



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 736

Bogotá, D. C., jueves, 20 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 29 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

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 161 DE 2018 CÁMARA

por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas y servidores públicos del Estado.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El presente acto legislativo tiene por objeto establecer una máxima remuneración mensual para los congresistas y servidores públicos del Estado como medida de equidad.

Artículo 2°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 53 de la Constitución Política:

Parágrafo. La remuneración mensual total de los congresistas y servidores públicos no excederá de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En desarrollo de los principios de equidad, progresividad y solidaridad, la Constitución o la ley, podrá reducir y/o congelar la remuneración mensual total.

Se exceptúan de esta disposición al Presidente y Vicepresidente de la República, el cuerpo diplomático, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Parágrafo transitorio 1°. La remuneración mensual total de los servidores públicos que sea superior al tope establecido en el párrafo del presente artículo, se congelará hasta que se alcance dicho tope.

Parágrafo transitorio 2°. Para el caso de los servidores públicos con período institucional, cuyo período inicie después de la vigencia de esta norma, se aplicará el tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, desde el inicio del nuevo período institucional.

Artículo 3°. Modifíquese el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así:

“e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública, de conformidad con el artículo 53 de la Constitución;”.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará así:

La asignación de los miembros del Congreso y de los demás servidores públicos, se reajustará cada año conforme al incremento del salario mínimo mensual legal vigente, cuando haya lugar a dicho aumento.

Artículo 5°. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de su publicación.

De los señores Congresistas,

Handwritten signatures of the members of the Chamber of Representatives, including names like David Pardo, Juan Carlos, and others.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objetivo y resumen del proyecto

El objetivo del presente Proyecto de Acto Legislativo es modificar los artículos 53, 150 y 187 de la Constitución Política, con el fin de establecer: (i) un tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) a la asignación salarial de los congresistas colombianos, y (ii) evitar que se afecte el salario de aquellos servidores públicos que devenguen una remuneración mensual inferior a ese tope.

En primer lugar fijar un monto máximo que reduzca la asignación actual de los congresistas (de 40 a 25 SMLMV) es pertinente teniendo en cuenta que:

- (i) Colombia es uno de los países del mundo con mayor desigualdad en el ingreso. Nuestro país es el sexto en el mundo con el Índice de Gini¹ más alto, solo superado por algunos países de África y por Honduras.
- (ii) En América Latina, actualmente Colombia es el segundo país con la mayor desproporción entre el salario de los Congresistas y el salario mínimo. El salario mensual de un congresista en 2018 (\$31.249.680) equivale a 41,8 SMLMV de este año, (\$747.242).

Disminuir la asignación salarial de los congresistas de 40 a 25 SMLMV permitirá reducir la brecha entre el ingreso de los congresistas y el promedio de los ciudadanos, y además ubica la asignación salarial de los congresistas en un monto más acorde con el promedio de los Ministros en Colombia y los Congresistas de los países de América Latina.

2. Antecedentes

2.1. La Consulta Popular Anticorrupción

El 24 de enero de 2017, fue inscrita ante la Registraduría la Consulta Popular Anticorrupción con las siguientes preguntas:

Pregunta 1. *Reducir el salario de congresistas y altos funcionarios del Estado.*

¿Aprueba usted reducir el salario de los congresistas de 40 a 25 Salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), fijando un tope de 25 SMLMV como máxima remuneración mensual de los congresistas y altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 197 de la Constitución Política?

Pregunta 2. *Cárcel a corruptos y prohibirles volver a contratar con el Estado.*

¿Aprueba usted que las personas condenadas por corrupción y delitos contra la administración pública deban cumplir la totalidad de las penas

en la cárcel, sin posibilidades de reclusión especial, y que el Estado unilateralmente pueda dar por terminados los contratos con ellas y con las personas jurídicas de las que hagan parte, sin que haya lugar a indemnización alguna para el contratista ni posibilidad de volver a contratar con el Estado?

Pregunta 3. *Contratación transparente obligatoria en todo el país.*

¿Aprueba usted establecer la obligación a todas las entidades públicas y territoriales de usar pliegos tipo, que reduzcan la manipulación de requisitos habilitantes y ponderables y la contratación a dedo con un número anormalmente bajo de proponentes, en todo tipo de contrato con recursos públicos?

Pregunta 4. *Presupuestos públicos con participación de la ciudadanía.*

¿Aprueba usted establecer la obligación de realizar audiencias públicas para que la ciudadanía y los corporados decidan el desglose y priorización del presupuesto de inversión de la Nación, los departamentos y los municipios, así como en la rendición de cuentas sobre su contratación y ejecución?

Pregunta 5. *Congresistas deben rendir cuentas de su asistencia, votación y gestión.*

¿Aprueba usted obligar a congresistas y demás corporados a rendir cuentas anualmente sobre su asistencia, iniciativas presentadas, votaciones, debates, gestión de intereses particulares o de lobbistas, proyectos, partidas e inversiones públicas que haya gestionado y cargos públicos para los cuales hayan presentado candidatos?

Pregunta 6. *Hacer públicas las propiedades e ingresos injustificados de políticos elegidos y extinguirles el dominio.*

¿Aprueba usted obligar a todos los electos mediante voto popular a hacer público a escrutinio de la ciudadanía sus declaraciones de bienes, patrimonio, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés, como requisito para posesionarse y ejercer el cargo; incorporando la facultad de iniciar de oficio investigaciones penales y aplicar la extinción de dominio al elegido y a su potencial red de testaferros como su cónyuge, compañero o compañera permanente, a sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, y a sus socios de derecho o de hecho?

Pregunta 7. *No más atornillados en el poder: máximo 3 períodos en corporaciones públicas.*

¿Aprueba usted establecer un límite de máximo tres períodos para ser elegido y ejercer en una misma corporación de elección popular como el Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales?

¹ Medida indicativa del nivel de distribución de los ingresos en una sociedad.

A través de la número 641 de 26 de enero de 2017, la Registraduría Nacional del Estado Civil declaró el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales para inscribir la consulta popular denominada “*Consulta Popular Anticorrupción*” y su comité promotor.

Mediante Resolución número 835 de 24 de enero de 2018, la Registraduría Nacional del Estado Civil verificó el número de apoyos ciudadanos recolectados y certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales “*para el apoyo de la propuesta del Mecanismo de Participación Democrática - Consulta Popular denominado ‘Consulta Popular Anticorrupción’...*”, avalando 3.092.138 de firmas de las 4.236.681 recogidas por los colombianos durante los 6 meses otorgados por la ley para dicha tarea.

En consecuencia, comunicó dicha de Resolución al Senado de la República.

El 12 de junio de 2018, el Secretario General del Senado de la República de Colombia, certificó que el día 5 de junio del mismo año “*se aprobó en sesión plenaria la Proposición sobre la Conveniencia de la Convocatoria a la ‘Consulta Popular Anticorrupción’...*” con una votación por el SÍ de 86 votos y ninguno por el no.

El 18 de junio de 2018 el Presidente de la República expidió el Decreto 1028 “*por el cual se convoca a una consulta popular y se dictan otras disposiciones*”, mediante el cual se convocó la votación de la “*Consulta Popular Anticorrupción*” para el domingo 26 de agosto de 2018.

Durante las votación del 26 de agosto de 2018 la Consulta tuvo una votación de 11.674.951 y la pregunta 1 tuvo una votación de 11.667.702 sufragios, de los cuales 99.16% fueron por el SÍ y un 0.83% por el NO. No obstante lo anterior, la votación no alcanzó el umbral requerido por la ley.

2.2. Bloqueo institucional para discutir la propuesta por medio de los mecanismos legislativos ordinarios

La iniciativa de establecer un tope de 25 SMLMV a la remuneración mensual de los congresistas y de los altos funcionarios del Estado, y consecuentemente, disminuir la devengada actualmente, ha sufrido un bloqueo que hace imposible que el Congreso se manifieste de fondo sobre la autorregulación de los salarios de sus integrantes.

El 16 de septiembre de 2015, se presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2015 con el objetivo de incluir un límite constitucional en el literal e), numeral 17 del artículo 150, conforme el cual se fija, mediante ley, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. En este proyecto se propuso incluir un tope constitucional de 30 salarios mínimos a la

asignación mensual de los Congresistas. Dicho proyecto fue acumulado el 18 de septiembre del mismo año con el Proyecto de Acto Legislativo número 3 de 2015, en contra de la voluntad de los autores y autoras, incluso acumulando propuestas normativas diferentes, en contravía de la Ley 5ª de 1992. A su vez el Proyecto de Acto Legislativo número 3 de 2015 fue negado por la plenaria del Senado el 12 de diciembre del 2016 y archivado de conformidad con el artículo 157 Ley 5ª de 1992.

Posteriormente, el 25 de julio de 2016, se presentó nuevamente el contenido del proyecto de auto regulación de salarios del Congreso en el Proyecto de Acto Legislativo número 02 del 2016, esta vez con el respaldo de 140.000 firmas ciudadanas. Este proyecto propuso un tope de 25 salarios mínimos a la asignación mensual de los congresistas y una regla para su actualización anual conforme al incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC); sin embargo, la Comisión Primera de Senado postergó este proyecto en el Orden del Día lo que ocasionó su archivo por vencimiento de términos conforme el artículo 224 de la Ley 5ª de 1992.

El fallido proceso legislativo descrito da cuenta de un evidente y reiterado bloqueo por parte del Congreso de la República, el cual se ha negado de manera sistemática a discutir de fondo la autorregulación en la asignación salarial de sus integrantes y su fórmula de actualización. Las estrategias implementadas por esta corporación incluyen la presentación de conflictos de intereses abiertamente improcedentes, el ausentismo, la dilación del punto en el Orden del Día, la acumulación improcedente con otros proyectos y la negación a dar apertura de la discusión. Esta situación hace necesario que la regulación de los salarios de los congresistas se realice por medio de un mecanismo como la consulta popular de origen ciudadano, cuya decisión obligaría al Congreso a la adopción de un tope salarial para sus integrantes.

3. Motivos que sustentan la propuesta

El objetivo de esta pregunta es que la ciudadanía apruebe que se establezca un tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) a la remuneración salarial de los congresistas colombianos y altos funcionarios del Estado lo cual es pertinente teniendo en cuenta que:

(i) Colombia es uno de los países del mundo con mayor desigualdad en el ingreso. Nuestro país es el sexto en el mundo con el índice de Gini más alto, solo superado por algunos países de África y por Honduras. (ii) En América Latina, actualmente Colombia es el segundo país con la mayor desproporción entre el salario de los Congresistas, altos funcionarios y el salario mínimo. (iii) Disminuir la remuneración mensual de los congresistas de 40 a 25 SMLMV permitirá reducir la brecha entre el ingreso de

los congresistas y el promedio de los ciudadanos y además ubicaría la asignación salarial de los Congresistas en un monto más acorde con el promedio de los Ministros en Colombia y los Congresistas de los países de América Latina.

3.1. Comparación internacional del salario de los congresistas

Una comparación con los demás países de América permite evidenciar la desproporcionalidad del salario de los Congresistas colombianos. En Estados Unidos, el salario de un senador es de US\$ 87 por hora (U.S. Senate, 2015) mientras que el salario mínimo federal es de US\$ 7,25 dólares por hora (y de hecho es mayor a ese monto en casi todos los Estados). Esto indica que un senador en Estados Unidos gana 12 veces el salario mínimo, mientras que en Colombia esta proporción asciende a más de 40 veces.

Si la comparación se realiza en términos del PIB per cápita, el salario de un senador estadounidense equivale a 3,1 veces el PIB per cápita de su país, mientras que el salario de un congresista colombiano equivale a más de 11 veces el PIB per cápita colombiano (Banco Mundial, 2014).

Al hacer una comparación con los demás países de la región, que se muestra en el Cuadro 2, Colombia resulta ser el segundo país de América Latina con la mayor desproporción en la relación entre el salario de los congresistas y el salario mínimo (esta relación se muestra en la columna 5 del Cuadro 2). Como ya se mencionó, el salario de un congresista equivale a 39,7 salarios mínimos de 2018, mientras que el promedio de la región es de 25,4. En esta desproporción Colombia es superada solamente México.

Cuadro 1². Comparación regional de salario de los Congresistas

País (año)	Salario Mínimo Mensual (USD)	Asignación mensual Congresistas (USD)	Asignación mensual Congresistas (Equivalencia en Pesos Colombianos)	¿A cuántos salarios mínimos equivale el salario de un congresista en cada país? (Asignación Congresistas del país/Salario Mínimo del país)
México (2018)	121	8.622	25.366.657	71.3
Colombia (2018)	265	10.526	31.249.280	39.7
Brasil (2018)	325	10.557	31.731.427	32.5
Chile (2018)	456	14.584	42.907.368	32
Perú (2018)	250	4.736	13.933.714	18.9
Paraguay (2018)	371	5.647	16.613.950	15.2
Uruguay (2018)	431	7.055	20.756.410	16.4
Ecuador (2018)	391	4.508	13.262.920	11.5
Bolivia (2018)	300	2.600	7.649.420	8.7
Argentina (2018)	544	4.133	12.159.637	7.6
Venezuela (2018)	65	60	110.328	0.9
Promedio	319	6.636	19.523.676	25.4
Promedio sin Venezuela	345	7.296	21.465.452	23.2

Teniendo en cuenta la información del Cuadro 2, la propuesta de límite salarial del presente proyecto es más consistente con el promedio del salario de los congresistas de América Latina. Al comparar la asignación percibida por los congresistas de algunos países de la región y teniendo en cuenta las variaciones cambiarias, la asignación final promedio de los congresistas en 2018 (sin incluir Venezuela) corresponde a \$21.465.452.

El presente Proyecto de Acto Legislativo propone un tope de 25 SMLMV, monto que en 2018 equivale a \$19.543.550. Esta asignación, como es evidente, se encuentra más acorde con el promedio de la región, a diferencia de la asignación salarial actual que supera los \$30 millones mensuales.

