



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - Nº 463

Bogotá, D. C., jueves, 4 de septiembre de 2014

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 005 DE 2014 CÁMARA

*por el cual se modifica un artículo de la Constitución Política de Colombia.*

Bogotá,

Presidente:

JAIME BUENAHORA FEBRES

Comisión Primera de Cámara

**Referencia.** Informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de Acto Legislativo número 005 de 2014 Cámara**, por el cual se modifica un artículo de la Constitución Política de Colombia.

Respetado Señor Presidente:

Con el fin de responder al encargo que me hiciese la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de Cámara de Representantes y conforme a lo preceptuado en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención me permito presentar informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de Acto Legislativo número 005 de 2014 Cámara**, por el cual se modifica un artículo de la Constitución Política de Colombia.

#### I. OBJETO DEL PROYECTO

El **Proyecto de Acto Legislativo número 005 de 2014 Cámara**, por el cual se modifica un artículo de la Constitución Política de Colombia, tiene por objeto el adicionar un inciso final al artículo 123 de la Constitución Política en el sentido de establecer como requisito para adquirir la calidad de servidor público, el haber sufragado en las elecciones anteriores a la vinculación a la función pública.

#### II. CONTENIDO DEL PROYECTO

A continuación se transcribe el texto original del proyecto:

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 005 DE 2014 CÁMARA

*por el cual se modifica un artículo de la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El inciso 2º del artículo 123 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. Para adquirir la calidad de servidor público es necesario acreditar haber votado en las elecciones anteriores a la vinculación. Salvo fuerza mayor o caso fortuito.”

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige desde su publicación.

#### III. JUSTIFICACIÓN

a) **Análisis de Constitucionalidad de la Propuesta**

##### El voto como derecho y deber Constitucional

La Constitución Política de 1991 erigió como derecho fundamental el acceso de todo ciudadano colombiano al desempeño de funciones y cargos públicos –numeral 7 del artículo 40 de la Constitución Política “derechos políticos”– y a la vez, en consonancia la obligación constitucional de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país –numeral 5 del artículo 95 de la Constitución Política “deberes y obligaciones”– bajo lo que se ha venido denominado por la doctrina constitucional “deberes y derechos correlativos”<sup>1</sup> los cuales imponen a todo ciudadano

<sup>1</sup> Ver PEÑA, Lorenzo, *La correlación Lógico-Jurídico entre deberes y derechos*, revista de Fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos, ISSN 0211-4526, n° 61 (2009), pp. 73-102.

cargas correlativas<sup>2</sup> por el goce de derechos Constitucionales. Bajo este marco Constitucional, corresponde entonces a todo ciudadano participar activamente en la vida política del Estado Colombiano, lo que se traduce principalmente en el ejercicio activo<sup>3</sup> del sufragio y los demás mecanismos de participación democrática establecido por la suprema carta –democracia participativa y representativa– razón por la cual, el artículo 258 superior, desde su redacción original, ha venido instituyendo el voto como un derecho y un deber ciudadano.

Ahora bien, en gracia de discusión, el deseo del Constituyente de 1991 no fue establecer el voto obligatorio, sino dejar en libertad al ciudadano en el ejercicio de sus derechos políticos, razón por la cual, constituiría seguramente una Sustitución Constitucional o cuando menos una vulneración directa a derechos fundamentales como el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de conciencia, entre otros; el imponer el voto obligatorio. Ello mismo no acontece, cuando se establece como requisito para acceder a cargos públicos el haber sufragado, puesto que sería un criterio razonable y proporcional, exigirle al ciudadano que pretenda hacer parte de la administración pública, el haber ejercido como mínimo, el voto en las elecciones previas a su designación. Nótese entonces, que no se está coartando al ciudadano la posibilidad de abstenerse de ejercer sus derechos políticos –el derecho como posibilidad a renunciar a él– si no por el contrario, se le está pidiendo al ciudadano que desea ejercitar de forma activa su derecho político a conformar el poder público, que haya previamente sufragado, lo cual resulta ser la mínima expectativa que tiene el Estado frente a sus Servidores Públicos. Téngase en cuenta que el ciudadano puede optar libremente por desempeñar funciones públicas o no hacerlo, por lo que la medida propuesta no invade el ámbito de libertad de ejercicio de los derechos de los cuales es titular.

La honorable Corte Constitucional, ha tenido la oportunidad de sentar jurisprudencia sobre el punto del libre desarrollo de la personalidad relacionado con el derecho al voto, así:

*“El reconocimiento que el Estado debe hacer de la facultad natural de toda persona de ser como quiere ser de acuerdo con sus querencias, es decir, al reconocimiento de su individualidad y de su autonomía sin restricciones indebidas, hace parte de la esencia del derecho al libre desarrollo de la personalidad. El libre desarrollo de la personalidad implica la posibilidad que tienen todas las personas desde el punto de vista físico y moral de una realización autónoma e individualizada, de tal manera que no sean aplicados por parte del Estado y de las demás personas, imposiciones y controles injustificados “a menos que exista una obligación legal o contractual legítima o un deber social” o cuando las respectivas acciones atenten contra*

*los derechos de las demás personas o quebranten el orden público o contraríen una disposición jurídica que tenga la virtualidad de poder limitar válidamente el ejercicio del derecho aludido.”<sup>4</sup>*

El criterio jurisprudencia precitado fija el alcance del Derecho Fundamental al Libre Desarrollo de la Personalidad, y concreta su núcleo esencial en punto a la autonomía propia del ser humano frente a sus posibilidades, de lo que se podría inferir *prima facie* que no es viable imponer a los ciudadanos cargas que restrinjan su libertad y autonomía frente al ejercicio positivo<sup>5</sup> o negativo<sup>6</sup> de su derecho democrático de participación, lo cual resulta razonable a la luz del la Constitución Política, en todo caso lo anterior, no es obstáculo –en criterio de la guardiana Constitucional– para que el Estado determine unas imposiciones a los individuos, los cuales siendo justificados puedan limitar el alcance del núcleo duro del Derecho al Libre Desarrollo de la Personalidad; sea está la oportunidad para reiterar que los Derecho Fundamentales no son absolutos, como bien lo ha enseñado el maestro Robert Alexy<sup>7</sup>, teoría que ha venido siendo adoptada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así:

*“El derecho al libre desarrollo de la personalidad, así como otros derechos constitucionalmente reconocidos, no es absoluto y se encuentra sometido a algunas restricciones. Tal y como lo ha señalado la Corte, “el hecho de que el libre desarrollo de la personalidad sea uno de los derechos personalísimos más importantes del individuo, no implica que su alcance y efectividad no puedan ser ponderados frente a otros bienes y derechos constitucionales o que existan ámbitos en los cuales este derecho fundamental ostente una eficacia más reducida que en otros”<sup>8</sup>*

En efecto, el libre desarrollo de la personalidad es susceptible de limitantes en razón a obligaciones legítimas o deberes sociales –como ya se dejó anotado– máxime cuando los titulares de este derecho son individuos que desea pertenecer o pertenecen, al servicio público, puesto que en virtud de la relación de especial sujeción, estos servidores deben soportar

4 Corte Constitucional, Sentencia T-473 de 2003. M. P. Jaime Araújo Rentería.

5 Téngase también en cuenta el concepto de Abstencionismo Activo, mediante el cual el ciudadano de forma libre y consciente decide no ejercer su derecho al voto como un medio de deslegitimación del Estado, el cual constituye un argumento en contra del voto obligatorio en todos los casos. Al respecto se pueden consultar las posturas propuestas por el profesor español Antonio García-Trevijano, sobre este tema.

