



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 168

Bogotá, D. C., jueves, 7 de abril de 2011

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

#### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 249 DE 2011 SENADO

*por medio de la cual se reglamenta el inciso 3° del artículo 127 de la Constitución Política de Colombia, sobre la participación en política de los servidores públicos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto:* La presente ley tiene como objeto regular el derecho de participación política de los servidores públicos, consagrado en el artículo 127 de la Constitución Política, estableciendo las condiciones mínimas de este derecho político.

Artículo 2°. *Intervención en Política de los Empleados y Funcionarios Públicos.* A excepción de los empleados y funcionarios del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad, podrán participar en las actividades de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, fuera del horario de la jornada laboral.

Los empleados y funcionarios del Estado podrán realizar las siguientes actividades políticas:

1. Participar como ciudadanos en la preparación de propuestas técnicas de la campaña electoral, así como en eventos internos de carácter programático de la misma, sin perjuicio de las funciones propias y sin la participación alguna de los funcionarios a su cargo.

2. Asistir a debates técnicos, foros de discusión y encuentros académicos, en los que se traten o expongan los asuntos propios de su cargo o bajo su competencia, en el marco de las campañas electorales.

3. Participar en simposios, actos públicos, conferencias, foros, congresos que organicen sus par-

tidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos.

Parágrafo 1°. No podrán ostentar en ellas representación alguna en sus órganos de gobierno o administración, propias de los partidos, movimientos políticos o movimientos ni dignidad o vocería en los mismos, ni podrán recibir remuneración alguna por el desarrollo de sus actividades políticas, mientras se desempeñen como servidores del Estado.

Parágrafo 2°. Quienes pretendan realizar otras funciones dentro de las campañas electorales, distintas a las autorizadas por la presente ley, o dedicar tiempo completo a la respectiva campaña, deberán retirarse de sus cargos, o solicitar licencia no remunerada de hasta por ciento veinte (120) días hábiles, para poder hacerlo.

Parágrafo 3°. Se consideran eventos internos de las campañas electorales aquellos realizados por el candidato y su equipo inmediato de campaña.

Artículo 3°. *Limitaciones a la Participación Política y Electoral.* Sin perjuicio de lo dispuesto en las demás normas que regulan la materia, durante la campaña electoral los servidores públicos no podrán:

1. Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier organización política, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública, a excepción de lo autorizado en la presente ley.

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

3. Utilizar bienes del Estado, información reservada o recursos del tesoro público, con ocasión

de su participación en actividades o controversias políticas.

4. Realizar actividades de las organizaciones políticas, en las instalaciones de trabajo, durante su jornada laboral o en desarrollo de las funciones de su cargo.

5. Coaccionar la decisión sobre militancia política o sobre el voto de sus subalternos.

6. Favorecer con promociones, bonificaciones, o ascensos 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. Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato o 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.

8. Participar de tiempo completo en las campañas electorales, o acceder a dignidad o representación política al interior de los partidos y movimientos políticos o movimientos sociales y grupos significativo de ciudadanos.

9. Aducir razones de “buen servicio” para despedir funcionarios de carrera.

10. Recibir remuneración alguna por su actividad política.

Artículo 4°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Carlos Enrique Soto J., Hernán Andrade S.,  
Senadores de la República

Fernando de la Peña

Juan Carlos Galazán

Manuel Gilardi Parrales

Manuel Enriquez Romero

Wilson Gomez

Digna Quana R

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### Consideraciones Generales:

En todas las asociaciones, desde la más pequeña hasta la más amplia, se deben tomar decisiones para la asociación en su conjunto: sobre los objetivos que deben perseguirse, sobre las reglas que deben observarse, sobre la distribución de las

responsabilidades y los beneficios entre los miembros. Estas decisiones pueden llamarse colectivas, por oposición a las decisiones individuales que toman las personas en nombre propio. La democracia pertenece a esta esfera de la toma de decisiones colectivas. Plasma el ideal de que dichas decisiones, por afectar a la asociación en su conjunto, deben ser tomadas por todos sus miembros y que cada uno de ellos debe gozar del mismo derecho de tomar parte en tales decisiones. Dicho de otro modo, la democracia supone el doble principio de control popular sobre la toma colectiva de decisiones y de igualdad de derechos en el ejercicio de dicho control. Una asociación puede calificarse de democrática cuando la toma de decisiones se rige por estos principios<sup>1</sup>.

