



# 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° 778

Bogotá, D. C., martes, 2 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 23 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 LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 181 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se adoptan normas de Pago en Plazos Justos en el ámbito mercantil y se dictan otras disposiciones en materia de pago y facturación.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto desarrollar el principio de buena fe contractual y promoción de la libre competencia, mediante la adopción de una serie de medidas que protejan a las personas naturales y jurídicas que sean sometidas a condiciones contractuales gravosas en relación con los procedimientos y plazos de pago y facturación de sus operaciones comerciales, incorporando la obligación de Pago en Plazos Justos.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Esta ley será de aplicación a todos los pagos causados como contraprestación en los actos mercantiles, ya sean efectuados por comerciantes o por personas que sin tener calidad de comerciantes ejerzan operaciones mercantiles, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio), así como las realizadas entre los contratistas principales y sus proveedores y subcontratistas.

Quedan fuera del ámbito de aplicación de esta ley:

1. Los pagos efectuados en las operaciones comerciales en las que intervengan consumidores, y que estén sujetas a las normas de protección del consumidor.

2. Los intereses relacionados con la legislación en materia de cheques, pagarés y letras de cambio y los pagos de indemnizaciones por daños, incluidos

los pagos por entidades aseguradoras, así como el contrato de mutuo y otros contratos típicos o atípicos donde los plazos diferidos sean propios de la esencia del contrato respectivo.

3. Las deudas sometidas a procedimientos concursales incoados contra el deudor, que se regirán por lo establecido en su legislación especial

Artículo 3°. *Obligación de pago en plazos justos.* En aplicación del principio de buena fe contractual contemplado en el artículo 871 de Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio) se adopta como deber de todos los comerciantes y de quienes sin tener calidad de comerciantes ejerzan operaciones mercantiles, la obligación general de efectuar el Pago en Plazos Justos de sus obligaciones contractuales, atendiendo a los límites máximos dispuestos de la siguiente manera:

1. A partir de la promulgación de la presente ley, el plazo máximo para pago de obligaciones de actos mercantiles, será de sesenta (60) días calendario, calculados a partir de la fecha de recepción de las mercancías o prestación de los servicios.

2. Una vez transcurridos cinco (5) años de la promulgación de la presente ley, el plazo máximo para pago de obligaciones de actos mercantiles, se reducirá a cuarenta y cinco (45) días calendario, calculados a partir de la fecha de recepción de las mercancías o prestación de los servicios.

3. Una vez transcurridos diez (10) años de la promulgación de la presente ley, el plazo máximo para pago de obligaciones de actos mercantiles, se reducirá a treinta (30) días calendario, calculados a partir de la fecha de recepción de las mercancías o prestación de los servicios.

Artículo 4°. *Disposiciones para procedimientos de facturación y pago de obligaciones.* En aplicación del principio de buena fe contractual contemplado en el artículo 871 del Decreto 410 de 1971- Código de Comercio, todos los comerciantes y personas que sin tener calidad de comerciantes ejerzan operaciones mercantiles, deberán ajustar sus procedimientos y políticas de facturación y pago a lo dispuesto en la presente ley, incorporando las siguientes disposiciones mínimas:

1. Para los contratos en que se requiera un procedimiento de aceptación o de comprobación mediante el cual deba verificarse la conformidad de los bienes o los servicios con lo dispuesto en el contrato, dicho procedimiento deberá efectuarse dentro de los plazos justos para pago dispuestos en el artículo 3° de la presente ley. En caso de que el contratante requiera del contratista alguna corrección o subsanación en el cumplimiento de sus obligaciones, dicha solicitud interrumpirá el cómputo del plazo para pago justo, el cual se continuará calculando a partir del día siguiente en que el contratista realice los ajustes o subsanación en el cumplimiento de sus obligaciones.

2. Para los procedimientos de verificación de facturas y documentos de soporte, el contratante deberá ajustar sus procedimientos para dar cabal cumplimiento a los plazos de pago justos dispuestos en la presente ley. Si la factura no ha sido rechazada en los términos legales vigentes, se entenderá que la factura ha sido aceptada. En caso de que el contratante requiera del contratista alguna corrección o subsanación en la factura o documentos de soporte, dicha solicitud interrumpirá el cómputo del plazo para pago justo, el cual se continuará calculando a partir del día siguiente en que el contratista realice los ajustes o subsanación requerida en la documentación.

3. Si dentro de los procedimientos y políticas de facturación y pago existe la obligación de adjuntar documentos de cualquier índole que deban ser emitidos por el mismo contratante y que sean prerequisites para la radicación de facturas, tales como actas de aprobación o informes de cumplimiento, será responsabilidad del contratante emitir dichos documentos de forma oportuna dentro de los plazos de pago justo dispuestos en la presente ley, y en ningún caso se podrá extender dichos plazos por la demora en la expedición de dichos documentos.

4. La recepción de la factura por medios electrónicos producirá los efectos de inicio del cómputo de plazo de pago, siempre que se encuentre garantizada la identidad y autenticidad del firmante, la integridad de la factura, y la recepción por el interesado, en los términos de las normas que regulan la materia.

5. La aplicación errónea o indebida de retenciones de cualquier naturaleza por parte del contratante, se entenderá como incumplimiento en el plazo del pago, y por lo tanto, incurrirá en mora y se generará la indemnización dispuesta en el artículo 5° de la presente ley.

Las disposiciones contenidas en la presente ley tendrán carácter de normas imperativas, y por lo tanto, no podrán ser modificadas por mutuo acuerdo entre las partes, y cualquier disposición contractual que le modifique o le contraríe, se entenderá como ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial.

Artículo 5°. *Indemnización por costos de cobro.* Sin perjuicio de la aplicación de las normas vigentes sobre morosidad de las obligaciones y pago de intereses moratorios, cuando el contratante incurra en mora por el vencimiento del plazo de pago justo dispuesto en la presente ley, el acreedor tendrá derecho a reclamar al deudor una indemnización por todos los costos de cobro debidamente acreditados en los que haya incurrido a causa de la mora de este. En la determinación de estos costos de cobro se aplicarán los principios de transparencia y proporcionalidad respecto a la deuda principal. La indemnización no podrá superar, en ningún caso, el veinte (20%) por ciento de la cuantía de la deuda.

El deudor no estará obligado a pagar la indemnización cuando no sea responsable del retraso en el pago. El deudor no podrá bajo ningún caso, alegar la propia culpa, incluyendo la culpa de sus empleados o dependientes, o de sus procedimientos de facturación y pago. Todas las demoras de estos, serán reputadas como responsabilidad del deudor.

Parágrafo. Esta indemnización podrá ser cobrada a través de un proceso ejecutivo. Para este fin, el demandante deberá anexar a la demanda ejecutiva el respectivo contrato y la liquidación de la indemnización, que será entendido como un título ejecutivo en los términos del artículo 422 de la Ley 1564 de 2012.

Artículo 6°. *Sanciones.* La Superintendencia de Industria y Comercio podrá sancionar a las personas jurídicas o naturales que de forma reiterada incurran en incumplimiento de las disposiciones de la presente ley. La Superintendencia de Industria y Comercio, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará el procedimiento para imponer dichas sanciones, incluyendo la forma en que se recibirán, de forma confidencial, las denuncias sobre conductas que incurran en incumplimiento a la presente ley, el procedimiento para su vigilancia y sanción. Las sanciones podrán ser recurrentes en la medida en que los sancionados incurran nuevamente en incumplimientos.