6 Thomas Hobbes en su obra capital el Leviatán, capítulo XIV “De las leyes naturales primera y segunda, y de los contratos” empieza a referirse al derecho como la posibilidad de renunciar también a él. Es decir la disposición negativa de los derechos, que, en punto al asunto tratado, hace referencia al Derecho a renunciar al voto como posibilidad de legitimar la democracia representativa.

7 ALEXY, Robert, **Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios**, Universidad Externado de Colombia. 2007. “Los derechos fundamentales –dice Alexy– no son absolutos, por lo que es viable que sobre los mismo el Estado realice intervenciones como consecuencia de la democracia legítima, intervenciones las cuales serán válidas en tanto respeten el principio de proporcionalidad.

8 Corte Constitucional, Sentencia C-435 de 2013, M. P. Mauricio González Cuervo.

2 El concepto de carga correlativa hace referencia a las obligaciones que se desprenden del goce de un derecho, puesto que el ordenamiento jurídico resultaría ser un conjunto de normas inaplicables, si el efecto de cada Derecho del que es titular un ciudadano no generará a su turno la misma obligación de respetar ese derecho a los otros ciudadanos u obligaciones que se reviertan a favor de la comunidad.

3 Ver\_ ARANGO, Manuel, **Treatise on Compared Electoral Law of Latin America**, Capítulo X Derecho Electoral Sufragio Activo y Pasivo. 2007.

unas cargas más altas y una responsabilidad ante la Nación mucha mayor, a la de los demás asociados.

#### **Cargas Adicionales a los Servidores Públicos**

Ahora bien, en punto a los servidores públicos es imperioso afirmar que el Estado está legitimado para exigir una serie de requisitos a las personas que desean pertenecer o permanecer en el cumplimiento de función pública, tan es así que la misma Constitución –en tratándose de los miembros de la fuerza pública– prohibió expresamente el derecho al sufragio para estos –artículo 219 superior–; en el mismo sentido les está vedado a los servidores públicos civiles el acometer actividades políticas o proselitistas. Los anteriores son perfectos ejemplos de limitaciones a Derechos Constitucionales que tiene como causa la vinculación al servicio público activo.

Resulta entonces oportuno y pertinente establecer como requisito para acceder o continuar en el servicio público, el ejercicio activo del derecho al voto, con la finalidad de promover dentro de los servidores públicos y la ciudadanía en general, la cultura de la democracia participativa y también contar en la administración pública con talento humano consciente de su deber Constitucional de participar activamente en la vida civil y política de la nación.

De acuerdo con las razones anteriores, resultaría conveniente y apegado al espíritu del Constituyente de 1991, exigir a los servidores públicos su participación activa para la conformación democrática del poder público en los diferentes órganos constituidos, como un requisito para que estos puedan ingresar a la función pública o permanecer en ella. Ahora bien, en punto a la proporcionalidad y razonabilidad del proyecto, el mismo prevé las causales de fuerza mayor y caso fortuito como exenciones de dicha obligación.

Téngase en cuenta también, como un importante argumento de efectividad de la propuesta aquí contemplada, que mientras que en el voto como requisito para acceder o continuar en la administración pública o para celebrar contratos con esta, existen todos los mecanismos a favor del Estado para su verificación y cumplimiento, no ocurre lo mismo a la hora de imponer el voto obligatorio para todos los ciudadanos, por cuando el Estado no cuenta con la capacidad coercitiva suficiente para garantizar en condiciones de igualdad, que todos los Colombianos cumpla con el voto y sancionarlos en caso que esto no ocurra, sin mencionar aquí las razones de inconstitucionalidad por sustitución, que dicha obligación general acarrearía.

#### **Derecho al voto en blanco:**

En referencia al derecho de divergir o no sentirse representando por ninguno de los candidatos o propuestas propugnadas en un certamen electoral, es necesario señalar algunas precisiones en punto al requisito recogido en el proyecto *sub examine*. El primero de todos es que tanto la Constitución Política de 1991 como el Código Electoral “Decreto número 2241 de 1986” y la Ley 134 de 1994 “Mecanismos de participación” establecen el voto en blanco como una opción del sufragante a fin de expresar activamente su descontento frente a la elección, lo que se traduce –en materia jurídica– en un acto de político que produce efectos concretos tales como: la posibilidad de volver a realizar nuevas elecciones con candidatos diferentes a postulados en esa elección, impactar directamente

los cocientes electorales<sup>9</sup> y cifra repetidora, como quiera que el voto en blanco se computa para efectos del número de votos válidos, entre otros efectos. Frente a este asunto la honorable Corte Constitucional señaló:

*“En el sistema de participación política previsto en la Constitución, el voto en blanco constituye una valiosa expresión del disenso con efectos políticos a través del cual se promueve la protección de la libertad del elector y como consecuencia de este reconocimiento la misma Constitución le adscribe una incidencia decisiva en procesos electorales orientados a proveer cargos unipersonales y de corporaciones públicas de elección popular; tal como lo establece el parágrafo 1º del artículo 258 de la Constitución que precisa que “deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría; y tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas, no se podrá presentar a las nuevas elecciones la lista que no haya alcanzado el umbral”<sup>10</sup>.*

En efecto, el ordenamiento jurídico colombiano en materia de Derecho Electoral contempla el voto en blanco, determinándolo como: “una expresión política de disenso, abstención o inconformidad, con efectos políticos”<sup>11</sup> por lo cual resulta entonces garantizado el derecho de todo ciudadano votante de manifestar su discrepancia o abstención en una elección, por lo que se puede afirmar que la exigencia adicional implementada por el presente proyecto de acto legislativo, no vulnera el derecho ciudadano de abstención o inconformidad del elector, como quiera que este tendrá la opción de votar en blanco.

#### **Libertad en el voto:**

Otro aspecto esencial para tener en cuenta dentro de la argumentación Constitucional, es la libertad de elección y de voto, la cual se materializa en el derecho de todo ciudadano a elegir libremente y sin lugar a presiones externas, la manifestación final de su voto, sea por el candidato o la propuesta de su preferencia, así como por votar en blanco. En punto a la esta garantía el Derecho Penal ha configurado una serie de conductas punibles las cuales tiene como fin prevenir y castigar conductas que vulneren como bien jurídico tutelado, los mecanismos de participación democrática, así como la libertad y autonomía personal, por ser conductas pluriofensivas. Así pues el Código Penal en el Título XIV de libro segundo, establece los: “delitos contra los mecanismos de participación democrática” es decir, los contemplados en el artículo 103 de la Constitución Política de 1991, entre los que se destaca el voto.

Entre las conductas descritas en los artículos 386 y 396 de C.P. se destacan el: constreñimiento al sufragante, fraude al sufragante, Corrupción de sufragante, voto y favorecimiento al voto fraudulento, alteración

<sup>9</sup> El Código Electoral determina en su artículo 137 el efecto jurídico del voto en blanco con respecto al cociente electoral.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

de resultados electorales, entre otras conductas, las cuales prescriben penales privativas de la libertad y de interdicción de otros derechos, que pueden llegar hasta los doce (12) años de prisión. Encontrándose entonces, que frente al proyecto de acto legislativo aquí presentado, existe una pluralidad de garantías que propenden por prevenir –prevención general y especial de la pena– y castigar las conductas mediante las cuales se vulneran las libertades políticas del elector a la hora de pronunciar su voto.

