Proyecto de ley \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2019 Cámara de Representantes

*“Por medio del cual se reglamenta la participación política de los servidores públicos, en cumplimiento del artículo 127 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto*.* La presente ley tiene por objeto reglamentar la participación en política de los servidores públicos, de conformidad con lo establecido en el artículo 127 de la Constitución Política.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente ley aplica a los empleados del Estado que se desempeñen en cualquier rama del poder público, cualquier órgano autónomo e independiente y particulares que desempeñen funciones públicas.

Artículo 3. Definiciones. Para efectos de la interpretación de la presente ley se desarrollan las siguientes definiciones:

3.1. Actividades de partidos y movimientos: escenarios de expresión política de carácter público que desarrollan la plataforma ideológica de los partidos o movimientos políticos.

3.2. Controversias políticas: actividad dirigida a intervenir activa o pasivamente en las diferentes disputas con incidencia electoral directa, apoyando o rechazando, una causa, una organización política o un candidato en una campaña electoral.

Parágrafo: la intervención de los empleados del Estado en discusiones o controversias públicas de interés general que se desarrollen en ejercicio de la libertad de expresión y al margen de un debate electoral o disputa partidista no se entienden como actividades de partidos o movimientos políticos ni como controversias políticas.

Artículo 4. Prohibición en participación política. En cumplimiento del artículo 127 de la Constitución Política se prohíbe la participación en política de los siguientes servidores:

4.1. Funcionarios y empleados que se desempeñen en la rama judicial.

4.2. Empleados que se desempeñen en órganos de control.

4.3. Empleados que se desempeñen en órganos de seguridad.

Parágrafo 1: la anterior prohibición aplica sin perjuicio del derecho al sufragio con excepción de la restricción constitucional de que trata el art. 219 de la Constitución Política.

Parágrafo 2: en cumplimiento del artículo 219 de la Constitución Política la Fuerza Pública no es deliberante; no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley.

Los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos.

Artículo 5. Autorización en participación política. En cumplimiento del artículo 127 de la Constitución Política se autoriza la participación en política por medio de actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas de los siguientes servidores:

5.1. Los pertenecientes a la rama legislativa.

5.2. Los pertenecientes a la rama ejecutiva.

5.3. Los pertenecientes a los órganos autónomos e independientes.

5.4. Los particulares que desempeñen funciones públicas en ramas del poder u órganos diferentes a los señalados en el artículo 4 de la presente ley.

Artículo 6. Facultades de los servidores con autorización en participación política: Los servidores públicos que cuenten con autorización legal para participación en política podrán:

6.1. Inscribir militancia o registrarse a partido o movimiento político.

6.2. Participar en la elaboración de documentos institucionales o de campaña política de los partidos o movimientos políticos.

6.3. Asistir y participar en convenciones, reuniones, foros, debates o simposios de actividades partidos y movimientos o controversias políticas.

6.4. Usar prendas, distintivos o publicidad de partidos o movimientos políticos, sin perjuicio que dicha acción se pueda realizar para un candidato, actividad o controversia específica.

6.5. Socializar propaganda, publicidad de partidos o movimientos políticos, sin perjuicio a que dicha acción se pueda realizar para un candidato, actividad o controversia específica.

6.6. Socializar propaganda, publicidad de partidos o movimientos políticos, sin perjuicio a que dicha acción se pueda realizar para un candidato, actividad o controversia especifica por medio de redes sociales.

Artículo 7. Prohibiciones de los servidores con autorización en participación política: Los servidores públicos con autorización para participación en política tienen prohibido:

7.1 Integrar, con voz o voto, órganos de dirección o administración de los partidos o movimientos políticos.

7.2. Aceptar vocerías del partido o movimiento político.

7.3. Coaccionar o influenciar a servidores públicos o particulares con el ejercicio del voto u otras causas o intereses políticos.

7.4. Usar bienes fiscales en actividades o controversias políticas.

7.5. Recibir contraprestación por la actividad política.

7.6. Usar bienes del Estado en actividades o controversias políticas.

7.7. Usar información reservada en actividades o controversias políticas.

7.8. Apoyar o rebatir actividades o controversias políticas en las instalaciones de las oficinas públicas o en desarrollo de las funciones de su cargo.

7.9. Utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas, sin perjuicio de los derechos previstos en la Constitución y la ley.

7.10. Utilizar el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter político partidista.

7.11. Acosar, presionar, o determinar, en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política.

7.12. Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones oficiales, estaciones oficiales de televisión o de radio o imprenta pública.

7.13. Favorecer con promociones, bonificaciones, o ascensos indebidos, a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en su misma causa o campaña política, sin perjuicio de los concursos que en condiciones públicas de igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos.