Artículo 7°. *Vigencias y derogaciones.* Esta ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
 MAURICIO TORO ORJUELA  
 Representante a la Cámara- Bogotá  
 Partido Alianza Verde

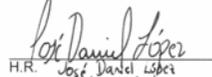
  
 H.R. Alianza Verde  
 Partido Alianza Verde

  
 Katherine Miranda P.  
 H.R. Alianza Verde  
 Partido Alianza Verde

  
 H.R. Alianza Verde  
 Partido Alianza Verde

  
H.R. Schmidt  
Partido Centro Democrático

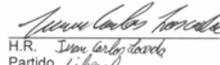
  
H.R. García de Santos  
Partido C.D

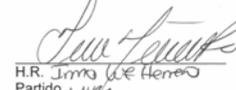
  
H.R. José Daniel López  
Partido Cambio Radical

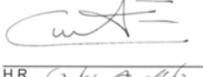
  
H.R. Hugo Paiz  
Partido

  
H.R. Hernán Berrío  
Partido La Manzanera

  
H.R. Álvaro Rodríguez  
Partido PARTIDO RENOVACION

  
H.R. Juan Carlos González  
Partido Liberal

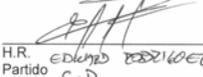
  
H.R. Irma de Henao  
Partido MIRA

  
H.R. Carlos Andrés  
Partido Liberal

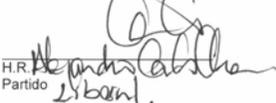
  
H.R. Elizabeth Manzur  
Partido Conservador

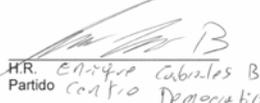
  
H.R. Edwin Pineda  
Partido Centro Democrático

  
H.R. Oscar Villaseca  
Partido C.D

  
H.R. Edmundo Berrío  
Partido C.D

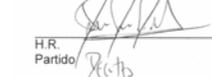
  
H.R. Arielano Estrada  
Partido C.R

  
H.R. Andrés Caballero  
Partido Liberal

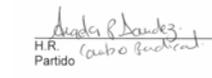
  
H.R. Enrique Caballero  
Partido Centro Democrático

  
H.R. Fernando Vera  
Partido Partido Verde

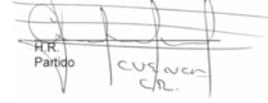
  
H.R. César Pachón  
Partido MIRA

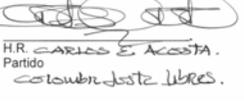
  
H.R. Roberto  
Partido Verde

  
H.R. Juan Pablo  
Partido Verde

  
H.R. Andrés B. Berrío  
Partido Cambio Radical

  
H.R. Edwin Arias  
Partido C.R

  
H.R. Carlos  
Partido CUSAVAN C.R.

  
H.R. CARLOS E. ACOSTA  
Partido COLOMBIAESTE LIBRES.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 181 DE 2018  
CÁMARA**

*por medio de la cual se adoptan normas de Pago en Plazos Justos en el ámbito mercantil y se dictan otras disposiciones en materia de pago y facturación.*

**1. GENERALIDADES**

El presente proyecto de ley “por medio del cual se adoptan normas de Pago en Plazos Justos en el ámbito mercantil” es una propuesta para solucionar un problema ampliamente identificado en la realidad comercial del país: un alto porcentaje de empresas de gran tamaño realiza los pagos a sus proveedores y subcontratistas (usualmente Mipymes) en plazos injustificadamente extensos de entre noventa (90) y hasta ciento ochenta (180) días, sin justificación de ningún tipo.

Estos plazos se incorporan en los contratos modelo o tipo que utilizan las grandes empresas para contratación en general (en una manifestación clara de su posición dominante) en negociaciones que se asimilan a los contratos por adhesión, es decir, los proveedores (muchas veces Mipymes y emprendedores) que quieran contratar con las grandes empresas deben aceptar los términos contractuales redactados unilateralmente por las grandes empresas, donde se incluyen estos plazos desmesurados para realizar el pago de obligaciones ya ejecutadas.

No hay justificaciones, ni financieras ni económicas, que soporten la necesidad de estos plazos extensos, y por el contrario, como explicaremos en esta exposición de motivos, se está generando una carga gravosa a los pequeños y medianos empresarios, conllevando a una tasa alarmantemente alta de mortalidad.

Es necesario que por medio de esta ley, equilibremos las condiciones de pago que se han vuelto abusivas en una relación comercial que claramente no es equitativa.

**2. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA**

El crecimiento de las empresas depende de dos tipos de determinantes específicos. El primero involucra las variables relacionadas con la empresa y el segundo depende del entorno de firma y de donde realiza sus operaciones.<sup>1</sup>

Este proyecto de ley soluciona uno de los problemas que se presentan en el entorno, que afecta la rentabilidad y el acceso a financiamiento de las empresas.

Según el Reporte de Actividad Empresarial 2016 del Monitor de Emprendimiento Global (GEM), las principales razones que motivaron a los empresarios a vender, cerrar o abandonar su iniciativa empresarial, fueron en un 33% por bajos niveles de rentabilidad, un 22% por motivos personales y un 18% por problemas de financiación, lo que implica que un 48% de los casos se debe a motivos relacionados que impactan directamente o son causa de las finanzas, que se explican por bajos niveles de ventas, altos costos de operación, altos gastos administrativos y financieros y/o altos niveles de tributación.

Los altos costos financieros se presentan por los intereses que deben pagar las empresas al recurrir a servicios financieros como el factoring y los créditos para obtener liquidez con el fin de financiar la propia operación y el pago del IVA.

A su vez, la capacidad de endeudamiento para innovación de las empresas disminuye, ya que se usa el cupo de endeudamiento global para soportar la operación, para pagar el IVA y otros tributos. Costos y gastos que deberían estar cubiertos por el capital de trabajo.

<sup>1</sup> Audretsch, B. David (2012). Determinants of High-Growth Entrepreneurship Report prepared for the OECD/DBA. International Workshop on High-growth firms: local policies and local determinants.

Según el estudio de ACOPI 2017 titulado “Simplificación normativa y políticas diferenciales para Pymes” las grandes empresas pagan a 60 y 90 días, y dado que el pago del IVA se debe hacer cada cuatrimestre, y el hecho generador de este tributo es la expedición de la factura y no la liquidación de la misma, implica que las empresas deben recurrir a financiación externa para pagar el impuesto. Por esto es necesario modificar el Estatuto Tributario para que el momento de la causación del impuesto sea en la liquidación de la factura y no en su emisión.

En estos dos casos se evidencian las causas por las que el 48% (baja rentabilidad y falta de acceso a financiación) de las empresas cierran. Estos dos casos, afectan la rentabilidad y generan problemas de financiación mencionados por el GEM.

La posición dominante de los grandes contribuyentes, que según ACOPI representan el 50% de los clientes de las Pymes, les permite apalancar su operación con recursos de estas últimas, ya que según el mismo estudio, el 60% de los clientes que son grandes contribuyentes, pagan sus facturas en un plazo de entre 60 y 90 días.

Según el reporte de dinámica empresarial realizado por Confecámaras, en el 2017 se crearon en el país 323.265 unidades productivas; 70.022 sociedades y 253.243 personas naturales; también se tiene un registro de 154.360 cancelaciones de unidades económicas; 10.967 sociedades y 143.393 personas naturales. Este cierre de unidades productivas equivale a un 47% de las entidades que se crean anualmente. De estas nuevas unidades productivas, el 99.4% son Mipymes. Los emprendimientos tienen un índice de salida del mercado elevado.

Para promover el crecimiento empresarial de Colombia y su competitividad, se debe proteger a las empresas de las posiciones dominantes del mercado

y se debe garantizar la libre competencia, lo cual no ocurre con los pequeños y medianos empresarios en Colombia, donde las empresas grandes no pagan sus deudas a tiempo para apalancar su operación y generan costos adicionales a las Mypimes, afectando su rentabilidad y llevándolas a cerrar o vender.

Para garantizar el crecimiento y el desarrollo del país, es importante garantizar normas claras y estabilidad a los empresarios y emprendedores, ya que según el GEM, Colombia tiene una tasa relativamente alta de adultos que emprenden (20%), donde un 72% de los adultos consideran que el emprendimiento es una buena opción de carrera, y un 58% ven que el país tiene buenas oportunidades de negocios. También hay un 67% de colombianos que emprende porque ve una oportunidad, mientras que el 33% emprende por necesidad.

Esto evidencia que en el país hay motivaciones para el emprendimiento, pero no hay respuesta efectiva de las instituciones para soportar este fenómeno, razón por la que la tasa de éxito de los emprendedores en Colombia es muy baja.

Esta ley soluciona uno de los problemas que genera los cierres de empresas en Colombia, al proteger sus finanzas y garantizar un ciclo de efectivo para la operación de los negocios.

**3. DERECHO COMPARADO (EXPERIENCIAS INTERNACIONALES)**

A nivel mundial también existe preocupación por la mora en el pago a proveedores, especialmente a Mipymes. Esto generó que en varios países se expidieran normas que protejan a los emprendedores de las posiciones dominantes de las grandes empresas. Acá se presenta un breve recuento de la normativa en Chile y España, países que escogimos dada su similaridad con Colombia:

	<b>Colombia</b>	<b>Chile</b>	<b>España</b>
Legislación	No existe	Ley 20416 de 2010 (Ley Pymes)	Ley 15 de 2010, modifica Ley 3 de 2004, la cual lucha contra la morosidad mercantil.
Periodicidad de pago	No existe	Son 45 días para empresas de Servicios y de Manufactura. Son 30 días para empresas agrícolas.	Son 60 días máximo, después de la entrega de la mercancía
Sanciones por morosidad	Es el mismo régimen por incumplimiento en mora de obligaciones contractuales.	Se indemnizan todos los costos del cobro que se acrediten que haya sufrido el acreedor.	Cuando el deudor incurra en mora, el acreedor tendrá derecho a reclamar al deudor una indemnización por todos los costes de cobro debidamente acreditados que haya sufrido a causa de la mora de este. No podrá superar el 15% del valor de la factura.