3.2. Desigualdad en la tasa de aumento salarial

Es importante reconocer la necesidad de mantener el poder adquisitivo de la asignación salarial de todos servidores públicos, incluyendo a los congresistas. Sin embargo, el artículo 187 de la Constitución Política acoge una fórmula de crecimiento basada en el aumento promedio de los servidores públicos de la administración central, sin considerar que los Congresistas reciben una de las asignaciones más altas en el Estado y en el país y sin establecer ningún techo a ese incremento. Es decir, aunque los Congresistas ganan un monto considerablemente más alto, como se mostró en la sección anterior, se les incrementa su asignación mensual con base en lo estipulado para otros servidores públicos que no tienen asignaciones tan altas, contribuyendo a incrementar la brecha existente.

² Basado en “Sueldo de congresistas de Colombia, el más alto de la región”. *El Colombiano*, 2016. “¿Cómo está el salario mínimo del país frente a los de la región?”. *El Tiempo*, 2016. Cálculos propios.

Esto se ve agravado debido a que el aumento en la remuneración de los servidores públicos de la administración central ha sido reiteradamente superior al aumento en el salario mínimo. Lo anterior, sumado a la diferencia salarial entre congresistas y el promedio de los trabajadores, hace que el aumento percibido por los congresistas sea significativamente más alto, en términos porcentuales y absolutos, que el aumento de los salarios de la mayoría de los trabajadores colombianos.

Antes de la regla adoptada por el artículo 187 de la constitución, el salario de los congresistas se aumentaba en la misma proporción que el aumento en el salario mínimo, lo que a su vez mantenía una relación relativamente proporcional a la inflación³.

Sin embargo, con la regla adoptada en 1991, y ejecutada por la Ley 4ª de 1992, con solo el primer año de vigencia de dicha ley, el salario aumentó en un 275%, un porcentaje desmedido en comparación con el aumento del salario mínimo en ese año, que fue del 26%.

Al considerar la variación total de los salarios entre 1992 y 2018, el salario de los miembros del congreso se ha incrementado en un 3.634,3% mientras que el salario mínimo aumentó un 1.175,9%. De esta manera, en términos porcentuales el aumento para los congresistas fue cerca de 3 veces superior al aumento del salario mínimo en algo más de 20 años.

Actualmente, mientras un congresista en 2018 recibe un salario de \$31,331.821 millones y su salario aumentó en más de un millón y medio de pesos (exactamente \$1.517.546) con respecto al 2017 (que fue de \$29,814.275) un trabajador que recibe el mínimo percibe un salario de \$781.742 y su incremento anual fue de apenas \$44.025. Esto implica que tan solo el incremento de \$1.517.546 del salario de un congresista equivale al doble de la totalidad del salario mínimo en 2018.

En otros términos, el aumento salarial de los congresistas equivale a 34 veces el aumento del salario mínimo. El panorama empeora si se tiene en cuenta que el 48,1% de los trabajadores en Colombia son informales (y por ende no se ven cobijados por el aumento salarial del mínimo estipulado en la ley) y que, como se señaló antes, el ingreso per cápita promedio no supera un salario mínimo.

En el mismo sentido, en el concepto emitido por la Contraloría General de la República para el proyecto de acto legislativo radicado por Senadores del Centro Democrático que proponía la congelación del incremento del salario de los Congresistas por 4 años, afirma lo siguiente: “*Se reconoce el esfuerzo del Legislativo Nacional por atenuar la desproporción existente entre*

los incrementos salariales del común de los servidores públicos de la administración central y los incrementos a la remuneración de los Congresistas. Sin embargo, cumplido el plazo previsto en el Proyecto de Acto Legislativo de congelamiento de las asignaciones Congresionales y sin otro desarrollo legislativo complementario, con el correr del tiempo se volvería a manifestar dicha desproporción” (subrayado propio).

Al respecto, el mencionado concepto de la CGR propone una metodología de tasa de crecimiento para la asignación salarial de los congresistas “*cuyo nivel mínimo sea la tasa de inflación observada en el período inmediatamente anterior y el máximo la tasa de inflación observada en el período inmediatamente anterior más puntos básicos en proporción inversa a los decretados por productividad al resto de servidores públicos*”⁴.

4. Repercusiones presupuestarias

Fijar el límite de 25 SMLMV propuesto en el presente proyecto favorece los recursos públicos de la Nación, debido a la reducción en el monto salarial de los congresistas, y a la reducción de las demás asignaciones salariales de otros servidores públicos de altos ingresos estipuladas de acuerdo con este parámetro.

Por otra parte, según el régimen establecido por la Ley 4ª de 1992 ningún funcionario del nivel nacional (con excepción del Presidente de la República, el Cuerpo Diplomático Colombiano y el personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior) podrá tener una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional, por lo tanto, conforme el principio de la igualdad de trato de los altos funcionarios, el régimen salarial vigente hace que aproximadamente 1.920⁵ funcionarios reciban una asignación con estricta proporcionalidad al régimen salarial aplicable a los congresistas.

Puntualmente, como se observa en el Cuadro 2, el presente proyecto implica para el Estado un ahorro de \$10.692.714 en el salario mensual de cada congresista, según datos de 2016. Este valor multiplicado por 268 congresistas equivale a un ahorro de \$2.865.647.352 mensuales, es decir casi tres mil millones de pesos mensuales. Incluyendo dos primas al año equivalentes a 1,5 salarios, este ahorro equivale a \$38.686'239.252 anuales (equivalentes al 7,7% del presupuesto anual del Congreso en 2016), lo que representa aproximadamente \$154.745 millones de pesos en un período de 4 años, haciendo el cálculo a precios constantes de 2016.

⁴ Valga recordar que la Tasa de Inflación corresponde a la tasa de incremento del IPC de un período a otro.

⁵ “Entre magistrados de las altas Cortes, Magistrados Auxiliares, Magistrados de Tribunal y Magistrados Auxiliares, así como el del Procurador, Viceprocurador, Procuradores delegados, Fiscal General, fiscales Delegados, Contralora, Vicecontralora”. *Semana*. El cheque que esperan los congresistas. Septiembre 2009.

³ “Salario de los Congresistas vs. Salario Mínimo”. Infografía Casa Editorial *El Tiempo*. 2009.

**Cuadro 2⁶. Ahorro de recursos públicos que implica el presente proyecto
(Cifras en pesos)**

	Actual (2016)	Con Proyecto	Ahorro de recursos públicos
Asignación Mensual			
Asignación mensual por congresista	27.929.064	17.236.350	10.692.714
Gasto mensual asignaciones Representantes a la Cámara (166 representantes)	4.636.224.624	2.861.234.100	1.774.990.524
Gasto mensual asignaciones Senadores de la República (102 senadores)	2.848.764.528	1.758.107.700	1.090.656.828
Gasto total mensual asignaciones congresistas	7.484.989.152	4.619.341.800	2.865.647.352
Primas anuales			
1,5 asignaciones mensuales al año por congresista	41.893.596	25.854.525	16.039.071
Gasto en primas anuales Representantes a la Cámara	6.954.336.936	4.291.851.150	2.662.485.786
Gasto en primas anuales Senadores de la República	4.273.146.792	2.637.161.550	1.635.985.242
Gasto total en primas anuales congresistas (268 congresistas)	11.227.483.728	6.929.012.700	4.298.471.028
Gasto anual (12 asignaciones + primas)			
Gasto anual por remuneración a un congresista	377.042.364	232.690.725	144.351.639
Gasto anual por remuneración Representantes a la Cámara	62.589.032.424	38.626.660.350	23.962.372.074
Gasto anual por remuneración Senadores de la República	38.458.321.128	23.734.453.950	14.723.867.178
Gasto anual por remuneración al total de congresistas	101.047.353.552	62.361.114.300	38.686.239.252
Gasto cuatrienio (a precios constantes de 2016)			
Gasto cuatrienio por remuneración a un congresista	1.508.169.456	930.762.900	577.406.556
Gasto cuatrienio por remuneración Representantes a la Cámara	250.356.129.696	154.506.641.400	95.849.488.296
Gasto cuatrienio por remuneración Senadores de la República	153.833.284.512	94.937.815.800	58.895.468.712
Gasto cuatrienio por remuneración al total de congresistas	404.189.414.208	249.444.457.200	154.744.957.008

Este cálculo del ahorro es una subestimación, pues se hace con base en datos de 2016 (a falta de información actualizada) y porque se hace sin tener en cuenta la disminución proporcional que la reducción de la asignación salarial de los congresistas generaría en las demás asignaciones salariales altas de los servidores públicos del país (únicamente los vinculados a partir de la promulgación de la ley), y en este sentido, el ahorro percibido en realidad sería mayor.

Al respecto en otro concepto solicitado a la Contraloría General de la República sobre el particular, se resalta el impacto positivo que el actual Proyecto de Acto Legislativo tendría sobre el ahorro de las finanzas públicas; allí se señala que el valor del ahorro total anual “representaría un 2,3% adicional al recorte propuesto por \$6 billones para el 2016 por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

El ahorro generado por la reducción en la asignación salarial de aquellos servidores públicos que ostentan los salarios más altos le caería muy bien al país, teniendo en cuenta que el contexto económico internacional (de bajos precios del petróleo y devaluación del peso) ha generado reducción de los ingresos públicos.

5. Idoneidad del límite propuesto para la asignación salarial con respecto al Acto Legislativo 01 del 2005

El presente Proyecto de Acto Legislativo propone un tope de 25 SMLMV, (aproximadamente \$19.543.550, según el SMLMV de 2018) en concordancia con la constitución nacional, la economía nacional y parámetros regionales en América Latina para esta asignación.

Este límite, como ya se mencionó, permite disminuir la brecha de ingreso entre los congresistas y ciudadanos y es consistente con el promedio de dicha asignación en la región de América Latina.

Adicionalmente, este límite va en concordancia con el régimen pensional. El Acto Legislativo número 01 del 2005 introdujo una modificación a la Carta Política según la cual no podrán causarse, con cargo al erario público, pensiones superiores a veinticinco (25) SMLMV. Esto justificado en argumentos de sostenibilidad, equidad y eficiencia, principios que fueron acogidos por la jurisprudencia constitucional para resaltar la importancia de una política salarial equitativa y sostenible.

En concordancia con lo anterior, el presente proyecto acoge la medida propuesta por el Acto Legislativo número 01 del 2005, así como su filosofía y propone un límite que es consistente con dicho Acto. De esta manera, un funcionario que se pensiona bajo el tope de asignación propuesto en el presente proyecto, recibiría menos del tope máximo pensional contemplado en artículo 48 constitucional.

⁶ Fuente: Elaboración propia con base a información suministrada por la Contraloría General de la República. (2016).

6. No existe un conflicto de intereses por parte de los congresistas para votar el proyecto de acto legislativo

No existe conflicto de interés que impida al Congreso y sus integrantes radicar este proyecto y votar afirmativa o negativamente las disposiciones contempladas en él, ya que este no redundará en beneficio alguno de los congresistas.

La Ley 5ª de 1992, reguló el conflicto de interés con el propósito de evitar situaciones donde prime el interés privado y se obstaculice la justicia y el bien común, con esta perspectiva el artículo 286 del Reglamento del Congreso estipuló que: “*todo Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, (...) deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas*” (subrayado añadido por las autoras).

Según ha sido definido por la jurisprudencia, para que la votación de un proyecto de ley le genere a un congresista un conflicto de intereses que lo obligue a presentar algún tipo de impedimento, dicho interés debe ser directo, particular y actual. Al respecto, el Consejo de Estado, en Sentencia de 22 de noviembre de 2011, C. P. María Claudia Rojas Lasso, explicó lo siguiente:

“En relación con las características del referido interés, la Sala ha precisado que el mismo debe ser directo, esto es, “debe surgir de los extremos de la relación que se plantea a través de la decisión que haya de tomarse con respecto a los proyectos de ley, sin intermediación alguna”⁷, en el entendido de que esa connotación se puede predicar para el congresista o las personas indicadas en el numeral 286 de la Ley 5ª de 1992”⁸. El interés debe ser además “particular y actual, de carácter moral o económico, en la decisión de uno de los asuntos sometidos a su consideración”⁹, debe ser real, no hipotético o aleatorio, lo cual supone, según lo expuesto por la Sala, “que el acto jurídico resultante de la concurrencia de la voluntad de los congresistas, tenga por sí mismo la virtualidad de configurar el provecho de manera autónoma, esto es, que no se requiera de actos, hechos, o desarrollos ulteriores para cristalizar el beneficio personal.”¹⁰. El interés que se analiza, según lo ha explicado igualmente la Sala Plena, puede ser económico o moral: “Así pues, no es solo el interés estrictamente personal o el beneficio económico los fenómenos que el legislador ha creído prudente elevar a la entidad de causales de impedimento, sino que dentro del

amplio concepto del ‘interés en el proceso’ a que se refiere el numeral 1 del artículo 103 del Código de Procedimiento Penal, debe entenderse también la utilidad o el menoscabo de índole moral o intelectual que en grado racional puede derivarse de la decisión correspondiente.”¹¹ Cabe igualmente tener en cuenta las precisiones realizadas por la Sala respecto del indicado interés ético o moral: “Estima la Sala, y con ello no se está sentando una tesis de última hora, que no es necesario, ni conveniente, que exista una tabla legal de conductas éticas, que supongan una adecuación típica, para efectos de poder juzgar acerca de la presencia de un conflicto de interés de orden moral. Basta la consagración genérica tal como se formula en el artículo 182 de la Constitución o como se plantea en el 286 de la Ley 5ª o como se estructura en la causal primera de impedimento consagrada en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil. (...) Tampoco es admisible el argumento de que solo en la medida en que el legislador tipifique unas prohibiciones precisas de carácter ético podría deducirse impedimento moral. Esto último equivaldría a aceptar que en materia de conflicto de interés de los Congresistas impera la ética de que todo está permitido”¹².

Así las cosas, resulta pertinente enfatizar en lo que se ha entendido como “interés directo” ya que este determina qué situación configuraría un conflicto y qué situación no. La jurisprudencia del Consejo de Estado del 17 de octubre del 2000 (Rad. 11116)¹³ estableció el concepto de interés como: “*el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto*”. Con esto se marca un claro precedente jurisprudencial: únicamente existe un conflicto cuando la adopción de la medida propuesta generaría un beneficio pero no cuando no lo hace.

En la misma decisión señaló que “*no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso*”.

¹¹ Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; C. P.: doctor Joaquín Barreto Ruiz.

¹² Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; C. P.: doctor Joaquín Barreto Ruiz.