7.14. Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para los ciudadanos o para las comunidades, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en la intención de voto.

7.15. Aducir razones de "buen servicio" para despedir funcionarios de carrera.

7.16. Aceptar la designación o formar parte de directorios y comités de partidos políticos aun cuando no se ejerzan las funciones correspondientes.

7.17. Tener en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra.

7.18. Hacer descuentos o retenciones de sueldos o salarios con destino a los fondos de los partidos políticos o para cualquier finalidad de carácter partidistas. Esta restriccion aplica tambien para homenajes u obsequios a partidos o movimientos políticos o candidatos.

7.19. Realizar colecta de fondos, rifas o cualquier juego de suerte y azar para finalidades políticas, homenajes u obsequios a candidatos, partidos o movimientos políticos.

Artículo 8. Actividad política de los miembros de las corporaciones públicas. Los miembros de las corporaciones públicas de elección popular no cuentan con limitaciones para realizar actividades de los partidos y movimientos políticos ni en las controversias políticas.

Artículo 9. Pedagogía en los procesos preelectorales:  Las entidades públicas con régimen de derecho público y privado del orden nacional y local deberán realizar dentro de los cuatro meses anteriores a la fecha de elecciones de cualquier proceso electoral mínimo dos (02) inducciones sobre la participación política de que trata la presente ley.

Artículo 10. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga cualquier norma que le sea contraria.

|  |  |
| --- | --- |
| **Juan Diego Echavarría Sánchez**  **Representante a la Cámara** | **Henry Fernando Correal Herrera**  **Representante a la Cámara** |
| **Jairo Humberto Cristo Correa**  **Representante a la Cámara** | **José Luis Correa López**  **Representante a la Cámara** |
| **Juan Carlos Reinales Agudelo**  **Representante a la Cámara** | **Faber Alberto Muñoz Cerón**  **Representante a la Cámara** |
| **María Cristina Soto De Gómez**  **Representante a la Cámara** | **Jhon Arley Murillo Benítez**  **Representante a la Cámara** |

**E x p o s i c i ó n d e m o t i v o s**

**Antecedentes históricos**

Debe recordarse que la regulación de la participación política en Colombia ha sido desarrollada en varios escenarios, uno de estos fue en 1957 en donde por vía de plebiscito[[1]](#footnote-1) se prohíbe la participación en política de servidores públicos de carrera administrativa. En 1991 con la Constitución Política[[2]](#footnote-2) se permite de manera relativa la participación política de servidores públicos excluyendo a los funcionarios judiciales, electorales, de control, al igual que las autoridades civiles o políticas, así como cargos de dirección. Los demás servidores públicos quedaron facultados para participar en política bajo las condiciones que estableciera la ley. Para 2004 se reforma la Constitución con el acto legislativo 02 de 2004[[3]](#footnote-3) señalando que la prohibición cobija a los miembros de la rama judicial, de los órganos electorales, de los organismos de control y de seguridad. En 2004 se expide la ley 996 la cual reguló la participación en política de los servidores públicos señalando prohibiciones y permisos.

Por el congreso ya han existido varios intentos por reglamentar esta materia, pero por trámite legislativo no se ha logrado la expedición de la ley. Para lo anterior, téngase en cuenta el proyecto de ley 31 de 1999 Cámara, 25 de 2012 Senado, 35 de 2014 Senado, 13 de 2015 senado, 68 de 2016 Senado y 178 de 2018 Senado.

**Antecedentes jurídicos del orden internacional**

La participación en política se constituye en un derecho fundamental. Dicho reconocimiento tiene como base el art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos[[4]](#footnote-4) la cual establece:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

 a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

 b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

 c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”.

**Antecedentes jurídicos del orden interno**

Por parte de la Constitución Política se hace evidente que el art. 2 garantiza la participación de todos en las decisiones políticas, el art. 3 determina que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, el cual puede ejercerla de manera directa, el art. 40 determina que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, el art. 95 determina que es un deber de la persona y del ciudadano participar en la vida política y el art. 103 señala los mecanismos de participación para el ejercicio de su soberanía. Como puede apreciarse, es la misma Constitución Política la que desarrolla como aspecto esencial en la democracia un régimen de participación política con el fin de materializar las decisiones del poder constituyente. Y es que esto es así porque la existencia de una democracia implica activismo, decisión, participación y expresión del pueblo por encima de escenarios de abstencionismo pasivo.

Si bien es cierto existen regulaciones legales de mecanismos constitucionales, conforme lo recuerda Ortega-Ruiz [[5]](#footnote-5), para ejercer la conformación, ejercicio y control del poder político, no es menos cierto que existe un grupo poblacional que por su calidad de empleados del Estado no cuentan con la posibilidad de aplicar su participación política por carecer de una ley integral que desarrolle el art. 127 de la Constitución Política.