El concepto de democracia nació en Grecia (500-250 A.C.) donde etimológica y originariamente traduce Gobierno del Pueblo, es decir, intervención de la base popular en la decisión del rumbo de la sociedad. Es por ello que este principio implica la participación de los ciudadanos.

Durante toda la historia colombiana, se han perfilado situaciones de desequilibrio social e inestabilidad gubernamental, considerándose serias modificaciones a las instituciones, los partidos políticos y otra serie de medidas, que con base en el movimiento del Frente Nacional, se procura la necesidad de una transición a la democracia. Y hasta 1991, que por medio de un movimiento ciudadano, se da un vuelco a las instituciones con la proclamación de una nueva Constitución que establece a Colombia como un Estado Social de Derecho, planteándonos el reto de generar un pacto social para la satisfacción de los derechos fundamentales y la progresiva observancia de derechos, a través de espacios democráticos (Artículo 1° Constitución Política).

Con la nueva Carta Magna, se plasmaron unos derechos políticos a todos los colombianos, que previamente estuvieron consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales tienen una estrecha relación con la democracia, porque el ejercicio efectivo de estos es fundamental en la protección de los derechos humanos, que se resumen en:

1. **Derecho a participar en asuntos públicos.** Es el derecho a tomar parte en todas las cuestiones relacionadas con la vida y con el destino de su país.
2. **El derecho a votar:** Es el derecho a votar en elecciones.
3. **El derecho a ser elegido:** Es el derecho a ser designado mediante mayoría de votos para ejercer un cargo público.
4. **El derecho a tener acceso a las funciones públicas.** Es el derecho a llegar, en condiciones de igualdad, al desempeño de los cargos, dignidades

<sup>1</sup> Cuestiones sobre la democracia: Conceptos, elementos y principios básicos. David Beetham y Kevin Boyle. Los libros de la Catarata: 1996. Madrid, España.

y oficios que en el país se ejercen para cumplir los fines del Estado.

Los cuales se encuentran materializados en el artículo 40 de la Constitución.

#### **Antecedentes Constitucionales y Legales:**

La Constitución de 1886, determinaba en su artículo 62 tal como quedó después del Plebiscito del 1º de diciembre de 1957 (artículo 6º), de modo perentorio:

“(…)

*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 del sufragio.*

*El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta”.*

Era una prohibición general y absoluta que, para tales empleos, no admitía excepciones distintas de la correspondiente al voto.

También lo era la del artículo 178, adoptado en la Reforma Constitucional de 1945, respecto de los empleados judiciales y del Ministerio Público:

*“Los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y los empleados subalternos de la misma, así como los del Ministerio Público, no podrán ser miembros activos de partidos políticos, ni intervenir en debates de carácter electoral, a excepción del ejercicio del sufragio. La desobediencia a este mandato es causal de mala conducta que ocasiona la pérdida del empleo”.*

No obstante, la Asamblea Nacional Constituyente, el 1º de julio de 1991, votó en la sesión Plenaria con cincuenta y tres votos a favor, la posibilidad que los empleados públicos puedan participar en actividades y controversias políticas, de conformidad a los lineamientos que establezca la ley para tal efecto, como consta según certificación expedida el 16 de julio del mismo año, por el Secretario General, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 114 de 1991.