**b) Conveniencia y oportunidad de la propuesta Aumento de los índices de participación democrática:**

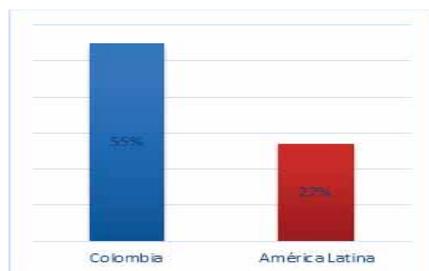
El objeto primordial de este proyecto es aumentar los índices de participación democrática en Colombia, por lo que se puede argüir cómo razones de conveniencia y oportunidad del proyecto las siguientes:

El abstencionismo es uno de los grandes problemas que aqueja la democracia y la legitimidad institucional en Colombia, la siguiente tabla demuestra los amplios índices de abstencionismo en las últimas tres elecciones para Congreso y Presidente, que comprenden los últimos diez años.

Elección <sup>12</sup>	Potencial de Votantes	Votos emitidos	Porcentaje de Abstencionismo
Congreso 2006	26.595.171	10.793.408	<b>59,41</b>
Presidencia 2006	26.731.700	12.041.737	<b>54,95</b>
Congreso 2010	29.882.147	13.209.389	<b>55,79</b>
Presidencia 2010 1ª vuelta	29.983.279	14.781.020	<b>49,29</b>
Presidencia 2010 2ª vuelta	29.983.279	13.296.924	<b>55,65</b>
Congreso 2014	32.835.856	14.310.367	<b>56,41</b>
Presidencia 2014 1ª vuelta	32.975.158	13.222.354	<b>59,90</b>
Presidencia 2014 2ª vuelta	32.975.158	15.818.214	<b>52,02</b>

La tabla anterior denota el panorama del abstencionismo en Colombia en los últimos diez años, obteniéndose de este un promedio de abstención del **55.42%**, que supera ampliamente el promedio de abstención en América Latina el cual asciende al **27.05%** del potencial de votantes, siendo Argentina, Perú, Chile, Brasil y Uruguay, los países con los índices más altos de participación de la región, superando el 80% del potencial de votación. En cambio Colombia comparte con el Salvador y Guatemala, los últimos puestos en participación, encontrándose por debajo del 56% de participación del potencial de votantes<sup>13</sup>.

**PROMEDIO ABSTENSIONISMO COMPARADO COLOMBIA - AMÉRICA LATINA:**



12 Los siguientes datos electorales fueron obtenidos de los boletines electorales producidos por la Registradora Nacional del Estado Civil en cada una de las respectivas elecciones. Los mismo pueden ser consultados en el Histórico de Resultados Electorales de la página de la Registraduría: <http://www.registraduria.gov.co>

13 Estudio realizado por la Instituto para el Desarrollo en Economía y Administración (IDEA) internacional. Entre el año 2004 y el año 2005.

De lo anterior se deduce que es necesario implementar medidas que tenga como finalidad el disminuir el alto índice de abstencionismo que presenta Colombia, el cual afecta negativamente los principios de Democracia Participativa y Representativa propios de la confección institucional de 1991, así como las más profundas fibras de la soberanía popular como fuente primigenia del poder público. Razón por la cual, se considera pertinente determinar –en uso de poder constituyente derivado– como requisito para acceder a cargos públicos, permanecer en ellos y celebrar contratos con el Estado, el que previamente éstas personas que tienen o desean tener vínculos directos con la administración pública, acrediten el cumplimiento de deber del voto, instituido por la Asamblea Nacional Constituyente en artículo 258 de la Constitución Política de 1991.

El Proyecto de Acto Legislativo número 005 de 2014, con las modificaciones que se introducen en esta ponencia, propone: para aumentar los índices de participación, el establecer como requisito para acceder o mantenerse como Servidor Público y como requisito para contratar con el Estado, el cumplir con la obligación constitucional de votar, tal y como actualmente se encuentra determinada en la Constitución de 1991. Medida que a todas luces contribuiría a aumentar ostensiblemente los índices de participación democrática.

Según datos del SIGEP<sup>14</sup> en Colombia hay un estimado de 200.000<sup>15</sup> servidores públicos, cumpliendo funciones en el Estado, este dato discrepa ampliamente de lo señalado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas, el cual ha señalado<sup>16</sup> que para la vigencia 2013 se financiaron con recursos del presupuesto general de la nación cerca de 649.000 servidores públicos, de los cuales 430.000 hacen parte de la fuerza Pública, los cuales para efectos de este proyecto no puede ser tenido en cuenta por que no tiene derecho a votar; así mismo afirmo que cerca de 438.000 servidores públicos se financiaron con el Sistema General de Participaciones y que más o menos hay unos 40.000 servidores públicos que prestan sus servicios en alcaldías y gobernaciones territoriales. De esta información se puede colegir que aproximadamente unos **697.000** hombres y mujeres Colombianas prestan sus servicios al Estado en calidad de Servidores Públicos, grupo el cual se verá directamente afectado por la medida aquí prohijada, contribuyendo al aumento de los índices de participación democrática, tal y como se dejó anotado.

14 Sistema de Información y Gestión del Empleo Público, administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, el cual tiene como objetivo almacenar información relacionada con el personal al servicio del Estado. <http://www.sigep.gov.co>

15 Este dato es un estimado, puesto que el SIGEP se alimenta de la información que sea presentada por todas la entidades del Estado y como se pudo confirmar con la Dirección de Empleo Público del Departamento Administrativo de la Función Pública, muy pocas entidad han cumplido con dicha obligación impuesta en la ley 909 de 2004. Téngase también en cuenta que este consolidado no contempla los -Trabajadores Oficiales al servicio del Estado.

16 Comisión Primera de la Cámara, Audiencia del día dos (2) de Septiembre de 2014. Rendición del informe de Ejecución Presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### IV. APROXIMACIÓN DE DERECHO COMPARADO

En un trabajo de Derecho Comparado realizado por los profesores Mario Fernández y José Thomson, se logra evidencia el panorama del voto obligatorio en Latinoamérica, encontrando en dicha investigación tres tipos de países latinoamericanos con dinámicas diversas: i) voto como derecho: Nicaragua, República Dominicana y Venezuela, ii) El voto como deber sin sanción: Colombia, Costa Rica, Salvador, Guatemala, México y Panamá, iii) El voto como deber con sanción: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay<sup>17</sup>.

Otros países europeos como Austria, Luxemburgo y Suiza –cantón de Schaffhausen– también aplican el

voto obligatorio. En los países ya citados, aplica el voto obligatorio de los ciudadanos, no encontrándose referencias directas al voto como requisito para el acceso o permanencia en el servicio público. No sobra afirmar que los países donde se instituyó el voto obligatorio aparejado con medidas coercitivas, son países donde el índice de participación ciudad es mayor, en comparación a los países donde no existe el voto obligatorio.