El ordenamiento interno colombiano desarrolla el derecho de participación política de los empleados del Estado en el artículo 127 de la Constitución Política[[6]](#footnote-6) por medio de un régimen diferenciado al establecer una regla prohibitiva absoluta y una regla condicionada relativa. La regla prohibitiva absoluta se impone a los empleados del Estado que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad al prohibírseles tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas. La regla condicionada relativa está destinada para los empleados no contemplados anteriormente, los cuales pueden participar en actividades y controversias políticas conforme lo determine una ley estatutaria. Dicho mandato constitucional está redactado en los siguientes términos:

“Artículo 127.Los servidores públicos no podrán celebrar, por si 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.

La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.”.

Las restricciones y prohibiciones para el activismo político por parte de empleados del Estado tienen un soporte constitucional, como es el de la imparcialidad de la función pública, amparar la libertad política, pero, ante todo, defender principios constitucionales como el de la moralidad pública. Lo anterior, conforme las consideraciones dadas por la Corte Constitucional[[7]](#footnote-7) cuando señala que:

“La prohibición de participar en política dirigida a los empleados del Estado se apoya en importantes razones constitucionales que se desprenden de una lectura sistemática de la Carta. En efecto, dicha restricción tiene por objeto (i) preservar el principio de imparcialidad de la función pública, de la apropiación del Estado por uno o varios partidos; (ii) asegurar la prevalencia del interés general sobre el interés particular, ya grupista, sectorial o partidista; (iii) garantizar la igualdad de los ciudadanos y organizaciones políticas, del trato privilegiado e injustificado que autoridades o funcionarios puedan dispensar a personas, movimientos o partidos de su preferencia; (iv) proteger la libertad política del elector y del ciudadano del clientelismo o la coacción por parte de servidores del Estado, mediante el uso abusivo de la investidura oficial y la utilización de los recursos del público; y (v) defender la moralidad pública de la utilización o destinación abusiva de bienes y dineros públicos. En suma, tales principios, valores y derechos constitucionales explican y justifican la limitación de derechos de participación política de que son objeto los servidores del Estado.”.

De conformidad con lo considerado por la Corte Constitucional[[8]](#footnote-8) “la prohibición de participar en el debate político, es, para quien detenta la calidad de funcionario público, como para quien ejerce una función pública que atribuya autoridad, una condición necesaria de la neutralidad en el desempeño de sus funciones.”. Es por dicha condición que en la presente iniciativa van enmarcados dichos sujetos, conforme se aprecia en el articulado del proyecto.

La Corte Constitucional[[9]](#footnote-9) “considera que la participación de los empleados del Estado en las actividades de los partidos y movimientos o en las controversias políticas, se subordina a la expedición de un régimen estatutario que la decrete y establezca las condiciones para ello.”. Es por lo anterior, y conforme el señalado criterio, que este proyecto de ley adquiere importancia para los empleados del Estado, especialmente, para aquellos que estarían autorizados constitucionalmente para participar en política, pero legalmente impedidos por falta del desarrollo legal.

El mandato constitucional que permite la participación política ha sido interpretado por la Corte Constitucional[[10]](#footnote-10), al señalar que “la prohibición que enuncia el inciso segundo del artículo 127 de la Carta comprende la conducta dirigida a intervenir activa o pasivamente en las diferentes disputas con incidencia electoral directa, apoyando o rechazando, una causa, una organización política o un candidato. No hace parte del significado constitucional de las expresiones “actividades de los partidos y movimientos” y “controversias políticas”, comportamientos que al margen de un debate electoral o de una disputa partidista, tienen como resultado o pueden ser interpretados como la emisión de una opinión o la presentación de una postura respecto de un asunto de interés general.”.

La Corte Constitucional[[11]](#footnote-11) tuvo la posibilidad de conocer una demanda de inconstitucionalidad en donde se analizaban normas jurídicas expedidas en vigencia del anterior régimen constitucional, es decir, el de la Constitución de 1886. En dichas normas se tenía como regla absoluta la imposibilidad de participar en política por parte de los empleados del Estado, por lo cual, y ante las nuevas disposiones constitucionales de 1991 sobre participacion política de éstos, determinó declarar parcialmente inexequible el art. 10 del decreto 2400 de 1968, el numeral 20 del art. 15 de la ley 13 de 1984, el art. 158 del Código Penal (Decreto ley 100 de 1980). 16 y 17 del artículo 6o. del Decreto 1647 de 1991; el artículo 10 del Decreto-Ley 2400 de 1968, el artículo 15 (numeral 20) de la Ley 13 de 1984 y el artículo 158 del Código Penal aplicando la regla de participación política relativa de los empleados del Estado.