De esta forma, hay que hacer precisiones frente a los sistemas jurídicos de España y Chile en contraste con el de Colombia, dado que estas particularidades inciden a la hora de aplicar una ley inspirada en normas de otras latitudes. España es un país con

un respeto por las normas mucho más fuerte que Colombia, respeta la ley y los contratos porque hay un sistema judicial más fuerte. Prueba de ello es que la fuerza que tiene el Estado para hacer respetar los contratos es muy asimétrico en estos países frente

a Colombia, en España y en Chile se toman 510 días y 480 días respectivamente para hacer cumplir un contrato; mientras que en Colombia se toman 1288 días, según el índice *Time required to enforce a contract de doing business*. La inefectividad a la hora de la aplicación de la ley en Colombia podría ocasionar que la ley de pronto pago que se propone también tenga problemas. Así que para contrarrestar este riesgo se proponen las indemnizaciones como desincentivo al incumplimiento de la ley; que las cláusulas que extiendan los plazos de pago por encima de lo que expresa esta ley sea ineficaz de pleno derecho, lo que no necesita pronunciamiento judicial que lo declare; la promoción del Ministerio de Comercio para que se genere la cultura del pronto pago en el sector privado y el público; y, finalmente, la posibilidad de hacer efectivas las indemnizaciones por medio del proceso ejecutivo que es uno de los más expeditos del sistema judicial colombiano.

#### 4. CONSTITUCIONALIDAD

##### a) La protección de la libre competencia

“(…) El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.”<sup>2</sup> negrilla fuera del texto (Constitución Política de Colombia, artículo 333).

La naturaleza de la economía colombiana que se adoptó en la Constitución Política de 1991 es de carácter “social de mercado e introdujo una serie de principios e instituciones para armonizar la intervención del Estado” (C. Constitucional, C-616 de 2011). Ante esto, la Constitución en el artículo que se cita arriba establece que la libre competencia es un derecho directo, lo que implica que debe prestarse este derecho con enfoque garantista; y por esto, el Estado puede intervenir para asegurar su garantía.

De esta forma, la potestad del Estado para intervenir en el mercado encuentra justificación en la obligación de alcanzar los fines que le son propios, los cuales están consagrados en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución (C. Constitucional, C-398 de 1995). En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que:

“(…) las libertades económicas no son absolutas. Esta disposición señala que la empresa tiene una función social que implica obligaciones, prevé que la libre competencia supone responsabilidades, e indica que la ley delimitará el alcance de la libertad económica “cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”. Con base en esta disposición de la Carta, la jurisprudencia constitucional ha concluido que las libertades económicas son reconocidas a los particulares por motivos de interés público”. [Con

referencia a la Sentencia C-615 de 2002, M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra].

En este sentido, la Corte ha sido clara en que las limitaciones a la libertad de empresa es perfectamente admisible cuando se realizan con el fin de proteger el interés público. Por este motivo, es fundamental establecer cuándo se configura el interés público en materia de libre competencia. La Corte en Sentencia C-032 de 2017 reitera que “el núcleo esencial del derecho a la libre competencia económica consiste en la posibilidad de acceso al mercado por parte de los oferentes sin barreras injustificadas” (esta posición se adoptó inicialmente en la Sentencia C-228 de 2010). Asimismo, la Corte tiene jurisprudencia estable frente a las distintas caras del derecho a la libre competencia, en Sentencia C-032 de 2017, estableció que:

“La libre competencia, por su parte, consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones. Según la jurisprudencia constitucional, esta libertad comprende al menos tres prerrogativas: (i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario. En este orden de ideas, esta libertad también es una garantía para los consumidores, quienes en virtud de ella pueden contratar con quien ofrezca las mejores condiciones dentro del marco de la ley y se benefician de las ventajas de la pluralidad de oferentes en términos de precio y calidad de los bienes y servicios, entre otros.” (Posición adoptada también en Sentencia C-909 de 2012 M. P. Nilson Pinilla Pinilla, Consideración Quinta, usando como intertextos la Sentencias C-197 de 2012 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-992 de 2006 M. P. Álvaro Tafur Galvis, C-616 de 2001 M. P. Rodrigo Escobar Gil, C-815 de 2001 M. P. Rodrigo Escobar Gil y C-389 de 2002 M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

Así pues, el problema de la carencia de capital de trabajo<sup>2</sup> de las Mipymes que se produce con ocasión de los extensos plazos de pago de las grandes empresas genera una barrera de entrada al mercado y viola el planteamiento de la Corte frente a la concepción de libre competencia de la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario. Esta situación controvierte abiertamente los postulados constitucionales, dado que para poder contratar

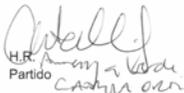
<sup>2</sup> Capital de trabajo se define como “las diferentes cuentas que conforman los rubros que se clasifican como activo corriente: Caja, Deudores, Inventarios, Inversiones, etc.” (Sinisterra, G; Polanco, L; Henao, H (2011) p. 321) Ver: Sinisterra, G; Polanco, L; Henao, H (2011) Contabilidad: Sistema de información para las organizaciones. McGRAW-HILL INTERAMERICANA, S. A. El capital de trabajo toma relevancia dado que la mayoría de los movimientos financieros normales están relacionados con este tipo de cuentas, aún más especial en empresas comerciales y de servicio, y la posibilidad de aumentar volúmenes de ventas a través del uso inteligente de la cartera.

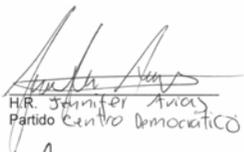
con una mayoría considerable de los actores del mercado se requieren elevadas cantidades de capital de trabajo para no correr riesgos de desfinanciación; lo cual constituye una barrera de entrada al mercado para las Mipymes que no poseen estas cantidades de capital y, que si llegarán a contratar con alguno de estos actores que tienen plazos de pagos a más de 60 días, el riesgo de iliquidez aumenta significativamente al no tener flujo de caja que les permita pagar sus costos y gastos mensuales.

En conclusión, es necesario que el Estado use sus facultades para intervenir el mercado para garantizar el acceso de las Mipymes al mercado y eliminar estas prácticas que afectan la libertad económica. Por este motivo se propone este proyecto de ley como forma de equilibrar las cargas en el mercado.

Cordialmente,

  
**MAURICIO TORO ORJUELA**  
 Representante a la Cámara- Bogotá  
 Partido Alianza Verde

  
 H.R. Antonio Valle  
 Partido Cambio Verde

  
 H.R. Jennifer Ariza  
 Partido Centro Democrático

  
 H.R. José David López  
 Partido Cambio Radical

  
 H.R. Alexander Ballesteros Avendaño  
 Partido LA MANUNDA

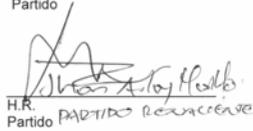
  
 H.R. Juan Carlos Norcley  
 Partido Liberal

  
 H.R. Katherine Miranda P.  
 Partido Alianza Verde

  
 H.R. Pablo Arango  
 Partido Liberal

  
 H.R. Gabriel Santos  
 Partido C.D

  
 H.R. Raigosa H.  
 Partido

  
 H.R. Wilson Arroyo Henao  
 Partido PARTIDO RENACER

  
 H.R. Timo Henao  
 Partido NIRA

  
 H.R. Carlos Andrés Libera  
 Partido Liberal

  
 H.R. Edwin Bustos  
 Partido Centro Democrático

  
 H.R. Eduardo Rodríguez  
 Partido C.D

  
 H.R. Alejandro Gálvez  
 Partido Liberal

  
 H.R. Wladimir Manzur  
 Partido Conservador

  
 H.R. Oscar Villanueva  
 Partido C.D

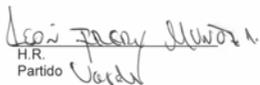
  
 H.R. Alejandro Estrada  
 Partido C.R.