¹³ Consejero ponente: Mario Alario Méndez Bogotá, D. C., diecisiete (17) de octubre de dos mil (2000). Radicación número: AC-11116. Sentencia 2012-01771 de noviembre 21 de 201 Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Ref.: Expediente 20120177101 Consejera Ponente: doctora María Claudia Rojas Lasso Actor: Jorge Iván Piedrahíta Montoya Bogotá D. C., veintiuno de noviembre de dos mil trece. Extractos: “V. Consideraciones de la Sala.

⁷ Sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 19 de julio de 1991, Exp. AC-1433, C.P. doctor Diego Younes Moreno.

⁸ Sentencia del 26 de julio de 1994. Radicación AC-1499. C.P. doctor Delio Gómez Leyva.

⁹ Sentencia proferida el 23 de marzo de 2010; expediente PI 000198-00; C.P. doctor Hugo Fernando Bastidas B.

¹⁰ Sentencia PI 0584 00 del 9 de noviembre de 2004.

El presente Proyecto de Acto Legislativo fija el tope en la asignación máxima a los Congresistas en (30) salarios mínimos, disminuyendo en aproximadamente diez (10) salarios respecto de la asignación vigente y deroga su regla de actualización.

Es claro que esta medida no redundará en el beneficio de los Congresistas porque restringe la asignación salarial que perciben actualmente. Por lo tanto, votarla afirmativa o negativamente no generaría beneficio y por ende conflicto alguno, incluso cuando el voto es negativo, ya que negar el proyecto no generaría ningún beneficio o utilidad, simplemente se mantendría el régimen salarial vigente.

7. Iniciativa legislativa del Congreso de la República para la presentación de proyectos de acto legislativo

El Congreso cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de acto legislativo sobre cualquier tema, ya que ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992 establecen limitación alguna, como sí se hace para ciertas leyes cuya iniciativa legislativa es privativa del Gobierno en tanto se refieran a las cuestiones contempladas en el artículo 142 del Reglamento del Congreso.

Tratándose de proyectos de acto legislativo los requisitos para su presentación y trámite son los consagrados en el Título XIII de la Constitución Política (artículo 375 y s.s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5ª de 1992 (artículo 219 y s.s.), como lo dijo la Corte Constitucional en la sentencia C-1200 de 2003.

Así las cosas, se cumple la regla de iniciativa legislativa cuando los proyectos de acto legislativo son presentados por diez (10) miembros del

Congreso, sin que para ello haya lugar a estudiar el tema objeto de la reforma constitucional, pues la iniciativa constituyente no es privativa.

De los señores Congresistas,



CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 18 de septiembre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 161 con su correspondiente exposición de motivos por el doctor Iván Duque, Presidente de la República, doctora Nancy Gutiérrez, Mininterior y honorables Representantes; y honorables Senadores.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 162 DE 2018 CÁMARA

por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas y altos funcionarios del Estado.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer una máxima remuneración mensual para los congresistas y altos funcionarios del Estado como medida de equidad.

Artículo 2º. Adiciónese un párrafo al artículo 1 de la Ley 4ª de 1992, el cual quedará así:

Parágrafo. En cualquier caso, para la fijación del régimen salarial y prestacional a que se refiere el presente artículo, el Gobierno nacional solo podrá establecer como máxima remuneración mensual para los congresistas y para los funcionarios de los que trata el artículo

197 constitucional, la equivalente a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

El Gobierno nacional deberá tomar las medidas necesarias para que con el tope de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes a que se refiere la presente ley, en ningún caso, se afecte el salario de aquellos servidores públicos que devenguen una remuneración mensual inferior a ese tope.

Artículo 3º. Adiciónese un párrafo al artículo 2º de la Ley 4ª de 1992, el cual quedará así:

Parágrafo. En ninguna circunstancia el Gobierno nacional podrá tomar como referente los salarios devengados por los congresistas para la fijación del régimen salarial y prestacional de los demás servidores públicos.

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992 el cual quedará así:

Artículo 15. Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil tendrán una prima especial de servicios, que sumada a los demás ingresos laborales, **no podrá superar los 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Igualan a los percibidos en su totalidad, por los miembros del Congreso, sin que en ningún caso los supere.** El Gobierno podrá fijar la misma prima para los Ministros del Despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública.

Artículo 5°. Dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 7°. *Derogatorias.* La presente ley deroga el parágrafo del artículo 4° de la Ley 4ª de 1992, todas las disposiciones que le sean contrarias y en especial las relacionadas con el otorgamiento de primas, bonificaciones y gastos de representación que pretendan otorgar remuneraciones mensuales superiores a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes a los congresistas y los funcionarios de que trata el artículo 197 constitucional.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

Handwritten signatures and names of congress members, including Katherine Miranda, David Rucero, and others, with some names written vertically.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objetivo y resumen del proyecto

El objetivo del presente proyecto de Acto Legislativo es modificar los artículos 53, 140 y 187 de la Constitución Política, con el fin de establecer: (i) un tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV)

a la asignación salarial de los congresistas colombianos, y (ii) evitar que se afecte el salario de aquellos servidores públicos que devenguen una remuneración mensual inferior a ese tope

En primer lugar, fixar un monto máximo que reduzca la asignación actual de los congresistas (de 40 a 25 SMLMV) es pertinente teniendo en cuenta que:

- (i) Colombia es uno de los países del mundo con mayor desigualdad en el ingreso. Nuestro país es el sexto en el mundo con el Índice de Gini¹ más alto, solo superado por algunos países de África y por Honduras.
- (ii) En América Latina, actualmente Colombia es el segundo país con la mayor desproporción entre el salario de los Congresistas y el salario mínimo. El salario mensual de un congresista en 2018 (\$31.249.680) equivale a 41,8 SMLMV de este año (\$747.242).

Disminuir la asignación salarial de los congresistas de 40 a 25 SMLMV permitirá reducir la brecha entre el ingreso de los congresistas y el promedio de los ciudadanos y además ubica la asignación salarial de los congresistas en un monto más acorde con el promedio de los Ministros en Colombia y los Congresistas de los países de América Latina.

2. Antecedentes

2.1. La Consulta Popular Anticorrupción

El 24 de enero de 2017, fue inscrita ante la Registraduría la Consulta Popular Anticorrupción con las siguientes preguntas:

Pregunta 1. *Reducir el salario de congresistas y altos funcionarios del Estado.*

¿Aprueba usted reducir el salario de los congresistas de 40 a 25 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV, fijando un tope de 25 SMLMV como máxima remuneración mensual de los congresistas y altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 197 de la Constitución Política?

Pregunta 2. *Cárcel a corruptos y prohibirles volver a contratar con el Estado*

¿Aprueba usted que las personas condenadas por corrupción y delitos contra la administración pública deban cumplir la totalidad de las penas en la cárcel, sin posibilidades de reclusión especial, y que el Estado unilateralmente pueda dar por terminados los contratos con ellas y con las personas jurídicas de las que hagan parte, sin que haya lugar a indemnización alguna para el contratista ni posibilidad de volver a contratar con el Estado?

Pregunta 3. *Contratación transparente obligatoria en todo el país*

¿Aprueba usted establecer la obligación a todas las entidades públicas y territoriales de

¹ Medida indicativa del nivel de distribución de los ingresos en una sociedad.

usar pliegos tipo, que reduzcan la manipulación de requisitos habilitantes y ponderables y la contratación a dedo con un número anormalmente bajo de proponentes, en todo tipo de contrato con recursos públicos?

Pregunta 4. *Presupuestos públicos con participación de la ciudadanía*

¿Aprueba usted establecer la obligación de realizar audiencias públicas para que la ciudadanía y los corporados decidan el desglose y priorización del presupuesto de inversión de la Nación, los departamentos y los municipios, así como en la rendición de cuentas sobre su contratación y ejecución?

Pregunta 5. *Congresistas deben rendir cuentas de su asistencia, votación y gestión*

¿Aprueba usted obligar a congresistas y demás corporados a rendir cuentas anualmente sobre su asistencia, iniciativas presentadas, votaciones, debates, gestión de intereses particulares o de lobbistas, proyectos, partidas e inversiones públicas que haya gestionado y cargos públicos para los cuales hayan presentado candidatos?

Pregunta 6. *Hacer públicas las propiedades e ingresos injustificados de políticos elegidos y extinguirles el dominio*

¿Aprueba usted obligar a todos los electos mediante voto popular a hacer público a escrutinio de la ciudadanía sus declaraciones de bienes, patrimonio, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés, como requisito para posesionarse y ejercer el cargo; incorporando la facultad de iniciar de oficio investigaciones penales y aplicar la extinción de dominio al elegido y a su potencial red de testaferros como su cónyuge, compañero o compañera permanente, a sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, y a sus socios de derecho o de hecho?

Pregunta 7. *No más atornillados en el poder: máximo 3 períodos en corporaciones públicas*

¿Aprueba usted establecer un límite de máximo tres períodos para ser elegido y ejercer en una misma corporación de elección popular como el Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales?

A través de la Resolución número 641 de 26 de enero de 2017, la Registraduría Nacional del Estado Civil declaró el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales para inscribir la consulta popular denominada “*Consulta Popular Anticorrupción*” y su comité promotor.

Mediante Resolución número 835 de 24 de enero de 2018, la Registraduría Nacional del Estado Civil verificó el número de apoyos ciudadanos recolectados y certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales “*para el apoyo de la propuesta del Mecanismo de Participación Democrática - Consulta Popular denominado ‘Consulta Popular Anticorrupción’...*”, avalando

3.092.138 de firmas de las 4.236.681 recogidas por los colombianos durante los 6 meses otorgados por la ley para dicha tarea.

En consecuencia, comunicó dicha de Resolución al Senado de la República.

El 12 de junio de 2018, el Secretario General del Senado de la República de Colombia, certificó que el día 5 de junio del mismo año “*se aprobó en sesión plenaria la Proposición sobre la Conveniencia de la Convocatoria a la ‘Consulta Popular Anticorrupción’...*” con una votación por el SÍ de 86 votos y ninguno por el no.

El 18 de junio de 2018 el Presidente de la República expidió el Decreto 1028 “*por el cual se convoca a una consulta popular y se dictan otras disposiciones*”, mediante el cual se convocó la votación de la “*Consulta Popular Anticorrupción*” para el domingo 26 de agosto de 2018.

Durante la votación del 26 de agosto de 2018 la Consulta tuvo una votación de 11.674.951 y la pregunta 1 tuvo una votación de 11.667.702 sufragios, de los cuales 99.16% fueron por el SÍ y el 0.83% por el NO. No obstante lo anterior, la votación no alcanzó el umbral requerido por la ley.

2.2. Bloqueo institucional para discutir la propuesta por medio de los mecanismos legislativos ordinarios

La iniciativa de establecer un tope de 25 SMLMV a la remuneración mensual de los congresistas y de los altos funcionarios del Estado, y consecuentemente, disminuir la devengada actualmente, ha sufrido un bloqueo que hace imposible que el Congreso se manifieste de fondo sobre la autorregulación de los salarios de sus integrantes.

El 16 de septiembre de 2015, se presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2015 con el objetivo de incluir un límite constitucional en el literal e, numeral 17 del artículo 150, conforme el cual se fija, mediante ley, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. En este proyecto se propuso incluir un tope constitucional de 30 salarios mínimos a la asignación mensual de los Congresistas. Dicho proyecto fue acumulado el 18 de septiembre del mismo año con el Proyecto de Acto Legislativo número 3 de 2015, en contra de la voluntad de los autores y autoras, incluso acumulando propuestas normativas diferentes, en contravía de la Ley 5ª de 1992. A su vez el Proyecto de Acto Legislativo número 3 de 2015 fue negado por la plenaria del Senado el 12 de diciembre del 2016 y archivado de conformidad con el artículo 157 Ley 5ª de 1992.

Posteriormente, el 25 de julio de 2016, se presentó nuevamente el contenido del proyecto de auto regulación de salarios del Congreso en el Proyecto de Acto legislativo número 02 del 2016, esta vez con el respaldo de 140.000 firmas ciudadanas. Este proyecto propuso un tope de 25 salarios mínimos a la asignación mensual de los congresistas y una regla para su actualización

anual conforme al incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC); sin embargo, la Comisión Primera de Senado postergó este proyecto en el orden del día lo que ocasionó su archivo por vencimiento de términos conforme el artículo 224 de la Ley 5ª de 1992.

El fallido proceso legislativo descrito da cuenta de un evidente y reiterado bloqueo por parte del Congreso de la República, el cual se ha negado de manera sistemática a discutir de fondo la autorregulación en la asignación salarial de sus integrantes y su fórmula de actualización. Las estrategias implementadas por esta corporación incluyen la presentación de conflictos de intereses abiertamente improcedentes, el ausentismo, la dilación del punto en el Orden del Día, la acumulación improcedente con otros proyectos y la negación a dar apertura de la discusión. Esta situación hace necesario que la regulación de los salarios de los congresistas se realice por medio de un mecanismo como la consulta popular de origen ciudadano, cuya decisión obligaría al Congreso a la adopción de un tope salarial para sus integrantes.

3. Motivos que sustentan la propuesta

El objetivo de esta pregunta es que la ciudadanía apruebe que se establezca un tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) a la remuneración salarial de los congresistas colombianos y altos funcionarios del Estado lo cual es pertinente teniendo en cuenta que:

- (i) Colombia es uno de los países del mundo con mayor desigualdad en el ingreso. Nuestro país es el sexto en el mundo con el índice de Gini más alto, solo superado por algunos países de África y por Honduras.
- (ii) En América Latina, actualmente Colombia es el segundo país con la mayor desproporción entre el salario de los Congresistas, altos funcionarios y el salario mínimo.

- (iii) Disminuir la remuneración mensual de los congresistas de 40 a 25 SMLMV permitirá reducir la brecha entre el ingreso de los congresistas y el promedio de los ciudadanos y además ubicaría la asignación salarial de los Congresistas en un monto más acorde con el promedio de los Ministros en Colombia y los Congresistas de los países de América Latina.

