un párrafo nuevo para que de forma clara y expresa se autorice el acceso a dichas autoridades, por cuanto la evolución o involución del patrimonio sólo se puede determinar teniendo como base un espacio de tiempo considerable.

Por último, con el ánimo de conservar el tenor literal de la modificación introducida por el artículo 4° del Acto Legislativo número 01 de 2009, consideramos pertinente cambiar en el inciso anterior a los párrafos, la expresión patrimonio del público por patrimonio del Estado, máxime cuando lo contenido en este párrafo no es el eje central de lo que se pretende regular con este Proyecto de Acto Legislativo.

V. PROPOSICIÓN FINAL

Por las razones expuestas, nos permitimos rendir ponencia positiva y en consecuencia solicitamos a la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 081 de 2018 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 122 de la Constitución Política*, en los términos presentados

en el Pliego de Modificaciones que se propone a continuación.

De los Honorables Representantes,



GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI ERWIN ARIAS BETANCUR
 INTI RAÚL ASPRILLA REYES JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
 ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS ALFREDO RAFAEL DELUQUE Z.
 CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
 ANGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA CÁMARA DE REPRESENTANTES

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 081 DE 2018 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 122 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 122.** No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución Política y de desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite, el servidor público deberá declarar bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas y presentar copia de su última declaración de renta. El servidor público deberá actualizar cada año bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas y presentar copia de su última declaración de renta.

El particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos al inicio y al término del ejercicio de sus atribuciones o cuando autoridad competente se lo solicite, deberá declarar bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas y presentar copia de su última declaración de renta. Además, deberá actualizar cada año

⁴ Gobierno de Chile. Ley 20088 de 2006. Establece como obligatoria la declaración jurada patrimonial de bienes a las autoridades que ejercen una función pública.

bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas y presentar copia de su última declaración de renta.

La declaración de bienes y rentas, así como la declaración de renta del servidor público y del particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos no tendrá carácter de información reservada.

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del **Estado** o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico, en Colombia o en el exterior. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial.

Parágrafo 1°. Cualquier autoridad competente podrá solicitar al servidor público o al particular que desempeñe funciones públicas o administre bienes o recursos públicos, la declaración de bienes y rentas y la declaración de renta de años anteriores o posteriores al ejercicio del cargo o desempeño de las funciones, según el caso.

Parágrafo 2°. El Congreso mediante ley determinará el alcance, la administración, el mecanismo de publicidad y la finalidad de la información contenida en la declaración de renta.

Parágrafo 3°. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley condenados por delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno o se hayan desmovilizado individualmente, siempre que hayan dejado las armas, se hayan acogido al marco de justicia transicional aplicable en cada caso, entre estos la Jurisdicción Especial para la Paz en los términos de este acto legislativo y no hayan sido condenados por delitos dolosos posteriores al acuerdo de paz o a su desmovilización, estarán habilitados para ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta y para celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado. Las personas a las que se refiere el presente artículo no quedarán inhabilitadas para el ejercicio de una profesión, arte u oficio.

La anterior disposición aplicará igualmente a los miembros de la Fuerza Pública que se sometan

a la Jurisdicción Especial para la Paz, quienes podrán ser empleados públicos, trabajadores oficiales o contratistas del Estado, cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta, sin perjuicio de la prohibición de reincorporación al servicio activo prevista en la Ley 1820 de 2016 para las situaciones en ella señaladas.

Como aporte a las garantías de no repetición, el Estado colombiano garantizará que los hechos que ocurrieron en el pasado no se repitan, y para ello implementará las medidas referidas en el Acuerdo General de Paz en esta materia. Quienes sean sancionados por graves violaciones de derechos humanos o graves infracciones al derecho Internacional Humanitario, no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, defensa del Estado, Rama Judicial ni órganos de control”.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Representantes,

De los Honorables Representantes,

GABRIEL JAIME VALLEJO CHUFI
 ERWIN ARIAS BETANCUR
 INTI RAÚL ASPRILLA REYES
 JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
 ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
 ALFREDO RAFAEL DELUQUE Z.
 CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
 ANGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ

CONTENIDO

Gaceta número 750 - Martes 25 de septiembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES		
PONENCIAS		Págs.
Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 072 de 2018 Cámara, por medio del cual se adicionan dos artículos a la Constitución Política.....	1	
Informe de ponencia negativa primer debate al Proyecto de acto legislativo número 074 de 2018 Cámara, por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa, de iniciativa gubernamental.	5	
Informe de ponencia para aprobación en primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 074 de 2018 Cámara, por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa.	6	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 081 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 122 de la Constitución Política.....	14	