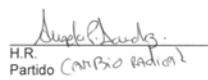
  
 H.R. Enrique Caballero B.  
 Partido Centro Democrático

  
 H.R. Fabian Omar Buitrago  
 Partido Partido Verde

  
 H.R. César Pachón  
 Partido MAIS

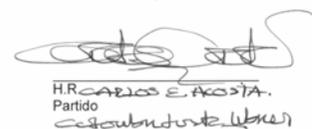
  
 H.R. Juan Pablo  
 Partido

  
 H.R. Leon Jairo Muñoz  
 Partido Verde

  
 H.R. Nicolás  
 Partido Cambio Radical

  
 H.R. ERWIN ACOSTA B.  
 Partido C.R.

  
 H.R. Cervera  
 Partido C.R.

  
 H.R. CARLOS E. ACOSTA.  
 Partido Conservador

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 SECRETARÍA GENERAL**

El día 28 de septiembre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 181 de 2018 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Mauricio Toro Orjuela* y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**PONENCIAS**

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 105 DE 2018 CÁMARA**

*por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el período de mandato.*

**ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 140 DE 2018**

*por el cual se reforma el artículo 261 y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. TRÁMITE**
- II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA**
- III. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA**
- IV. PROPUESTA DE ARTICULADO**
- V. MARCO CONSTITUCIONAL**
- VI. JUSTIFICACIÓN**
- VII. PROPOSICIÓN**

**I. TRÁMITE**

**El Proyecto de Acto Legislativo número 140 de 2018 Cámara, por el cual se unifican las**

*elecciones nacionales y locales y se amplía el período de mandato*, es autoría de los Honorables Congresistas: honorable Representante Jairo Humberto Cristo Correa, honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado, honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta, honorable Representante Jorge Enrique Burgos Lugo, honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras, honorable Representante Óscar Tulio Lizcano González, honorable Representante Julio César Triana Quintero, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo, honorable Representante Harry Giovanni González García, honorable Representante Jennifer Kristin Arias Falla, honorable Representante Miguel Ángel Barreto Castillo, honorable Representante José Daniel López Jiménez, el cual fue acumulado con el **Proyecto de Acto Legislativo número 105 de 2018**, *por el cual se reforma el artículo 261 y se dictan otras disposiciones*, es de autoría de los congresistas honorable Senador Juan Samy Merheg Marún, honorable Senador Laureano Augusto Acuña Díaz, honorable Senador Nora María García Burgos, honorable Senador Myriam Alicia Paredes Aguirre, honorable Representante Adriana Magali Matiz Vargas, honorable Representante Yamil Hernando Arana Padauí, honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, honorable Representante Germán Alcides Blanco Álvarez, honorable Representante Miguel Ángel Barreto Castillo, honorable Representante Buenaventura León León, honorable Representante Juan Carlos Rivera Peña, honorable Representante María Cristina Soto De Gómez, honorable Senador Nadia Georgete Blel Scaff, honorable Senador Miguel Ángel Barreto Castillo, honorable Senador Carlos Andrés Trujillo González.

Los proyectos objeto de estudio fueron radicados el 5 de septiembre de 2018 y 22 de agosto de 2018 respectivamente ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicados en la *Gaceta del Congreso* números 686 de 2018 y 675 de 2018.

El 14 de septiembre y 30 de agosto de 2018 fueron recibidos en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y por designación de la Mesa Directiva de esa Comisión le correspondió a los Representantes Jaime Rodríguez Contreras, Juan Carlos Rivera Peña, José Jaime Uscátegui P., Jorge Eliécer Tamayo M, Harry Giovanni González, Julián Peinado, Juan Carlos Wills O., Juanita Goebertus, Ángela María Robledo y Luis Alberto Albán.

#### **AUDIENCIA PÚBLICA 27 DE SEPTIEMBRE DE 2018**

El día 27 de septiembre de 2018, de acuerdo a la Resolución 006 del 24 de septiembre de 2018, tuvo lugar la audiencia pública convocada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes sobre el **Proyecto de Acto Legislativo número 105 de 2018 Cámara**, *por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el período de mandato*, acumulado con el **Proyecto de Acto Legislativo número 140 de 2018 Cámara**,

*por el cual se reforma el artículo 261 y se dictan otras disposiciones*.

Intervino la doctora Luz María Zapata, directora ejecutiva de la Asociación de Ciudades Capitales, quien afirmó que es indispensable reformar el artículo 261 de la Constitución Política, con el fin de establecer la coincidencia de periodos de la autoridades de elección popular del orden territorial con el del Presidente de la República, ya que la unificación propende por el logro de objetivos como: la protección de la estabilidad fiscal, la eficiencia administrativa y la articulación de la planeación a nivel territorial y nacional. Finalizó su intervención expresando su apoyo irrestricto a las iniciativas legislativas.

En los mismos términos, interviene el doctor Marcelo Mejía Giraldo, Director suplente de la Federación Nacional de Departamentos, afirmando que la Federación considera que el debate es oportuno y necesario por lo que apoyará la coincidencia del periodo electoral, teniendo en cuenta consideraciones como:

- Aumentaría el nivel de participación ciudadana.
- Disminuirían los costos fiscales del proceso democrático, concentrando en un año todas las elecciones.
- La ejecución de inversiones sociales se ve interrumpida por 344 días debido al cumplimiento de la ley de garantías, situación que obstaculiza la gestión pública territorial
- Mayores garantías y transparencia en el proceso electoral.
- Fortalece a los partidos políticos.
- Mejora la articulación y coordinación de la planeación económica entre las entidades territoriales y el gobierno nacional.
- Favorece el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Finaliza su intervención reiterando el apoyo a las iniciativas, ya que sin duda estas descentralizan y modernizan el Estado, apodera a los mandatarios locales y garantiza la gobernabilidad.

Interviene el doctor Luis Gilberto Toro, director ejecutivo de la Federación Nacional de Municipios, afirma que el país está pidiendo grandes transformaciones. Así mismo argumenta que un período de 4 años hace imposible ejecutar los planes de gobierno de los mandatarios locales, por esta razón se necesitan periodos de gobierno más serios y responsables, para esto es necesario establecer periodos de 5 años para todos los servidores públicos, igualmente planteó la posibilidad de reelección por una vez y coyunturalmente. Por otro lado, afirmó que la ley de garantías es una figura absurda. Cerró su intervención afirmando que el país necesita reformas estructurales que propicien la gobernabilidad.

Interviene el doctor Everaldo Lamprea, profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, quien manifiesta que es evidente que en Colombia los costos de los procesos electorales dispersos son desproporcionados y afectan de manera directa la sostenibilidad fiscal. Por ejemplo, la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2014 costó 112.000 millones de pesos, y la segunda vuelta de las elecciones 86.700 millones de pesos. En total, el costo de las elecciones presidenciales de 2014 ascendió a 198.700 millones de pesos. Para las elecciones territoriales de octubre 2015, el Registrador General del momento estimó que elegir gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles le costó al erario 520.000 millones de pesos, de los cuales el gasto más significativo se invirtió en el equipo electoral.

Termina su intervención afirmando que las iniciativas legislativas actualmente en trámite en el Congreso, son indispensables para sanear y fortalecer las finanzas públicas, proteger la estabilidad fiscal y robustecer la participación ciudadana en las contiendas democráticas.

Interviene el doctor Juan Carlos Gómez, delegado de la contraloría quien afirmó que basándose en las cifras disponibles y simulando los efectos del Acto Legislativo sobre las elecciones pasadas, el ahorro alcanzaría \$409.694 millones por costos fijos ahorrables en gastos de personal (\$276.676 millones) y en gastos generales por (\$133.018 millones). Lo cual representaría un 32,5% del total programado para elecciones en el año fiscal 2018.

Interviene el doctor Jaime Hernández, registrador delegado, quien manifestó su preocupación por el problema que representaría en temas logísticos la unificación de las elecciones. Si bien manifestó que existen ventajas frente a la reducción de los días que se otorgan en beneficio a jurados y electores, así como el ahorro presupuestal. La Registraduría no está en capacidad de asumir el reto en temas logísticos que representaría las elecciones en una misma jornada.

Interviene el Profesor Pedro Pablo Vanegas, acompaña las iniciativas argumentando que son benéficas para el tema del fisco y la autonomía regional, así como se hace necesario extender los periodos de los actuales mandatarios en beneficio de la gestión administrativa ya que hacer elecciones para un periodo de dos años es oneroso y no contribuye a la gestión pública territorial.

## II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Mediante el presente proyecto de acto legislativo se pretende modificar la Constitución para establecer los periodos de elección de las autoridades de elección popular del orden territorial y el del Presidente de la República.