Con anterioridad a la expedición de la Constitución Política (julio 7 de 1991), se había regulado la participación en política de funcionarios estatales, a través del Decreto 1647 de junio 27 de 1991, que se pretendió declarar su inexistencia, situación propicia para que la Corte Constitucional hiciera sus primeros planteamientos sobre la viabilidad de este derecho fundamental, en ese entonces se pronunció<sup>2</sup> en los siguientes términos:

#### **La participación de servidores públicos en actividades políticas**

*Objetivo primordial de la Carta Política de 1991 fue el de crear las condiciones institucionales indispensables para incrementar y desarrollar los mecanismos de participación democrática. Así lo declara el Preámbulo de la Constitución y lo consignan expresamente numerosas disposicio-*

*nes, entre otras las consagradas en los artículos 1º y 2º -la participación como característica y fin esencial del Estado-; 3º -la titularidad de la soberanía en cabeza del pueblo, que la ejerce directamente o por medio de sus representantes-; 40 -derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político-; 95 -deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país-; 99 y 100 -ejercicio de derechos políticos-; 103 a 106 -mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía-; 107 a 111 -partidos y movimientos políticos-; 112 -estatuto de la oposición-; 155 -iniciativa popular legislativa-; 170 -derogatoria de leyes por voto popular-; 258 a 263 -sufragio y elecciones-; 303 y 314 -elección popular de gobernadores y alcaldes-; 374 a 379 -participación popular en reformas constitucionales-.*

*De acuerdo con una de las normas mencionadas, la del artículo 40 de la Constitución, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y, para hacer efectivo este derecho, puede, además de elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, entre otras actividades.*

*El artículo 95 Ibidem señala como deber del ciudadano el de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.*

*Con estas normas y con la del artículo 127, inciso 3º, buscó la Constitución abrir nuevas oportunidades de practicar la democracia.*

*Y es que, como ya lo subrayó esta Corte en Sentencia número T-03 del 11 de mayo de 1992, el principio de la participación se constituye en elemento esencial dentro de la filosofía política que inspira la Carta y en sustento innegable de las nuevas instituciones. El texto de la papeleta mediante la cual el pueblo colombiano votó el 27 de mayo de 1990 por la convocatoria de una Asamblea Constituyente tenía por único propósito expreso el de “fortalecer la democracia participativa”.*

“(…)

*Es claro que el tema específico de la participación de los servidores públicos en actividades partidistas, que constituye objeto del presente proceso, no puede comprenderse a cabalidad ni es posible hacer adecuada interpretación del actual régimen constitucional sobre la materia sin tener en cuenta los referidos criterios directrices del ordenamiento superior, en cuya virtud se quiso ampliar, profundizar y extender los instrumentos y las vías de efectiva participación política.*

“(…)

*Conviene, para los fines de esta providencia, reproducir el análisis efectuado por la Sala Pri-*

<sup>2</sup> Sentencia C – 454 de 1993. Octubre 13 de 1993. Mag. Ponente, doctor José Gregorio Hernández.

mera de Revisión de la Corte (Sentencia número T-438 del 1° de julio de 1992. Magistrado Ponente: doctor Eduardo Cifuentes Muñoz), en torno a los antecedentes constitucionales de la disposición en vigor sobre la materia:

“4. En la comisión tercera encargada de redactar el articulado sobre la estructura del Estado tuvo especial importancia el tema del régimen del servidor público. Los debates estuvieron marcados por la idea de la modernización de la administración y de la eliminación de viejas prácticas clientelistas propiciadas por los servidores públicos, consideradas como causa de inmoralidad y descrédito de las instituciones del Estado.

En el marco de estas preocupaciones tuvo lugar la polémica sobre la intervención en política de los empleados públicos, que finalmente daría lugar a la votación del artículo 127 de la Constitución.

La discusión puso en evidencia la existencia de dos posiciones encontradas. La primera de ellas era partidaria de la prohibición constitucional como regla general; la segunda, en cambio, prefería la permisividad constitucional como regla general.

5. Los principales defensores de la tesis según la cual la participación en política de los funcionarios públicos, en cualquiera de sus manifestaciones y para toda clase de servidores del Estado, debía estar prohibida, fueron los delegatarios Hernando Yepes y María Teresa Garcés, quienes presentaron el siguiente texto a consideración de la plenaria:

“Artículo 5°. A los servidores públicos les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas sin perjuicio que ejerzan el derecho al sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta”.

6. Por otra parte estaban los partidarios de que se permitiera como regla general la participación en política de los empleados públicos.