#### V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Atendiendo al efecto jurídico que proponen el proyecto que nos ocupa, considero viable realizar las siguientes modificaciones al texto inicialmente propuesto, con el fin de especificar y ampliar el ámbito de aplicación del mismo, así:

Texto Original del PAL005 de 2014 Cámara	Modificación al Texto Original del PAL-005 de 2014	Razones de la Modificación
<p>Artículo 1°. El inciso 2° del artículo 123 de la Constitución Política de Colombia quedará así:</p> <p>Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. <u>Para adquirir la calidad de servidor público es necesario acreditar haber votado en las elecciones anteriores a la vinculación. Salvo fuerza mayor o caso fortuito.</u></p>	<p>Artículo 1°. El inciso 2° del artículo 123 de la Constitución Política de Colombia quedará así:</p> <p>Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. <u>Para adquirir la calidad de servidor público o para mantenerla, y para celebrar contratos con el Estado, es requisito acreditar haber votado en las elecciones inmediatamente anteriores, salvo fuerza mayor o caso fortuito. Parágrafo Transitorio: El presente Acto Legislativo, empezará a regir a partir de la próxima elección que se realice, para los servidores públicos que a la fecha de expedición del presente acto desempeñan funciones públicas.</u></p>	<p>El texto original del Proyecto de Acto Legislativo número 005 de 2014 Cámara, solo especifica que para adquirir la calidad de servidor público se debe acreditar haber votado en las elecciones anteriores a la vinculación; de lo que sería válido inferir que dicha norma Constitucional solamente cobijaría a los servidores públicos que se posesionen con posterioridad a la entrada en vigencia de Acto Legislativo. Dejando por fuera a los servidores públicos que se encuentran ejerciendo funciones públicas actualmente. En vez de esta fórmula, se proponen especificar qué tanto para adquirir la calidad, como para continuar con ella, se debe acreditar haber sufragado en las elecciones inmediatamente anteriores. Es decir: que el efecto jurídico de la norma superior, se amplía a que: continuamente los servidores públicos en servicio activo, deberán sufragar en las elecciones que se presenten, mientras permanezcan en cumplimiento de funciones públicas.</p> <p>Ahora bien, se considera también oportuno y pertinente extender el requisito de voto para los ciudadanos que directamente contratan con el Estado, pues también es cierto que estos poseen vínculos directos con la Administración pública mediante la Contratación Estatal en sus diferentes modalidades, por lo que están ejerciendo –en forma similar a los servidores públicos– derechos de participación en la administración del poder público, por lo cual, también se les debe exigir que correlativamente contribuyan en la conformación del poder público a través de la democracia participativa.</p> <p>Como consecuencia de la modificación introducida al texto del proyecto inicial, es necesario adicionar un parágrafo transitorio, a fin de que en virtud del principio de Buena Fe y Confianza Legítima, la reforma constitucional no afecte a los servidores públicos que actualmente desempeñan cargos públicos, hasta tanto se realicen nuevas elecciones.</p>

#### VI. TEXTO PROPUESTO

##### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 005 DE 2014 CÁMARA

por el cual se modifica un artículo de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 2° del artículo 123 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. Para adquirir la calidad de servidor público o para mantenerla, y para celebrar contratos con el Estado, es requisito acreditar haber votado en las elecciones inmediatamente anteriores, salvo fuerza mayor o caso fortuito. Parágrafo Transitorio: El presente Acto Legislativo, empezará a regir a partir de la próxima elección que se realice, para los servidores

#### públicos que a la fecha de expedición del presente acto desempeñan funciones públicas.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige desde su publicación.

#### VII. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el **Proyecto de Acto Legislativo número 005 de 2014 Cámara, por el cual se modifica un artículo de la Constitución Política de Colombia**, con las modificaciones propuestas en el presente informe de ponencia.

De los señores Representantes;

Cordialmente:

  
ANGÉLICA LOZANO CORREA  
Ponente Única.

<sup>17</sup> FERNÁNDEZ, Mario; THOMSON, José, Treatise on Compared Electoral Law of Latin America, Capítulo XIII El voto obligatorio, 2007.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 031 DE 2014  
CÁMARA**

*por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal, a la Ley 599 de 2000 Código Penal y se establecen otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 26 de agosto de 2014

Honorable Representante

**JAIME BUENAHORA FEBRES**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 031 de 2014 Cámara.

Respetado Señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al **“Proyecto de ley número 031 de 2014 Cámara, por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal, a la Ley 599 de 2000 Código Penal y se establecen otras disposiciones**, para lo cual fuimos designados por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera, ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

**1. Trámite de la Iniciativa**

El día veintidós (22) de julio de 2014, los honorables Representantes a la Cámara Carlos Eduardo Guevara, Guillermina Bravo Montaña, Ana Paola Agudelo, radicaron en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el **Proyecto de ley número 031 de 2014 Cámara, por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal, a la Ley 599 de 2000 Código Penal y se establecen otras disposiciones**. La iniciativa fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 379 de 2014.

Por designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y conforme al Acta número 001, fueron nombrados como ponentes para rendir informe de ponencia en primer debate los Representantes Rodrigo Lara Restrepo (Coordinador), Carlos Edward Osorio Aguiar (Coordinador), Norbey Marulanda Muñoz, Humphrey Roa Sarmiento, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Angélica Lisbeth Lozano Correa, Carlos Germán Navas Talero, Fernando de la Peña Márquez y José Rodolfo Pérez Suárez.

**2. Objeto y contenido del Proyecto**

El proyecto de ley tiene por objeto modificar algunas normas del Código Penal y eliminar los beneficios y subrogados penales para los conductores que, por maniobrar un vehículo automotor bajo el influjo de bebidas embriagantes y/o drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas o que produzcan dependencia física o psíquica, causen la muerte o heridas a personas en siniestros de tránsito, y se establecen otras disposiciones con el fin de disminuir en Colombia la muerte y lesiones de personas en siniestros viales y promover la seguridad vial.

La iniciativa se compone de siete artículos distribuidos así: (i) el artículo 1º señala el objeto; (ii) el artículo 2º adiciona un artículo nuevo 245A a la Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal en el Li-

bro II Título I. Capítulo II; (iii) los artículos 3º, 4º, 5º y 6º modifican los artículos 109,120, 110 y 68A de la Ley 599 de 2000 Código Penal; (iv) el artículo 7º se reserva para la vigencia y derogatorias.

**3. Consideraciones**

La Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 150 que corresponde al Congreso hacer las leyes, y en el numeral 1 de este artículo especifica que por medio de ellas puede “Interpretar, reformar y derogar las leyes”. Sin embargo, para los ponentes de esta iniciativa resulta desgastante en la medida en que el mismo tema fue discutido y aprobado por el Congreso a finales del año 2013, donde tuvo un amplio debate en el que participaron diversos sectores de la sociedad.

Además, en la exposición de motivos del presente proyecto se analizan cifras y estadísticas anteriores a 2013. Con mayor precisión, conforme al texto radicado por los autores, gran parte de los argumentos de necesidad se basan en cifras de Medicina Legal de 2012 y de la Policía Nacional de parte de 2013. Infortunadamente no se presentan cifras del primer semestre de 2014 donde se podría evidenciar la efectividad de la ley expedida en diciembre del año pasado.