Se trata concretamente de modificar el artículo 261 sobre la simultaneidad de las elecciones, con el propósito de que a partir de la próxima elección del Congreso en el año 2022 (segundo domingo del mes de marzo de ese año, según lo prescribe el actual

Código Electoral), en esa misma fecha se realicen las elecciones de gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles de todo el país, de tal manera que todos los elegidos en cargos de elección popular inicien sus periodos constitucionales el 20 de julio del año de la elección y el del Presidente de la República el 7 de agosto de ese mismo año.

Además, se modifica el artículo 262 incluye la obligación de los partidos de inscribir listas cerradas, eliminando la posibilidad a las organizaciones políticas de presentar listas de candidatos a corporaciones públicas mediante el sistema del voto preferente o “listas abiertas”.

Para finalizar se establece un régimen de transición en donde se establece que los periodos de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles cuya elección o designación, según sea el caso, se efectuó antes de la vigencia del Acto Legislativo, así como de los designados con posterioridad a esa fecha, continuarán en sus funciones hasta el 19 de julio de 2022.

## III. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

La “unificación” resulta oportuna y necesaria, lo anterior por cuanto las bondades que conlleva implementar la uniformidad y simultaneidad del inicio y culminación ordinaria de los periodos constitucionales y legales de los cargos de elección popular, que en principio significan la materialización real de los principios constitucionales de democracia participativa, representativa y pluralista con los principios propios de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales que establezca las condiciones mínimas que faciliten, por un lado, las capacidades de las entidades territoriales en la planeación, gestión y administración de sus propios intereses, de conformidad con el artículo 287 Superior, pero también que le permita, por el otro, la posibilidad de concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales.

Es evidente que la eficiencia y eficacia en la ejecución de las políticas públicas, redundan en mayores y mejores condiciones para el cumplimiento de los programas y planes de Gobierno, en suficientes garantías para la óptima ejecución de recursos públicos. Para los ciudadanos, se traduce en el aumento de las posibilidades del cumplimiento y satisfacción de los intereses y necesidades de la comunidad, y la generación de más y mejores canales de comunicación y mecanismos de control sobre el ejercicio de los cargos.

Obviamente esta identidad de periodos, no solo desde el punto de vista de su duración sino también de su paralelismo cronológico, favorece en mayor medida la gobernabilidad, es decir, que, la dirección política del Estado responda a unos mandatos populares simultáneos y de esta manera evitar los traumatismos propios que pueden ocurrir con la celebración de elecciones intermedias y el cambio de las mayorías en dichos interregnos.

Es importante advertir que la regulación que se propone no impone forzosamente una misma

fecha para el inicio de los períodos, es decir, que de manera milimétrica exista una fecha de iniciación de los períodos de manera exacta, sino una similitud y concomitancia que permita, lo más que se pueda dicha unificación. Por esta razón se mantienen las fechas de inicio de los períodos del 20 de julio (Día de la Independencia) para la instalación del Congreso, el 7 de agosto (Batalla de Boyacá).

De otro lado, la Misión Electoral Especial (MEE) recomendó que los partidos debían inscribir listas cerradas, eliminando la posibilidad a las organizaciones políticas de presentar listas de candidatos a corporaciones públicas mediante el sistema del voto preferente o “listas abiertas”. De acuerdo con lo afirmado por MEE, las listas abiertas han contribuido a la personalización de la política,

al debilitamiento de los partidos políticos y han dificultado el control a las campañas políticas debido a su gran número y dispersión.

Se considera conveniente establecer las listas cerradas para la presentación de candidatos en todas las corporaciones públicas. Este mecanismo contribuye al fortalecimiento de los partidos y movimientos con personería jurídica y sin duda contribuye al mejoramiento del sistema democrático. Ello va acompañado con el establecimiento de temas relacionados con la democracia interna, específicamente, la realización de consultas internas de los partidos y movimientos políticos para la elaboración de las listas cerradas, ello permite partidos cohesionados y con una representación clara ideológica frente a la ciudadanía.

#### IV. PROPUESTA DE ARTICULADO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	PONENCIA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 261.</b> La elección del Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con otra elección. La de Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales.</p>	<p><b>Artículo 261.</b> La elección del Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con otra elección. <b>La elección de Congreso se hará en la misma fecha de las autoridades departamentales y municipales.</b></p> <p><b>La elección de cargos uninominales: Presidente y Vicepresidente, se realizará el segundo domingo del mes de mayo. La elección de los miembros de corporaciones públicas, a saber: Congreso, Asambleas, Concejos y JAL, y los Gobernadores y Alcaldes se hará en fecha separada al del presidente y vicepresidente y recaerá el segundo domingo del mes de marzo.</b></p> <p><b>Los periodos de las autoridades departamentales y municipales concordarán con las autoridades nacionales. Los miembros de corporaciones públicas, los Gobernadores y Alcaldes iniciarán su periodo cada 20 de julio, mientras, el Presidente y Vicepresidente lo harán el 7 de agosto.</b></p>
<p><b>Artículo 262.</b> Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.</p> <p><del>La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.</del></p>	<p><b>Artículo 262.</b> Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.</p> <p><b>Las listas serán cerradas y bloqueadas. La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley. En la conformación de las listas se observarán, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad.</b></p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	PONENCIA PRIMER DEBATE
<p>Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.</p> <p>En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se</p> <p>contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.</p> <p>La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de las Elecciones y de la Organización Electoral artículos 261 – 262 la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.</p>	
	<p>Artículo transitorio. Los períodos de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles cuya elección o designación, según sea el caso, se efectuó antes de la vigencia del presente Acto Legislativo, así como de los designados con posterioridad a esa fecha, continuarán en sus funciones hasta el 19 de julio de 2022. Sus sucesores se elegirán en el año 2022 para el período constitucional, que iniciará el 20 de julio de ese año.</p> <p>En todo caso, los períodos de gobernadores y alcaldes deberán coincidir con el del Presidente de la República.</p>

Se ha simplificado el texto de los **Proyectos de Acto Legislativo número 105 de 2018 Cámara, por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el período de mandato, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 140 de 2018, por el cual se reforma el artículo 261 y se dictan otras disposiciones** y, únicamente se han acogido con modificaciones aquellos artículos planteados dentro del texto para primer debate.

**V. MARCO CONSTITUCIONAL**

El Acto Legislativo 03 de 2011 modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución para incluir el principio de la sostenibilidad fiscal, especialmente en la elaboración de Planes de Desarrollo y presupuestos. Al artículo 334 de la Carta se le agregó el siguiente pasaje: **“Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho.”**

**En cualquier caso, el gasto público social será prioritario**.

El inciso tercero del artículo 334 de la Constitución Política quedó así: “La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica”. El contenido e interpretación del principio de sostenibilidad fiscal fue desarrollado por la Ley 1473 de 2011, que tiene como objeto “expedir normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país”. (Artículo 1°).

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad de este acto legislativo en las Sentencias C-332 de 2012 (temas de forma) y C-288 de 2012 (temas de fondo, cargo de sustitución de la Constitución). En dichas sentencias la Corte establece que, aunque la sostenibilidad fiscal no tiene el estatus de principio constitucional, sí es una herramienta para materializar los objetivos del Estado Social de Derecho. En su examen de constitucionalidad, la Corte señaló lo siguiente: “Con todo, la introducción de un Marco de Sostenibilidad Fiscal para el ejercicio de la intervención del Estado en la economía tiene, en virtud de la siguiente disposición normativa contenida en la reforma que determina el objetivo de dicho marco, un propósito definido: fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. Esta previsión es importante, pues vincula a la Sostenibilidad Fiscal con los fines esenciales del Estado y, en suma, con la cláusula de Estado Social de Derecho, en los términos explicados en esta sentencia sobre el contenido y alcance de ese eje estructural de la Constitución”. (C-288 de 2012).

La Corte también “descarta la existencia de un carácter *coactivo* en la aplicación de la sostenibilidad fiscal, en relación con el cumplimiento de las funciones a cargo de las autoridades estatales”. (C-870 de 2014). Se recuerda siempre que la sostenibilidad fiscal solo puede usarse para conseguir los fines del Estado Social de Derecho y nunca para menoscabar el cumplimiento de derechos. “La cláusula prohibitiva de mayor alcance está contenida en el parágrafo adicionado al artículo 334 de la Constitución Política, según el cual ninguna autoridad estatal podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva. Aunque esta previsión inicia señalando que su ámbito de aplicación refiere al ‘presente artículo’, lo que incidiría en la aplicación de la sostenibilidad fiscal en la intervención del Estado en la economía, al igual que respecto del incidente de impacto fiscal, ello no implica que la citada cláusula de prohibición no sea predicable de cualquier escenario de uso o invocación de la sostenibilidad fiscal” (C-288 de 2012).

