



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° 742

Bogotá, D. C., lunes, 3 de octubre de 2011

EDICIÓN DE 20 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 92 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.

Bogotá, D. C., septiembre 28 de 2011

Honorable Senador

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

La Ciudad

Distinguido Presidente.

En cumplimiento del honroso encargo impartido por la Mesa Directiva de la Comisión, mediante el Acta MD-10, y en virtud de los artículos 153 a 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito someter a consideración informe de ponencia del **Proyecto de Ley Estatutaria número 92 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.*

1. Origen del proyecto

El presente proyecto de ley estatutaria es una iniciativa de origen parlamentario, suscrita por los honorables Congresistas Carlos Soto Jaramillo, Juan Carlos Rizzetto Luces y Didier Burgos, radicada en la Secretaría General del Senado el día 22 de agosto del presente año, correspondiéndole la competencia para su estudio y trámite, por asuntos de materia, a la Comisión Primera del Senado de la República.

2. Finalidad del proyecto

La presente iniciativa de origen parlamentario tiene como finalidad reglamentar la participación en política de los servidores públicos, en desarrollo del inciso 3° del artículo 127, Constitución Política, con el objetivo de fortalecer la democracia participativa, mediante la cual se funda el Estado Social de Derecho colombiano, como uno de los pilares fundamentales para el ejercicio de derechos fundamentales y la adopción de políticas estatales, complementando el sufragio universal.

3. Audiencia pública

En cumplimiento de la Resolución número 2 del 22 de septiembre de 2011, de conformidad con el artículo 51 de la Ley 130 de 1994, se realizó el día 27 de septiembre del presente año, a las 8:00 a. m., audiencia pública sobre el proyecto en referencia, en el Salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional, recinto de sesiones de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

Como consta en el libro de inscripciones, se registraron los ciudadanos David Andrés Giraldo, abogado, y Clemente Chaves, abogado, en calidad de ciudadanos, quienes presentaron sus consideraciones frente al Proyecto de ley número 92 de 2011 Senado.

3.1. Intervención del ciudadano David Giraldo

Posterior a un análisis histórico sobre la participación en política de los servidores públicos, prosigue a realizar sus consideraciones en los siguientes términos:

- Destaca la redacción corta del proyecto de ley original, por cuando solo desarrolla en dos artículos un tema tan importante.

- Resalta que se continúa incurriendo en amplitud y ambigüedad, circunstancias que llevaron a la Corte Constitucional a declarar inexecutable los apartes sobre el tema en la Ley 996 de 2005.

- Apunta que las limitantes propuestas en el proyecto de ley, actualmente se encuentran consagradas en otros cuerpos normativos, como es la Ley 996 de 2005 y la Ley 734 de 2002.

- Considera oportuno legislar sobre este asunto por cuanto instituye una democracia dinámica e incluyente dentro del diario acontecer nacional, y desconocer la posibilidad de que los funcionarios públicos participen en política no es más que desconocer la realidad nacional y desconocer los preceptos constitucionales.

3.2. Intervención del ciudadano Clemente Chaves

Sus consideraciones sobre el proyecto se centraron en la necesidad de la iniciativa, la constitucionalidad y unas propuestas que se resumen:

- Expresa que más allá de desarrollar un derecho político de participación ciudadana, es uno de los mecanismos para lograr en la administración pública la consolidación de políticas públicas que repercutirán en una mejor gobernabilidad del Estado.

- Frente a la constitucionalidad, expone los criterios del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, que redundan la expedición de la ley estatutaria como referente para la participación en política, evitando la desestabilidad de la administración pública, y de esta forma establecer unos límites al ejercicio del derecho para no incurrir en conductas contrarias al ejercicio de la función pública, el interés general y la imparcialidad.

- Dentro de sus propuestas están:

a) La necesidad de delimitar la nominación de las entidades de las cuales sus funcionarios no pueden ejercer el derecho a participar en política, en razón a que la norma no puede ser general tal como está preceptuado en la Constitución.

b) Proponer una tipología de las actividades permitidas.

c) Determinar los límites y prohibiciones de los servidores públicos.

d) Se recomienda evitar la expresión “deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”, por cuanto el tema no ha sido objeto de regulación alguna, y la enunciación puede llevar a una inseguridad jurídica.

4. Aspectos generales

4.1. Antecedentes constitucionales

La participación en política de los servidores públicos fue considerada como un derecho constitucional, a partir de 1991, bajo la expedición de la Carta Constitucional.

La Asamblea Nacional Constituyente, tuvo como principal argumento para abolir esta prohibición consagrada en la anterior Constitución de 1886, “la idea de 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”. Por lo cual en el marco de esta coyuntura tuvo lugar la polémica sobre la intervención en política de los empleados públicos.

La discusión se enmarcó entre dos posiciones contrapuestas, que generarían un gran debate sobre la conveniencia o no de esta nueva herramienta electoral:

1. La tesis según la cual debía estar prohibida la participación en política de los funcionarios públicos, en cualquiera de sus manifestaciones y para toda clase de servidores públicos¹.

2. La tesis que sostenía la permisibilidad como regla general de la participación en política de los empleados públicos, modulada por dos posturas:

a) Cualquier excepción a la regla general debía estar consagrada en la Constitución; y

b) Corresponde al legislador establecer todo lo relacionado con la posibilidad de la participación en política de los funcionarios públicos².

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. Pensando que la prohibición era demasiado restrictiva, que si bien frente a ciertos funcionarios se justificaba la prohibición, frente a otros no era razonable y podría conducir a excesos e injusticias.

Fue así como el constituyente Carlos Rodado Noriega planteó propuesta sustitutiva del artículo 14 presentado por la Comisión Tercera, según la cual se defería a la ley la reglamentación de la intervención en política de los servidores públicos, que en cierto sentido conciliaba la idea de la prohibición taxativa para ciertos funcionarios públicos con la idea de la permisibilidad regulada por la ley.

Fue sometida a votación por la Asamblea Nacional, obteniendo su aprobación con 53 votos a favor, con algunas modificaciones de carácter gramatical³. El texto aprobado fue el siguiente:

“Artículo 6°. A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral y de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos o 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”.

¹ Tesis sostenida por los delegatarios Hernando Yepes y María Teresa Garcés, evidencias de la Sesión Plenaria del 30 de mayo de 1991 en la Asamblea Nacional Constituyente.

² Tesis defendida por los constituyentes Jesús Pérez, Eduardo Espinosa, la propuesta de la Cámara de Representantes y la del Gobierno Nacional.

³ Como consta según certificación expedida por el Secretario General, con fecha 16 de julio de 1991, publicada en *Gaceta Constitucional* número 114 de 1991.

De tal forma, se constitucionalizó este derecho como regla general, con las limitaciones establecidas por el legislador, y la excepción de su prohibición en los casos expresamente señalados.

Ahora bien, después de 13 años de expedida esta norma, con el Acto Legislativo 02 de 2004, el legislador ve la necesidad de modificar el artículo 127 de la Constitución Política de 1991, que materializó la tesis de la participación en política de los servidores públicos, sin previo desarrollo legal del tema.

En la sesión de la Comisión Primera del Senado, mediante la cual se comenzó a discutir en primer debate – primera vuelta, el Proyecto de Acto Legislativo 12 de 2004, con ocasión del debate de reelección presidencial, el Senador Juan Fernando Cristo, hace alusión a la presentación de la necesidad de legislar sobre la participación en política de los servidores públicos, expresado en los siguientes términos:

“Sin embargo en desarrollo de los acuerdos del día de ayer, para que teniendo claro que la coalición de gobierno tiene unas mayorías para darle trámite a este proyecto aquí en la comisión primera, podamos quienes no nos encontramos en esa coalición introducir algunos artículos que de alguna manera brinden garantías a los sectores que no están en el gobierno y que también mejoren el texto de la ponencia del Congreso, pues tenemos algunas propuestas, algunas de las cuales enunció ya el Senador Mario Uribe y otras que me propongo hacerlas señor Presidente, todavía no como proposición, sino para enunciar los temas, para conocimiento de los colegas Senadores... Un segundo tema, el tema de la participación de los funcionarios públicos, no recuerdo si el Senador Uribe hizo mención a él, me distraje un poco, pero hay ya un principio de acuerdo en el sentido de que todos los funcionarios de la Rama del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en el país, puedan hacer política libremente en los mismos términos en que lo haga el Presidente de la República y se mantiene la prohibición para los funcionarios de la Rama Judicial para los funcionarios de los organismos de control y para los funcionarios electorales y obviamente para la fuerza pública colombiana. Ese es un poco el segundo tema”⁴.

Propuesta que fue respaldada por el Senador Rafael Pardo, quien interviene diciendo:

“... El de la liberación de la participación política, los empleados del Ejecutivo con las restricciones que se anotaron, creo que tiene sentido y que tenemos un grado de madurez importante. Las garantías naturalmente que deben estar en la Ley Estatutaria, la oposición al derecho de réplica, al uso de medios, por supuesto tienen digamos un grado de consenso importante”.

... deduciéndose que fuese una iniciativa bandera del Partido Liberal. Y que en el transcurso de la sesión tuvo una acogida total por parte de algunos congresistas, quienes manifestaron un consenso general.

No obstante, consideraron la necesidad de establecer limitaciones a esa intervención en política de los servidores públicos como garantía a los principios que deben salvaguardarse en sus funciones en pro del interés general, que debía desarrollarse en la ley estatutaria que reglamentara la reelección presidencial. En palabras del Senador Mauricio Pimiento, se sostuvo:

“... sobre este particular la verdad es que la subcomisión está coincidiendo con quienes al redactar el proyecto de reforma insistíamos que era inconveniente que se limitara el ejercicio de la actividad política para quienes por naturaleza de su cargo lo que hacen es política entendida en el mejor de los sentidos y que debía propiciarse más bien un marco de restricciones, de límites, que situara a esos funcionarios en un terreno de transparencia y de cumplimiento de sus funciones al margen de la actividad política que se les autorizara realizar.