Valga citar algunos datos para corroborar la no necesidad de cambiar nuevamente la regulación:

*“Desde que se puso en marcha la nueva ley que aumenta las sanciones, la accidentalidad causada por ebrios ha disminuido en 46%. La puesta en marcha de la nueva ley, que aumenta las sanciones a los conductores borrachos, ha frenado en gran medida a quienes aun sabiendo que están en estado de ebriedad, deciden ponerse al frente de sus vehículos. Las cifras son alentadoras.*

*Según un informe de la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía, desde cuando se impuso la nueva normativa, en diciembre del año pasado, se han practicado 492.000 pruebas de embriaguez, las cuales han puesto en evidencia a 3.800 conductores ebrios. De los infractores, 169 son mujeres, que representan el 4% del total de borrachos que manejan.*

*Entre las cifras que entrega la Policía está que en 46% se redujo la accidentalidad por causa de embriaguez, de allí que las víctimas mortales disminuyeran en 62%, mientras los lesionados por incidentes provocados por conductores borrachos bajaron al 45%.*

*Según las cifras, la ciudad donde más han sido sorprendidos conductores borrachos es Bogotá, con 526 casos, seguida de Bucaramanga, con 166, y Medellín, con 119.*

*Los motociclistas siguen cometiendo la infracción de manejar bajo los efectos de alcohol. Desde diciembre 2.531 fueron descubiertos con algún grado de embriaguez. Sin embargo, si se compara con el mismo periodo del año inmediatamente anterior, la reducción es del 33%.*

*Desde la puesta en marcha de la ley, los conductores capturados por el delito de cohecho han aumentado. Del 1 de enero a la fecha, 57 personas han sido privadas de la libertad por ofrecer dinero a la autoridad para evitar las drásticas sanciones<sup>18</sup>”.*

**• Conceptos previos**

Durante la discusión de las diferentes alternativas que se presentaron en el Congreso para tratar la accidentalidad a causa de la conducción en estado de

18 <http://www.semana.com/nacion/articulo/cifras-de-conductores-borrachos-disminuyeron/371573-3>

embriaguez o bajo el efecto de sustancias psicoactivas, se discutió la modificación de los artículos del Código Penal que se presentan en el proyecto bajo estudio. Pero como consta en las Actas 259 del 13 de diciembre y 260 del 16 de diciembre de 2013, un alto número de intervinientes estuvo en contra del cambio en los tipos penales.

Asimismo, como consta en las *Gacetas del Congreso* número 963, 973, 1029, 1032 y 1039 de 2013, durante el trámite legislativo de la iniciativa que se discutió en el segundo semestre de 2013, se tuvo en cuenta la opinión de diferentes expertos como el Ministro de Justicia, doctor Alfonso Gómez Méndez y del Vicefiscal doctor Jorge Fernando Perdomo.

#### • El principio de seguridad jurídica

En el Estado Constitucional la seguridad Jurídica se considera Principio y presenta grandes cambios frente al simple Estado liberal burgués de derecho. Se debe principalmente a que la legalidad y la seguridad jurídicas son “conquistas políticas” de la modernidad y un cambio en la primera, que es el fundamento, implica una mutación en la segunda que, es su consecuencia.

Manuel Atienza<sup>19</sup> define la seguridad en sentido amplio como “la capacidad que nos proporciona el Derecho de prever, hasta cierto punto, la conducta humana y las consecuencias de dicha conducta. Esta capacidad de previsión es solo limitada, sino también variable, es decir, todos los sistemas no ofrecen la misma seguridad jurídica”. Distingue este autor tres niveles de seguridad: orden, certeza y seguridad. La ordenación de la conducta humana debe hacerse con cierto grado de previsibilidad que se denomina certeza. Por esta razón Atienza define la seguridad jurídica en sentido estricto como “la capacidad de un determina ordenamiento jurídico para hacer previsible, es decir, seguros, los valores de libertad e igualdad”.

Como se ha mencionado en esta ponencia, la iniciativa legislativa que se estudia busca modificar algunas conductas que fueron tratadas anteriormente por el Congreso y que concluyeron en la expedición de la Ley 1696 de 2013 denominada ley de conductores ebrios. Por lo que no resulta viable conforme al concepto expresado por Atienza, una vez más modificar las consecuencias de la conducción en estado de embriaguez.

Como acertadamente lo señala Marco Gerardo Monroy Cabra “La seguridad es un valor esencial al Derecho porque supone su existencia. Es además un principio y un derecho que en conexión con otros derechos fundamentales como la legalidad o el acceso a la administración de justicia, puede considerarse también como fundamental por conexidad. La seguridad jurídica implica que debe haber un trabajo cuidadoso en las reformas legales que se emprendan en cuanto el lenguaje debe ser claro, preciso y conciso, evitar que se pueda prestar su texto a interpretaciones diversas, analizar lo relativo a las derogatorias, y tener en cuenta el contexto normativo constitucional y jurisprudencial en cada una de las materias objeto de la reforma. Se debe evitar la inflación legislativa que es excesiva y que ameritaría un recorte sustancial previo un análisis detenido de las leyes y reglamentaciones existentes”<sup>20</sup>. (Subrayado propio).

<sup>19</sup> Manuel Atienza, Introducción al Derecho, Distribuciones Fontamara S. A., Barcelona, 1998 pág. 105.

<sup>20</sup> [http://www.acj.org.co/o/activ\\_acad.php?mod=116%20aniversario](http://www.acj.org.co/o/activ_acad.php?mod=116%20aniversario)

Se colige de lo expresado que un escenario óptimo es aquel en el que existan pocas leyes, claras y precisas, que sean idóneas para resolver la problemática social, que se cumplan a cabalidad, para lo cual deben ser conocidas por existir un sistema de publicación accesible a todos los ciudadanos. No un sistema jurídico donde cada año se señalan nuevos tratamientos para las conductas.

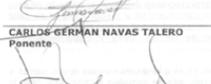
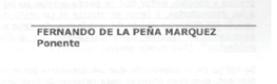
#### • Impacto y necesidad del proyecto

Vale la pena subrayar que pese a que el proyecto no tiene impacto fiscal, su necesidad es cuestionable como bien se fundamentó en las anteriores consideraciones.

#### 4. Proposición

De acuerdo a las anteriores consideraciones, nos permitimos rendir ponencia negativa al **Proyecto de ley número 031 de 2014 Cámara**, por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal, a la Ley 599 de 2000 Código Penal y se establecen otras disposiciones, y en consecuencia solicito respetuosamente a la Comisión Primera, su archivo en los términos legalmente establecidos.

De los honorables Representantes,

 RODRIGO LARA RESTREPO Coordinador Ponente	 CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR Coordinador Ponente
 NORBEB MARULANDA MUÑOZ Ponente	 HUMPHREY ROA SARMIENTO Ponente
 ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA Ponente	 ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA Ponente
 CARLOS GERMAN NAVAS TALERO Ponente	 FERNANDO DE LA PEÑA MARQUEZ Ponente
 JOSÉ RODOLFO PÉREZ SUÁREZ Ponente	

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2014 CÁMARA, 171 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad.

##### 1. COMPETENCIA

Artículo 114 Constitución Política.

Artículo 150 Constitución Política.