En este grupo existían dos tendencias: la primera de ellas consideraba que cualquier excepción a la regla general de la participación debía estar consagrada en la Constitución y al respecto presentaron el siguiente texto:

“Artículo 5°. A los funcionarios públicos que detentan jurisdicción y mando o cargo de dirección administrativa, así como todos los que están vinculados a la Rama Jurisdiccional, la electoral y los mecanismos de control les está prohibido tomar parte en las actividades de partido o movimientos políticos, en las controversias políticas e intervenir en debates de carácter electoral sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición será causal de mala conducta”.

La segunda tendencia del grupo de los partidarios de la permisividad, sostenía que correspondía al legislador establecer todo lo relacionado con la posibilidad de la participación en política de

los funcionarios públicos. Entre los defensores de esta idea se encontraban los constituyentes Jesús Pérez, Eduardo Espinosa, así como la propuesta de la Cámara de Representantes y la del gobierno nacional.

(...)

7. Luego de este debate, la mayoría de constituyentes fueron partidarios de abolir la prohibición que se tenía a todos los empleados públicos de intervenir en política. Se pensó que la prohibición era demasiado restrictiva, que si bien frente a ciertos funcionarios se justificaba la prohibición, frente a otros no era razonable y podía conducir a excesos e injusticias.

(...)

En la plenaria del 1° de julio se decidió incluir dentro del artículo de incompatibilidades del servidor público este artículo que estaba disgregado de este capítulo, donde la prohibición de intervenir en política se convirtió en la excepción dentro de la regla y será al legislador a quien le corresponderá establecer la forma de acceso de los servidores públicos al plano de la actividad política”.

Por ello, la Corte Constitucional ha reiterado el concepto de participación como derecho fundamental y como uno de los conceptos con mayor arraigo en la Constitución de 1991:

“No puede ser ajeno a la garantía constitucional de los derechos esenciales del hombre el ejercicio cierto de los que se enmarcan dentro del ámbito de la participación política, ya que estos también son inherentes a la naturaleza humana, la cual exige, como algo derivado de su racionalidad, la opción de tomar parte en el manejo de los asuntos públicos. Ello, desde luego, sobre la base de que exista con el Estado el vínculo de la nacionalidad y de que se cumplan los requerimientos constitucionales y legales para su ejercicio” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-03 del 11 de mayo de 1992).

“Los derechos políticos de participación (C. P. artículo 40) hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. El hombre sólo adquiere su real dimensión de ser humano mediante el reconocimiento del otro y de su condición inalienable como sujeto igualmente libre. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona (C. P. artículo 16), el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo (C. P. Preámbulo, artículo 2°)”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-439, 2 de junio de 1992. Magistrado Ponente: doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

Del mandato constitucional transcrito se deducen sin dificultad los principios aplicables al asunto del que se ocupa la Corte:

1. La prohibición de tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas no es general para los servido-



res del Estado y de sus entidades descentralizadas, sino que únicamente cubija a quienes encajen dentro de las hipótesis planteadas en la norma, cuyo alcance es, por lo tanto, restringido.

La regla general consiste hoy en permitir tales actividades aun a los servidores públicos, con las siguientes excepciones:

a) Aquellos que -bien al servicio del Estado o de sus entidades descentralizadas- ejercen jurisdicción, autoridad civil o política o cargos de dirección administrativa. Se trata únicamente de aquellos empleados que **adoptan decisiones** en cualquiera de los campos dichos;

b) Quienes integran la rama judicial, o los órganos electoral o de control. Aquí no interesa el nivel del cargo que se desempeñe sino el papel que juega, dentro de la organización del Estado, el cuerpo al que se pertenece. Se trata de una garantía adicional de plena imparcialidad e independencia del empleado.

2. En todo caso, no resulta afectado el ejercicio del derecho al sufragio.

3. Los empleados no comprendidos en la prohibición están autorizados expresamente por la propia Constitución para participar en esas actividades y controversias. Se deja en cabeza de la ley la definición de **las condiciones** en que ello se haga, pero no la potestad de extender la prohibición más allá de la previsión constitucional.

(...)