El presente proyecto de ley tuvo en cuenta las consideraciones dadas por la Corte Constitucional para entender sistemáticamente el concepto de *controversias políticas,* con el fin de no aplicar una interpretación que vulnerara la libertad de expresión y libertades políticas de los servidores del Estado. Por ello se tuvo en consideración el siguiente aparte, el cual sirvió de sustento para uno de los artículos del proyecto, en el cual se establecen las definiciones que servirán de interpretación de la iniciativa. Dicha consideración de la Corte Constitucional[[12]](#footnote-12) señala:

“Ello exige una ciudadanía deliberante y la tutela de las libertades que son funcionales a la discusión. Aceptar que el segundo inciso del artículo 127 impone una limitación a la posibilidad de deliberar, amplía excesivamente una prohibición que tiene como destinatarios exclusivos a los miembros de la fuerza pública. Se trataría, en contra de su carácter especial, de una prohibición para todos, incompatible con un régimen democrático.”.

Finalmente, y atendiendo a los mencionados pronunciamientos jurisprudenciales, los mandatos constitucionales y los principios democráticos que exigen la materialización de la expresión soberana, en conjunto con la necesidad de desarrollar el art. 127 de la Constitución Política, se presenta este proyecto de ley para que el Congreso de la República implemente la participación política de los empleados del Estado.

|  |  |
| --- | --- |
| **Juan Diego Echavarría Sánchez**  **Representante a la Cámara** | **Henry Fernando Correal Herrera**  **Representante a la Cámara** |
| **Jairo Humberto Cristo Correa**  **Representante a la Cámara** | **José Luis Correa López**  **Representante a la Cámara** |
| **Juan Carlos Reinales Agudelo**  **Representante a la Cámara** | **Faber Alberto Muñoz Cerón**  **Representante a la Cámara** |
| **María Cristina Soto De Gómez**  **Representante a la Cámara** | **Jhon Arley Murillo Benítez**  **Representante a la Cámara** |

1. Decreto 247 del 04 de octubre de 1957, Sobre plebiscito para una reforma constitucional, Diario Oficial. Año XCIV. N. 29517. 21, octubre, 1957. PÁG. 10. Ver artículo 6º. “A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho de sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta.” Disponible en: [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1055550>]. [↑](#footnote-ref-1)
2. .“Artículo 127. (…) A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, les esta 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. Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley. La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.” República de Colombia. Constitución Política. Disponible en: [<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>]. [↑](#footnote-ref-2)
3. República de Colombia, Acto Legislativo 2 del 27 de diciembre de 2004, Diario Oficial No. 45.775 de 28 de diciembre de 2004. Disponible en: [<http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_02_2004.html>]. [↑](#footnote-ref-3)
4. Organización de Estados Americanos. Convención Americana sobre derechos humanos. “Pacto de San José de Costa Rica”, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969. Disponible en: [<https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm>] [↑](#footnote-ref-4)
5. Ortega Ruiz, Luis Germán. *El acto administrativo en los procesos y procedimientos* / Luis Germán Ortega Ruiz.— Bogotá : Universidad Católica de Colombia, 2018. Disponible en: [<https://publicaciones.ucatolica.edu.co/pdf/el-acto-administrativo-en-los-procesos-y-procedimiento.pdf>]. Pág. 119. [↑](#footnote-ref-5)
6. .República de Colombia. Constitución Política. Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr004.html#127> [↑](#footnote-ref-6)
7. Corte Constitucional. Sentencia C-794 del 29 de octubre de 2014, M. P.: Mauricio González Cuervo. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-794-14.htm>]. [↑](#footnote-ref-7)
8. Corte Constitucional, Sent. C-1508 del 8 de noviembre de 2000. M.P. Dr. Jairo Charry Rivas. Disponible en: [<http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1508-00.htm>]. [↑](#footnote-ref-8)
9. Corte Constitucional, sent. C-794 del 29 de octubre de 2014, M.P. Mauricio Gonzaález Cuervo. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-794-14.htm>]. [↑](#footnote-ref-9)
10. Corte Constitucional, sent. C-794 del 29 de octubre de 2014, M.P. Mauricio Gonzaález Cuervo. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-794-14.htm>]. [↑](#footnote-ref-10)
11. Corte Constitucional, sent. C-454 del 13 de octubre de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-454-93.htm>]. [↑](#footnote-ref-11)
12. Corte Constitucional, sent. C-794 del 29 de octubre de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-794-14.htm>]. [↑](#footnote-ref-12)