La Comisión Primera es competente para conocer del Proyecto de ley número 216 de 2014 Cámara, 171 de 2014 Senado, según lo estipulado por en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, que en desarrollo del mandato constitucional le entregó a esta el estudio de los temas referidos a: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

## 2. MARCO JURÍDICO

A continuación se define el marco normativo sobre el que se ampara y se desarrolla el presente proyecto de ley dentro de los marcos normativos en contexto internacional y nacional que ajustan la aplicación efectiva en los órganos de gobierno hacia la defensa de los propios derechos, y a la sanción sobre la discriminación de ellos.

### Constitución Política de Colombia

Artículo 13. “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán el mismo trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva”.

Artículo 47. “El Estado adelantará una política de prevención, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos (...).

### Leyes Vigentes

– Ley 762 de 2002. Por medio de la cual se aprueba la Convención Iberoamericana para la eliminación de todas las formas contra las personas con discapacidad.

– Ley 1145 de 2007. Por medio de la cual se organiza el sistema nacional de discapacidad.

– Ley 1346 de 2009. Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad” adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

– Ley 1618 de 2013. Por la cual se establecen condiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

### Jurisprudencia

#### – Sentencia de Tutela

T-736 de 2013. “sujetos de especial protección”.

#### – Sentencias de Constitucionalidad

– Sentencia C-293 de 2010.

– Sentencia C-824 de 2011.

– Sentencia C-765 de 2012.

– Sentencia C-066 de 2013.

– Sentencia C-131 de 2014.

### Organismo de Gobierno

Conpes 166. Incluye eliminación de prácticas que conllevan a la marginación y segregación de cualquier tipo.

## 3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El 30 de noviembre de 2011, el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, sancionó la Ley 1482, por medio de la cual se modifica el Código Penal, la reforma penaliza la discriminación en función de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual; esto significó sin lugar a dudas un gran avance para proteger los derechos de las personas, que han sido víctimas de discriminación debido a su condición. Sin embargo, la ley no contempló la discriminación por discapacidad.

Según el Ministerio de Salud y Protección Social el número total de personas en el registro es de 1.062.917, es decir el 2.3% de la población proyectada a 2013, del censo DANE 2005.

El número de mujeres registradas con discapacidad es de 545.876.

El número de hombres registrados con discapacidad es de 516.030.

Por otro lado, la Corte Constitucional a través del Auto D-10118, admitió la demanda de inconstitucionalidad por omisión, contra los artículos 3° y 4° de la Ley 1482 de 2011, por no contemplar la discriminación por razón de discapacidad.

El peticionario solicitó que, “...a través de una sentencia de constitucionalidad condicionada, se extienda el alcance de los tipos penales allí previstos, y de este modo, los delitos de actos de racismo o discriminación y de hostigamiento, se estructuren también en función de la condición de discapacidad. A juicio del peticionario, el carácter restrictivo de estas disposiciones configura una omisión legislativa relativa que vulnera el derecho a la igualdad y los derechos de las personas que integran el mencionado grupo poblacional, así como el deber correlativo del Estado de proteger y garantizar tales derechos”<sup>21</sup>.

En este sentido la Fiscalía General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional que amplíe el contenido de la Ley Antidiscriminación para que también incluya como delito los actos de discriminación u hostigamiento que se ejerzan sobre la población discapacitada.

El Departamento para la Prosperidad Social (DPS), en concepto jurídico publicado en la *Gaceta del Congreso* número 383 de 2014, presentó las normas y sentencias cuyo contenido protege y garantiza los derechos de las personas en condición de discapacidad.

Se destaca del concepto del DPS, que las personas en condición de discapacidad “requieren contar con un adecuado marco jurídico de protección penal que le permita al Estado actuar de una manera eficaz ante las denuncias que se puedan presentar por las formas más graves de desconocimiento del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación”<sup>22</sup>.

Por último la entidad manifiesta la conveniencia de seguir con el trámite del proyecto en los siguientes términos: “...teniendo en cuenta que la incorporación de la discapacidad como una nueva categoría de discriminación y hostigamientos en los actuales tipos penales de actos de racismo o discriminación y hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología, política u origen nacional, étnico o cultural, además de obedecer a la libertad de configuración legislativa, se encuadra dentro las medidas legislativas exigidas por la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada por la Ley 762 de 2002, y la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, aprobada por la Ley 1346 de 2009 (bloque de constitucionalidad). Así mismo, respeta los postulados consagrados en los artículos 13 y 47 de la Constitución Política, como medida que busca la efectividad de la igualdad real y material y propicia la integración social de dicha población vulnerable”<sup>23</sup>.

El proyecto de ley modifica los artículos 1°, 3° y 4° de la Ley 1482 de 2011 en los siguientes términos:

21 Corte Constitucional, Auto 200 de 31 de julio de 2014.

22 Concepto jurídico del Departamento para la Prosperidad Social, al **Proyecto de ley número 171 de 2014 Senado, 216 de 2014 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad.**

23 *Ibidem*

<b>CUADRO N° 1 COMPARACIÓN LEGISLACIÓN VIGENTE Y PROPUESTA</b>	
<b>NORMATIVIDAD AC- TUAL: LEY 1482 DE 2011</b>	<b>PROYECTO DE LEY</b>
<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto de la ley.</i> Esta ley tiene por objeto garantizar la protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, que son vulnerados a través de actos de racismo o discriminación.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto de la ley.</i> Esta ley tiene por objeto sancionar penalmente actos de discriminación <del>por razones de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, o discapacidad.</del></p>
<p><b>Artículo 3°.</b> El Código Penal tendrá un Artículo 134A del siguiente tenor: <b>Artículo 134A.</b> <i>Actos de Racismo o discriminación.</i> El que arbitrariamente impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos de las personas por razón de su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> El Código Penal tendrá un Artículo 134A del siguiente tenor: <b>Artículo 134A.</b> <i>Actos de Racismo o discriminación.</i> El que arbitrariamente impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos de las personas por razón de su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual, o discapacidad, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
<p><b>Artículo 4°.</b> El Código Penal tendrá un artículo 134B del siguiente tenor: <b>Artículo 134B.</b> <i>Hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología, política, u origen nacional, étnico o cultural.</i> El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, salvo que la conducta constituya delito sancionable con pena mayor.</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> El Código Penal tendrá un artículo 134B del siguiente tenor: <b>Artículo 134B.</b> <i>Hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología, política, u origen nacional, étnico o cultural.</i> El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, o discapacidad, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, salvo que la conducta constituya delito sancionable con pena mayor.</p>

#### 4. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley contiene cuatro (4) artículos incluyendo la vigencia, los cuales pretenden lograr un resultado efectivo en la acción integral del Estado mediante la voluntad política de los actores para erradicar las acciones dispersas sobre la inclusión.