3.1. Comparación internacional del salario de los congresistas

Una comparación con los demás países de América permite evidenciar la desproporcionalidad del salario de los Congresistas colombianos. En Estados Unidos, el salario de un senador es de US\$ 87 por hora (U.S. Senate, 2015) mientras que el salario mínimo federal es de US\$ 7,25 dólares por hora (y de hecho es mayor a ese monto en casi todos los Estados). Esto indica que un senador en Estados Unidos gana 12 veces el salario mínimo, mientras que en Colombia esta proporción asciende a más de 40 veces.

Si la comparación se realiza en términos del PIB per cápita, el salario de un senador estadounidense equivale a 3,1 veces el PIB per cápita de su país, mientras que el salario de un congresista colombiano equivale a más de 11 veces el PIB per cápita colombiano (Banco Mundial, 2014).

Al hacer una comparación con los demás países de la región, que se muestra en el Cuadro 2, Colombia resulta ser el segundo país de América Latina con la mayor desproporción en la relación entre el salario de los congresistas y el salario mínimo (esta relación se muestra en la columna 5 del Cuadro 2). Como ya se mencionó, el salario de un congresista equivale a 39,7 salarios mínimos de 2018, mientras que el promedio de la región es de 25,4. En esta desproporción Colombia es superada solamente México.

Cuadro 1². Comparación regional de salario de los Congresistas

País (año)	Salario Mínimo Mensual (USD)	Asignación mensual Congresistas (USD)	Asignación mensual Congresistas (Equivalencia en Pesos Colombianos)	¿A cuántos salarios mínimos equivale el salario de un congresista en cada país? (Asignación Congresistas del país/Salario Mínimo del país)
México (2018)	121	8.622	25.366.657	71.3
Colombia (2018)	265	10.526	31.249.280	39.7
Brasil (2018)	325	10.557	31.731.427	32.5
Chile (2018)	456	14.584	42.907.368	32
Perú (2018)	250	4.736	13.933.714	18.9
Paraguay (2018)	371	5.647	16.613.950	15.2
Uruguay (2018)	431	7.055	20.756.410	16.4
Ecuador (2018)	391	4.508	13.262.920	11.5
Bolivia (2018)	300	2.600	7.649.420	8.7
Argentina (2018)	544	4.133	12.159.637	7.6
Venezuela (2018)	65	60	110.328	0.9
Promedio	319	6.636	19.523.676	25.4
Promedio sin Venezuela	345	7.296	21.465.452	23.2

² Basado en “Sueldo de congresistas de Colombia, el más alto de la región”. *El Colombiano*, 2016. “¿Cómo está el salario mínimo del país frente a los de la región?”. *El Tiempo*, 2016. Cálculos propios.

Teniendo en cuenta la información del Cuadro 2, la propuesta de límite salarial del presente proyecto es más consistente con el promedio del salario de los congresistas de América Latina. Al comparar la asignación percibida por los congresistas de algunos países de la región y teniendo en cuenta las variaciones cambiarias, la asignación final promedio de los congresistas en 2018 (sin incluir Venezuela) corresponde a \$21.465.452.

El presente Proyecto de Acto Legislativo propone un tope de 25 SMLMV, monto que en 2018 equivale a \$19.543.550. Esta asignación, como es evidente, se encuentra más acorde con el promedio de la región, a diferencia de la asignación salarial actual que supera los \$30 millones mensuales.

3.2. Desigualdad en la tasa de aumento salarial

Es importante reconocer la necesidad de mantener el poder adquisitivo de la asignación salarial de todos servidores públicos, incluyendo a los congresistas. Sin embargo, el artículo 187 de la Constitución Política acoge una fórmula de crecimiento basada en el aumento promedio de los servidores públicos de la administración central, sin considerar que los Congresistas reciben una de las asignaciones más altas en el Estado y en el país y sin establecer ningún techo a ese incremento. Es decir, aunque los Congresistas ganan un monto considerablemente más alto, como se mostró en la sección anterior, se les incrementa su asignación mensual con base en lo estipulado para otros servidores públicos que no tienen asignaciones tan altas, contribuyendo a incrementar la brecha existente.

Esto se ve agravado debido a que el aumento en la remuneración de los servidores públicos de la administración central ha sido reiteradamente superior al aumento en el salario mínimo. Lo anterior, sumado a la diferencia salarial entre congresistas y el promedio de los trabajadores, hace que el aumento percibido por los congresistas sea significativamente más alto, en términos porcentuales y absolutos, que el aumento de los salarios de la mayoría de los trabajadores colombianos.

Antes de la regla adoptada por el artículo 187 de la constitución, el salario de los congresistas se aumentaba en la misma proporción que el aumento en el salario mínimo, lo que a su vez mantenía una relación relativamente proporcional a la inflación³.

Sin embargo, con la regla adoptada en 1991, y ejecutada por la Ley 4ª de 1992, con solo el primer año de vigencia de dicha ley, el salario

aumentó en un 275%, un porcentaje desmedido en comparación con el aumento del salario mínimo en ese año, que fue del 26%.

Al considerar la variación total de los salarios entre 1992 y 2018, el salario de los miembros del congreso se ha incrementado en un 3.634,3% mientras que el salario mínimo aumentó un 1.175,9%. De esta manera, en términos porcentuales el aumento para los congresistas fue cerca de 3 veces superior al aumento del salario mínimo en algo más de 20 años.

Actualmente, mientras un congresista en 2018 recibe un salario de \$31.331.821 millones y su salario aumentó en más de un millón y medio de pesos (exactamente \$1.517.546) con respecto al 2017 (que fue de \$29.814.275) un trabajador que recibe el mínimo percibe un salario de \$781.742 y su incremento anual fue de apenas \$44.025. Esto implica que tan solo el incremento de \$1.517.546 del salario de un congresista equivale al doble de la totalidad del salario mínimo en 2018.

En otros términos, el aumento salarial de los congresistas equivale a 34 veces el aumento del salario mínimo. El panorama empeora si se tiene en cuenta que el 48,1% de los trabajadores en Colombia son informales (y por ende no se ven cobijados por el aumento salarial del mínimo estipulado en la ley) y que, como se señaló antes, el ingreso per cápita promedio no supera un salario mínimo.

En el mismo sentido, en el concepto emitido por la Contraloría General de la República para el proyecto de acto legislativo radicado por Senadores del Centro Democrático que proponía la congelación del incremento del salario de los Congresistas por 4 años, afirma lo siguiente: “*Se reconoce el esfuerzo del Legislativo Nacional por atenuar la desproporción existente entre los incrementos salariales del común de los servidores públicos de la administración central y los incrementos a la remuneración de los Congresistas. Sin embargo, cumplido el plazo previsto en el Proyecto de Acto Legislativo de congelamiento de las asignaciones Congresionales y sin otro desarrollo legislativo complementario, con el correr del tiempo se volvería a manifestar dicha desproporción*” (subrayado propio).

Al respecto, el mencionado concepto de la CGR propone una metodología de tasa de crecimiento para la asignación salarial de los congresistas “*cuyo nivel mínimo sea la tasa de inflación observada en el período inmediatamente anterior y el máximo la tasa de inflación observada en el período inmediatamente anterior más puntos básicos en proporción inversa a los decretados por productividad al resto de servidores públicos*”⁴

³ “Salario de los Congresistas vs. Salario Mínimo”. Infografía Casa Editorial *El Tiempo*. 2009.

⁴ Valga recordar que la Tasa de Inflación corresponde a la tasa de incremento del IPC de un período a otro.

3. Repercusiones presupuestarias

Fijar el límite de 25 SMLMV propuesto en el presente proyecto favorece los recursos públicos de la Nación, debido a la reducción en el monto salarial de los congresistas, y a la reducción de las demás asignaciones salariales de otros servidores públicos de altos ingresos estipuladas de acuerdo con este parámetro.

Por otra parte, según el régimen establecido por la Ley 4ª de 1992 ningún funcionario del nivel nacional (con excepción del Presidente de la República, el Cuerpo Diplomático Colombiano y el personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior) podrá tener una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional, por lo tanto, conforme el principio de la igualdad de trato de los altos funcionarios, el régimen salarial vigente hace que

aproximadamente 1.920⁵ funcionarios reciban una asignación con estricta proporcionalidad al régimen salarial aplicable a los congresistas.

Puntualmente, como se observa en el Cuadro 2, el presente proyecto implica para el Estado un ahorro de \$10.692.714 en el salario mensual de cada congresista, según datos de 2016. Este valor multiplicado por 268 congresistas equivale a un ahorro de \$2.865.647.352 mensuales, es decir casi tres mil millones de pesos mensuales. Incluyendo dos primas al año equivalentes a 1,5 salarios, este ahorro equivale a \$38.686.239.252 anuales (equivalentes al 7,7% del presupuesto anual del Congreso en 2016), lo que representa aproximadamente \$154.745 millones de pesos en un período de 4 años, haciendo el cálculo a precios constantes de 2016.

Cuadro 2⁶. Ahorro de recursos públicos que implica el presente proyecto
(Cifras en pesos)

	Actual (2016)	Con Proyecto	Ahorro de recursos públicos
Asignación Mensual			
Asignación mensual por congresista	27.929.064	17.236.350	10.692.714
Gasto mensual asignaciones Representantes a la Cámara (166 representantes)	4.636.224.624	2.861.234.100	1.774.990.524
Gasto mensual asignaciones Senadores de la República (102 senadores)	2.848.764.528	1.758.107.700	1.090.656.828
Gasto total mensual asignaciones congresistas	7.484.989.152	4.619.341.800	2.865.647.352
Primas anuales			
1,5 asignaciones mensuales al año por congresista	41.893.596	25.854.525	16.039.071
Gasto en primas anuales Representantes a la Cámara	6.954.336.936	4.291.851.150	2.662.485.786
Gasto en primas anuales Senadores de la República	4.273.146.792	2.637.161.550	1.635.985.242
Gasto total en primas anuales congresistas (268 congresistas)	11.227.483.728	6.929.012.700	4.298.471.028
Gasto anual (12 asignaciones + primas)			
Gasto anual por remuneración a un congresista	377.042.364	232.690.725	144.351.639
Gasto anual por remuneración Representantes a la Cámara	62.589.032.424	38.626.660.350	23.962.372.074
Gasto anual por remuneración Senadores de la República	38.458.321.128	23.734.453.950	14.723.867.178
Gasto anual por remuneración al total de congresistas	101.047.353.552	62.361.114.300	38.686.239.252
Gasto cuatrienio (a precios constantes de 2016)			
Gasto cuatrienio por remuneración a un congresista	1.508.169.456	930.762.900	577.406.556
Gasto cuatrienio por remuneración Representantes a la Cámara	250.356.129.696	154.506.641.400	95.849.488.296
Gasto cuatrienio por remuneración Senadores de la República	153.833.284.512	94.937.815.800	58.895.468.712
Gasto cuatrienio por remuneración al total de congresistas	404.189.414.208	249.444.457.200	154.744.957.008

Este cálculo del ahorro es una subestimación, pues se hace con base en datos de 2016 (a falta

⁵ “Entre magistrados de las altas cortes, magistrados auxiliares, magistrados de tribunal y magistrados auxiliares, así como el del procurador, viceprocurador, procuradores delegados, fiscal general, fiscales delegados, contralora, Vicecontralora.” *Semana*. El cheque que esperan los congresistas. Septiembre 2009.

⁶ Fuente: Elaboración propia con base a información suministrada por la Contraloría General de la República. (2016).

de información actualizada) y porque se hace sin tener en cuenta la disminución proporcional que la reducción de la asignación salarial de los congresistas generaría en las demás asignaciones salariales altas de los servidores públicos del país (únicamente los vinculados a partir de la promulgación de la ley), y en este sentido, el ahorro percibido en realidad sería mayor.

Al respecto en otro concepto solicitado a la Contraloría General de la República sobre el particular, se resalta el impacto positivo que el

actual Proyecto de Acto Legislativo tendría sobre el ahorro de las finanzas públicas; allí se señala que el valor del ahorro total anual “representaría un 2,3% adicional al recorte propuesto por \$6 billones para el 2016 por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

El ahorro generado por la reducción en la asignación salarial de aquellos servidores públicos que ostentan los salarios más altos le caería muy bien al país, teniendo en cuenta que el contexto económico internacional (de bajos precios del petróleo y devaluación del peso) ha generado reducción de los ingresos públicos.

5. Idoneidad del límite propuesto para la asignación salarial con respecto al Acto Legislativo número 01 del 2005

El presente proyecto de Acto Legislativo propone un tope de 25 SMLMV, (aproximadamente \$19.543.550, según el SMLMV de 2018) en concordancia con la constitución nacional, la economía nacional y parámetros regionales en América Latina para esta asignación.

Este límite, como ya se mencionó, permite disminuir la brecha de ingreso entre los congresistas y ciudadanos y es consistente con el promedio de dicha asignación en la región de América Latina.

Adicionalmente, este límite va en concordancia con el régimen pensional. El Acto Legislativo número 01 del 2005 introdujo una modificación a la Carta Política según la cual no podrán causarse, con cargo al erario público, pensiones superiores a veinticinco (25) SMLMV. Esto justificado en argumentos de sostenibilidad, equidad y eficiencia, principios que fueron acogidos por la jurisprudencia constitucional para resaltar la importancia de una política salarial equitativa y sostenible.

En concordancia con lo anterior, el presente proyecto acoge la medida propuesta por el Acto Legislativo número 01 del 2005, así como su filosofía y propone un límite que es consistente con dicho Acto. De esta manera, un funcionario que se pensiona bajo el tope de asignación propuesto en el presente proyecto recibiría menos del tope máximo pensional contemplado en artículo 48 constitucional.

6. No existe un conflicto de intereses por parte de los congresistas para votar el proyecto de acto legislativo

No existe conflicto de interés que impida al Congreso y sus integrantes radicar este proyecto y votar afirmativa o negativamente las disposiciones contempladas en él, ya que este no redundaría en beneficio alguno de los congresistas.

La Ley 5ª de 1992, reguló el conflicto de interés con el propósito de evitar situaciones donde prime el interés privado y se obstaculice la justicia y el bien común, con esta perspectiva el artículo 286

del Reglamento del Congreso estipuló que: “*todo Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, (...) deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas*” (subrayado añadido por las autoras).