Yo me declaro satisfecho y tengo que decir que ojalá en la Ley Estatutaria que se ha anunciado tendría una mayor colaboración por parte de los colegas presentes en la Comisión, por parte del Partido Liberal. Entre otras cosas que genera una tranquilidad porque son quienes poseen hoy mayor número de funcionarios públicos con estas habilidades para hacer política en Colombia.

Tengo que reconocer que desde que se elaboró la Ponencia de la Reforma Política y habíamos planteado esta posibilidad, el Senador Rodrigo Rivera coincidía en que esto se hiciera, pero tranquiliza que en el desarrollo de la Ley Estatutaria que habremos de presentar, se establezcan claramente esas limitaciones”.

Entre muchas otras posiciones, que abarcaban temas como definir a qué funcionarios se les debía aplicar las restricciones totales y parciales, por cuanto existen diversas clases de funcionarios, a quienes se les debe dar un tratamiento diferente en razón de su cargo, como consta en el discurso del Senador Carlos Holguín Sardi, quien expresó:

“...respecto al meollo de la participación en política, repito lo que dije anoche y que creo que debe ser enfocado, hay tres clases, si va a haber participación en política hay tres clases de situaciones, una empleados públicos o servidores públicos que de ninguna manera pueden participar en política para los cuales está prohibido participar en política que son los del poder judicial, los de la rama electoral, los de control, y los de las fuerzas armadas y los organismos armados de cualquier tipo que haya en el Estado, esos no pueden participar en política por ningún motivo, en ninguna circunstancia, tienen prohibición absoluta, los demás, hay dos categorías, unos que tienen jurisdicción y mando, para ellos debe de haber una ley que les reglamente su participación en política cómo pueden participar en política y qué es participación en política desde el mismo Presidente de la República, esté en reelección o no, ¿cuándo se trata de una participación en política? eso lo debe de definir una ley y eso le está prohibido en cualquier época a cualquier fun-

⁴ Sesión de la Comisión Primera de Senado, Acta 33 de mayo 4 de 2004, *Gaceta* 350 de 2004.

cionario con jurisdicción y mando y otras cosas, actividades proselitistas, entonces por ejemplo el cuento de que hoy los altos funcionarios del Estado no puedan reunirse con los directorios políticos como se destilaba hasta hace poco tiempo, que era lo más absurdo del mundo, que la procuraduría amenazaba cada vez que veía a un funcionario del Estado, amenazaba con abrir investigación porque se había reunido con funcionarios políticos y ahora vuelve a acaecer lo mismo (...). Este tema que se esté tratando con un partido la procuraduría sale a decir que eso es una infracción pero es que hay que señalar que en la ley, repito, esos funcionarios por ejemplo no pueden actuar en determinadas actividades proselitistas o en manifestaciones públicas, salvo en la campaña electoral, en fin. Y hay una tercera categoría de funcionarios que actúen o no actúen en política no representan nada distinto a que tiene tres amigos con votos y que tratan de tener una organización de un comité de barrio en alguna parte que es la inmensa mayoría de los funcionarios públicos y que a esos hay que permitirles eso, creo que no tiene ninguna incidencia que un maestro, no un rector de colegio, es muy difícil hacer la categorización, pero de todas maneras lo que quiero señalar es que hay esas tres categorías y que las inquietudes, volvamos a tenerlas en cuenta, estamos en el primer debate de ocho, estamos planteando unos temas que son demasiado difíciles de conseguir cómo desarrollarlos en un primer debate, pero que a lo largo del debate se irá enriqueciendo para ver cómo se definen y se precisan”, se decide someter a la Comisión este tema en particular.

Con base en las anteriores consideraciones, entre otras, se presentaron proposiciones modificativas de la ponencia inicial, para que de esta forma los servidores públicos de los empleados de la Rama Judicial, sus entidades descentralizadas, que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o administrativa⁵, puedan participar en política, suprimiéndose de esta forma unos apartes del inciso 2° del artículo 127 de la Constitución.

A su vez, la prohibición total para los miembros de la fuerza pública y organismos de seguridad del Estado⁶; y la inclusión de la expresión “solo” como un vinculante de la permisión de este derecho en los términos únicos que establezca la ley⁷.

Esta circunstancia fue el inicio de un debate nacional, que se materializó con el Acto Legislativo 02 de 2004, que hoy tiene ad portas la necesidad de regular un derecho político constitucional que tienen los servidores públicos.

4.2. Antecedentes legislativos

A partir del párrafo transitorio del artículo 4° del Acto Legislativo 02 de 2004, el Gobierno Nacional, presenta al Congreso el Proyecto de Ley Estatutaria 216 de 2005 Senado – 352 de 2005

Cámara, mediante el cual se define el marco legal dentro del cual debe desarrollarse el debate electoral cuando se aspire a una reelección presidencial. En el transcurso de los debates, y en razón de lo discutido en el Acto Legislativo 02 de 2004, se contempló un título denominado “Participación en Política de los Servidores Públicos”, mediante el cual se consignaban tres artículos sobre la intervención en política, prohibiciones y permisiones a los servidores públicos; normas que fueron expedidas con la aprobación del proyecto y posterior promulgación de la Ley 996 de 2005.

No obstante, el artículo 37 y los numerales 1, 3 y 4 del artículo 39, que desarrollaba la intervención en política y las permisiones, respectivamente, fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional⁸, quien consideró *grosso modo*, que la falta de determinación en la regulación, por carencia de límites concretos a una actuación que si bien es permitida, es de forma excepcional, que puede ir en detrimento del desarrollo de la función pública. Al respecto se pronunció en el siguiente sentido:

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.

⁵ Proposición número 119, presentada por los Senadores Mario Uribe y Juan Fernando Cristo.

⁶ Proposición número 118, presentada por el Senador Rafael Pardo.

⁷ Proposición número 120, presentada por el Senador Mauricio Pimiento.

⁸ Sentencia C-1153 de 2005. Magistrado Ponente doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.

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.

Sobre el artículo 39, dispuso:

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 interviene 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.

La inexecutable 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 tales motivos, actualmente no tenemos un respaldo legislativo que permita a los servidores públicos hacer proselitismo político.

Después de 6 años de declaradas no ajustadas a la Constitución estas normas, y teniendo como referente, la situación tan ambigua que ha conllevado esta normativa constitucional, hemos visto a funcionarios enfrentados a procesos judiciales por una presunta violación a los deberes públicos, por supuesta prohibición a intervenir en política.

En aras, de apaciguar ese vacío legislativo, que ha generado innumerables contradicciones, se ha venido aplicando las Directivas⁹ expedidas por el Procurador General de la Nación, mediante la cual se definen criterios mínimos para prevenir la indebida participación en política de los servidores públicos y las prohibiciones expresas del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

Con base en lo anterior, se presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley Estatutaria

⁹ Directivas 005 de 1997, 001 de 2000, 005 de 2007.

número 249 de 2011, por parte de los Congresistas Hernán Andrade, Manuel Enriquez Rosero, Hemel Hurtado, Juan Carlos Salazar, Wilson Gómez, Didier Burgos, entre otros, a través del cual se pretendía regular la participación en política de servidores públicos, pero que por vencimiento de términos sea archivada en el tránsito de legislatura.

Hoy en día, nuevamente se puso a disposición esta iniciativa legislativa, con el objetivo de que se convierta en Ley de la República, las disposiciones o criterios generales que reglamenta este derecho constitucional.

5. Marco jurídico

La Constitución Política de 1991, considerada como “una gran obra hecha de todos para todos”¹⁰, por constituir un trabajo representante de diversos actores políticos, consagra en su artículo 1°, los principios fundamentales que enutrarán los destinos de la Nueva Nación Colombiana; de tal forma que configuran las bases del nuevo pacto político que se debe respetar para lograr el idealario que preside la adopción de esta nueva Carta. Es por ello que los perfiles que delimitan nuestro Estado se da sobre dos conceptos: Estado Social de Derecho y Soberanía Popular¹¹.

La definición de Estado de Derecho implica el reconocimiento de la democracia como sistema político. A su vez, el Estado democrático reconoce la existencia de intereses diversos pero igualmente legítimos de una sociedad pluralista¹².

“En cuanto al pluralismo, este es un concepto que abarca una doble acepción. Por una parte, la verificación empírica de la existencia dentro de la sociedad de diversos intereses, organizaciones, estructuras sociales, valores y comportamientos que confluyen en el juego por el poder político con distintas capacidades. Por otra, el pluralismo recoge una visión normativa de esa realidad social que le otorga un carácter democrático, en la medida en que la vida en comunidad resulta de la confluencia regulada de diversas visiones sobre ella”¹³.

De tal forma que la Constitución de 1991, en su artículo 3°, desarrolla uno de estos postulados principialísticos, que después de señalar que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, precisa que este la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes. Siendo esta la consagración constitucional de la democracia participativa, que no excluye a la democracia representativa y, por lo tanto, ambas formas son complementarias. De acuerdo con la Corte Constitucional, la Constitución Política de 1991:

“... *faculta la participación de todos en las decisiones que los afecten en la vida económica,*

¹⁰ LONDOÑO TORO, Beatriz y GÓMEZ HOYOS, Diana María, Diez años de investigación jurídica y sociojurídica en Colombia: Balances desde la red sociojurídica. Bogotá, Publicaciones Unisabana. 2010.

¹¹ RAMÍREZ OCAMPO, Augusto. Ponencia para segundo debate de la Nueva Constitución Política de Colombia. En Gaceta Constitucional, Bogotá, número 112 (Julio 3 de 1991) Pág. 7.

¹² El pluralismos.

¹³ MANRIQUE REYES, Alfredo. La Constitución de la Nueva Colombia. Bogotá, Cerec. 1991. Pág. 7.