En este sentido, el proyecto de ley realiza modificación a tres (3) artículos de la Ley 1482 de 2011 mediante la cual se modifica el Código Penal en el sentido de sancionar penalmente conductas en contra de los derechos de una persona, grupo de personas por razones de discriminación. Estos artículos son:

– El artículo 1° de la Ley 1482 de 2011 referente al objeto, el cual se modifica en su totalidad ya no solamente para proteger los derechos, sino para sancionar penalmente los actos de discriminación, **incorporando el término discapacidad.**

– El artículo 3° de la Ley 1482 de 2011, relativo al artículo 134A del Código Penal, en el sentido de eliminar la expresión **Racismo** del enunciado descriptivo, e **incorpora la expresión discapacidad.**

– El artículo 4° de la Ley 1482 de 2011 relativo al artículo 134B del Código Penal, en el sentido de eliminar los términos raza, religión, ideología, política, u origen nacional, étnico o cultural del enunciado descriptivo, y **adiciona al texto el término discapacidad.**

#### 5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se adiciona al artículo 4° del proyecto ley, en el sentido de consagrar la derogatoria toda vez que no se tuvo en cuenta por los ponentes en Senado, en virtud a que la Ley 1482 del 2011 se reforma en tres (3) artículos. Quedando de esta manera:

**Artículo 4°.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

#### 6. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones propongo dar primer debate al **Proyecto de ley número 216 de 2014 Cámara, 171 de 2014 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad.**

  
CLARA ROJAS.  
Representante a la Cámara.

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 171 DE 2014 SENADO, 216 DE 2014 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1482 de 2011 el cual quedará así:

**Artículo 1°.** *Objeto de la ley.* Esta ley tiene por objeto sancionar penalmente actos de discriminación por razones de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual o discapacidad.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1482 de 2011 el cual quedará así:

**Artículo 3°.** El Código Penal tendrá un artículo 134A del siguiente tenor:

**Artículo 134A.** *Actos de discriminación.* El que arbitrariamente impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos de las personas por razón de su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual o discapacidad, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1482 de 2011 el cual quedará así:

**Artículo 4°.** El Código Penal tendrá un artículo 134B del siguiente tenor:

**Artículo 134B.** *Hostigamiento.* El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual o discapacidad, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales

mensuales vigentes, salvo que la conducta constituya delito sancionable con pena mayor.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



CLARA ROJAS.  
Representante a la Cámara.

\* \* \*

**PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2014 CÁMARA**

*por la cual se expide la Ley de Generación de Puestos de Trabajo para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina en Colombia que cumplieron el tiempo en las Fuerzas Militares de Colombia.*

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2014

Doctor

DÍDIER BURGOS RAMÍREZ

Presidente Comisión Séptima

Honorable Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de ley número 195 de 2014 Cámara, por la cual se expide la ley de Generación de Puestos de Trabajo para los soldados profesionales e infantes de marina en Colombia que cumplieron el tiempo en las Fuerzas Militares de Colombia.

Respetado señor Presidente:

En mi condición de ponente designado por la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, me permito presentar ante la honorable Corporación que usted preside, los argumentos que soportan mi ponencia en relación con el proyecto de ley que arriba se menciona.

El doctor Édgar Espíndola Niño, en su calidad de Senador de la República, radicó ante la Secretaría General de dicha Corporación, el Proyecto de ley “por la cual se expide la ley de Generación de Puestos de Trabajo para los soldados profesionales e infantes de marina en Colombia que cumplieron el tiempo en las Fuerzas Militares de Colombia”. Dentro de los argumentos que sustentan su solicitud, se encuentra la necesidad de vinculación de soldados profesionales e infantes de marina, que han hecho uso de buen retiro, a oportunidades laborales calificadas, con el fin de mejorar sus ingresos mensuales, los cuales ascienden a un salario mínimo mensual; suma de dinero que en su criterio, no alcanza para cubrir sus necesidades básicas, lo que ha conllevado al aumento de la informalidad laboral y trabajos no calificados; pese a la certificación laboral, en áreas técnicas y tecnológicas, con la que cuentan.

Es por tal razón, que considera la necesidad de promulgar una ley, que otorgue beneficios a las empresas nacionales y extranjeras radicadas en Colombia, que vinculen laboralmente al personal que cumple su tiempo, al interior de las Fuerzas Militares; beneficios que consisten en descuento del uno por ciento (1%) del impuesto de renta, por general hasta el 10% de los Puestos de Trabajo de la planta de personal de la empresa y descuento del uno punto cinco por ciento

(1.5%), del impuesto de renta, por generar hasta el 15% de los puestos de trabajo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario precisar que, si bien es cierto en la exposición de motivos del Proyecto de ley, se refleja la necesidad de la inserción laboral del personal en uso de buen retiro de las fuerzas militares, no se puede dejar a un lado, que el mismo Proyecto consagra un beneficio de descuento en el impuesto de renta, para las empresas que generen dichos beneficios.

Al respecto se hace necesario traer a colación lo previsto en el artículo 154 de nuestra Constitución Política, que a la letra reza: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (el subrayado es mío). Las cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.

Corolario con lo anterior, se tiene lo previsto en el numeral 14 del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, que prevé como iniciativa legislativa privativa del Gobierno, los referentes a exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Igualmente el artículo 143 ibídem consagra que los proyectos de ley relativos a tributos, presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado.

Como ya se expuso, las disposiciones del proyecto legislativo, más allá de buscar la inserción laboral para determinado grupo de la población, también busca descuento en el impuesto de renta para las empresas que creen tales fuentes de trabajo; iniciativa que a la luz de la normatividad transcrita y por tratarse de una exención de impuestos a favor de estas últimas, debe radicar exclusivamente en cabeza del Gobierno Nacional; y no puede tener iniciativa parlamentaria, tal y como acaece en el presente asunto. Aunado a lo anterior, y por tratarse de un proyecto de ley relativo a tributos, de conformidad con lo reglado en el último artículo, debía radicarse exclusivamente en la Secretaría de la Cámara de Representantes y no ante la Secretaría del Senado de la República.

Por lo anteriormente expuesto, se observa que de continuar con el trámite del presente proyecto de ley, el mismo podría ser objeto de control constitucional, por parte de la honorable Corte Constitucional, quien a solicitud de cualquier actor o del mismo Gobierno Nacional, podría declarar los vicios reseñados en líneas anteriores, con la correspondiente declaratoria de inconstitucionalidad. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-821 de 2011, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, se pronunció en los siguientes

términos: "...Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de este en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional mediante la acción de inexequibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del actor, o por medio del control previo de constitucionalidad cuando en virtud de las objeciones presidenciales se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior...".

Así mismo, no debe echarse de menos el yerro en que se ha incurrido en el trámite del presente acto legislativo, ya que se radicó directamente en la Secretaría del Senado de la República, cuando por disposición legal debía haberse radicado en la Secretaría de esta Corporación; situación que igualmente genera un vicio de procedimental, susceptible de ser declarado por el máximo Tribunal de la Jurisdicción Constitucional.

Atentamente,



OSCAR OSPINA QUINTERO

Miembro de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes  
Departamento del Cauca.

#### Proposición:

Por lo anterior y conforme a las consideraciones antes mencionadas, presento ponencia negativa para segundo debate al **Proyecto de ley número 195 de 2014 Cámara**, por la cual se expide la Ley de Generación de Puestos de Trabajo para los soldados profesionales e infantes de marina en Colombia que cumplieron el tiempo en las Fuerzas Militares de Colombia; en consecuencia archívese el mismo.

Atentamente,



OSCAR OSPINA QUINTERO

Miembro de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes  
Departamento del Cauca.

#### TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2014 CÁMARA

por la cual se expide la Ley de Generación de Puestos de Trabajo para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina en Colombia que cumplieron el tiempo en las Fuerzas Militares de Colombia.