Según ha sido definido por la jurisprudencia, para que la votación de un proyecto de ley le genere a un congresista un conflicto de intereses que lo obligue a presentar algún tipo de impedimento, dicho interés debe ser directo, particular y actual. Al respecto, el Consejo de Estado, en Sentencia de 22 de noviembre de 2011, C. P. María Claudia Rojas Lasso, explicó lo siguiente:

“*En relación con las características del referido interés, la Sala ha precisado que el mismo debe ser directo, esto es, “debe surgir de los extremos de la relación que se plantea a través de la decisión que haya de tomarse con respecto a los proyectos de ley, sin intermediación alguna”⁷, en el entendido de que esa connotación se puede predicar para el congresista o las personas indicadas en el numeral 286 de la Ley 5ª de 1992”⁸. El interés debe ser además “particular y actual, de carácter moral o económico, en la decisión de uno de los asuntos sometidos a su consideración⁹, debe ser real, no hipotético o aleatorio, lo cual supone, según lo expuesto por la Sala, “que el acto jurídico resultante de la concurrencia de la voluntad de los congresistas, tenga por sí mismo la virtualidad de configurar el provecho de manera autónoma, esto es, que no se requiera de actos, hechos, o desarrollos ulteriores para cristalizar el beneficio personal.”¹⁰. El interés que se analiza, según lo ha explicado igualmente la Sala Plena, puede ser económico o moral: “Así pues, no es solo el interés estrictamente personal o el beneficio económico los fenómenos que el legislador ha creído prudente elevar a la entidad de causales de impedimento, sino que dentro del amplio concepto del ‘interés en el proceso’ a que se refiere el numeral 1 del artículo 103 del Código de Procedimiento Penal, debe entenderse también la utilidad o el menoscabo de índole moral o intelectual que en grado racional puede derivarse de la decisión correspondiente.”¹¹ Cabe igualmente tener en cuenta las precisiones realizadas por la Sala respecto del indicado interés ético o moral: “Estima la Sala, y con ello no se está sentando una tesis de última hora, que no es necesario, ni conveniente, que exista una tabla legal de conductas éticas, que supongan una adecuación típica, para efectos de poder juzgar acerca de*

⁷ Sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 19 de julio de 1991, Exp. AC-1433, C.P. doctor Diego Younes Moreno.

⁸ Sentencia del 26 de julio de 1994. Radicación AC-1499. C.P. doctor Delio Gómez Leyva.

⁹ Sentencia proferida el 23 de marzo de 2010; expediente PI 000198-00; C.P. doctor Hugo Fernando Bastidas B.

¹⁰ Sentencia PI 0584 00 del 9 de noviembre de 2004.

¹¹ Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; C. P.: doctor Joaquín Barreto Ruiz.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 163
DE 2018 CÁMARA**

por medio de la cual se regulan las inhabilidades para los condenados por corrupción y delitos contra la administración pública, así como la terminación unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto adoptar medidas para la sanción efectiva de los delitos cometidos contra la administración pública, a través de la eliminación de beneficios penales y de la modificación del régimen de inhabilidades para contratar con el Estado. Lo anterior, con el fin de garantizar el principio constitucional de igualdad y transparencia.

Artículo 2°. *Inhabilidad para contratar.* Modifíquese literal j) del numeral 1 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

“j) Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública o de cualquiera de los delitos o faltas contemplados por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional.

Esta inhabilidad procederá preventivamente aún en los casos en los que esté pendiente la decisión sobre la impugnación de la sentencia condenatoria.

Asimismo, la inhabilidad se extenderá a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o de socios controlantes, a sus matrices y a sus subordinadas, a los grupos empresariales a los que estas pertenezcan y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.

La inhabilidad prevista en este literal se extenderá de forma permanente a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en las calidades presentadas en el inciso anterior, y se aplicará de igual forma a las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos mencionados en este literal”.

Artículo 3°. Modifíquese el primer inciso del artículo 68A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

No se concederán la suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión y detención domiciliaria como sustitutiva de la prisión; la reclusión en lugares o establecimientos especiales; la vigilancia a través de mecanismos de seguridad electrónica, ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores.

Artículo 4°. *Inhabilidad sobreviniente.* Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 9 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

“Párrafo. Cuando la inhabilidad sobreviniente sea la contemplada en el literal j) del numeral 1 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993, no procederá la renuncia del contrato a la que se refiere este artículo. En este caso, es obligación de la entidad estatal, en acto administrativo debidamente motivado, disponer de la terminación anticipada y unilateral del contrato, sin que haya lugar a indemnización alguna.

Para el caso de cesión, será la entidad contratante la encargada de determinar el cesionario del contrato, respetando las normas de la modalidad de selección de contratista correspondiente. En este caso la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, deberá expedir en un término de 6 meses la reglamentación correspondiente para definir el procedimiento más efectivo en el marco de la cesión del contrato, contemplada en este párrafo según cada modalidad de selección de contratista”.

Artículo 5°. Adiciónese un numeral 5 al artículo 17 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 17. *De la terminación unilateral.* La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos:

1. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga.
2. Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista.
3. Por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista.
4. Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato.
5. **Por haberse demostrado, a través de procedimiento administrativo, la co-**

misión de actos de corrupción por parte del contratista en la obtención, celebración o ejecución del contrato.

Sin embargo, en los casos a que se refieren los numerales 2 y 3 de este artículo podrá continuarse la ejecución con el garante de la obligación.

La iniciación de trámite concordatario no dará lugar a la declaratoria de terminación unilateral. En tal evento la ejecución se hará con sujeción a las normas sobre administración de negocios del deudor en concordato. La entidad dispondrá las medidas de inspección, control y vigilancia necesarias para asegurar el cumplimiento del objeto contractual e impedir la paralización del servicio.

Artículo 6°. Adiciónese un artículo 17A a la Ley 80 de 1993, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 17A. Procedimiento especial para la declaratoria de terminación unilateral del contrato por actos de corrupción. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Administrativa, tendrán la facultad de declarar de forma autónoma la terminación unilateral del contrato que hayan celebrado, cuando encuentre demostrado la ocurrencia de hechos de corrupción cometidos por el contratista o algún servidor público en la obtención, celebración o ejecución del contrato estatal.

Con el objeto de garantizar el principio de debido proceso administrativo, las entidades públicas deberán, previo a declarar la terminación unilateral del contrato por actos de corrupción, adelantar el siguiente procedimiento administrativo:

1. La entidad contratante, inmediatamente tenga conocimiento de la Comisión de un hecho de corrupción en la obtención, celebración o ejecución de un contrato, deberá abrir un proceso administrativo y vincular a los presuntos responsables. Para ello, dentro de los tres (3) días siguientes a la apertura del procedimiento, la entidad contratante citará a audiencia de descargos a los implicados. En dicha citación la entidad hará un relato de los hechos relevantes que configuran el acto de corrupción endilgado, el grado de responsabilidad, los cargos endilgados al contratista, las pruebas con las que se cuente y las consecuencias jurídicas derivadas de esa actuación. Adicionalmente, fijará la fecha y hora para realizar la audiencia de descargos. En esta actuación, se deberá citar al garante del contrato.
2. La audiencia se realizará en la hora y fecha fijada en la citación, contará con la participación del ordenador del gasto o su delegado, quien presidirá la audien-

cia. Una vez abierta, el presidente de la audiencia informará de forma clara a los investigados las razones de hecho que configuran el presunto acto de corrupción y formulará de viva voz los cargos que se imputan al contratista y las pruebas que los soporta. Posteriormente, el contratista o su representante podrá exponer sus descargos y aportar o solicitar las pruebas que considere necesarias para ejercer su defensa. También se le permitirá participar al garante del contrato y al Ministerio Público. Hecho esto, se procederá a fijar las pruebas que serán practicadas en el procedimiento, a solicitud del investigado, el Ministerio Público o de oficio por la entidad pública. Si las pruebas pueden ser practicadas en esa misma diligencia, se practicarán, en caso de que no puedan ser practicadas en la misma diligencia, la presidencia suspenderá la audiencia. La entidad podrá suspender y reanudar la audiencia las veces que sea necesario para garantizar el derecho a la defensa del procesado. En todo caso, la práctica de pruebas no deberá extenderse por más de veinte (20) días hábiles.

3. Una vez practicadas las pruebas, el contratista, el garante del contrato y el Ministerio Público deberán presentar sus conclusiones. En la misma audiencia y mediante resolución motivada, la entidad pública decidirá sobre la terminación unilateral del contrato. Contra esta decisión solo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión que resuelve el recurso de reposición se entenderá notificada en la misma audiencia y quedará en firme al día siguiente.

Parágrafo. Quien denuncie un hecho de corrupción asociado a la obtención, celebración o ejecución de un contrato administrativo, que tenga como resultado la declaratoria de terminación unilateral del contrato, tendrá derecho a percibir una recompensa por parte del Estado, en la forma en que sea reglamentado por el Gobierno nacional.

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 17B a la Ley 80 de 1993, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 17B. Efectos de la declaratoria de terminación unilateral del contrato. Una vez en firme el acto administrativo que declara la terminación unilateral del contrato por actos de corrupción, se pone fin a la ejecución de contrato y se hace exigible por parte de la administración la cláusula penal pecuniaria. Las autoridades deberán

compulsar copias a las autoridades fiscales, disciplinarias y penales para las investigaciones de su competencia.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se regula las sanciones para los condenados por corrupción y delitos contra la administración pública, así como la terminación unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción y se dictan otras disposiciones.

Honorables Congresistas:

Si bien el Estado colombiano ha desarrollado distintos esfuerzos por controlar la corrupción en la administración pública mediante el régimen penal como es el caso de la expedición de la Ley 1474 del 2011 conocida como “Estatuto Anticorrupción” o de la Ley 1778 del 2016 conocida como la “Ley Antisobornos”, estos esfuerzos han resultado infructuosos para confrontar de manera efectiva el fenómeno de la corrupción.

Esta falta de efectividad justifica la adopción de medidas como las impulsadas por medio del presente proyecto de ley, el cual tiene por objeto aumentar el costo de la comisión de delitos contra la administración pública, no solo en términos económicos sino también en materia de severidad de la sanción. Lo anterior con el fin de garantizar el principio constitucional de igualdad y transparencia.

1. Antecedentes

1.1 La Consulta Popular Anticorrupción

El 24 de enero de 2017, fue inscrita ante la Registraduría la Consulta Popular Anticorrupción con las siguientes preguntas:

Pregunta 1. Reducir El salario de congresistas y altos funcionarios del Estado.

¿Aprueba usted reducir el salario de los congresistas de 40 a 25 Salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), fijando un tope de 25 smlmv como máxima remuneración mensual de los congresistas y altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 197 de la Constitución Política?

Pregunta 2. Cárcel a corruptos y prohibirles volver a contratar con el Estado.

¿Aprueba usted que las personas condenadas por corrupción y delitos contra la administración pública deban cumplir la totalidad de las penas en la cárcel, sin posibilidades de reclusión especial, y que el Estado unilateralmente pueda dar por terminados los contratos con ellas y con las personas jurídicas de las que hagan parte, sin que haya lugar a indemnización alguna para el contratista ni posibilidad de volver a contratar con el Estado?

Pregunta 3. Contratación transparente obligatoria en todo el país.

¿Aprueba usted establecer la obligación a todas las entidades públicas y territoriales de usar pliegos tipo, que reduzcan la manipulación de requisitos habilitantes y ponderables y la contratación a dedo con un número anormalmente bajo de proponentes, en todo tipo de contrato con recursos públicos?

Pregunta 4. Presupuestos públicos con participación de la ciudadanía.

¿Aprueba usted establecer la obligación de realizar audiencias públicas para que la ciudadanía y los corporados decidan el desglose y priorización del presupuesto de inversión de la Nación, los departamentos y los municipios, así como en la rendición de cuentas sobre su contratación y ejecución?

Pregunta 5. Congresistas deben rendir cuentas de su asistencia, votación y gestión.

¿Aprueba usted obligar a congresistas y demás corporados a rendir cuentas anualmente sobre su asistencia, iniciativas presentadas, votaciones, debates, gestión de intereses particulares o de lobbistas, proyectos, partidas e inversiones públicas que haya gestionado y cargos públicos para los cuales hayan presentado candidatos?

Pregunta 6. Hacer públicas las propiedades e ingresos injustificados de políticos elegidos y extinguirles el dominio

¿Aprueba usted obligar a todos los electos mediante voto popular a hacer público a escrutinio de la ciudadanía sus declaraciones de bienes, patrimonio, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés, como requisito para posesionarse y ejercer el cargo; incorporando la facultad de iniciar de oficio investigaciones penales y aplicar la extinción de dominio al elegido y a su potencial red de testaferros como su cónyuge, compañero

o compañera permanente, a sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, y a sus socios de derecho o de hecho?

Pregunta 7. No más atornillados en el poder: máximo 3 períodos en Corporaciones Públicas.

¿Aprueba usted establecer un límite de máximo tres periodos para ser elegido y ejercer en una misma corporación de elección popular como el Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales?

A través de la Resolución número 641 de 26 de enero de 2017, la Registraduría Nacional del Estado Civil declaró el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales para inscribir la consulta popular denominada “Consulta Popular Anticorrupción” y su comité promotor.

Mediante Resolución número 835 de 24 de enero de 2018, la Registraduría Nacional del Estado Civil verificó el número de apoyos ciudadanos recolectados y certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales “para el apoyo de la propuesta del Mecanismo de Participación Democrática - Consulta Popular denominado ‘Consulta Popular Anticorrupción’..”, avalando 3.092.138 de firmas de las 4.236.681 recogidas por los colombianos durante los 6 meses otorgados por la ley para dicha tarea.

En consecuencia, comunicó dicha de Resolución al Senado de la República.

El 12 de junio de 2018, el Secretario General del Senado de la República de Colombia, certificó que el día 5 de junio del mismo año “se aprobó en sesión plenaria la Proposición sobre la Conveniencia de la Convocatoria a la ‘Consulta Popular Anticorrupción’..” con una votación por el SÍ de 86 votos y ninguno por el no.

El 18 de junio de 2018 el Presidente de la República expidió el Decreto 1028 “por el cual se convoca a una consulta popular y se dictan otras disposiciones”, mediante el cual se convocó la votación de la “Consulta Popular Anticorrupción” para el domingo 26 de agosto de 2018.