*política, administrativa y cultural de la Nación. Partiendo del anterior fundamento se adopta la democracia participativa como complementaria del concepto de democracia representativa, en búsqueda de una democracia integral*¹⁴ (negritillas fuera de texto).

*A partir de estos postulados, el Constituyente optó por determinar los mecanismos a través del cual los ciudadanos ejercerían esa participación para la toma de decisiones en conjunto, constituyéndose el concepto de democracia, la cual supone el doble principio de control sobre la toma colectiva de decisiones y de igualdad de derechos en el ejercicio de dicho control*¹⁵.

Cuando hablamos de democracia, etimológica y originariamente partimos del concepto de “Gobierno del Pueblo”, lo que traduce la 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.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, plasma toda esta realidad a nivel mundial, consignando los derechos políticos, en correlación como una protección efectiva de los derechos fundamentales, que se resumen así:

1. Derecho a participar en asuntos públicos.
2. Derecho a votar.
3. Derecho a ser elegido.
4. Derecho a tener acceso a las funciones públicas.

Cuyas prerrogativas se materializan con el artículo 40 Superior: “*Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-418 del 4 de octubre de 1993, Magistrado Ponente doctor Alejandro Martínez Caballero.

¹⁵ BEETHAM; David y BOYLE, Kevin. Cuestiones sobre la democracia: Conceptos, elementos y principios básicos. Los libros de la Catarata: 1996. Madrid, España.

De la anterior norma se desprende la regulación de materias como:

- Mecanismos de Participación Ciudadana (Ley 134 de 1994)
- Partidos Políticos (Ley 130 de 1994)
- Participación por cuotas de las mujeres (Ley 581 de 2000)
- Reglamentación Reforma Política (Ley 1435 de 2011)
- Entre otras.

No obstante, encontramos una disposición especial, de la cual surge el fundamento constitucional de esta iniciativa legislativa, el artículo 127, que dispone la participación en política de los servidores públicos, en los siguientes términos:

Artículo 127. 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.

(...)

Con anterioridad a la expedición de la Carta de 1991, se había regulado la participación en política de funcionarios estatales, a través del Decreto 1647 de junio 27 de 1991, el cual fue demandado por inconstitucional. La Corte hizo sus primeros planteamientos sobre la viabilidad de este derecho fundamental, pronunciándose en los siguientes términos¹⁶:

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

Y es que, como ya lo subrayó esta Corte en Sentencia T-03 del 11 de mayo de 1992, el principio de 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 or-

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-454 de 1992. Magistrado Ponente doctor José Gregorio Hernández.

denamiento superior, en cuya virtud se quiso ampliar, profundizar y extender los instrumentos y las vías de efectiva participación 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).

(...) 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.).

(...) 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 desempeñen 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 investidura.

Con la expedición de la Ley 996 de 2005, fundamentada en esta norma constitucional, se declaró inexecutable el apartado que reglamentaba la participación en política, como se sustentó en el acápite anterior.

Desde una lectura superficial, podría considerarse que los derechos políticos de los servidores públicos están autorizados constitucionalmente, pero suspendidos en su totalidad, sin perjuicio del voto, hasta que haya una ley estatutaria que establezca las restricciones a esa participación activa en el ejercicio del poder político, a través de la difusión de ideas y programas de partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna (artículo 40, numeral 3 Constitución Política).

Sin embargo, el mismo Tribunal Constitucional definió que no se puede interpretar la prohibición de participación desde un sentido restrictivo, por cuanto el Constituyente buscó abrir precisamente las posibilidades de una mayor y más amplia intervención democrática a favor de aquellos funcionarios que, desde su cargo, no pueden afectar los comportamientos políticos de otros, por ello, en Sentencia C-454 de 1993, declaró inexecutable los numerales 16 y 17 del artículo 6° del Decreto 1647 de 1991, el artículo 10 del Decreto 2400 de 1968, el artículo 15 numeral 20 Ley 13 de 1984 y el artículo 158 del Decreto-ley 100 de 1980 (anterior código) en lo que se refiere a los empleados no contemplados en la prohibición del artículo 127 inciso 2° de la Constitución.

En los anteriores términos, es importante enfatizar que estas normas declaradas inexecutable en ciertas condiciones, eran las que regulaban la prohibición de la anterior Constitución de 1886, pero que a la luz de la nueva Carta Superior eran contrarias a ella.

De tal manera, que en consecuencia de la declaratoria de inexecutable del Título III de la Ley 996 de 2005, actualmente se encuentran vigentes las restricciones consagradas en:

- Artículo 10 Decreto 2400 de 1968
- Artículo 20 Decreto 487 de 1985
- Artículos 199, 200, 201 Decreto 2241 de 1986
- Artículo 15 numeral 20 Ley 13 de 1984.

Que a juicio de los pronunciamientos de la Corte Constitucional no deben aplicarse a los funcionarios no exceptuados expresamente en el inciso 2° del artículo 127 de la Constitución; contrario sensu a lo que actualmente sucede en la realidad, donde la Procuraduría General de la Nación, ha expedido Directivas, sustentadas en sus funciones constitucionales y legales, destinadas a fijar criterios preventivos para la preservación del orden jurídico y de los derechos fundamentales, expresando unos lineamientos básicos en desarrollo de las dos prohibiciones constitucionales, que en cierta medida constituyen reglas a seguir so pena de estar en causal de falta gravísima y en consecuencia destitución del cargo.

Con base en este panorama normativo podemos concluir:

Constitucionalmente, sólo existen dos prohibiciones básicas para que los servidores públicos no puedan realizar proselitismo político:

• *Artículo 127 inciso 4°: “La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política, constituye causal de mala conducta”.*

• *Artículo 110: “Se prohíbe 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 será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura”.*

A nivel legal, se consagran las disposiciones de las siguientes normas:

• *Decreto 2400 de 1968, artículo 10: “Asimismo a los empleados le está prohibido, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho del sufragio, desarrollar actividades partidarias. Se entienden por tales: aceptar la designación o formar parte de directorios y comités de partidos políticos aun cuando no se ejerzan las funciones correspondientes; intervenir en la organización de manifestaciones o reuniones públicas de los partidos; pronunciar discursos o conferencias de carácter partidario y comentar por medio de periódicos, noticieros u otros medios de información, temas de la misma naturaleza; tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra; coartar por cualquier clase de influencia o presión la libertad de opinión o de sufragio de los subalternos.*

• *Decreto 482 de 1985, artículo 20. Formar parte de comités, juntas o directorios políticos, o intervenir en debates o actividades de este carácter.*

• *Decreto 2241 de 1986, artículo 201 “El funcionario o empleado que forme parte de comités, juntas o directorios políticos, o intervenga en debates o actividades de este carácter, será sancionado disciplinariamente, con la pérdida del empleo aunque pertenezca a una carrera de servicio y sin perjuicio de la sanción prevista en el artículo 158 del Código Penal.*

• *Ley 13 de 1984, artículo 15 numeral 20. “Formar parte de comités, juntas o directorios políticos, o intervenir en debates o actividades de este carácter.*

Y desde el nivel administrativo, las directrices expedidas por la Procuraduría General de la Nación, sobre la materia.

6. Contenido de la iniciativa

El Proyecto de Ley Estatutaria número 92 de 2011, referencia de la presente ponencia, se estructura en cuatro artículos que “reglamentan el inciso 3° del artículo 127 de la Constitución Política de Colombia, sobre la participación en política de los servidores públicos”, previstos de la siguiente manera:

- El artículo 1°, precisa el objeto de la ley, determinando que pretende regular el derecho de participación política de los servidores públicos, estableciendo las condiciones mínimas de este derecho político.

- El artículo 2°, establece la intervención en política de los empleados y funcionarios públicos, considerando que a excepción de los empleados y funcionarios expresados en el inciso 2° del artículo 127 Constitucional, los demás funcionarios podrán ejercer su derecho de participación, siempre y cuando sea fuera del horario de la jornada laboral. Y a su vez, precisa tres actividades políticas que caracterizan esa participación.

- El artículo 3°, contempla las limitaciones a la participación en política y electoral, para ello dispone 10 eventos en los cuales se considera que los servidores públicos estarían violando esa consagración constitucional.

- El artículo 4°, determina la vigencia de la ley a partir de la fecha de su promulgación, y a su vez la derogatoria tácita de las normas en contrario.

Como corolario del contenido anteriormente expuesto, los autores en la exposición de motivos de la iniciativa referencian los antecedentes legislativos que se han ocasionado, haciendo alusión al Proyecto de ley 249 de 2011, que no continuó su trámite por vencimiento de términos.

A renglón seguido, explican a través de consideraciones generales el fundamento de este derecho desde una perspectiva histórica, constitucional y legal, evidenciando los alcances que ha tenido este tema desde las entrañas de la Asamblea Nacional y la Corte Constitucional.

Y por último, resumen el desarrollo legal que tuvo este artículo de la Constitución, con la expedición de la Ley 996 de 2005, que infortunadamente fue declarada inconstitucional, precisando los motivos por los cuales fue declarada inexecutable.

7. Pliego de modificaciones

Teniendo en cuenta, que el tema a reglamentar en esta iniciativa legislativa, es de gran trascendencia nacional, pretendemos ampliar el contenido de la misma con la finalidad de adoptar disposiciones que coadyuven a perfeccionar las condiciones en las cuales se va a dar vía libre al ejercicio de este derecho fundamental. Por lo cual proponemos las siguientes apartes:

7.1 Modificación del título

Siguiendo las recomendaciones sobre técnica legislativa, los títulos de las leyes deben ser claros y precisos desde el inicio de su lectura, por cuanto es recomendable que se referencia la materia a tratar, y si se trata de un tema de desarrollo legal, mencionar el tema y posteriormente la norma desarrollada por cuanto, proponemos la alteración en la redacción.