(Aprobado en la Sesión del día 18 de junio de 2014 en la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes)

El Congreso de Colombia

#### LEGISLA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto estimular y beneficiar a las empresas nacionales o extranjeras domiciliadas en Colombia que generen Puestos de Trabajo a los Soldados Profesionales e Infantes de Marina que hayan cumplido su tiempo en las Fuerzas Militares de Colombia.

Artículo 2°. *Destinatarios de la ley.* Todas las empresas legalmente establecidas en Colombia nacionales o extranjeras.

Artículo 3°. *Beneficios a las partes.* Las empresas nacionales o extranjeras y sus filiales en Colombia que generen Puestos de Trabajo a los soldados profesionales e infantes de marina a partir de la promulgación de la presente ley serán beneficiadas según los siguientes parámetros:

Descuento del uno por ciento (1%) del impuesto de renta, por generar hasta el 10% de los Puestos de Trabajo de la planta de personal de la empresa y descuento del uno punto cinco por ciento (1.5%) del impuesto a la renta, por generar hasta el 15% de los Puestos de Trabajo para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina en uso de buen retiro con certificados de competencias laborales por el Sena.

Parágrafo 1° Los soldados profesionales e infantes de marina, en uso de buen retiro, al estar en el campo laboral deberán allegar certificados de antecedentes por lo menos una vez al año a las empresas, continuar estudios superiores, crear microempresas y apoyar a la economía nacional.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Trabajo enviará a las entidades territoriales la lista de las empresas generadoras de los Puestos de Trabajo objeto de esta ley, dentro de los cinco (5) primeros días del mes de marzo de cada año a partir de la vigencia de la presente ley, a fin de ejercer vigilancia y seguimiento.

**Con el fin de garantizar los estudios superiores, el Ministerio de Defensa, Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación deberán generar convenios con Universidades para facilitar a los soldados profesionales e infantes de marina, en uso de buen retiro, su vinculación a la educación superior hasta su culminación.**

**El Ministerio de Defensa desarrollará una estrategia de Seguimiento a la política de inserción laboral contemplada en la siguiente ley y entregará un informe anual al Congreso de la República.**

Artículo 4°. *Vigencia de los puestos de trabajo.* Las empresas beneficiarias del impuesto a la renta deberán mantener a los Soldados Profesionales e Infantes de Marina vinculados por el término de cinco (5) años.

Artículo 5°. *Certificación de competencias laborales.* El Sena celebrará los convenios necesarios con el Ministerio de Defensa Nacional - Fuerzas Militares a fin de habilitar y certificar las competencias laborales de los Soldados Profesionales e Infantes de Marina, en uso de buen retiro.

**Artículo 6°. Difusión de esta ley. La Autoridad Nacional de Televisión, el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Defensa diseñarán una estrategia de sensibilización para garantizar el mecanismo integrador de los soldados tanto a la sociedad civil como a los sectores productivos.**

Artículo 7°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De la honorable Representante,

Alba Luz Pinilla Pedraza,

Representante a la Cámara por Bogotá.

**SUSTANCIACIÓN  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE  
2014 CÁMARA**

*por la cual se expide la Ley de Generación de Puestos de Trabajo para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina en Colombia que cumplieron el tiempo en las Fuerzas Militares de Colombia.*

El Proyecto de ley número 195 de 2014 Cámara fue radicado en la Comisión el día 20 de mayo de 2014. La Mesa Directiva de esta Comisión designó como Ponentes para primer debate del proyecto de ley en mención a la honorable Representante Alba Luz Pinilla Pedraza.

El Proyecto en mención fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 197 de 2014 y la ponencia para primer debate de Cámara, en la **Gaceta del Congreso** número 275 de 2014. El Proyecto de ley número 195 de 2014 Cámara fue **anunciado** en la sesión del día 17 de junio de 2014 según Acta número 23.

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes del día 18 de junio de 2014, de conformidad con las prescripciones constitucionales y legales, especialmente las contenidas en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), se dio inicio a la discusión del **Proyecto de ley número 195 de 2014 Cámara, por la cual se expide la Ley de Generación de Puestos de Trabajo para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina en Colombia que cumplieron el tiempo en las Fuerzas Militares de Colombia.**

Autor: honorable Senador Édgar Espíndola Niño.

En esta sesión es aprobada por unanimidad la proposición con que termina el informe de ponencia por los honorables Representantes.

La Presidencia de la Comisión somete a consideración y aprobación el articulado del **Proyecto de ley número 195 de 2014, por la cual se expide la Ley de Generación de Puestos de Trabajo para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina en Colombia que cumplieron el tiempo en las Fuerzas Militares de Colombia**, que consta de siete (7) artículos, los cuales fueron aprobados en bloque por unanimidad de los Representantes.

Posteriormente se somete a consideración el título de la iniciativa la cual fue aprobada por unanimidad, quedando de la siguiente manera: *por la cual se expide la Ley de Generación de Puestos de Trabajo para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina en Colombia que cumplieron el tiempo en las Fuerzas Militares de Colombia*, con votación positiva de los honorables Representantes. Igualmente el Presidente pregunta a los honorables Representantes si quieren que este proyecto de ley tenga segundo debate y contestan afirmativamente siendo designada como ponente para segundo debate la honorable Representante Alba Luz Pinilla Pedraza. **(La doctora Alba Luz Pinilla Pedraza ya no funge como Representante, y fue designado como Ponente para segundo debate el honorable Representante Óscar Ospina Quintero, quien presentó ponencia de Archivo).**

La Secretaría deja constancia de que este proyecto de ley fue votado por la mayoría que la ley establece. La relación completa de la aprobación en primer debate del **Proyecto de ley número 195 de 2014 Cámara, por la cual se expide la Ley de Generación de**

*Puestos de Trabajo para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina en Colombia que cumplieron el tiempo en las Fuerzas Militares de Colombia*, consta en el Acta número 24 del 18 de junio de 2014 de la Sesión Ordinaria del Segundo Periodo de la Legislatura 2013-2014.

Didier Búrgos Ramírez  
Presidente

Argensy Velásquez Ramírez  
Vicepresidente

Víctor Raúl Yepes Florez  
Secretario Comisión Séptima

Bogotá, D. C., a 18 de junio de 2014, fue aprobado el **Proyecto de ley número 195 de 2014 Cámara, por la cual se expide la Ley de Generación de Puestos de Trabajo para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina en Colombia que cumplieron el tiempo en las Fuerzas Militares de Colombia.**

Autor honorable Senador Édgar Espíndola Niño. Con sus siete (7) artículos.

Didier Búrgos Ramírez  
Presidente

Argensy Velásquez Ramírez  
Vicepresidente

Víctor Raúl Yepes Florez  
Secretario Comisión Séptima

**CONTENIDO**

Gaceta número 463 - Jueves, 4 de septiembre de 2014	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para primer debate del proyecto de acto legislativo número 005 de 2014 Cámara, por el cual se modifica un artículo de la Constitución Política de Colombia. ....	1
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 031 de 2014 Cámara, por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal, a la Ley 599 de 2000 Código Penal y se establecen otras disposiciones. ....	6
Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 216 de 2014 Cámara, 171 de 2014 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad. ....	7
Ponencia negativa para segundo debate al proyecto de ley número 195 de 2014 Cámara, por la cual se expide la ley de Generación de Puestos de Trabajo para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina en Colombia que cumplieron el tiempo en las Fuerzas Militares de Colombia. ....	10