Durante las votación del 26 de agosto de 2018, la pregunta 2 tuvo una votación de 11.673.166, siendo el 99,54% por el SÍ y el 0,45% por el NO. No obstante lo anterior, la votación no alcanzó el umbral requerido por la ley.

2. Motivos que sustentan la propuesta

Sobre la poca efectividad de anteriores esfuerzos legislativos en materia de lucha contra la corrupción se han pronunciado entidades como la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción, dejando en claro que avances como el “Estatuto anticorrupción” no han logrado cumplir las expectativas iniciales con las que fue expedido:

“(…) luego de tres años de su expedición la Comisión Nacional Ciudadana observa que este instrumento aún no ha sido aprovechado lo suficiente por el Estado e incluso, en algunos casos, no ha logrado cumplir con algunas de las expectativas trazadas al momento de su expedición debido principalmente al bajo alcance de los esfuerzos de difusión y sensibilización sobre el Estatuto, al limitado desarrollo normativo complementario posterior a su aprobación en julio de 2011, y a la necesidad de darle un mayor impulso a la institucionalidad requerida para fortalecer la implementación del Estatuto Anticorrupción”.

Corolario a lo anterior, y aunado con la necesidad de implementar medidas que generen una persuasión efectiva para evitar la comisión de delitos; este proyecto contiene dos propuestas fundamentales: A) eliminar privilegios de reclusión para los corruptos y, B) terminar los contratos con los corruptos de manera unilateral.

2.1. Eliminar privilegios en centros de reclusión especial para los corruptos.

El Código Penitenciario y Carcelario, Ley 65 del 93, contempló la figura de la “reclusión en casos especiales” y encargó al Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC y al grupo de asuntos penitenciarios, para que designe o fije el lugar de reclusión especial que va tener un condenado en su condición de beneficiario.

El mismo régimen establece que cuando el hecho punible haya sido cometido por personal del INPEC, funcionarios y empleados de la Justicia Penal, o por funcionarios que gocen de fuero legal o constitucional, entre otros, la condena se llevará a cabo en establecimientos especiales; esto significa que en todos los delitos contra la administración pública donde el sujeto activo sea un “alto funcionario” protegido con fuero legal o constitucional, no será suficiente la garantía de investigación especial que le concede el fuero sino que además es necesaria su reclusión en sitios especiales.

Por su parte, la Resolución Interna del INPEC 2122 del 2012, establece las facultades y competencias del director de esa institución para que a través de un acto administrativo pueda fijar el lugar para cumplir la pena de reclusión especial, dejando un margen amplio de discrecionalidad para el cumplimiento de penas en lugares con distintas condiciones, las cuales en la mayoría de casos difieren en gran medida del régimen penal ordinario.

2.1.1 Motivos de conveniencia del proyecto de ley.

Es pertinente destacar que uno de los aspectos que se ha omitido reglamentar de manera adecuada es la reclusión especial para personas condenadas por delitos contra la administración pública. Si bien fueron excluidos de subrogados penales o

mecanismos sustitutivos de la pena privativa de libertad, se mantuvo la posibilidad de ser asignado a un sitio de reclusión especial. Esto limita el costo de cometer actos contra la administración pública, haciendo menos gravosa su condena y disminuyendo el efecto disuasivo de la pena. Es evidente la necesidad de aumentar el costo de la comisión de delitos contra la administración pública, no solo en términos económicos sino también en materia de severidad de la sanción. Al respecto ha conceptualizado la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción:

“Sin tener un mecanismo o una reglamentación que aumente los costos de cometer actos de corrupción, estos hechos seguirán siendo rentables. Si la ciudadanía en general percibe que tiene mayor beneficio cometer un acto de corrupción porque no será castigado de una forma que sobrepase los costos que implica incurrir en el mismo, seguir actuando de manera corrupta en Colombia continuará siendo rentable”.

2.1.2 Cifras en materia de comisión de delitos contra la administración pública y tratamiento penitenciario.

Gran parte de quienes cometen delitos contra la administración pública son beneficiarios de condiciones especiales de reclusión. Según el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, entre los años 2008 y 2017 se identificaron “3.176 sanciones penales vinculadas a delitos asociados con corrupción”. Dentro de estas sanciones se constata que: “(...) el 87.78% está relacionado con delitos contra la Administración Pública, seguido por 10.42% que corresponde a delitos contra el Orden Económico y Social y un restante 1.79% de delitos contra los Mecanismos de Participación Ciudadana”.

De la información presentada por el Observatorio también se puede constatar que:

- Las sanciones por delitos contra la administración pública, se encuentran de manera reiterada en los tipos penales de: Cohecho (51.15%), Peculado (22.99%) y Concusión (12.7%).
- Las sanciones por delitos contra el Orden Económico y Social, se encuentran de manera reiterada en los tipos penales de: Lavado de Activos (54.08%), Enriquecimiento Ilícito de particulares (14.50%), Favorecimiento por Servidor Público de contrabando de Hidrocarburos y sus derivados (10.88%) y Captación masiva y habitual de dineros (9.67%).
- Las sanciones por delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática, se encuentran de manera reiterada en los tipos penales de: Voto Fraudulento (70.18%) y el delito de Corrupción de Sufragante (17.54%).

Por otra parte, aunque el daño fiscal se estima en millonarias cifras, los responsables de delitos contra la administración pública no representan una población numerosa para el sistema carcelario ordinario lo cual permite argumentar que su inclusión en el régimen ordinario no comporta un problema respecto de la reclusión carcelaria.

Según cifras oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario a julio de 2018, la población reclusa en establecimientos de la Fuerza Pública asciende a 936 personas⁴. Así, es evidente que el número de funcionarios aforados que acceden a condiciones de reclusión especial es mínimo para las proporciones poblacionales que maneja el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y por lo tanto su inclusión en el régimen ordinario no influirá de manera determinante en el índice de hacinamiento carcelario.

2.1.3. La reclusión especial de altos funcionarios no es compatible con el principio de enfoque diferencial.

De acuerdo al régimen penitenciario colombiano, la reclusión especial de altos funcionarios encuentra su justificación en el principio de enfoque diferencial, sin embargo, este beneficio no se acopla a la finalidad del enfoque diferencial ni a los principios constitucionales que lo sustentan.

El artículo 2° de la Ley 1709 de 2014 “*por medio de la cual se reforman algunos artículos del Código Penitenciario y Carcelario*” contempla el principio de enfoque diferencial, reconociendo la existencia de poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, religión u otros, principio que la norma materializa en distintas medidas penitenciarias, entre ellas, las medidas de reclusión especial.

Es evidente que la reclusión de altos funcionarios no se acopla al principio de enfoque diferencial ya que los funcionarios aforados legales o constitucionales no constituyen una población de condiciones uniformes ni de especial vulnerabilidad que tenga que ser sujeto de especial protección por parte de la ley. La inclusión de un enfoque diferencial se hace con el objetivo, constitucionalmente válido, de avanzar hacia la inclusión con dignidad y equidad de las poblaciones étnicas, históricamente marginadas, condición en la que evidentemente no encuadran los funcionarios aforados, ya que estos antes de representar una comunidad en especial peligro, vulnerabilidad o marginación, representan personas que se han enriquecido a costa del patrimonio público, y a través de actividades delictivas han adquirido poder político y económico.

2.1.4 Los fueros constitucionales y legales son una garantía para el juzgamiento, más no una garantía para la especial reclusión.

La finalidad constitucional y legal de los fueros para altos funcionarios encuentra su sustento en la necesidad de conservar el equilibrio y la autonomía de los poderes públicos, lo cual se garantiza con prerrogativas especiales en materia de investigación y juzgamiento, más no de reclusión. Así lo establece el tribunal constitucional en Sentencias T-965-09 y la Sala de Casación Penal en providencia del 29 de noviembre de 2000, dentro del proceso de única instancia radicado 11.507:

“En el nuevo esquema constitucional, dicha garantía, fuero, o privilegio de jurisdicción, ha sido establecida a favor de los miembros del Congreso de la República por razón de su cargo, durante el desempeño de sus funciones o con ocasión de ellas, con la finalidad de garantizar la independencia y autonomía del órgano a que pertenecen y el pleno ejercicio de sus funciones constitucionales, de manera que en particular muestra de respeto por la dignidad que la investidura representa, la investigación y juzgamiento por las conductas punibles que se les imputen se lleve a cabo por autoridades diferentes de aquellas a quien se atribuye competencia por razón de la naturaleza del hecho, sin que para el ejercicio de la jurisdicción deba mediar, permiso, autorización o trámite previo o especial”.

Es pertinente señalar que la finalidad, descrita de manera explícita, es garantizar autonomía en el desempeño de las funciones de los altos funcionarios, la cual se podría ver vulnerada ante la posibilidad de ser investigado por cualquier fiscal o juez de la República; sin embargo, la afectación a la autonomía de funcionarios que han cometido delitos contra la administración pública no se ve impactada por la posibilidad de ser reclusos en establecimientos penales ordinarios ya que esto no representa una forma de presión sobre su actividad sino una consecuencia propia de la condena, razón por la cual la reclusión especial no encuentra sustento en la finalidad de los fueros constitucionales o legales.

Finalmente, cabe señalar que de acuerdo al régimen penitenciario vigente la reclusión especial se aplica incluso a personas que ya han sido declaradas culpables por delitos contra la administración pública y en consecuencia retiradas de su cargo, asumiendo de manera equivocada la garantía del fuero como un privilegio personal que acompaña al ex funcionario incluso después de retirado de su cargo y no como una medida institucional de equilibrio de poderes, al respecto ha dicho la Corte Constitucional en Sentencia T-1320 de diciembre 10 de 2001 que:

“En relación con el fuero otorgado a los congresistas para ser juzgados por la Corte

Suprema de Justicia, ha de tenerse en cuenta que dicho fuero no se instituye como un privilegio de carácter personal, sino en razón de la investidura y con una finalidad protectora de la integridad y la autonomía del Congreso de la República (...)”.

2.1.5. La reclusión especial de altos funcionarios no es compatible con el principio constitucional de igualdad.

La jurisprudencia ha fijado de manera clara los criterios para analizar el principio constitucional de la igualdad como un mandato que vincula a todos los poderes públicos, incluyendo al legislativo y al sistema carcelario. Este mandato implica dar un tratamiento igual a supuestos de hecho equivalentes, como es el caso de funcionarios condenados por delitos contra la administración pública y demás presos en el régimen penal ordinario.

No existen supuestos de hecho que diferencien de manera tajante a la generalidad de los presos colombianos de los altos funcionarios condenados por delitos en contra de la administración pública, ya que si bien estos ocuparon un cargo de altas responsabilidades del Estado, es posible su reclusión en establecimientos ordinarios conservando garantías mínimas de seguridad, bajo un análisis de lo estrictamente necesario para garantizar la seguridad del interno.

Si bien es cierto que en razón de la relación de especial sujeción que existe entre condenados por delitos contra la administración pública y el Estado, es imperativo que el último asegure los derechos fundamentales del reo con las limitaciones propias de la pena. Esta relación funciona de la misma manera con quienes pagan sus penas en el régimen penal ordinario, razón por la cual el Estado se ve en la obligación de garantizar los derechos fundamentales a unos y otros de manera independiente a las calidades o dignidades que una persona haya ocupado en el pasado, razón por la cual no se encuentra una diferencia que justifique un trato desigual ante la ley.

3.1. Terminación unilateral de los contratos estatales con corruptos.

3.1.1. Normatividad vigente.

Actualmente, la Ley 80 de 1993 regula en el artículo 17 la terminación unilateral del contrato, y señala que solo la entidad estatal puede disponer la terminación anticipada del contrato, por medio de un acto administrativo debidamente motivado, cuando las exigencias del servicio público lo requiera, la situación de orden público lo imponga, o cuando sobrevengan acontecimientos relevantes respecto del contratista, como cesación de pagos, su quiebra o embargos judiciales que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato, o su muerte si es persona natural o su disolución si es persona jurídica.

“Artículo 17. De la terminación unilateral.

La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos:

1. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga.
2. Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista.
3. Por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista.
4. Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato.

Sin embargo, en los casos a que se refieren los numerales 2 y 3 de este artículo podrá continuarse la ejecución con el garante de la obligación.

La iniciación de trámite concordatario no dará lugar a la declaratoria de terminación unilateral. En tal evento la ejecución se hará con sujeción a las normas sobre administración de negocios del deudor en concordato. La entidad dispondrá las medidas de inspección, control y vigilancia necesarias para asegurar el cumplimiento del objeto contractual e impedir la paralización del servicio”.

3.1.2. Dentro de las causales señaladas para terminar unilateralmente el contrato por parte de la entidad contratante no se contempla la comisión de actos de corrupción.

Sin embargo, el artículo 8° de la Ley 80 de 1993 señala que serán inhábiles para contratar quienes hayan sido condenados por la comisión de delitos contra la Administración Pública, en los siguientes términos:

- “j) Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública o de cualquiera de los delitos o faltas contemplados por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional.

Esta inhabilidad procederá preventivamente aún en los casos en los que esté pendiente la decisión sobre la impugnación de la sentencia condenatoria.

Asimismo, la inhabilidad se extenderá a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o de socios controlantes, a sus matrices y a sus subordinadas y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.

La inhabilidad prevista en este literal se extenderá por un término de veinte (20) años”.

Esta restricción impide que quienes estén condenados por delitos contra la administración pública y las sociedades de las que hacen parte, puedan contratar, pero ¿qué sucede con quienes son condenados cuando ya se ha firmado el contrato y se encuentra en ejecución? Esta situación la contempla el artículo 9° de la Ley 80 de 1993 bajo la figura de las “inhabilidades sobrevinientes”, y señala:

Artículo 9°. De las inhabilidades e incompatibilidades sobrevinientes. Si llegare a sobrevenir inhabilidad o incompatibilidad en el contratista, este cederá el contrato previa autorización escrita de la entidad contratante o, si ello no fuere posible, renunciará a su ejecución.

Cuando la inhabilidad o incompatibilidad sobrevenga en un proponente dentro de una licitación, se entenderá que renuncia a la participación en el proceso de selección y a los derechos surgidos del mismo.

Si la inhabilidad o incompatibilidad sobreviene en uno de los miembros de un consorcio o unión temporal, este cederá su participación a un tercero previa autorización escrita de la entidad contratante. En ningún caso podrá haber cesión del contrato entre quienes integran el consorcio o unión temporal.