Texto Original	Texto Propuesto
Proyecto de Ley Estatutaria número 92 de 2011 <i>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.</i>	Proyecto de Ley Estatutaria número 92 de 2011 <i>por medio de la cual se reglamenta la participación en política de los servidores públicos, de conformidad al inciso 3° del artículo 127 de la Constitución Política de Colombia, y se dictan otras disposiciones.</i>

7.2. Estructuración del contenido

Inicialmente, como se realizará una ampliación de postulados normativos, es necesario crear una estructura que permita comprender con facilidad al ciudadano, el contenido de la iniciativa, por cuanto proponemos establecer la separación del texto en títulos y capítulos, en los siguientes términos:

El **TÍTULO I**, se denominará **DISPOSICIONES GENERALES**, y estará compuesto por un capítulo único designado **PRINCIPIOS Y DEFINICIONES**.

a) En desarrollo de este primer título, planteamos su contenido así:

CAPÍTULO UNICO: Principios y definiciones. En él encontraremos cinco artículos que determinarán los aspectos esenciales que regularán el tema de la participación de los servidores públicos, por cuanto se establece el objeto, la finalidad, los principios rectores, definiciones y ámbito de aplicación de la ley.

Para ello, a continuación expondremos la justificación de estas sugerencias.

a) Objeto

Hace referencia a aquello que se quiere hacer con la regulación de la ley, en particular la reglamentación del derecho político de los servidores públicos de hacer proselitismo político. Por cuanto, si bien el texto original consigna que el proyecto quiere regular el derecho de participación política de los funcionarios del Estado, consideramos que se debe precisar más el núcleo esencial de la iniciativa que es establecer las condiciones por medio de las cuales ejercerá su derecho, delimitado a los dos actos característicos que son las actividades políticas y las controversias políticas, de conformidad con el artículo 127 Superior, por lo cual planteamos:

Texto Original	Texto Propuesto
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 1°. Objeto. La presente ley tiene el propósito de establecer las condiciones por medio de las cuales los servidores públicos podrán participar de las distintas actividades realizadas por los partidos políticos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos e intervenir en las distintas controversias políticas.

b) Finalidad

Cuando hablamos de este tópico nos limitamos a describir la razón por la cual se quiere realizar la ley, es por ello que es necesario especificar los motivos que van dirigidos a fortalecer los principios democrático y participativo que fundan el Estado

Social de Derecho, facilitando la participación de todos los ciudadanos, en la designación de sus dirigentes, por lo cual proponemos un artículo nuevo:

Artículo 2°. Finalidad. Contribuye a fortalecer los principios democrático y participativo que fundan el Estado Social de Derecho, facilitando la participación de todos los ciudadanos, con las excepciones constitucionales, en las decisiones que los afectan y en la vida política y administrativa de la Nación.

c) Principios rectores

Si bien los principios “*son típicas normas de organización, mediante las cuales se unifica o estructura cada una de las instituciones jurídicas que dan fundamento o valor al derecho, a través de la condensación de valores éticos y de justicia*”¹⁷ en la praxis legal es “una noción plenamente operativa en la práctica jurídica (...) es habitual que leyes, funcionarios, juristas y teóricos los consideren auténticas fuentes del Derecho, aparte de elementos auxiliares de la interpretación jurídica. Y además, porque es una categoría analítica útil para entender el modo en que las diferentes normas jurídicas prescriben conductas o promueve estados de cosas”¹⁸.

Por ello, a partir de estas consideraciones, toda ley debe presidirse de un esquema principialístico que determine de qué forma las normas específicas van a ser interpretadas y aplicadas, por lo cual se deduce que a pesar que sean principios generales, van a tener connotación distinta dependiendo del campo en que se va a regular.

La participación en política como lo hemos expuesto, surge como necesidad de limitar el poder representativo que existía, para que el pueblo colombiano sea el actor principal en la toma de las decisiones que lo afecten, lo que consecuentemente define establecer unos principios que integren esta finalidad.

Se puede razonar que los principios propuestos son una reproducción de algunos, no es menos cierto que su contenido son de especial connotación hacia el tema en reglamentación.

- **La soberanía popular:** Es el principio rector de nuestro Estado colombiano, posterior a 1991, donde se modifica la titularidad del Poder Público en la Nación, radicada al pueblo como tal. En términos de la Corte Constitucional, se deriva la gran diferencia que existen entre estos dos conceptos, al punto que tienen estrecha relación con la democracia ejercida, para ello sostuvo:

La democracia participativa constituye una alternativa entre la democracia directa y la representativa, que toma fundamento en la noción de soberanía popular por oposición a la de soberanía nacional que sirve de soporte al modelo de democracia representativa. La tesis de la soberanía nacional estima que este atributo del poder político

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C – 818 de 2005. Magistrado Ponente doctor Rodrigo Escobar Gil.

¹⁸ RODRÍGUEZ - TOUBES MUÑOZ Joaquín. Principios, fines y derechos fundamentales. Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas. Pág. 25.

se radica en la nación, entendida como la totalidad del cuerpo social, que viene a ser su titular. La tesis de la soberanía popular, por el contrario, supone que la soberanía pertenece al pueblo y que es la suma de todas las voluntades individuales. Esta diferencia conceptual supone ciertas consecuencias, especialmente la de la naturaleza del mandato que reciben los elegidos. En la democracia representativa, los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados, por lo cual el mandato que reciben no les impone obligaciones frente a los electores. Tal mandato se denomina “representativo”. En la democracia participativa, los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo.¹⁹

De lo que se colige ratificar este principio esencial, especificando el significado de “TITULARIDAD” del derecho que reside en el pueblo colombiano.

- **Participación social:** Puede definirse como ... “un proceso mediante el cual se dota de poder a las personas para que puedan movilizar sus capacidades, convertirse en actores sociales antes que en sujetos pasivos, manejar sus recursos, tomar decisiones y controlar las actividades que afectan a sus vidas”. La participación también significa la contribución de individuos, o de grupos de la población activa, a la aceleración del desarrollo económico y social (OIT, 1979).

De esta definición queremos destacar, el concepto de “CONTRIBUCIÓN” como la forma en que cualquier sociedad a través de su voz y sus propuestas consolida una democracia real y no una mera intención constitucional, legal o discursiva de la democracia formal.

- **Democracia participativa:** Es esencial, en la medida en que conforma una condición necesaria para la vigencia del Estado Constitucional, de la manera como este es comprendido en Occidente. La tesis que subyace a esta afirmación es que existe Estado Constitucional cuando se radica en el Pueblo el poder soberano, que configura la instancia legitimadora de los demás poderes públicos. En ese sentido, todo Estado Constitucional debe contar con instituciones y procedimientos que permitan que esa voluntad soberana se exprese, de forma libre e inequívoca, con el fin de determinar la conformación de esos poderes, entre ellos, en lo que interesa a esta decisión, las corporaciones públicas de elección popular. Si un modelo de organización política dado no cumple con esa condición, no podrá definirse como constitucional, puesto que su legitimidad no estará sometida a la voluntad soberana del Pueblo, sino a otros modos de justificación del poder que no responden a ese parámetro y que son *per se* ajenos a la idea normativa de Constitución.

Así las cosas, como lo reconocen corrientes doctrinales tradicionales de la ciencia política, la existencia de la democracia y, por ende, de Estado Constitucional, depende del grado de cumpli-

miento de determinadas variables, consistentes en tener la oportunidad de (i) formular sus preferencias, condición que depende a su vez de la garantía de determinados derechos, como la libertades de asociación, expresión y voto, al igual que la libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo y la diversidad de fuentes de información; (ii) manifestar esas preferencias, para lo cual se requiere, además de los derechos y libertades mencionadas, la garantía del derecho a elegir y a ser elegido, a través de actos electorales libres e imparciales; y (iii) recibir igualdad de trato por parte del Estado[35] en la ponderación de las preferencias, lo que implica la protección y garantía de todos los derechos y libertades citados, además de la posibilidad de acceso libre y equitativo al servicio público para todos los ciudadanos y la presencia de instituciones que garanticen que la política del Estado dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias²⁰.

- **Libertad:** Por cuanto es a través de este principio que se materializan todas las decisiones de los ciudadanos, con esa potestad de poder expresar y difundir sus ideas sin límites, sin perjuicio de los derechos de los demás. Y se manifiesta en que la diversidad de opiniones o de pensamientos que se divulguen, se relacionen con el logro de una finalidad constitucionalmente legítima, tales como, informar sobre un acontecimiento o suceso de trascendencia pública, difundir y dar a conocer manifestaciones de cultura o creaciones del intelecto humano, o participar a través de la crítica en el ejercicio del control público. Esto significa que la libertad de expresión, no puede convertirse en una herramienta para vulnerar los derechos de los otros o para incentivar la violencia.

- **Igualdad:** Parte del tratamiento otorgado en el artículo 127 Constitucional, mediante el cual “los empleados no contemplados en esta prohibición” significa una carencia de tratamiento desigual entre ellos mismos por razones de su cargo o función, por lo cual no podemos establecer una discriminación inicialmente entre ciudadanos -particulares y ciudadanos- servidores públicos y menos aún entre diversidad de cargos entre los funcionarios. Recordemos que la prohibición constitucional de otorgar un tratamiento diferente a las personas o grupos de personas que se encuentren en circunstancias sustancialmente iguales - atendiendo al objetivo perseguido por la norma. De otra parte, el mismo principio obliga al legislador a guardar una razonable proporcionalidad entre el trato disímil y el grado de la diferencia relevante que distingue a los grupos objeto de regulación diferenciada. Se trata de un principio que tiende a la interdicción de la arbitrariedad del legislador y que, en consecuencia, garantiza a los ciudadanos la expulsión del ordenamiento jurídico de perjuicios y privilegios injustos²¹.

