



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 68 DE 2016 SENADO.

Por medio de la cual se reglamenta la participación en política de los servidores públicos, de conformidad con el artículo 127 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 27 de octubre de 2016

Honorable Senador

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República.

E. S. D.

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 68 de 2016 Senado, *por medio de la cual se reglamenta la participación en política de los servidores públicos, de conformidad con el artículo 127 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Apreciado señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República el pasado 9 de septiembre de 2016, y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 artículos 150, 153 y 156, en mi calidad de ponente, me permito radicar **Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 68 de 2016 Senado,** *¿por medio de la cual se reglamenta la participación en política de los servidores públicos, de conformidad con el artículo 127 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones¿,* en la Secretaría de la Comisión.

Cordialmente,

CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 68 DE 2016 SENADO



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

por medio de la cual se reglamenta la participación en política de los servidores públicos, de conformidad con el artículo 127 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Palabras clave: servidores públicos, participación en política, actividad política, campaña política, campaña electoral, partido político, movimiento político, controversias políticas, militante.

I. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de ley tiene como propósito desarrollar las condiciones en las cuales los servidores públicos podrán participar en política de acuerdo con lo previsto por el artículo 127 de la Constitución Política.

Es importante señalar que el presente proyecto ya había sido presentado desde el año 2010, y recientemente en la legislatura pasada inició trámite bajo el número 13 de 2015 Senado. En dicho trámite, fue aprobado en primer debate por la Comisión Primera de Senado, con 14 votos a favor y 1 en contra, y posteriormente archivado por tránsito de legislatura. No obstante, y atendiendo esta nueva legislatura, el autor de la iniciativa ha considerado procedente y necesario presentarla nuevamente.

El texto se encuentra dividido en 8 artículos: el artículo 1° establece el objetivo del proyecto de ley, que consiste en regular el artículo 127 de la Constitución el cual habilita la participación en política de los servidores públicos; el artículo 2°, que define la participación en política, la actividad política y la controversia en política; el artículo 3°, que establece el ámbito de aplicación y exclusiones de esta ley; el artículo 4°, que define los parámetros de participación en política de los servidores públicos; el artículo 5°, que consagra las prohibiciones de los servidores públicos en relación con la actividad política; el artículo 6°, que consagra las sanciones disciplinarias para incumplir las prohibiciones consagradas en esta ley; el artículo 7°, que establece derogaciones; y, el artículo 8° que consagra la vigencia.

El presente Proyecto de ley fue radicado el martes 2 de agosto de 2016 en la Secretaría General del Senado de la República, del cual es autor el honorable Senador *Carlos Enrique Soto Jaramillo*.

El 18 de agosto de 2016, la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República recibió el expediente del Proyecto de ley, y el viernes 9 de septiembre se designó como ponente al honorable Senador *Armando Benedetti Villaneda*.

Los principales argumentos esbozados en la exposición de motivos del proyecto, se pueden resumir así:

1. La Constitución Política de 1991 (artículo 127) habilitó la participación en política de los servidores públicos, limitando la participación de los operadores judiciales, de quienes ejercieran autoridad civil o política así como cargos de dirección, los demás servidores públicos quedaron facultados para participar en política bajo las condiciones que estableciera la ley.

2. En la Ley de Garantías Electorales, se definió la participación en Política de los servidores públicos estableciendo las condiciones, no obstante para la Corte Constitucional (Sentencia C-1153 de 2005) se dejó un margen demasiado amplio en la regulación lo que podía generar un abuso del poder y un desbalance en la competencia electoral y generar no solo una competencia inequitativa entre candidatos, sino además el uso indebido de recursos públicos en las contiendas electorales.

3. De acuerdo con el autor del proyecto, esta propuesta legislativa que ha sido presentada desde el 2010 se ha nutrido de las discusiones y los debates adelantados, buscando con ello que su contenido dé respuesta a la necesidad de reglamentar la participación en política de los servidores públicos tal y como lo exige la Constitución Política.

II. MARCO NORMATIVO VIGENTE

¿ Marco Constitucional:

Artículo 127. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.

A los empleados del Estado que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución.

Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley Estatutaria.

¿ Marco Legal:

Ley 996 de 2004, *¿por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones¿*: Definió la participación en política de los servidores públicos, estableciendo las condiciones mediante las cuales podían participar en política.

III. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia: C-1153 de 2005

Magistrado: Doctor Marco Gerardo Monroy Cabra

Texto: *¿Si bien el artículo 127 constitucional prevé la participación en política de los funcionarios públicos, y el inciso 1 del artículo indica que existe una prohibición general para tal participación y que de permitirse la actuación de los funcionarios estará subordinada a la ley estatutaria, la Sala*



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

encuentra que el artículo 37 (Ley 996 de 2004) no es claro ni específico en la determinación de las condiciones de participación.

¿La falta de determinación hace insuficiente la regulación, puesto que no fija límites a una actuación que si bien permitida por la Carta lo es en forma excepcional y no como regla general. Tal apertura de la disposición deriva en la posibilidad de que la participación en política termine yendo en detrimento del desarrollo de la función pública en virtud del olvido de las tareas encomendadas en la ley a los funcionarios en razón de la dedicación a las actividades políticas.