El artículo 209 de la Constitución, aplicable a los servidores públicos mencionados en la norma que se examina, define con claridad el ámbito de la función administrativa y declara que ella está al servicio de los intereses generales, señalando la imparcialidad como uno de los principios en los cuales se fundamenta.

Considera la Corte que existen linderos precisos, fijados por la misma Constitución, entre el derecho individual que, como persona, tiene el servidor público cobijado por el inciso 3° del artículo 127 de ella -que le permite tomar parte en actividades y controversias políticas en las condiciones que señale la ley- y la actividad que, como servidor público, desarrolla, la cual está exclusivamente enderezada al cumplimiento de las funciones que le imponen la Constitución, la ley y el reglamento (artículos 122, 123 y 209 C. N.).

Por ello, abusa de sus derechos el empleado o funcionario que utiliza los elementos de su despacho para hacer proselitismo o para desempeñar en cualquier sentido la actividad política; el que dispone del tiempo de servicio u horario de trabajo para gestionar ese tipo de intereses; el que usa con los mismos fines información reservada tomada de los archivos de la entidad pública a los cuales tiene acceso por razón de su cargo; el que ejerce sus competencias de modo tal que inclina la balanza del aparato estatal a favor de una determinada corriente o movimiento político.

En fin, la participación en política -hoy permitida por la Constitución en los términos dichos- no dispensa al servidor del Estado del cumplimiento de sus deberes constitucionales ni puede interferir con la actividad pública y si acontece que estos principios resultan contrariados en la práctica, se tiene un abuso del derecho, sancionable con arreglo a las leyes. Ello explica normas como la del inciso final del artículo 127 y la del artículo 110, a cuyo tenor está prohibido a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones -dice la norma- será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura.

Con base en las anteriores consideraciones, se puede definir que todos los derechos políticos que tienen los servidores públicos están totalmente autorizados, pero que actualmente se encuentran castrados porque no existe norma alguna que regule el tema atinente a su participación activa en el ejercicio del poder político, a través de la difusión de las ideas y programas de partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna (artículo 40 numeral 3 Constitución Política).

Después de 14 años, con la expedición de la Ley 996 de 2005, culminó favorablemente la regulación de la participación en política de los servidores públicos, la cual innumerables veces fue considerada en las entrañas del Congreso de la República.

En tal ocasión, a través del Título III de la citada ley, se dispuso los parámetros mediante los cuales los servidores públicos podían hacer proselitismo político y estableciendo prohibiciones como complemento de esta actividad, estableciendo:

**Artículo 37. Intervención en Política de los Servidores Públicos.** A excepción de los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad, los demás servidores públicos autorizados por la Constitución podrán participar en las actividades de los partidos o movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, sin ostentar en ellos representación alguna en sus órganos de gobierno o administración, ni dignidad en los mismos o vocería, según los términos establecidos por la presente ley. No podrán recibir remuneración alguna por el desarrollo de sus actividades políticas, mientras se desempeñen como servidores del Estado.

Parágrafo. Quedan exceptuados de las limitaciones establecidas en el presente artículo, los Congresistas, Diputados, Concejales y Ediles, así como los funcionarios de las respectivas corporaciones, en los términos y de conformidad con la legislación que los rige.

**Artículo 39. Se permite a los servidores públicos.** Los servidores públicos, en su respectiva jurisdicción, podrán:

1. Participar en simposios, conferencias, foros, congresos que organicen sus partidos.

2. Inscribirse como miembros o militantes de sus partidos.

3. Formar parte como miembros permanentes de la organización de base de los centros de estudio o academias de formación de los partidos, sin ostentar cargo de dirección o dignidad en la respectiva organización.

4. Contribuir a los fondos de sus partidos, movimientos y/o candidatos, pero en ningún caso podrán autorizar libranzas a cargo de su remuneración como servidores públicos.

No obstante, mediante Sentencia C – 1153 de 2005<sup>3</sup>, la Corte Constitucional declaró inexecutable estos postulados normativos, considerando *grosso modo*, por la falta de determinación en la regulación, al no fijar límites concretos a una actuación que si bien es permitida, es de forma excepcional; respecto se pronunció en el siguiente sentido:

### **TÍTULO III. Participación en política de los servidores públicos**

#### **a) “Artículo 37. Intervención en política de los servidores públicos**

(...)