- **Imparcialidad:** Expresa la necesaria separación entre política y administración en lo que se

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 2002. Magistrado Ponente. Doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-303 de 2010 Magistrado Ponente doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-613 de 1996 Magistrado Ponente. Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

refiere al funcionamiento de la Administración Pública. Se refiere a la exigencia de que la Administración, en el ejercicio de sus funciones, valore y actúe los intereses públicos, sin sufrir desviaciones por intereses personales del agente, o intereses de grupos de presión públicos o privados, partidos políticos, etc.²² Es por ello, que los servidores públicos no podrán tomar posición alguna sobre una causa o campaña política, cuando actúan en calidad de funcionarios, con la finalidad de salvaguardar el interés general que se predica de la función pública.

- **Responsabilidad:** Uno de los argumentos ejes de la permisión de la participación en política de los servidores públicos se radica en el ejercicio de sus derechos como ciudadanos, no obstante su responsabilidad se derivará de la investidura como funcionario público.

Por ello proponemos un artículo nuevo:

Artículo 3º. Principios rectores. Se constituyen principios rectores para la interpretación y aplicación de esta ley los siguientes:

a) **Soberanía popular:** Reside exclusivamente en el pueblo, en ejercicio de la ciudadanía colombiana, la titularidad para determinar la organización, el ejercicio y el control del poder político.

b) **Participación social:** Toda persona contribuirá activamente, mediante la automovilización, para la toma de decisiones y control de las actividades que afectan sus vidas.

c) **Democracia participativa:** Los ciudadanos intervendrán directamente en los diversos escenarios, procesos y lugares, tanto público y privados, que afecte susceptiblemente la distribución, control y asignación del poder social.

d) **Libertad:** Toda persona a través de la participación podrá expresar y difundir sus opiniones abiertamente en torno a los temas que son de su interés, con las restricciones establecidas en esta ley, y sin perjuicio de los derechos de los demás.

e) **Igualdad:** No habrá discriminación ni tratamiento distinto hacia los servidores públicos, por razón del cargo, para ejercer el derecho de participar en política, como sujetos ciudadanos.

f) **Imparcialidad:** Los servidores públicos no podrán tomar posición alguna sobre un candidato o causa política, en desempeño de sus funciones.

g) **Responsabilidad:** Los servidores públicos serán responsables de las distintas acciones, en su calidad de funcionarios vinculados al Estado, sin importar que el ejercicio de sus derechos se haga en su condición de ciudadanos.

d) Definiciones

Desde el instante en que se pretende regular una materia en particular, que generaría una novedad para el mundo jurídico como es por ejemplo la creación de nuevos derechos, es fundamental exponer con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de lo regulado, por cuanto su omisión produciría ambigüedades de conteni-

do material para la aplicación de la ley. Por tales motivos debemos especificar aquellas definiciones que enmarcaran las acciones que comportan el ejercicio de este derecho político, en los siguientes términos:

La participación en política, se entenderá como las acciones derivadas del ejercicio de derechos en condición de ciudadanos, sin importar si son o no son servidores públicos, haciendo referencia a que las prerrogativas constitucionales son aplicables a todos los colombianos sin distinción alguna (artículo 13 C.N.), por lo que no importa la calidad que tenga en su ámbito laboral; a su vez, dichas actividades podrá realizarlas de manera individual o colectiva, de tal manera que un ciudadano está facultado para expresar sus opiniones y apoyo a una causa política ya sea por medio de un actuar individual o en asocio con los miembros de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos. Además cuya participación está dirigida a expresar su opinión de apoyo u oposición a una causa o campaña política, en razón de actividades o controversias políticas, que son los medios más eficaces para intervenir en la adopción de políticas.

Ahora bien, definir actividades políticas, lo enmarcamos como aquel conjunto de operaciones o tareas que desarrolla un partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos, por cuanto a través de estos medios es que se difunden las ideologías e intereses de esta democracia indirecta, que en cierta medida van dirigidas a intervenir en la designación de sus gobernantes o influir en la formación de la política estatal, que son los dos pilares esenciales donde se ve reflejada la democracia participativa.

En cuanto a lo que se entiende por controversias políticas, estas hacen referencias a ese tipo de actividad, que constituye una operación o tarea, realizada por el movimiento, partido o grupos significativo de ciudadanos, que tiende a controvertir, a discutir las propuestas de los otros grupos que pretenden designar sus representantes, y de este modo fomentar una retroalimentación que permita escoger las mejores propuestas electorales, conforme a lo anterior proponemos un nuevo artículo:

Artículo 4º. Participación en política. Es toda acción de una persona, con o sin condición de servidor público, realizada en su condición de ciudadano, de manera individual o colectiva, mediante la cual se expresa su opinión de apoyo u oposición a una causa o campaña política, en razón de actividades o controversias políticas.

Se entienden por actividades políticas, todas aquellas operaciones o tareas desarrolladas por un partido político, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos dirigidas a intervenir en la designación de sus gobernantes o influir en la formación de la política estatal.

Se entienden por controversias políticas, todas aquellas actividades realizadas por un partido político, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos tendientes a discutir los planteamientos políticos expuestos por otro partido político,

²² BIASCO, Emilio. *El principio de imparcialidad y sus corolarios: la excusación y la recusación.* Pág. 2.

movimiento o grupo significativo de ciudadanos, con el fin de obtener representación en los distintos niveles gubernamentales o en la formación de la política estatal.

e) **Ámbito de aplicación**

Con la evolución del Estado intervencionista y con el aumento de la complejidad de las relaciones entre el derecho y la sociedad se introdujeron variaciones importantes en el esquema clásico de la administración pública. De acuerdo con esto, la función de la administración no puede limitarse a una simple deducción mecánica del principio legal, implicando una participación activa, creativa y política, en cuanto interpretación del contenido del intereses general, en el proceso de adecuación de las normas legales a la realidad.

Teniendo esta norma constitucional una verdadera innovación en el campo de nuestro derecho público al concederle a determinada clase de empleados del Estado, no a todos, el derecho de participar en la actividad política de los partidos.

Sin embargo, a la luz de los criterios del Consejo de Estado, el ejercicio de este derecho puede constituir un factor desestabilizador de la administración pública, que sólo la ley deberá regular para cubrir y evitar este tipo de riesgo²³.

Que tiene gran consonancia con los lineamientos dados por la Corte Constitucional, quien sostiene *que la misma complejidad de la administración y la diversidad de manifestaciones que puede adoptar la conducta prohibida hace necesario una adecuación del principio general a los diferentes casos concretos. No todos los funcionarios públicos al participar en la política partidista están en condiciones de afectar de manera similar la neutralidad y el interés general. Si se parte del principio general, según el cual las decisiones de los servidores públicos deben ser imparciales, es evidente que una de las condiciones indispensables para poder incurrir en una falta relacionada con dicha imparcialidad tiene que ver con la existencia de decisiones en las cuales haga posible dicha violación. Si un servidor público dentro del catálogo de las funciones que le fueron asignadas no tiene la oportunidad de tomar este tipo de decisiones, pues es claro que con su participación en política no se afecta el interés general*²⁴.

Conforme a los anteriores términos, y siendo consecuentes con una realidad social, enmarcada dentro de los márgenes en que se desarrolla la función pública, no podemos tratar con igualdad a todos los funcionarios que sirven al Estado, por cuanto a la naturaleza de su cargo, algunos tienen poder decisorio sobre el resto de servidores públicos, ya sea por su facultad de nombramiento, por su posición funcional dentro de la estructura del Estado, por su facilidad de acceder al erario público, entre otras circunstancias que lo ubican en

una posición distinta al funcionario que no tiene funciones que incidan sobre aspectos esenciales de la administración pública.

Para poder realizar una clasificación acorde con la realidad social, acudimos a la Ley 909 de 2004, actual Ley de empleo público, la cual nos ayuda a descifrar cuáles empleos podrían contribuir a esa “desestabilización de la administración”, en razón de sus funciones asignadas.

En consecuencia, es trascendental definir que la ley que regula esa participación política de los servidores públicos tendrá tres distintas circunstancias de aplicación:

1. Prohibición total de la participación: En este ámbito ubicamos a los siguientes servidores públicos, con base en sus respectivas justificaciones:

a) Empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad:

Es decir, por disposición constitucional, que en su inciso 2° del artículo 127, los menciona expresamente, no tendrán permitido participar en política, en ninguna circunstancia todos los servidores públicos que ejercen cargos en la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura, Tribunales, Juzgados y Fiscalía General de la Nación.

De igual forma todos los servidores públicos que ejercen cargos en la Contraloría General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Auditoría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Consejo Nacional Electoral, Registraduría Nacional del Servicio Civil, incluyendo sus delegados y las Registradurías Distritales, Municipales y Auxiliares. A su vez el Departamento Administrativo de Seguridad.

La razón por la cual se excluyen estos funcionarios, es por motivos de la naturaleza de su cargo, quienes ejercen funciones de gran transcendencia nacional, como es manejar las materias de justicia, electoral, control y seguridad, que su connotación es tal que deben estar al servicio del interés general, sin condicionamientos, bajo un criterio de neutralidad.

b) Algunos empleos de libre nombramiento y remoción:

Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado.

2. Participación con restricciones: Hace referencia al contenido sustancial del presente proyecto, con fundamento en el inciso 3° del artículo 127 Constitucional.

De esta forma tenemos que la participación en política podrá ejercerse como derecho fundamental, desde unos parámetros mínimos que coadyvarán a salvaguardar el principio de interés general sin detrimento de los derechos fundamentales que tienen los ciudadanos, para ellos existirán condiciones de permisión y restricción en la aplicación de la ley para determinados servidores públicos, que son:

²³ Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá, 18 de marzo de 1992, Consejero Ponente doctor Jaime Paredes Tamayo Radicación número 430.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-483 de 1992. Magistrado Ponente doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

i) Aquellos empleados del Estado vinculados mediante carrera administrativa en las distintas entidades de la Rama Ejecutiva, a nivel nacional, de orden central y descentralizado; y en las entidades territoriales: La razón de ser la permisión con estos funcionarios es que su vinculación al Estado está basada en sus méritos, razón de ser que los ubica teóricamente en funcionarios que no tienen compromisos con ningún candidato ni partido o movimiento político. Entrañando el principio de imparcialidad en sus decisiones.

ii) Aquellos que han sido elegidos mediante votación popular, como son el Presidente de la República, los Gobernadores y Alcaldes: Si bien podría aducirse que son los mandatarios locales, y que podrían tener un rol similar al del Presidente de la República, es descartable toda similitud con este último, por cuanto su cargo no tiene esa connotación nacional que se deriva del Primer Mandatario de Colombia.