Sentencia: C-794 de 2014

Magistrado: doctor Mauricio González Cuervo

Texto: ¿La interpretación de las prohibiciones de participación política de los empleados estatales que realiza la Corte, debe partir de la garantía de los derechos de que gozan en un Estado democrático, contrayendo el alcance de las expresiones constitucionales relativas a tomar parte ¿en las controversias políticas, ¿materia de la demanda, a las conductas de intervención activa o pasiva en los debates públicos con incidencia electoral directa, de apoyo o rechazo público a una causa, organización política o candidato. (ii) No es aceptable una interpretación del artículo 127 constitucional que prohíba la intervención en discusiones o controversias públicas de interés general que se desarrollen al margen de un debate electoral o disputa partidista, pues desconocería la centralidad de la deliberación en el funcionamiento de la democracia participativa. (iii) La permisón participativa del inciso 3° del artículo 127 constitucional dispuesta para determinados empleados estatales ¿distintos de los judiciales, de los órganos de control o electorales, o de seguridad y fuerza pública, sol o procede con la expedición de una ley estatutaria que la autorice y fije las condiciones de ejercicio: no se trata de un imperativo constitucional para el Legislador estatutario sino de la atribución de una potestad por el constituyente, que le permitiría ampliar las excepciones a la prohibición de participación política de determinados servidores públicos, con arreglo a criterios de oportunidad y conveniencia, (iv) Las disposiciones legales que establecen prohibiciones y sanciones al ejercicio de los derechos políticos y de expresión de los empleados estatales, deberán observar los parámetros constitucionales y jurisprudenciales: obligación de proteger el contenido esencial y respeto del principio de proporcionalidad.

¿... El inciso 3° del artículo 127 de la Constitución ha previsto como posible que los empleados del Estado ¿no comprendidos por la prohibición absoluta establecida en el inciso 2° de tal artículo, participen en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, únicamente en las condiciones en que ello sea señalado por una Ley Estatutaria. En atención a esa posibilidad de participación prevista en la Carta, subordinada en todo caso a la decisión que en esa dirección adopte el legislador estatutario, resulta relevante que el Congreso de la República propicie la deliberación democrática en relación con las condiciones y límites de la participación pública de



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

determinados empleados del Estado y adopte la determinación que juzgue necesaria, al amparo del margen de configuración que se le reconoce en esta materia.

IV. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

La participación en política de los servidores públicos ha sido un tema de amplio y álgido debate en Colombia. A partir del plebiscito de 1957, se prohibió la participación en política de quienes pertenecieran a la carrera administrativa con el fin de garantizar la imparcialidad de las actividades de los partidos y en las controversias políticas. Sin embargo, en la Constitución de 1991 quedó establecido que a los únicos que se les prohíbe hacer parte de actividades y controversias políticas es a los funcionarios de la Rama Judicial, de los órganos electorales, de control y de seguridad, y que los demás empleados públicos podrían participar bajo ciertas condiciones que estableciera el Congreso, las cuales aún no han sido reglamentadas.

Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que los empleados públicos habilitados por la Constitución, podrán, a título personal, participar en política aclarando que ello no significa que puedan destinar a la causa política el empleo que les ha sido confiado o los recursos que manejan en el marco del cumplimiento de sus funciones.

Ahora bien, a pesar de este recorrido constitucional, 25 años después la participación en política de los servidores públicos no ha sido reglamentada. Hoy, se hace necesario habilitar completamente el ejercicio de los derechos políticos de estos funcionarios estatales.

En palabras de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (18 de marzo de 1992, referencia número 430): A los empleados del Estado, en los términos del artículo 127 les fue reconocido el derecho a participar en actividades políticas, pero ¿su efectividad quedó condicionada a que el Congreso expida la ley que determina la forma de realizar las actividades políticas, de manera que la actividad política de los empleados solamente puede cumplirse con fundamento en la nueva ley y mientras esta no se expida, los mismos no pueden realizar ninguna actividad política distinta del sufragio. En este mismo sentido se ha pronunciado la Procuraduría General de la Nación, al expresar que: ¿Mientras el legislador no expida la ley estatutaria que establezca las condiciones en que se permitirá la participación en política de los servidores públicos distintos a los enunciados anteriormente, ningún servidor público podrá tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. En consecuencia, ningún servidor público podrá intervenir en política.

Cabe resaltar también que en otro concepto del año 2013, el Consejo de Estado aclaró que ¿... la participación política comprende mucho más y se aprecia en la actualidad como: (i) toda actividad emprendida por los ciudadanos, tendiente a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal y, por esa vía, tomar parte en la definición y elaboración de políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones encomendadas a sus representantes; (ii) el



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

conjunto de acciones de naturaleza individual o colectiva, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo o sistema de Gobierno que debe regir una sociedad, en la manera como se dirige al Estado, o en decisiones específicas del Gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales; (iii) la actividad de los distintos grupos políticos, mayoritarios y minoritarios, encaminada a presentar sus propuestas, necesidades y visiones, y a conformar los órganos de poder para impulsar el proceso político, social y económico que guie el curso y las prioridades del Estado.

En este sentido, el proyecto de ley que está a consideración de la Comisión Primera nos da una salida a esta paradoja que hemos discutido en Colombia durante años. Con esta iniciativa se reglamenta en qué tipo de actividades y controversias políticas ¿fuera del horario laboral y las instalaciones de las entidades del Estado y sin usar recursos públicos¿ pueden participar los servidores públicos, así como las prohibiciones al respecto.

V. CONCLUSIÓN

En nuestra opinión, el Proyecto de ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de la República, por las consideraciones expuestas en el aparte anterior.

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la ley, propongo a los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República, dar trámite en primer debate favorable al **Proyecto de ley número 68 de 2016 Senado**, *¿por medio de la cual se reglamenta la participación en política de los servidores públicos, de conformidad con el artículo 127 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones¿*, de acuerdo al texto contenido en el proyecto original.

Con toda atención,

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**