En la práctica, por cada dos años tenemos dos años consecutivos electorales que aumentan considerablemente los costos fiscales para su

realización, pero, además, también tiene un factor sociológico que influye negativamente en el comportamiento electoral, en la medida que fatiga al electorado y lo fastidia por enfrentar campañas electorales excesivamente largas.

## VI. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El objetivo principal de la presente reforma constitucional es solucionar un problema estructural del diseño institucional del Estado colombiano que tiene que ver con los mandatos constitucionales sobre la planeación económica en todos los niveles. Sin lugar a duda, uno de los propósitos del constituyente de 1991 fue el de profundizar sobre las ideas de planeación económica, que ya había echado raíces desde la reforma de 1968.

Para el Constituyente de 1991, “la planeación es el origen y al mismo tiempo la base para la toma de decisiones. Es igualmente, la herramienta principal para el logro de los fines que se trazan en cualquier organización. Por lo tanto, **esta es esencial en el manejo de esa gran organización llamada Estado**, por lo que se requiere que su aplicación **sea eficaz y eficiente**, y la eficiencia de un proceso de planeación está directamente ligada a la consecución de sus objetivos, en un tiempo razonable y a un costo racional y posible” (Informe ponencia presentado por el Constituyente Eduardo Espinosa Faciolince. *Gaceta Constitucional*, N° 44 del 12 de abril de 1991, pág. 2).

En efecto, el artículo 339 superior señala que habrá un “*Plan Nacional de Desarrollo*” que deberá contener los distintos propósitos y objetivos nacionales a largo plazo, así como las prioridades de la acción estatal a mediano plazo, como también el plan nacional de inversiones públicas.

Asimismo, la misma norma constitucional señala que “*las entidades territoriales*” deberán elaborar y adoptar sus planes de desarrollo para asegurar el uso eficiente de los recursos y el ejercicio óptimo de sus competencias asignadas por la propia Constitución. Es claro que esta competencia de las entidades territoriales se enmarca dentro del principio constitucional de la “*autonomía*”, previsto en el artículo 1°, cuyo desarrollo constitucional se encuentra en el artículo 287 superior, que previene que las entidades territoriales tienen autonomía para ejercer las competencias que le correspondan.

No obstante, esta atribución constitucional encuentra un límite en el propio texto: la discusión de estos planes territoriales de desarrollo deberán ser adoptados “*de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional*”. Pues bien, la manera más eficiente y coherente para el ejercicio de esta función debería partir del supuesto de que los períodos de las autoridades encargadas de elaborar y adoptar los planes de desarrollo coincidan en el tiempo, tanto en su duración como en el ejercicio efectivo de los mismos.

La adopción del plan nacional de desarrollo y la participación de las entidades territoriales

De conformidad con el artículo 341 constitucional, le corresponde al Gobierno nacional elaborar el plan nacional de desarrollo con la participación activa, entre otros, de las “entidades territoriales”, y deberá presentarlo al Concepto del Consejo Nacional de Planeación. Una vez oída la opinión de este consejo, deberá presentarlo a consideración del Congreso dentro de los primeros seis meses siguientes al inicio del período presidencial.

Ahora bien, como se puede apreciar, el constituyente dispuso de toda una serie de instrumentos que permitan la participación efectiva de las entidades territoriales en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, que se inician con el proceso de concertación con el Gobierno Nacional y su presencia en el Consejo Nacional de Planeación. Así lo ha puesto de presente el juez constitucional:

*La participación de las entidades territoriales es mayor, en la medida en que hacen parte del Consejo Nacional de Planeación, órgano consultivo del Gobierno para la elaboración del Plan (artículo 340 Constitución Política), y podrán participar activamente en la elaboración del mismo, según lo dispone el artículo 341 del nuevo Estatuto Superior... (Corte Constitucional. Sentencia C-524 de 2003).*

Pero también el constituyente les atribuyó a las entidades territoriales competencias en materia de planificación del desarrollo en el ámbito de sus territorios. Así, por ejemplo, el artículo 298 señala como objetivos del departamento la planificación y promoción del desarrollo económico y social de su territorio. Prevé, que les corresponderá a las asambleas departamentales adoptar los respectivos planes y programas de desarrollo económico y social, de conformidad con el proyecto que deberá presentar oportunamente el gobernador a dicha corporación.

En el mismo sentido, en el ámbito municipal. En efecto, al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Para tal fin, los concejos municipales “adoptarán los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas”, de conformidad con los proyectos de acuerdo que presente el respectivo alcalde.

Entonces, en materia de planeación económica encontramos una serie de competencias a las distintas autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación, que obliga a establecer una serie de principios que permitan un adecuado desarrollo de dichas competencias en los distintos niveles. Así, por ejemplo, el artículo 3° de la Ley 152 de 1994 (ley orgánica del plan de desarrollo) señala, entre muchos, los de autonomía, ordenación de competencias y coordinación:

*a) Autonomía. La nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente ley orgánica;*

*b) Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;*

*c) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo...*

#### 1. El plan de desarrollo: articulación del Estado unitario y la autonomía de las entidades territoriales

El artículo 1° constitucional define la forma territorial del Estado como una república unitaria, que significa que existe un solo centro de impulsión política, que en materia de planeación se traduce en la existencia de competencias centralizadas para la formulación del plan nacional de desarrollo. Sin lugar a dudas, la relación entre planeación económica y régimen presidencial se hace evidente, como lo ha puesto de presente la Corte Constitucional:

*Además, existe una clara relación política entre el Plan de Desarrollo y el régimen presidencial en Colombia, que exige armonía entre ellos a partir de la incorporación, en el Plan de Desarrollo, de los compromisos del elegido, que se traducen en políticas institucionales a mediano y largo plazo. Precisamente una característica del régimen democrático es el voto por un programa de gobierno, que se consolida en el vínculo formado entre la voluntad popular y la propuesta de gobierno expuesta por el candidato electo, que ha de reflejarse en el contenido del Plan de Desarrollo, pues no tendría sentido alguno que el pueblo optara por una idea de país futuro, representado en las propuestas de campaña electoral, que no fueran de recibo en el Plan de Desarrollo. (Corte Constitucional, Sentencia C-524 de 2003).*

Esta preeminencia del jefe del ejecutivo también la desarrolla el legislador, al señalar expresamente que el Presidente de la República es el máximo orientador de la planeación nacional, mientras que los alcaldes y los gobernadores lo son respecto de la respectiva entidad territorial.

Pues bien, este diseño institucional sobre los responsables de la planeación ha traído serios problemas, especialmente el relativo a la coherencia que debe existir entre los planes de desarrollo de las entidades territoriales y las políticas y estrategias del plan nacional de desarrollo, teniendo en cuenta la falta de coincidencia de los períodos de quienes

son los máximos responsables de la orientación en materia de planeación económica.

Si bien es cierto, los períodos de los alcaldes y gobernadores coinciden en su duración con el del Presidente de la República desde la reforma constitucional de 2002, unos y otros son elegidos para períodos de 4 años, su concomitancia en el tiempo es parcial con ocasión del período de alcaldes y gobernadores que inicialmente fue señalado en 3 años. Luego, cuando el constituyente decide ampliar el período de estas autoridades a 4 años, no los igualó en el tiempo, lo que significa que los períodos de estos jamás podrán coincidir en los términos constitucionales.

Esta circunstancia temporal tiene incidencia en el ejercicio de competencias en materia de planeación del desarrollo económico y social del Estado, tanto en el sector nacional como en el ámbito territorial. No se puede pasar por alto que, teniendo en cuenta los tiempos y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley, primero se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, que deberá presentar a consideración del Congreso el Presidente de la República, dentro de los seis meses siguientes al inicio del período presidencial; luego vendrán los planes territoriales de desarrollo que deberán presentar los alcaldes y gobernadores a consideración de los respectivos concejos y asambleas dentro de los primeros 4 meses del inicio del período constitucional de los mandatarios locales.

Lo anterior significa que al momento de iniciar el nuevo período presidencial también se empieza el proceso de elaboración del proyecto del plan nacional de desarrollo, cuya formulación inicial le corresponde, una vez elegido, al Presidente de la República con participación activa de las entidades territoriales. Sin embargo, resulta que estas entidades territoriales, en virtud de los derechos que se desprenden de su autonomía, ya formularon y adoptaron sus planes seccionales y locales de desarrollo, de manera coordinada con un plan nacional de desarrollo de otro gobierno.