Estos servidores públicos, desempeñarán su rol como ciudadanos, por lo cual con las restricciones aquí establecidas y las permisiones expresamente contempladas, podrán ejercitar sus funciones con imparcialidad. Siempre y cuando como se sostiene en esta iniciativa sean realizadas fuera de la jornada laboral y de la sede de trabajo, donde cualquier funcionario se despoja de sus funciones laborales.

iii) Aquellos que desempeñan cargos de libre nombramiento y remoción: Quizás se podría argumentar que esta clase de empleo su naturaleza está más destinada a la confianza política que debe tener quien lo nombra, por lo cual se presume que todos las acciones del funcionario están sometidas al criterio de su nominados.

No obstante, precisamos a estos funcionarios por la coyuntura laboral en que se desenvuelve en estos momentos Colombia a nivel institucional.

La regla general que existe es que la vinculación de los empleados del Estado sea por medio de la carrera administrativa, empero en la mayoría de las instituciones públicas, abunda la vinculación por medio del libre nombramiento y remoción; habiendo un mayor número de funcionarios de esta última característica. Situación que es de importante análisis y que debe ser sujeto de un debate nacional y regulación específica, que para el caso en estudio no es de nuestra competencia.

Por lo que, distinguir a estos empleados, por razón de la naturaleza de su cargo, es desconocerle un derecho fundamental, por circunstancias ajenas que no tienen que ver con su implementación. Es decir, dejar sin derechos a la mayoría de los servidores públicos de este país.

iv) Aquellos que desempeñan funciones como trabajadores temporales: Los empleos temporales, consisten en la designación de funciones específicas que no realiza la planta de personal; desarrollar programas o proyectos de duración determinada; suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, por hechos excepcionales; desarrollar labores de consultoría y asesoría insti-

tucional de duración total, no superior a 12 meses y que guarden relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución²⁵.

Por ser trabajos que son asignados a personas que se encuentran establecidas dentro de la listas de elegibles vigentes para la provisión de empleos de carácter permanente, esto conlleva a deducir que tienen las mismas connotaciones que los empleados de carrera administrativa, es decir, se rigen por principios de méritos y de imparcialidad, al no tener compromisos políticos.

3. Participación absoluta: Esto indica que las limitaciones, en cuanto actividades expresas donde los servidores públicos podrán participar, y las prohibiciones expresas, que en observancia a una violación, generan su pérdida de empleo, no son aplicables en ninguna situación a determinados servidores públicos, en razón de la naturaleza del cargo que desempeñan, que son eminentemente políticos. Excluyéndose de la aplicación de esta ley a:

i) Miembros de Corporaciones Públicas: Exactamente a diputados, concejales y congresistas, como reiteración del artículo 41 de la Ley 996 de 2004.

ii) Funcionarios de las Unidades de Trabajo Legislativo y Unidades de Trabajo Normativo. Se refiere a los grupos de trabajo que apoyan a los congresistas, diputados y concejales, en las distintas labores realizadas en calidad de sus funciones.

Estos grupos de apoyo están regulados por la Ley 186 de 1995 y la Ley 617 de 2000, y que en consideración de la Corte Constitucional, son personas que apoyan las labores políticas, legislativas, técnicas, de comunicación y sociales en los distintos aspectos, incluyendo las campañas electorales. De lo que se infiere que sus funciones van estrechamente relacionadas con los congresistas, diputados y concejales, y por lo tanto si estos no tienen limitaciones, tampoco es razonable que las tengan los funcionarios a su cargo. Sostuvo la Corte:

3.3.3. A partir de lo visto, puede concluirse que las Unidades de Trabajo Legislativo introducidas por la Ley 186 de 1995 tuvieron por finalidad aumentar la eficiencia del trabajo desarrollado en el Congreso así como vincular a la actividad desplegada por los Congresistas a personas capaces de apoyarlos en sus múltiples labores políticas, legislativas, técnicas, de comunicación y sociales. En pocas palabras: la creación de las Unidades de Trabajo Legislativo estuvo ligada a la idea de elevar el nivel del trabajo legislativo así como el buen desempeño de Senadores y Representantes en debates, campañas y durante la legislatura buscando, de un lado, tender puentes entre el trabajo articulado de las distintas Unidades de Trabajo Legislativo en el Congreso y las exigencias provenientes del exterior e intentando, de otro lado, enlazar de la manera más eficiente posible la teoría con la práctica. Todo ello en la búsqueda por aumentar la legitimidad del Congreso, legitimidad

²⁵ Artículo 21 Ley 909 de 2004.

*cuestionada de manera constante, entre otras, por la ausencia de transparencia, por la falta de compromiso técnico e investigativo y por el alto índice de ausentismo, clientelismo y corrupción*²⁶. (Negrilla fuera de texto).

iii) Empleados vinculados a la Rama Legislativa: Se debe a la naturaleza política que caracteriza al Congreso de la República, que permite distinguirlos del resto de funcionarios de las otras ramas, y determinar una permisión sin límites en su participación en política.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, proponemos un artículo nuevo:

Artículo 5°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones contenidas en esta ley serán aplicables en su integridad a los siguientes servidores públicos:

1. Los empleados del Estado vinculados mediante carrera administrativa.

a) Quienes desempeñan empleos pertenecientes a la carrera administrativa en las distintas entidades de la Rama Ejecutiva, a nivel nacional, de orden central y descentralizado.

b) Quienes desempeñen empleos pertenecientes a la carrera administrativa en las entidades territoriales.

2. Quienes han sido elegidos mediante votación popular: Gobernadores y Alcaldes, con excepción del Presidente de la República, salvo que actúe como candidato a reelección presidencial, para lo cual prevalecerán las disposiciones de la Ley 996 de 2005.

3. Quienes desempeñen empleos de libre nombramiento y remoción, con las siguientes excepciones:

a) Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado.

4. Quienes desempeñan funciones como trabajadores temporales

Parágrafo 1°. Se prohíbe en su totalidad la participación en política de los empleados expresamente exceptuados.

Parágrafo 2°. Tampoco se aplicarán las disposiciones contenidas en esta ley a los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad.

Parágrafo 3°. No se aplicarán las limitaciones contenidas en la presente ley a los miembros de las corporaciones públicas: diputados, concejales y congresistas, ni a los empleados vinculados a sus unidades de apoyo normativo y unidades de técnica legislativa, respectivamente. Tampoco a los empleados del Congreso de la República.

EL TÍTULO II, se denominará CONDICIONES MÍNIMAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA, y estará compuesto por dos capítulos designados DE LAS HABILITACIONES – DE LAS LIMITACIONES

b) En desarrollo de este segundo título, planteamos su contenido así:

CAPÍTULO I: De las habilitaciones. En él encontraremos un único artículo y cuatro párrafos, que desarrollan los parámetros a través de los cuales se podrán intervenir en política.

Para ello, a continuación expondremos la justificación de estas sugerencias.

a) Intervención de los servidores públicos

Como se ha sustentado a lo largo de la presente ponencia, con fundamento en los textos constitucionales y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sólo se requería de una ley estatutaria para que los servidores públicos pudieran ejercitar su derecho a participar en los comicios electorales.

Sin embargo, a pesar que como se ha referenciado en los apartes anteriores el Legislador de 2005, pretendió regular esta materia tan trascendental, la propuesta no estuvo ajustada a los lineamientos de la Constitución.

Para esa ocasión, los argumentos que dejaron sin piso jurídico los artículos 37 y 39 de la Ley 996 de 2005, se perfilaron a la falta de determinación de límites a una actuación permitida por el Constituyente, carente de condiciones de tiempo, modo y lugar para ejercer ese derecho constitucional, que vulneraba la función pública. Considerándose en la Sentencia C-1153 de 2005:

“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 es 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 por 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 ciudadano. Lo anterior, no importando la capacidad de

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-172 de 2010- Magistrado Ponente, doctor Mauricio González Cuervo.

aprovechar la situación de poder del funcionario, por ejemplo, como ministro, director de entidad, alcalde o gobernador. Esta amplitud, se repite, contraría la Carta.

(...)

En primer lugar, la Corte no encuentra objeción alguna 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 atinentes 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.

En atención, a esta clara recomendación, el proyecto de ley nos presenta tres posibilidades expresas mediante las cuales los funcionarios pueden hacer proselitismo político, que se enmarcan dentro de las acciones más generales donde la participación se deriva del ejercicio de la conformación del Poder Público, como son la preparación de propuestas técnicas, los eventos internos de las campañas, asistir a debates técnicos, foros de discusión y encuentros académicos, participar en simposios, actos públicos, conferencias, foros que organicen los partidos; son acciones que ejemplifican la manera directa en que el ciudadano común ejercita su participación en los designios electorales.

Además, con respecto a la asistencia a debates técnicos, foros de discusión y encuentros académicos, debemos aclarar que no es sólo en razón de aquellos momentos donde se traten o expongan los asuntos propios de su cargo o bajo su competencia, sino en todos los aspectos relacionados con las campañas electorales, por cuanto en esos espacios es donde existe una verdadera controversia, donde el ciudadano puede escuchar, opinar y sacar conclusiones para decidir la mejor opción para los gobernantes de las políticas públicas.

Por lo cual se suprimirá la expresión “en los que se traten o expongan los asuntos propios de su cargo o bajo su competencia”.

En correlación con las disposiciones que rigen en la actualidad, adicionaremos un literal, como reiteración de la única permisión referente al numeral 2 del artículo 39 de la Ley 996 de 2005: “Inscribirse como miembros de los partidos políticos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos”.