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 encuentra que el artículo 37 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.

El proyecto de ley estatutaria debió fijar las condiciones para que los servidores públicos diferentes al Presidente pudieran participar en política. Lo anterior con el fin de promover el equilibrio entre los candidatos, velar porque el ejercicio de la actividad política no opacara el desarrollo de las funciones públicas al servicio del interés general y evitar abusos en cabeza de quienes ostentan cargos públicos. La indeterminación de la manera en que, en el artículo 37, se pretendió desarrollar la regulación necesaria para el ejercicio de la actividad política permite toda forma de participación en tal área a favor o en contra de cualquier

candidato. Lo anterior, no importando la capacidad de aprovechar la situación de poder del funcionario, por ejemplo, como ministro, director de entidad, alcalde o gobernador. Esta amplitud, se repite, contraría la Carta.

La Corte precisa no obstante, que la declaratoria de inexecutable del artículo en estudio se da sin perjuicio de que una ley estatutaria posterior desarrolle la materia. (Subrayado fuera de texto).

En consecuencia, la Corte declarará inexecutable el artículo 37.

(...)

#### **b) Artículo 39.**

El legislador en el artículo 39 estableció varias formas de participación en política de los servidores públicos, a saber:

- Participación en simposios, conferencias, foros o congresos organizados por el partido.

- Inscribirse como miembros o militantes del partido.

- Ser parte de los miembros permanentes de la organización de base de los centros de estudio o academias de formación de los partidos no ostentando cargo de dirección o dignidad en la organización.

- Contribuir a los fondos de los partidos, movimientos y/o candidatos, sin que esto implique autorizar libranzas a cargo de su remuneración como servidores públicos.

En primer lugar, la Corte no encuentra objeción alguna al hecho de que se permita la inscripción como miembro de partido al servidor público que participa en política, pues la inscripción a un partido es una de las formas mínimas o básicas del ejercicio de los derechos políticos de todo ciudadano y no implica, propiamente, una intervención en política de los funcionarios públicos. No obstante, no sucede igual con la expresión “o militantes” contenida en el numeral segundo del artículo 39, puesto que la posibilidad de participar activamente en una campaña electoral, implicada en la acción de militar, es demasiado amplia e indeterminada, más aun cuando no se prevé bajo qué circunstancias de modo, tiempo y lugar puede darse tal militancia.

Padecen de la misma vaguedad los numerales primero, tercero y cuarto. En efecto, no se define de qué manera, durante cuánto tiempo y en qué espacios físicos el funcionario público que intervenga en política podrá participar en simposios, conferencias, foros y congresos organizados por el partido; tampoco se definen tales circunstancias para la participación como miembros permanentes de la organización de base de los centros de estudios o academias del partido.

Por su parte, en lo atinente a la contribución a los fondos de los partidos, movimientos y/o candidatos la ley no regula siquiera de manera mínima el monto, el momento y la forma (en dinero, en especie o con el servicio mismo del funcionario público) en que tales contribuciones pueden darse.

<sup>3</sup> Noviembre 11 de 2005. Mag. Ponente, doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.

*La inexequibilidad de los apartes indicados se refuerza aún más teniendo en cuenta la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 37 que preveía, en términos generales, la participación en política de los funcionarios públicos.*

*Por tanto, la Sala declarará exequible el 39, salvo los numerales primero, tercero y cuarto, así como la expresión “o militantes”, numerales y expresión que se declaran inexequibles. Retiradas del ordenamiento jurídico las expresiones anteriores, el texto restante del artículo en cuestión, que se declara exequible, se limita a autorizar a los servidores públicos a inscribirse como miembros de sus partidos.*

Con base en esta circunstancia, que nuevamente deja sin piso jurídico el ejercicio de un derecho político, la Procuraduría General de la Nación, mediante Directiva Unificada número 023 del 27 de enero de 2006, pretendió establecer unas directrices, en aras de evitar las recurrentes prácticas sancionables por la intervención en política o uso indebido de los bienes públicos (inmuebles, muebles y medios de comunicación masivos o telemáticos) durante el periodo pre y electoral, estipulando además de la prohibición general de participar en política, la proscripción de:

*3.1. Presionar, constreñir o determinar, en cualquier forma, a subalternos para que respalden algún candidato, causa, campaña o controversia política.*

*3.2. Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión, radio o imprenta pública, a excepción de las intervenciones autorizadas en el artículo 23 de Ley 996 de 2005.*

*3.3. Aumentar los recursos destinados a la publicidad del Estado.*

*3.4. Favorecer con promociones, bonificaciones o ascensos indebidos a quienes, dentro de la entidad a su cargo, participen en su misma causa o campaña política.*

*3.5. Ofrecer cualquier 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.*

*3.6. Inaugurar obras públicas y dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, al Congreso de la República, u otros cargos de elección popular, o sus voceros.*

*3.7. Destinar los recursos públicos de las entidades a su cargo, o los de aquellas en las que participe como miembro de sus juntas directivas, para el financiamiento de reuniones de carácter proselitista.*

*3.8. Efectuar contribuciones a los partidos, movimientos políticos o candidatos, o inducir a otros para que lo hagan.*

*3.9. Utilizar sus cargos para participar en las actividades de los partidos, movimientos políticos o controversias del mismo orden”.*

Todas las normas que hemos citado, jurisprudencia y directivas, consolidan los antecedentes a un tema tan importante como lo es el que se pretende regular con la presente iniciativa legislativa, que tiene el respaldo de la mayoría de los partidos políticos con representación en el Congreso de la República, y de aquellos ciudadanos que ejercen en forma directa sus funciones como servidores públicos, por lo cual consideramos que el Congreso de la República no puede desaprovechar esta oportunidad y legitimar la regulación de un derecho político consagrado constitucionalmente.

#### **Antecedentes Legislativos**

En el periodo legislativo pasado (2010–2), con el trámite del Proyecto de ley número 190 de 2010, que se surtía en la Comisión Primera del Senado de la República, mediante la cual se reglamentaba la Reforma Política, por unanimidad los respectivos Senadores respaldaron una proposición aditiva que pretendía regular este tema, de la cual hoy colocamos a su consideración mediante esta iniciativa de ley estatutaria.

En el desarrollo del debate de esta propuesta, no se obtuvo la votación necesaria para su aprobación, sin embargo en cada una de las intervenciones de los congresistas se manifestó una aceptación total por parte de cada uno de ellos.

Sin embargo, el Ministerio del Interior, a través del doctor Germán Vargas, manifestó su respaldo, pero que consideraba que no era el momento oportuno para legislar sobre el tema, puesto que podría viciar de inconstitucionalidad el proyecto de ley bajo examen, por vulneración al principio de consecutividad. A nuestra consideración no existía tan defecto constitucional, pero que en cierta medida no se insistió en su promulgación, a efectos de presentarla mediante una ley estatutaria como lo ordena la Constitución Nacional.

Es con los precedentes argumentos que presentamos esta iniciativa legislativa, con la finalidad de esperar que el Congreso de la República dé su aval a este propósito de carácter nacional que se deriva de nuestra propuesta, en aras de obtener una mayor proyección del verdadero significado que tiene el principio democrático dentro del Estado Social de Derecho que fundamenta a Colombia, a través del eficiente ejercicio de los derechos políticos que tienen los servidores públicos.

Cordialmente,

*Carlos Enrique Soto J., Hernán Andrade S.*  
Senadores de la República,

*Wilson Gómez*

*Diana Buena*



SENADO DE LA REPÚBLICA  
Secretaría General  
(arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día ... del mes de ... del año ... se radicó en este Despacho el Proyecto de Ley Estatutaria ..., con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por ...

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL  
Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 6 de abril de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 249 de 2011 Senado, *por medio de la cual se reglamenta el inciso 3º del artículo 127 de la Constitución Política de Colombia, sobre*

*la participación en política de los servidores públicos y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 6 de abril de 2011

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Armando Benedetti Villaneda,*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*