Es evidente que los planes territoriales de planeación deberán armonizarse con dos planes nacionales de desarrollo, que puede contener metas, objetivos o prioridades distintas, afectando de manera grave diversos principios generales que rigen en materia de planeación, entre ellos el de la coordinación que debe existir entre las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, con el fin de que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo, como se prescribe en la ley orgánica de los planes de desarrollo.

Así las cosas, desde el punto de vista práctico, los gobernadores y alcaldes una vez elegidos deben preparar y presentar a consideración de las respectivas corporaciones públicas los planes seccionales y

locales de planeación que deberán estar articulados con los planes de los diversos niveles, entre sí y con el Plan Nacional de Desarrollo que ya se encuentra aprobado.

Luego, cuando han transcurrido algo más de dos años y medio con los planes territoriales de desarrollo, llega un nuevo Presidente quien deberá presentar a consideración de las autoridades correspondientes de planeación el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, que deberá armonizarse con los planes territoriales que ya fueron adoptados.

## 2. Restricciones en la contratación estatal en época electoral: pausa en la toma de decisiones que afectan el desarrollo territorial

Teniendo en cuenta la falta de coincidencia cronológica de los períodos de las autoridades de elección popular, siempre vamos a encontrar unas elecciones parlamentarias y presidenciales en la mitad del mandato de las autoridades territoriales, que terminan por afectar el normal desarrollo de los programas y proyectos que se están ejecutando conforme a los planes seccionales y territoriales de planeación.

En primer lugar, por el desarrollo de las propias campañas electorales que terminan por politizar las administraciones públicas o bien por la pretensión de algunos actores políticos de involucrarlas indebidamente a favor o en contra de alguna de ellas. No son pocas las acusaciones que se presentan en épocas electorales sobre la neutralidad o imparcialidad de los funcionarios o autoridades públicas, por ejemplo, las denuncias sobre indebida participación en política.

Como si lo anterior no fuera suficiente, estas elecciones nacionales a mitad del período trae aparejado otro inconveniente para las administraciones territoriales que tiene que ver con la aplicación de la ley de garantías electorales (Ley 996 de 2005), que a pesar de haber sido suprimida la reelección presidencial en 2015, que justificó en su momento la expedición de la mencionada ley, aún se encuentra vigente, especialmente en lo relativo a la vinculación de personal y temas de contratación directa.

Pues bien, teniendo en cuenta lo previsto por la norma antes citada, se prohíbe la contratación directa por parte de todos los entes del Estado, así como restricciones a la vinculación de personal y modificaciones de planta de personal, durante los cuatro meses anteriores a la elección presidencial y hasta la segunda vuelta, si la hubiere. Esto significa una especie de “parálisis” en la toma de decisiones contractuales y nominadoras durante casi 5 meses, con las implicaciones que esto trae para la debida ejecución de los programas de gobierno plasmados en sus respectivos planes de desarrollo.

A las anteriores restricciones, a propósito de la elección presidencial, deberá agregarse la restricción contenida en el artículo 38 de la mencionada ley que en su parágrafo señala que “la nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro

de los cuatro meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular”, es decir, para el caso que nos ocupa, las elecciones parlamentarias. En últimas, las facultades nominadoras de las entidades territoriales quedan prácticamente “congeladas” durante un poco más de siete meses, si tomamos en cuenta los dos procesos electorales (parlamentaria y presidencial).

Finalmente, llegan las propias elecciones territoriales que implican las mismas restricciones previstas en la ley por cuatro meses más en la parte final del período constitucional. Es decir, las restricciones previstas en la ley de garantías se extienden por casi un año respecto del período constitucional; **en últimas una cuarta parte de período para el cual fueron elegidos.**

Aquí entonces existe un argumento de fondo que justifica la unificación de los períodos de dichas autoridades públicas, teniendo en cuenta estas restricciones previstas en la ley.

### 3. Los costos de las elecciones

Los altos costos fiscales de los procesos electorales dispersos afectan de manera desproporcionada la sostenibilidad fiscal, la cual es considerada por el artículo 334 de la Constitución Política y por reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional como un “instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho” (artículo 334 C.P.C.). El presente proyecto de acto legislativo reduce de manera significativa dichos costos fiscales y, por lo tanto, contribuye al objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal, entendida como mecanismo para la materialización del Estado Social de Derecho en Colombia.

Muestra de ello son los costos de las elecciones:

- La primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2014 costó 112.000 millones de pesos, y la segunda vuelta de las elecciones costó 86.700 millones de pesos. En total, el costo de las elecciones presidenciales de 2014 ascendió a 198.700 millones de pesos<sup>1</sup>.

- Según la Registraduría Nacional, las elecciones de 2018 costaron alrededor de 1,2 billones de pesos (entre Congreso y primera y segunda vuelta presidencial). Las consultas que se realizaron el mismo día de las elecciones de Congreso costaron 32.000 millones de pesos<sup>2</sup>.

- La consulta liberal realizada en el 2017 costó 41.000 millones de pesos y el plebiscito por la paz de 2016 costó 280.000 millones de pesos.

<sup>1</sup> Comunicado de Prensa N° 210 de 2010. Registraduría Nacional del Estado Civil. Disponible en: <https://wsr.registraduria.gov.co/ABC-y-40-preguntas-frecuentes.html>

<sup>2</sup> *El Tiempo*, “Elecciones costarán 1,2 billones de pesos”: Registraduría” (29 de enero de 2018). Disponible en: <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/jurados-y-votantes/elecciones-costaran-1-2-billones-de-pesos-176666>

La consulta anticorrupción de agosto de 2018 costó 310.479 millones de pesos<sup>3</sup>.

- El presupuesto destinado a elecciones en 2017 fue de 297.000 millones de pesos, mientras que en el 2018 fue de 1.3 billones de pesos aproximadamente. Una variación porcentual del 334,7%<sup>4</sup>.

- Para las elecciones legislativas de 2018, las campañas reportaron unos gastos por 241.125 millones de pesos<sup>5</sup>.

- Las elecciones de 2015 costaron 640.000 millones de pesos, de los cuales 520.000 eran para las elecciones regionales y el resto para consultas partidistas<sup>6</sup>.

- Según la Registraduría Nacional del Estado Civil para las elecciones locales de 2019 es de 868.582 millones de pesos.

### 4. Fortalecimiento de los partidos políticos

Otro argumento que permite demostrar la conveniencia constitucional y política de este proyecto, es el que tiene que ver con el fortalecimiento institucional de los partidos. En efecto, disponer de un solo año electoral tiende a que dichas agrupaciones políticas puedan maximizar sus recursos humanos, técnicos y financieros que deben desplegar para encarar campañas electorales, y que los mismos puedan ser utilizados para el cumplimiento de las demás funciones que se les asignan a los partidos políticos en las democracias modernas.

### 5. Elecciones y transparencia

Sin lugar a duda, uno de los temas que más cobra vigencia en las democracias modernas es la relación que existe entre “elecciones, dinero y transparencia”. Y tal vez esa sea la más evidente percepción que tienen los ciudadanos sobre las elecciones: delitos electorales. En época electoral, prácticas tan arraigadas en las costumbres electorales colombianas afloran: compra y ventas de votos, violación de los topes de financiación de las campañas políticas, financiación prohibida, ausencia de controles, etc.

Con el diseño actual de los procesos electorales en Colombia, en donde las campañas políticas se

<sup>3</sup> *El Tiempo*, “¿Por qué es tan cara la consulta anticorrupción?” (23 de julio de 2018). Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/por-que-es-tan-cara-la-consulta-anticorrupcion-246800>

<sup>4</sup> Ministerio de Hacienda. Boletín 151 de 2018. Disponible en: [http://www.minhacienda.gov.co/Home-Minhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FFP\\_MHCP\\_WCC-087865%2F%2FidcPrimaryFile&revisio n=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/Home-Minhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FFP_MHCP_WCC-087865%2F%2FidcPrimaryFile&revisio n=latestreleased)

<sup>5</sup> Transparencia por Colombia. “Informe No. 3. Seguimiento a financiación de campañas. Elecciones legislativas 2018” (2018). Disponible en: <http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2018/04/Informe-3.-Cuentas-Claras-Congreso.pdf>

<sup>6</sup> *El Tiempo*, “Elecciones de 2015 le costarían al país \$ 640.000 millones” (14 de diciembre de 2014) Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14974889>

extienden a dos años, el primero con las elecciones nacionales y el inmediatamente siguiente con las elecciones territoriales, las posibilidades de tener comportamientos indebidos en materia de financiación se aumentan significativamente mientras que los dispositivos para sancionar dichos abusos se hacen más complejos.