Respecto del párrafo primero, sólo se hace una modificación para efectos de mejorar la redacción.

b) Condiciones de modo, tiempo y lugar

Las circunstancias temporales, modales y de lugar, constituyen las condiciones mínimas para que los funcionarios puedan realizar política, debido a que son los parámetros que garantizan la función administrativa. En razón de estas medidas es que delimitamos las actividades en que se podrán participar:

- **Modalidad de participación:** Teniendo en cuenta que uno de los fines esenciales de nuestro Estado Social de derecho, consiste en facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (artículo 2° C.N.), sin hacer excepción alguna a los colombianos, y en correlación al Poder Público que emana del pueblo, donde reside exclusiva la soberanía de Colombia, que la puede ejercer en forma directa (artículo 4° C.N.); debemos sistematizarlo con dos normas en particular, donde los derechos políticos son atribuidos a los ciudadanos (artículo 40 C.N.) y la distinción entre particulares y servidores públicos, donde estos últimos responden por infringir la Constitución, la ley y por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6° C.N.). Es por ello que con una aplicación sistemática de estas normas debemos ser enfáticos que estos derechos están siendo ejercidos por las personas en su calidad de ciudadanos.

- **Modalidad de tiempo:** Como consecuencia del precedente acápite, se tiene que los servidores públicos son ciudadanos, cuando salen de su jornada laboral, en el sentido que fuera de ellas, a pesar que siguen ostentando la investidura de su cargo (legalmente), ya no desempeñan sus funciones, es decir, no materializan ese cargo en el cual fue nombrado. Al tanto que esta circunstancia se evidencia en materia disciplinaria, donde unas de las causales de exclusión de responsabilidad es cuando las conductas realizadas no son ocasionadas en razón, en ocasión y en consecuencia del cargo en que fue nombrado.

De tal forma, que de conformidad con el artículo 161 de la Ley 50 de 1990, la jornada laboral es de 8 horas diarias, 48 horas semanales.

Otro aspecto esencial que es significativo relacionar, respecto al tiempo, es el límite dentro del cual se podrá hacer política, debido a que sería inconstitucional dejar al libre albedrío, cuándo pueden participar en las campañas electorales los funcionarios, de lo cual se determina que su límite es

dentro de los cuatro (4) meses anteriores a la fecha en que se realizarán los comicios, en relación con el mismo tiempo que tienen los candidatos.

- **Modalidad de lugar:** Siendo coherentes con las anteriores circunstancias, así con base en los mismos argumentos, es lógico que no podrán realizar dichas actividades y controversias en las instalaciones de la entidad a la cual se encuentra vinculado, por cuanto es la máxima representación material que distingue si una persona es servidor público o trabajador particular.

Es por las anteriores consideraciones, que es necesario para ajustar el texto de la ley a la finalidad del proyecto, planteamos la necesidad de incluir dentro de las permisiones, la calidad de ciudadano en la realización de estas actividades, y que sólo podrán hacerla fuera de las instalaciones del trabajo y la jornada laboral ordinaria, y agregar un párrafo nuevo sobre el límite de cuatro meses, para ello proponemos:

Texto Original	Texto Propuesto
<p>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.</p> <p>Los empleados y funcionarios del Estado podrán realizar las siguientes actividades políticas:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>3. Participar en simposios, actos públicos, conferencias, foros, congresos que organicen sus partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 11. Intervención de los servidores públicos. Los empleados contemplados en el artículo 4° de la presente ley podrán realizar las siguientes actividades políticas, siempre y cuando sean fuera de las instalaciones de la entidad a la cual está vinculada y fuera del horario laboral:</p> <p>a) 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.</p> <p>b) Asistir <u>como ciudadanos</u> a debates técnicos, foros de discusión y encuentros académicos en el marco de las campañas electorales.</p> <p>c) Participar <u>como ciudadanos</u> en simposios, actos públicos, conferencias, foros, congresos, que organicen sus partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos.</p> <p>d) Inscribirse como miembros de los partidos políticos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos.</p> <p>Parágrafo 1°. No podrán ostentar representación alguna en los órganos de gobierno o administración propios de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, 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.</p>

Texto Original	Texto Propuesto
<p>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.</p> <p>Parágrafo 3°. Se consideran eventos internos de las campañas electorales aquellos realizados por el candidato y su equipo inmediato de campaña.</p>	<p>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.</p> <p>Parágrafo 3°. Se consideran eventos internos de las campañas electorales, aquellos realizados por el candidato y su equipo inmediato de campaña.</p> <p>Parágrafo 4°. <u>Las actividades políticas anteriormente descritas sólo podrán ejercerse dentro de los cuatro (4) meses anteriores al día en que se realizará las respectivas contiendas electorales.</u></p>

CAPÍTULO II: De las limitaciones. En él encontraremos un único artículo y un párrafo, que desarrollan los parámetros a través de los cuales los servidores públicos tendrán restringido esa participación.

Inicialmente, para poder determinar las conductas restringidas, debemos hacer un análisis de las situaciones donde podría haber injerencia como abuso del poder del cargo, por lo que debemos partir de las conductas tipificadas a nivel de Constitución y las reguladas en la Ley 996 de 2005. Sin embargo, las directrices expedidas por el Procurador General de la Nación, observando el texto del proyecto original se evidencian la recopiliación de estas normas.

Continuando con ese análisis tenido en cuenta por el autor, proponemos agregar un nuevo literal, como reiteración de las prohibiciones contempladas en la Ley de Garantías Electorales, aduciendo a que: *No podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, gobernaciones departamentales, asambleas departamentales, alcaldías y concejos municipales o distritales. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.*

En cuanto al cambio de nominación “subalternos” por “empleados a su cargo”, justificamos que es más acorde la terminología con el contenido de otras normativas, modificaciones que se realizan en los numerales 2 y 5 del artículo 3° del proyecto original.

En el mismo sentido, proponemos suprimir:

- En el numeral 1, la palabra “publicaciones”, debido a que implican herramientas como las redes sociales y los afiches, que son las herramientas por excelencia en la actualidad para exponer sus opiniones los ciudadanos, respaldando una causa política.

- En el numeral 8, la frase “movimientos sociales”, por cuanto no encaja dentro de la filosofía política de la presente ley.

- El numeral 9, en su totalidad, ya que con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 909 de 2005, esta causal ya no es aplicable.

Y como reiteración del inciso 4° del párrafo del numeral 38 Ley 996 de 2005, adicionamos un párrafo que hace referencia a este tema.

Texto original	Texto Propuesto
<p>Artículo 3°. Limitaciones a la participación política electoral. Sin perjuicio de lo dispuesto en las demás normas que regulan la materia, durante la campaña electoral los servidores públicos no podrán:</p> <p>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.</p> <p>2. Acosar, presionar, o determinar, en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política.</p> <p>3. Utilizar bienes del Estado, información reservada o recursos del tesoro público, con ocasión de su participación en actividades o controversias políticas.</p> <p>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.</p> <p>5. Coaccionar la decisión sobre militancia política o sobre el voto de sus subalternos.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>9. Aducir razones de “buen servicio” para despedir funcionarios de carrera.</p> <p>10. Recibir remuneración alguna por su actividad política.</p>	<p>Artículo 14. Prohibiciones de los servidores públicos. Sin perjuicio de lo dispuesto en las demás normas que regulan la materia, durante la campaña electoral los empleados del Estado contemplados en el artículo 4° de la presente ley, no podrán:</p> <p>a) 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.</p> <p>b) Acosar, presionar o determinar, en cualquier forma, a empleados que están a su cargo, para que respalden alguna causa, campaña o controversia política.</p> <p>c) Utilizar bienes del Estado, información reservada o recursos del tesoro público, con ocasión de su participación en actividades o controversias políticas.</p> <p>d) Realizar actividades, que se relacionen con organizaciones políticas o campañas electorales, en las instalaciones de trabajo, durante su jornada laboral o en desarrollo de las funciones de su cargo.</p> <p>e) Coaccionar la decisión sobre militancia política o sobre el voto de los empleados que se encuentren a su cargo.</p> <p>f) 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.</p> <p>g) Ofrecer algún tipo de beneficio directo, indirecto, particular, mediato, o inmediato 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.</p> <p>h) Participar de tiempo completo en las campañas electorales, o acceder a dignidad o representación política al interior de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos.</p> <p>i) Recibir remuneración alguna por su actividad política.</p>

Texto original	Texto Propuesto
	<p>j) No podrá utilizar inmuebles o bienes muebles de carácter público para actividades proselitistas, ni para facilitar el alojamiento, ni el transporte de electores de candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.</p> <p>k) Los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista.</p> <p>l) No podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, gobernaciones departamentales, asambleas departamentales, alcaldías y concejos municipales o distritales. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.</p> <p>Parágrafo. La nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos contemplados en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004.</p>

EL TÍTULO III, se denominará MEDIDAS SANCIONATORIAS, y estará compuesto por un capítulo designado DE LAS SANCIONES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS

c) En desarrollo de este tercer título, planteamos su contenido así:

CAPÍTULO ÚNICO: De las sanciones a los servidores públicos. En él encontraremos dos artículos que especifican las medidas disciplinarias y penales que se aplicarán cuando los servidores abusen de su derecho y contraríen la Constitución y la Ley.

La finalidad de estas medidas radican en que por ser un tema muy sensible la participación en política, el Estado colombiano está entregando derechos, que al ser violados deben tener una sanción muy severa, por cuanto en calidad de ser ciudadanos calificados, sus responsabilidades y deberes son más grandes que el de los demás, y en proporción así deberá actuar la administración de justicia.

a) Sanciones disciplinarias

Actualmente, aparte de los Decretos 2400 de 1968, 482 de 1985, 2241 de 1986 y la Ley 13 de 1984, el Código Único Disciplinario, en sus artículos 1°, 39 y 40, son las normas que regulan las conductas que se constituyen como faltas disciplinarias, es por ello que planteamos que las conductas restrictivas determinadas en el presente proyecto constituyan de la misma forma faltas disciplinarias gravísimas, que tienen como consecuencia inhabilidad hasta por 20 años y pérdida del empleo.