Lo anterior quiere decir que cuando una persona es condenada por peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, prevaricato, abuso de autoridad o usurpación y abuso de funciones públicas, le corresponde ceder el contrato o renunciar a su ejecución si lo primero no es posible.

Sin embargo, lo anterior no garantiza la verdadera separación del corrupto y los contratos estatales, porque cuando la entidad decide no aceptar la cesión se enfrenta a un dilema jurídico para aplicar la “renuncia a la ejecución” que debe hacer el contratista.

De manera práctica, la renuncia implicaría la terminación unilateral del contrato. No obstante, esta no es una de las causales señaladas en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993, por lo que las entidades no la aplican por temor a incurrir en prevaricato.

Esta consecuencia es abiertamente insuficiente, pues la administración no cuenta con las herramientas para terminar unilateralmente los contratos en razón a las condenadas de los corruptos.



**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 18 de septiembre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 163 con su correspondiente exposición de motivos por el doctor *Iván Duque*, Presidente de la República, doctora *Nancy Gutiérrez*, Mininterior y los honorables Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 164
DE 2018 CÁMARA**

por medio de la cual se fortalecen las reglas para la persecución penal efectiva y el reintegro de bienes por parte de procesados y condenados por corrupción y delitos contra la administración pública y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto adoptar medidas para la sanción efectiva de los delitos cometidos contra la administración pública, a través de la eliminación de beneficios penales y de la modificación del régimen de inhabilidades para contratar con el Estado. Lo anterior, con el fin de garantizar el principio constitucional de igualdad y transparencia.

Artículo 2°. *Detención y reclusión efectiva.* Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 29 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. El personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, funcionarios y empleados de la Justicia Penal, Cuerpo de Policía

Judicial y del Ministerio Público, servidores públicos de elección popular, funcionarios que gocen de fuero legal o constitucional, así como los ex servidores públicos detenidos preventivamente o condenados por cometer delitos que afecten el patrimonio del Estado, delitos dolosos contra la administración pública contemplados en el Título XV, Capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo del Libro Segundo de este Código y los que atentan contra la eficaz y recta impartición de justicia, deberán ser detenidos o reclusos en establecimientos penitenciarios y carcelarios, sin ningún privilegio especial.

Artículo 3°. *Prohibición de pena domiciliaria.* Modifíquese el artículo 39G de la Ley 599 de 2000, que trata de la ejecución de la pena privativa de la libertad en lugar de residencia, el cual quedará así:

“Artículo 38G. La ejecución de la pena privativa de la libertad se cumplirá en el lugar de residencia o morada del condenado cuando haya cumplido la mitad de la condena y concurren los presupuestos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo 38B del presente código, excepto en los casos en que el condenado pertenezca al grupo familiar de la víctima o en aquellos eventos en que fue sentenciado por alguno de los siguientes delitos: genocidio; contra el derecho internacional humanitario; desaparición forzada; secuestro extorsivo; tortura; desplazamiento forzado; tráfico de menores; uso de menores de edad para la comisión de delitos; tráfico de migrantes; trata de personas; delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales; extorsión; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; terrorismo; usurpación y abuso de funciones públicas con fines terroristas; financiación del terrorismo y de actividades de delincuencia organizada; administración de recursos con actividades terroristas y de delincuencia organizada; financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso restringido, uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, salvo los contemplados en el artículo 375 y el inciso 2° del artículo 376 del presente código; en los delitos que afecten el patrimonio del Estado, en los delitos dolosos contra la administración pública contemplados en el Título XV, Capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo del Libro Segundo de este Código y los que atentan contra la eficaz y recta impartición de justicia”.

Artículo 4°. *Prohibición de sustitución de la detención preventiva.* Modifíquese el párrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004, que trata sobre la improcedencia de la sustitución de la detención preventiva, el cual quedará así:

Parágrafo. No procederá la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario, por detención domiciliaria cuando la imputación se refiera a los siguientes delitos:

Los de competencia de los jueces penales del circuito especializados o quien haga sus veces, Tráfico de migrantes (C. P. artículo 188); Acceso carnal o actos sexuales con incapaz de resistir (C. P. artículo 210); Violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229); Hurto calificado (C. P. artículo 240); Hurto agravado (C. P. artículo 241, numerales 7, 8, 11, 12 y 15); Estafa agravada (C. P. artículo 247); Uso de documentos falsos relacionados con medios motorizados hurtados (C. P. artículo 291); Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones de uso personal, cuando concorra con el delito de concierto para delinquir (C. P. artículos 340 y 365), o los imputados registren sentencias condenatorias vigentes por los mismos delitos; Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas (C. P. artículo 366); Fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares (C. P. artículo 367); Peculado por apropiación en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales (C. P. artículo 397); Concusión (C. P. artículo 404); Cohecho propio (C. P. artículo 405); Cohecho impropio (C.P. artículo 406); cohecho por dar u ofrecer (C. P. artículo 407); Enriquecimiento Ilícito (C.P. artículo 412); Soborno Transnacional (C.P. artículo 433); Interés Indevido en la Celebración de Contratos (C.P. artículo 409); Contrato sin Cumplimiento de Requisitos Legales (C.P. artículo 410); Tráfico de Influencias (C.P. artículo 411); Receptación repetida, continua (C.P. artículo 447, incisos 1° y 3°); Receptación para ocultar o encubrir el delito de hurto calificado, la receptación para ocultar o encubrir el hurto calificado en concurso con el concierto para delinquir, receptación sobre medio motorizado o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos (C. P. artículo 447, inciso 2°); y los delitos que afecten el patrimonio del Estado, los delitos dolosos contra la administración pública contemplados en el Título XV, Capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo del Libro Segundo de este Código y los que atentan contra la eficaz y recta impartición de justicia.

Artículo 5°. *Prohibición de libertad condicional.* Adiciónese un numeral 4 al artículo 64 a la Ley 599 de 2000, que trata sobre la Libertad condicional, el cual quedará así:

Artículo 64. Libertad condicional. El juez, previa valoración de la conducta punible, concederá la libertad condicional a la persona condenada a pena privativa de la libertad cuando haya cumplido con los siguientes requisitos:

1. Que la persona haya cumplido las tres quintas (3/5) partes de la pena.
2. Que su adecuado desempeño y comportamiento durante el tratamiento penitenciario en el centro de reclusión permita suponer fundadamente que no existe necesidad de continuar la ejecución de la pena.

3. Que demuestre arraigo familiar y social.

Corresponde al juez competente para conceder la libertad condicional establecer, con todos los elementos de prueba allegados a la actuación, la existencia o inexistencia del arraigo.

En todo caso su concesión estará supeditada a la reparación a la víctima o al aseguramiento del pago de la indemnización mediante garantía personal, real, bancaria o acuerdo de pago, salvo que se demuestre insolvencia del condenado.

El tiempo que falte para el cumplimiento de la pena se tendrá como periodo de prueba. Cuando este sea inferior a tres años, el juez podrá aumentarlo hasta en otro tanto igual, de considerarlo necesario.

4. Que no se trate de delitos que afecten el patrimonio del Estado, delitos dolosos contra la administración pública contemplados en el Título XV, Capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo del Libro Segundo de este Código y los que atentan contra la eficaz y recta impartición de justicia”.

Artículo 6°. *Reintegro de los bienes en casos de aceptación de cargos.* Modifíquese el artículo 349 de la Ley 906 de 2004, que trata sobre la improcedencia de acuerdos o negociaciones con el imputado o acusado, el cual quedará así:

“Artículo 349. Improcedencia de acuerdos o negociaciones con el imputado o acusado. En los delitos en los cuales el sujeto activo de la conducta punible hubiese obtenido incremento patrimonial fruto del mismo, no se podrá celebrar el acuerdo con la Fiscalía hasta tanto se reintegre, por lo menos, el cincuenta por ciento del valor equivalente al incremento percibido y se asegure el recaudo del remanente.

Tratándose de aceptación de cargos por delitos que afecten el patrimonio del Estado, delitos dolosos contra la administración pública contemplados en el Título XV, Capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo del Libro Segundo de este Código y los que atentan contra la eficaz y recta impartición de justicia, cuando el procesado haya incrementado su patrimonio como consecuencia de los mismos, este podrá renunciar a los derechos contenidos en los literales b) y k) del artículo 8° de este código. Sin embargo, las rebajas previstas en este código solo procederán hasta tanto se reintegre, por lo menos, el cincuenta por ciento del valor equivalente al incremento percibido y se asegure el recaudo del remanente.

Cuando el indiciado por estos mismos delitos no hubiese incrementado su patrimonio, el acceso a las rebajas punitivas solo procederá cuando se informe al fiscal de conocimiento el destino de los recursos.

En estos casos, el juez de conocimiento impondrá la pena principal, la suspenderá por un término igual a la misma, e impondrá en subsidio la pena reducida luego de la rebaja punitiva correspondiente.

En caso de que durante el término de suspensión de la pena principal se acredite que la persona conocía del destino de los recursos, y hubiese manifestado desconocerlo o haya suministrado información incompleta, se reactivará la pena principal, perdiendo así las rebajas punitivas a las que se había hecho beneficiario.

Para adelantar el trámite de reactivación de la pena principal, la Fiscalía General de la Nación remitirá comunicación escrita al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad en la que se acredite tal situación para que adopte las decisiones correspondientes en los términos previstos en el artículo 7A de la Ley 65 de 1993”.

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 7B a la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 7B. Reactivación de la pena principal. Recibida la comunicación de que trata el artículo 349 de la Ley 906 de 2004, el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad dará traslado de la misma, por el medio más expedito, al condenado o a su apoderado para que en el término de cinco (5) días hábiles se pronuncie y aporte las pruebas que sustenten su pretensión. Vencido este plazo, el juez contará con quince (15) días para emitir su pronunciamiento.

En caso de encontrar procedente la reactivación de la pena principal, y hallándose privado de la libertad el condenado, el juez remitirá su decisión al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) para lo de su competencia. En caso de que el condenado esté gozando de libertad, el juez expedirá la correspondiente orden de captura y dará trámite a lo dispuesto en el artículo 299 de la Ley 906 de 2004.

Parágrafo. Para efectos de correr traslado de la comunicación de la Fiscalía y de la notificación de la decisión de que trata el presente artículo, los condenados que hayan sido beneficiados con la imposición de la pena subsidiaria contemplada en el artículo 349 de la Ley 906 de 2004, deberán suministrar al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad la dirección física o de correo electrónico para recibir sus comunicaciones. Se entenderá notificada la comunicación remitida a la dirección suministrada por el condenado.

Artículo 8°. Adiciónese el numeral 10 al artículo 38 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

10. Del trámite de la Reactivación de la pena principal.

Artículo 9°. *Reintegro de los bienes en casos de aplicación del principio de oportunidad.* Adiciónese un parágrafo 4 al artículo 324 de la Ley 906 de 2004, modificado por la Ley 1312 de 2009, el cual quedará así:

Para efectos de la aplicación del principio de oportunidad por los numerales 4 y 5 del presente artículo, respecto de los delitos en que se hubiese incrementado el patrimonio como consecuencia de la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado, delitos dolosos contra la administración pública contemplados en el Título XV, Capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo del Libro Segundo de este Código y los que atentan contra la eficaz y recta impartición de justicia, la Fiscalía tomará las medidas necesarias para que el aspirante reintegre tales incrementos en la mayor proporción posible, o, en caso de ausencia de apropiación, suministre información precisa sobre su destino, rutas e intermediarios si los conoce.

Artículo 10. Créase un nuevo artículo 92A de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 92A. Procedencia anticipada de medidas cautelares. En los procesos que se adelanten por los delitos que afecten el patrimonio del Estado, delitos dolosos contra la administración pública contemplados en el Título XV, Capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo del Libro Segundo de este Código y los que atentan contra la eficaz y recta impartición de justicia, el juez de control de garantías, a solicitud de la Fiscalía General de la Nación, podrá decretar las medidas cautelares de embargo, secuestro y suspensión, de registros obtenidos fraudulentamente, sobre bienes del indiciado, con el fin de proteger el patrimonio del Estado y garantizar la indemnización de los perjuicios causados, en caso de una eventual condena.

La Fiscalía deberá acreditar, además de los requisitos establecidos en este capítulo, la existencia de una inferencia razonable de autoría o participación respecto de la persona titular de los derechos patrimoniales de los bienes que serán objeto de las medidas cautelares.

La audiencia se realizará de forma reservada y solo requerirá la presencia del Fiscal.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los señores Congresistas,

De los Señores Congresistas,

Narciso Torres
Julio Gillo
Sulley
G. Solivas
John Milton Rodríguez S. II
Catalina Gaj
Paul Pucero
Katherine Mirasch
John Milton Rodríguez S. II

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción

El presente proyecto de ley busca cumplir con el mandato del punto 2 de la Consulta Anticorrupción. Con este proyecto de ley se pretende que las personas que sean condenadas por corrupción no puedan recibir ningún beneficio.

2. Objeto

La presente ley tiene por objeto adoptar medidas para la sanción efectiva de los delitos cometidos contra la administración pública, a través de la eliminación de beneficios penales y de la modificación del régimen de inhabilidades para contratar con el Estado. Lo anterior, con el fin de garantizar el principio constitucional de igualdad y transparencia.

3. Antecedentes: La Consulta Popular Anticorrupción

El pasado 26 de agosto de 2018 la Consulta tuvo una votación de 11.466.025 y la pregunta 2 tuvo una votación de 11.468.214, siendo el 99,54% por el SÍ y el 0,45% por el NO. En ese entendido, la votación no alcanzó el umbral requerido por la ley.

Sin embargo, el mandato ciudadano es claro por parte del pueblo colombiano que tiene por objetivo implementar el mandato que busca establecer la eliminación de todo beneficio penal para las personas que hayan sido condenadas por corrupción.

4. Justificación

El proyecto de ley pretende que las personas que sean condenadas por delitos de corrupción no puedan acceder a ningún beneficio penal.