Con base en ello, proponemos un artículo nuevo:

Artículo 8°. Sanciones disciplinarias. Además de las conductas consagradas en los numerales 1, 39 y 40 de la Ley 734 de 2002, también se consideran faltas gravísimas las prohibiciones establecidas en el artículo 14 de la presente ley.

El TÍTULO IV, se denominará **DISPOSICIONES GENERALES**, y estará compuesto por dos artículos:

a) Derogatorias

En atención a las recomendaciones de técnica legislativa, y con la finalidad de generar inseguridad jurídica, determinados cuáles son las normas que quedarán derogadas a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, que son:

- Artículo 1° del Decreto 2400 de 1968
- Artículo 20 del Decreto 482 de 1985
- Artículo 201 del Decreto 2241 de 1986
- Artículo 15 numeral 20 Ley 13 de 1984
- Artículos 37 y 39 de la Ley 996 de 2005.

Como respaldo jurisprudencial, encontramos que la Corte ha sostenido que:

“En principio, por virtud de la cláusula general de competencia legislativa que le atribuyen los artículos 114 y 150 de la Carta, el Congreso cuenta con la potestad genérica de desarrollar la Constitución a través de la creación de normas legales; ello incluye, por supuesto, la facultad de legislar sobre cuestiones penales y penitenciarias. No obstante, como lo ha reconocido ampliamente esta Corporación, dicha libertad de configuración del legislador encuentra ciertos límites indiscutibles en la Constitución, la cual no le permite actuar arbitrariamente, sino de conformidad con los parámetros que ella misma establece. Es decir, se trata de una potestad suficientemente amplia, pero no por ello ilimitada; y en materia penal y penitenciaria, estos límites son particularmente claros, por estar de por medio derechos fundamentales muy claros para la persona humana, como lo son la libertad personal y el debido proceso, así como valores sociales tan importantes como la represión del delito o la resocialización efectiva de sus autores.

8. Proposición

Por consiguiente solicito a la Comisión Primera del honorable Senado de la República dar Primer

debate, conforme al pliego de modificaciones que adjunto, al **Proyecto de Ley Estatutaria número 92 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.

Juan Carlos Rizzetto Luces,

Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 92 DE 2011 SENADO

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

El Congreso de Colombia

DECRETA

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

Principios y definiciones

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene el propósito de establecer las condiciones por medio de las cuales los servidores públicos podrán participar de las distintas actividades realizadas por los partidos políticos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos e intervenir en las distintas controversias políticas.

Artículo 2°. *Finalidad.* Contribuye a fortalecer los principios democrático y participativo que fundan el Estado Social de Derecho, facilitando la participación de todos los ciudadanos, con las excepciones constitucionales, en las decisiones que los afectan y en la vida política y administrativa de la Nación.

Artículo 3°. *Principios rectores.* Se constituyen principios rectores para la interpretación y aplicación de esta ley los siguientes:

h) **Soberanía popular:** Reside exclusivamente en el pueblo, en ejercicio de la ciudadanía colombiana, la titularidad para determinar la organización, el ejercicio y el control del poder político

i) **Participación social:** Toda persona contribuirá activamente, mediante la automovilización, para la toma de decisiones y control de las actividades que afectan sus vidas.

j) **Democracia participativa:** Los ciudadanos intervendrán directamente en los diversos escenarios, procesos y lugares, tanto público y privados, que afecte susceptiblemente la distribución, control y asignación del poder social.

k) **Libertad:** Toda persona a través de la participación podrá expresar y difundir sus opiniones abiertamente en torno a los temas que son de su interés, con las restricciones establecidas en esta ley, y sin perjuicio de los derechos de los demás.

l) **Igualdad:** No habrá discriminación ni tratamiento distinto hacia los servidores públicos, por razón del cargo, para ejercer el derecho de participar en política, como sujetos ciudadanos.

m) **Imparcialidad:** Los servidores públicos no podrán tomar posición alguna sobre un candidato o causa política, en desempeño de sus funciones.

n) **Responsabilidad:** Los servidores públicos serán responsables de las distintas acciones, en su calidad de funcionarios vinculados al Estado, sin importar que el ejercicio de sus derechos se haga en su condición de ciudadanos.

Artículo 4°. *Participación en política.* Es toda acción de una persona, con o sin condición de servidor público, realizada en su condición de ciudadanos, de manera individual o colectiva, mediante la cual se expresa su opinión de apoyo u oposición a una causa o campaña política, en razón de actividades o controversias políticas.

Se entienden por **actividades políticas**, todas aquellas operaciones o tareas desarrolladas por un partido político, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos dirigidas a intervenir en la designación de sus gobernantes o influir en la formación de la política estatal.

Se entienden por **controversias políticas**, todas aquellas actividades realizadas por un partido político, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos tendientes a discutir los planteamientos políticos expuestos por otro partido político, movimiento o grupo significativo de ciudadanos, con el fin de obtener representación en los distintos niveles gubernamentales o en la formación de la política estatal.

Artículo 5°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones contenidas en esta ley serán aplicables en su integridad a los siguientes servidores públicos:

1. Los empleados del Estado vinculados mediante carrera administrativa:

c) Quienes desempeñan empleos pertenecientes a la carrera administrativa en las distintas entidades de la Rama Ejecutiva, a nivel nacional, de orden central y descentralizado.

d) Quienes desempeñan empleos pertenecientes a la carrera administrativa en las entidades territoriales.

2. Quienes han sido elegidos uninominalmente por votación popular: Gobernadores y Alcaldes y Presidente de la República.

3. Quienes desempeñan empleos de libre nombramiento y remoción.

4. Quienes desempeñan funciones como trabajadores temporales.

Parágrafo 1°. Se prohíbe en su totalidad la participación en política de los empleados vinculados a la Contraloría General de la Nación, Procuraduría General de la República, Auditoría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Consejo Nacional Electoral, Registraduría Nacional del Servicio Civil, las Registradurías Distritales,

Municipales y Auxiliares, e incluyendo sus delegados. A su vez el Departamento Administrativo de Seguridad DAS.

Parágrafo 2°. No se aplicará las limitaciones contenidas en la presente ley a los miembros de las corporaciones públicas: diputados, concejales y congresistas, ni a los empleados vinculados a sus unidades de apoyo normativo y unidades de técnica legislativa, respectivamente. Tampoco a los empleados del Congreso de la República.

TÍTULO II

CONDICIONES MÍNIMAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA

CAPÍTULO ÚNICO

De las habilitaciones

Artículo 6°. *Intervención de los servidores públicos.* Los empleados contemplados en el artículo 4° de la presente ley podrán realizar las siguientes actividades políticas, siempre y cuando sean fuera de las instalaciones de la entidad a la cual está vinculada y fuera del horario laboral:

a) 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.

b) Asistir como ciudadanos a debates técnicos, foros de discusión y encuentros académicos en el marco de las campañas electorales.

c) Participar como ciudadanos en simposios, actos públicos, conferencias, foros, congresos, que organicen sus partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos.

d) Inscribirse como miembros de los partidos políticos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos.

Parágrafo 1°. No podrán ostentar representación alguna en los órganos de gobierno o administración propios de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, 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.

Parágrafo 4°. Las actividades políticas anteriormente descritas sólo podrán ejercerse dentro de los cuatro (4) meses anteriores al día en que se realizarán las respectivas contiendas electorales.

CAPÍTULO II

De las limitaciones

Artículo 7°. *Prohibiciones de los servidores públicos.* Sin perjuicio de lo dispuesto en las demás normas que regulan la materia, durante la campaña electoral los empleados del Estado contemplados en el artículo 4° de la presente ley, no podrán:

a) 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.

b) Acosar, presionar o determinar, en cualquier forma, a empleados que están a su cargo, para que respalden alguna causa, campaña o controversia política.

c) Utilizar bienes del Estado, información reservada o recursos del tesoro público, con ocasión de su participación en actividades o controversias políticas.

d) Realizar actividades, que se relacionen con organizaciones políticas o campañas electorales, en las instalaciones de trabajo, durante su jornada laboral o en desarrollo de las funciones de su cargo.

e) Coaccionar la decisión sobre militancia política o sobre el voto de los empleados que se encuentren a su cargo.

f) 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.

g) Ofrecer algún tipo de beneficio directo, indirecto, particular, mediato, o inmediato 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.

h) Participar de tiempo completo en las campañas electorales, o acceder a dignidad o representación política al interior de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos

i) Recibir remuneración alguna por su actividad política.

j) No podrá utilizar inmuebles o bienes muebles de carácter público para actividades proselitistas, ni para facilitar el alojamiento, ni el transporte de electores de candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

k) Los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de en-

tidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista.

l) No podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, gobernaciones departamentales, asambleas departamentales, alcaldías y concejos municipales o distritales. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

Parágrafo. La nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos contemplados en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004.

TÍTULO III

MEDIDAS SANCIONATORIAS

CAPÍTULO ÚNICO

De las sanciones a los servidores públicos

Artículo 8°. *Sanciones disciplinarias.* Además de las conductas consagradas en los numerales 1, 39 y 40 de la Ley 734 de 2002, también se consideran faltas gravísimas las prohibiciones establecidas en el artículo 7 de la presente ley.

TÍTULO IV

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 9°. *Derogatorias.* Se tendrán como derogadas las siguientes disposiciones:

Artículo 10 del Decreto 2400 de 1968; artículo 20 del Decreto 482 de 1985, artículo 201 del Decreto 2241 de 1986; el numeral 20 del artículo 15 de la Ley 13 de 1984; artículo 38 y artículo 39 Ley 996 de 2005, y las demás normas que le sean contrarias.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Juan Carlos Rizzetto Luces,

Senador de la República.