4.1. Motivos de conveniencia del proyecto de ley.

Es pertinente destacar que uno de los aspectos que se ha omitido reglamentar de manera adecuada es la reclusión especial para personas condenadas por delitos contra la administración pública. Si bien fueron excluidos de subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de libertad, se mantuvo la posibilidad de ser asignado a un sitio de reclusión especial. Esto limita el costo de cometer actos contra la administración pública, haciendo menos gravosa su condena y disminuyendo el efecto disuasivo de la pena. Es evidente la necesidad de aumentar el costo de la comisión de delitos contra la administración pública, no solo en términos económicos sino también en materia de severidad de la sanción. Al respecto ha conceptualizado la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción:

“Sin tener un mecanismo o una reglamentación que aumente los costos de cometer actos de corrupción, estos hechos seguirán siendo rentables. Si la ciudadanía en general percibe que tiene mayor beneficio cometer un acto de corrupción porque no será castigado de una forma

que sobrepase los costos que implica incurrir en el mismo, seguir actuando de manera corrupta en Colombia continuará siendo rentable”.

4.1.1. Cifras en materia de comisión de delitos contra la administración pública y tratamiento penitenciario

Gran parte de quienes cometen delitos contra la administración pública son beneficiarios de condiciones especiales de reclusión. Según el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, entre los años 2008 y 2017 se identificaron “3.176 sanciones penales vinculadas a delitos asociados con corrupción”¹. Dentro de estas sanciones se constata que: “(...) el 87.78% está relacionado con delitos contra la Administración Pública, seguido por 10.42% que corresponde a delitos contra el Orden Económico y Social y un restante 1.79% de delitos contra los Mecanismos de Participación Ciudadana”.²

De la información presentada por el Observatorio también se puede constatar que³:

- Las sanciones por delitos contra la administración pública, se encuentran de manera reiterada en los tipos penales de: Cohecho (51.15%), Peculado (22.99%) y Concusión (12.7%).
- Las sanciones por delitos contra el Orden Económico y Social, se encuentran de manera reiterada en los tipos penales de: Lavado de Activos (54.08%), Enriquecimiento Ilícito de particulares (14.50%), Favorecimiento por Servidor Público de contrabando de Hidrocarburos y sus derivados (10.88%) y Captación masiva y habitual de dineros (9.67%).
- Las sanciones por delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática, se encuentran de manera reiterada en los tipos penales de: Voto Fraudulento (70.18%) y el delito de Corrupción de Sufragante (17.54%).

Por otra parte, aunque el daño fiscal se estima en millonarias cifras, los responsables de delitos contra la administración pública no representan una población numerosa para el sistema carcelario ordinario lo cual permite argumentar que su inclusión en el régimen ordinario no comporta un problema respecto de la reclusión carcelaria.

Según cifras oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario a enero de 2018, la población reclusa en establecimientos que se habían desempeñado como funcionarios

¹ Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. Indicador de Sanciones Penales. Tomado el 17 de septiembre de 2018: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-sanciones-penales.aspx>

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

públicos asciende a un total de 1.340 personas⁴. Esta población corresponde al 1.2% de la población intramuros⁵. Así, es evidente que el número de funcionarios aforados que acceden a condiciones de reclusión especial es mínimo para las proporciones poblacionales que maneja el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y por lo tanto su inclusión en el régimen ordinario no influirá de manera determinante en el índice de hacinamiento carcelario.

4.1.2. La reclusión especial de altos funcionarios no es compatible con el principio de enfoque diferencial.

De acuerdo al régimen penitenciario colombiano, la reclusión especial de altos funcionarios encuentra su justificación en el principio de enfoque diferencial, sin embargo, este beneficio no se acopla la finalidad del enfoque diferencial ni a los principios constitucionales que lo sustentan.

El artículo 2° de la Ley 1709 de 2014. “*por medio de la cual se reforman algunos artículos del Código Penitenciario y Carcelario*” contempla el principio de enfoque diferencial, reconociendo la existencia de poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, religión u otros, principio que la norma materializa en distintas medidas penitenciarias, entre ellas, las medidas de reclusión especial.

Es evidente que la reclusión de altos funcionarios no se acopla al principio de enfoque diferencial ya que los funcionarios aforados legales o constitucionales no constituyen una población de condiciones uniformes ni de especial vulnerabilidad que tenga que ser sujeto de especial protección por parte de la ley. La inclusión de un enfoque diferencial se hace con el objetivo, constitucionalmente válido, de avanzar hacia la inclusión con dignidad y equidad de las poblaciones étnicas, históricamente marginadas, condición en la que evidentemente no encuadran los funcionarios aforados, ya que estos antes de representar una comunidad en especial peligro, vulnerabilidad o marginación, representan personas que se han enriquecido a costa del patrimonio público, y a través de actividades delictivas han adquirido poder político y económico.

4.1.3 Los fueros constitucionales y legales son una garantía para el juzgamiento, más no una garantía para la especial reclusión.

La finalidad constitucional y legal de los fueros para altos funcionarios encuentra su sustento en la necesidad de conservar el equilibrio y la autonomía de los poderes públicos, lo cual se garantiza con prerrogativas especiales en materia de investigación y juzgamiento, más

no de reclusión. Así lo establece el tribunal constitucional en Sentencias T-965-09 y la Sala de Casación Penal en providencia del 29 de noviembre de 2000, dentro del proceso de única instancia radicado 11.507:

“En el nuevo esquema constitucional, dicha garantía, fuero, o privilegio de jurisdicción, ha sido establecida a favor de los miembros del Congreso de la República por razón de su cargo, durante el desempeño de sus funciones o con ocasión de ellas, con la finalidad de garantizar la independencia y autonomía del órgano a que pertenecen y el pleno ejercicio de sus funciones constitucionales, de manera que en particular muestra de respeto por la dignidad que la investidura representa, la investigación y juzgamiento por las conductas punibles que se les imputen se lleve a cabo por autoridades diferentes de aquellas a quien se atribuye competencia por razón de la naturaleza del hecho, sin que para el ejercicio de la jurisdicción deba mediar, permiso, autorización o trámite previo o especial”.

Es pertinente señalar que la finalidad, descrita de manera explícita, es garantizar autonomía en el desempeño de las funciones de los altos funcionarios, la cual se podría ver vulnerada ante la posibilidad de ser investigado por cualquier fiscal o juez de la República; sin embargo, la afectación a la autonomía de funcionarios que han cometido delitos contra la administración pública no se ve impactada por la posibilidad de ser reclusos en establecimientos penales ordinarios ya que esto no representa una forma de presión sobre su actividad sino una consecuencia propia de la condena, razón por la cual la reclusión especial no encuentra sustento en la finalidad de los fueros constitucionales o legales.

Finalmente, cabe señalar que de acuerdo al régimen penitenciario vigente la reclusión especial se aplica incluso a personas ya han sido declaradas culpables por delitos contra la administración pública y en consecuencia retiradas de su cargo, asumiendo de manera equivocada la garantía del fuero como un privilegio personal que acompaña al ex funcionario incluso después de retirado de su cargo y no como una medida institucional de equilibrio de poderes, al respecto ha dicho la Corte Constitucional en Sentencia T-1320 de diciembre 10 de 2001 que:

“En relación con el fuero otorgado a los congresistas para ser juzgados por la Corte Suprema de Justicia, ha de tenerse en cuenta que dicho fuero no se instituye como un privilegio de carácter personal, sino en razón de la investidura y con una finalidad protectora de la integridad y la autonomía del Congreso de la República (...)”.

4.1.4. La reclusión especial de altos funcionarios no es compatible con el principio constitucional de igualdad.

La jurisprudencia ha fijado de manera clara los criterios para analizar el principio constitucional de la igualdad como un mandato que vincula a todos

⁴ INPEC N° 12. Informe Estadístico diciembre de 2017. Pág. 41

⁵ *Ibíd.*

los poderes públicos, incluyendo al legislativo y al sistema carcelario. Este mandato implica dar un tratamiento igual a supuestos de hecho equivalentes, como es el caso de funcionarios condenados por delitos contra la administración pública y demás presos en el régimen penal ordinario.

No existen supuestos de hecho que diferencien de manera tajante a la generalidad de los presos colombianos de los altos funcionarios condenados por delitos en contra de la administración pública, ya que, si bien estos ocuparon un cargo de altas responsabilidades del Estado, es posible su reclusión en establecimientos ordinarios conservando garantías mínimas de seguridad, bajo un análisis de lo estrictamente necesario para garantizar la seguridad del interno.

Si bien es cierto que en razón de la relación de especial sujeción que existe entre condenados por delitos contra la administración pública y el Estado, es imperativo que el último asegure los derechos fundamentales del reo con las limitaciones propias de la pena. Esta relación funciona de la misma manera con quienes pagan sus penas en el régimen penal ordinario, razón por la cual el Estado se ve en la obligación de garantizar los derechos fundamentales a unos y otros de manera independiente a las calidades o dignidades que una persona haya ocupado en el pasado, razón por la cual no se encuentra una diferencia que justifique un trato desigual ante la ley.

Por estos motivos se busca con el proyecto realizar los siguientes cambios:

5. Eliminar privilegios en centros de reclusión especial para los corruptos

El Código Penitenciario y Carcelario, Ley 65 del 93, contempló la figura de la “reclusión en casos especiales” y encargó al Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC y al grupo de asuntos penitenciarios, para que designe o fije el lugar de reclusión especial que va a tener un condenado en su condición de beneficiario.

El mismo régimen establece que cuando el hecho punible haya sido cometido por personal del INPEC, funcionarios y empleados de la Justicia Penal, o por funcionarios que gocen de fuero legal o constitucional, entre otros, la condena se llevará a cabo en establecimientos especiales; esto significa que en todos los delitos contra la administración pública donde el sujeto activo sea un “alto funcionario” protegido con fuero legal o constitucional, no será suficiente la garantía de investigación especial que le concede el fuero sino que además es necesaria su reclusión en sitios especiales.

Por su parte, la Resolución Interna del INPEC 2122 del 2012, establece las facultades y competencias del director de esa institución para que a través de un acto administrativo pueda fijar el lugar para cumplir la pena de reclusión especial, dejando un margen amplio de discrecionalidad para el cumplimiento de penas en lugares con distintas condiciones, las cuales en la mayoría de casos difieren en gran medida del régimen penal ordinario.

6. Prohibición de la Libertad Condicional

Con el presente proyecto de ley se busca eliminar el beneficio penal de otorgar libertad condicional para aquellos delitos que están relacionados con conductas de corrupción. Esta iniciativa busca que las personas que cometan este tipo de delitos no se beneficien de subrogados penales que permitan que la pena efectiva no se cumpla en un centro de retención carcelario.

En el mismo sentido, se prohíbe la sustitución de la detención preventiva para este mismo tipo de delitos, de tal manera que las personas se vean coaccionadas a pensar en cometer alguno de estos tipos de conductas, de tal manera que opera la conocida prevención general en las teorías de utilidad de la pena.

7. Reintegro de los bienes en casos de aceptación de cargos, aplicación del principio de oportunidad y acuerdos o negociaciones

El observatorio de Transparencia y Anticorrupción determinó que desde el 2014 hasta el 2017 se presentaron 9.399 denuncias relacionadas con actos de corrupción, con una tendencia de crecimiento pronunciada. En este sentido, es necesario consagrar una disposición para que los bienes que hayan sido adquiridos mediante delitos relacionados con la corrupción puedan ser reintegrados al patrimonio del Estado, dado que la situación actual afecta el proceso de recuperación de dineros y bienes.

En el derecho penal existen tres herramientas para lograr la solución alternativa de conflictos derivados de conductas punibles de poca monta, evitar la imposición de penas innecesarias, lograr la colaboración de personas involucradas en conductas punibles para lograr la desarticulación de la delincuencia organizada, entre otros fines.

Estas tres herramientas son la aceptación de cargos, la aplicación del principio de oportunidad y la realización de acuerdos o negociaciones. Estos instrumentos tienen fines constitucionales legítimos, que permiten mejorar la administración de justicia en asuntos que atañen al derecho penal.

Sin embargo, es importante que el principio de oportunidad, la aceptación de cargos y los acuerdos no se transformen en instrumentos de “válvulas de escape” que permitan que los recursos públicos nunca se reintegren al patrimonio público. Este es el problema que se pretende hacer frente con el establecimiento de normas que atan el beneficio que el procesado adquiere con este instrumento a la devolución inicial de los dineros atendiendo a las particularidades de cada uno de los instrumentos.

En materia de acuerdos y aceptación de cargos, se debe reintegrar el 50% del valor adquirido mediante la conducta pública, y realizar un acuerdo de que devolverá el resto, para efectos de poder adquirir los beneficios que tiene cada uno de estos instrumentos.

Para la aplicación del principio de oportunidad la Fiscalía tomará las medidas necesarias para que el aspirante reintegre tales incrementos en la mayor

proporción posible, o, en caso de ausencia de apropiación, suministre información precisa sobre su destino, rutas e intermediarios si los conoce.

8. Procedencia Anticipada de Medidas Cautelares

En los procesos que se adelanten por los delitos que afecten el patrimonio del Estado y todos aquellos que estén relacionados con actos de corrupción, se establece la posibilidad para que el Juez de Control de Garantías a solicitud del Fiscal pueda otorgar medidas cautelares antes de la audiencia de imputación de cargos para evitar que las personas que estén siendo vinculadas en el proceso penal puedan insolventarse de los recursos que han adquirido mediante conductas de corrupción. El objetivo de esta medida es otorgar al fiscal las herramientas y capacidades necesarias para garantizar la reintegración de los dineros que salen de patrimonio del Estado.

De los señores Congresistas,

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 18 de septiembre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 164 con su correspondiente exposición de motivos por el doctor *Iván Duque*, Presidente de la República, doctora *Nancy Gutiérrez*, Mininterior y los honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 736 - jueves 20 de septiembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de acto legislativo número 161 de 2018 Cámara, por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas y servidores públicos del Estado..... 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 162 de 2018 Cámara, por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas y altos funcionarios del Estado 8

Proyecto de ley número 163 de 2018 Cámara, por medio de la cual se regulan las inhabilidades para los condenados por corrupción y delitos contra la administración pública, así como la terminación unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción y se dictan otras disposiciones 16

Proyecto de ley número 164 de 2018 Cámara, por medio de la cual se fortalecen las reglas para la persecución penal efectiva y el reintegro de bienes por parte de procesados y condenados por corrupción y delitos contra la administración pública y se dictan otras disposiciones..... 23