Ahora bien, la unificación de las elecciones en un solo año electoral implicaría una reducción drástica de los gastos electorales, toda vez que en la misma ficha electoral se realizarían las elecciones antes mencionadas y las consultas internas. Obviamente, se pueden redoblar los esfuerzos institucionales para el control, vigilancia y sanción de los comportamientos nocivos que afectan la transparencia de los procesos electorales.

#### 6. Régimen de transición como mecanismo más efectivo para lograr la armonización en el tiempo del período de las autoridades territoriales y del Presidente de la República

Advertidos los beneficios políticos, económicos y electorales sobre la unificación de los periodos, se hace necesario adoptar las medidas pertinentes para ajustar los períodos de las autoridades territoriales con las nacionales que acaban de iniciar.

Las posibilidades, entre otras podrían ser las siguientes:

- Diferir en el tiempo su aplicación y que dicho ajuste se haga a partir del año 2026, de suerte que para ese año inicien de forma simultánea los períodos del Presidente de la República, los congresistas, gobernadores, diputados, alcaldes y ediles en todo el país. Y para llegar a ese momento, todas las autoridades territoriales que se elijan en octubre de 2019 se elegirán por un periodo equivalente a la mitad del tiempo que existe entre el 1° de enero de 2020 y el 24 de julio de 2026 (un poco más de tres años). Sus sucesores, se elegirán para un periodo que terminará el mismo 24 de julio de 2026.

- Diferir en el tiempo su aplicación y que dicho ajuste se haga a partir del año 2022, de tal manera que en ese año inicien en forma simultánea todos los periodos de Presidente de la República, los congresistas, gobernadores, diputados, alcaldes y ediles en todo el país. Ahora bien, que, para llegar a ese momento, todas las autoridades territoriales que se elijan en octubre de 2019 se elegirán por un periodo que terminará el 24 de julio de 2022, es decir, por un período de un poco más de dos años y medio.

- Finalmente, la otra medida sería prorrogar los períodos actuales de las autoridades territoriales hasta el 24 de julio de 2022, de tal manera que los elegidos en ese año inicien de manera simultánea sus períodos constitucionales a partir de esa fecha, que de conformidad con la duración de los mandatos del Presidente de la República y del Congreso deberán renovarse para el período 2022-2026.

Es indiscutible que cualquiera de estas tres opciones no deja de tener ventajas y desventajas

de índole constitucional y político, en la medida que implican un desbarajuste en los calendarios electorales, que en todo caso se hace necesario para lograr el propósito de la unificación de los períodos.

Respecto a las dos primeras opciones, de diferir en el tiempo dicha unificación y en el entretanto convocar a una o dos elecciones territoriales atípicas, en la medida que serían por períodos inferiores a 4 años y en todo no coincidentes con los períodos del Presidente de la República, se convierten en soluciones que van en contravía de los propios objetivos que inspiran este proyecto de reforma constitucional así como de los objetivos del constituyente de 2002 de ampliar los períodos a 4 años de las autoridades territoriales. Los objetivos de armonizar los planes de desarrollo nacionales y territoriales no se cumplirían ni a corto ni mediano plazo; la reducción de los costos fiscales no tendría ningún impacto en las finanzas públicas sino después de varios años, teniendo en cuenta que sería necesario planear en un espacio de tiempo muy reducido dos o tres procesos electorales; mientras que la planeación económica en ámbito territorial por períodos de dos años y medio o de tres, no permite la verdadera ejecución de políticas públicas, y se terminan por convertir en períodos de *tiempo perdido* en el desarrollo territorial y en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Adicionalmente, una solución en este sentido fue la que trajo el constituyente de 2002 (Acto Legislativo 2) a propósito de la ampliación del periodo de las autoridades territoriales de 3 a 4 años, y la experiencia demostró que dicha solución trajo más inconvenientes que ventajas.

Así las cosas, la última solución –prorrogar los periodos de las autoridades territoriales– termina siendo el procedimiento más acorde a las finalidades y propósitos de la unificación de los períodos. Los beneficios políticos, económicos e institucionales son mayores que sus eventuales críticas. Aunado a lo anterior, esta prórroga también tiene beneficios fiscales, teniendo en cuenta el alto valor que tienen las elecciones y más aún para elegir unas autoridades por un período tan corto.

#### 8. Listas cerradas

De otro lado, el Acuerdo Final con las FARC dispuso la necesidad de adelantar reforma a la organización electoral, buscando transparencia, autonomía, modernidad y mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones. Con este objetivo, se acordó la creación de una Misión Electoral Especial (MEE).

Retomando lo propuesto por esta Misión, en el presente proyecto se incluye la obligación de los partidos de inscribir listas cerradas, eliminando la posibilidad a las organizaciones políticas de presentar listas de candidatos a corporaciones públicas mediante el sistema del voto preferente o “listas abiertas”. De acuerdo con lo afirmado por MEE, las listas abiertas han contribuido a la personalización de la política, al debilitamiento de

los partidos políticos y han dificultado el control a las campañas políticas debido a su gran número y dispersión. Expresamente, la Misión estableció:

*Se recomienda abandonar el uso del voto preferente en las listas y que los partidos presenten listas cerradas y bloqueadas. Tal como se señaló, la utilización del voto preferente “o listas abiertas” atentan contra la organización interna de los partidos.*

(...)

*Las listas cerradas y bloqueadas buscan generar una lógica de representación de proyectos colectivos en los que se fomenta a los electores. Para poder competir y diferenciarse unos de otros, las organizaciones políticas tendrán que recurrir a sus propias reputaciones, es decir, deberán desarrollar programas propuestas y mensajes de amplio alcance que sean atractivos y convincentes para los votantes. (...) Al mismo tiempo, se desencadenarían procesos internos para la selección de los miembros de la lista que, a su vez, tendrán una campaña a nombre del partido con la expectativa de maximizar el número de votos que obtienen y, consecuentemente, el número de curules que puedan lograr.*

(...)

*Un efecto adicional, que no es menor, es que el uso de listas cerradas y bloqueadas reduce dramáticamente el costo de las campañas al Senado. Como ya se indicó, con el sistema de voto preferente que opera actualmente cada miembro de una lista debe emprender y buscar la financiación de su propia campaña. ... Para la autoridad electoral, controlar que el desarrollo y, en particular, la financiación de hasta cien campañas individuales por partido se desarrollen de acuerdo con las normas consagradas en la Constitución y en la ley es una tarea prácticamente imposible, lo cual constituye un riesgo enorme que facilita el ingreso de dineros de procedencia ilegítima o ilegal a las campañas (subrayado fuera del original).*

Se considera conveniente establecer las listas cerradas para la presentación de candidatos en todas las corporaciones públicas. Este mecanismo contribuye al fortalecimiento de los partidos y movimientos con personería jurídica y sin duda contribuye al mejoramiento del sistema democrático. Ello va acompañado con el establecimiento de temas relacionados con la democracia interna, específicamente, la realización de consultas internas de los partidos y movimientos políticos para la elaboración de las listas cerradas, ello permite partidos cohesionados y con una representación clara ideológica frente a la ciudadanía.

Otras virtudes de este procedimiento son: mayor control en los asuntos financieros de las campañas, reducción del gasto en las campañas y generación de diferenciación ideológica de los partidos y movimientos políticos.

De esta manera, el artículo séptimo del proyecto modifica el artículo 262 superior, estableciendo expresamente la obligación de las organizaciones de

presentar listas cerradas y la realización de consultas internas para su elaboración.

### VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el **Proyecto de Acto Legislativo número 105 de 2018 Cámara**, por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el período de mandato, **acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 140 de 2018**, por el cual se reforma el artículo 261 y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

  
JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS  
Representante a la Cámara  
Ponente Coordinador

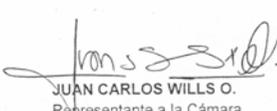
  
JUAN CARLOS RIVERA PEÑA  
Representante a la Cámara  
Ponente Coordinador

JOSE JAIME USCATEGUI P.  
Representante a la Cámara

JORGE ELIECER TAMAYO M.  
Representante a la Cámara

HARRY GIOVANNY GONZALEZ  
Representante a la Cámara

JULIAN PEINADO  
Representante a la Cámara

  
JUAN CARLOS WILLS O.  
Representante a la Cámara

JUANITA GOEBERTUS  
Representante a la Cámara

ANGELA MARIA ROBLEDO  
Representante a la Cámara

LUIS ALBERTO ALBAN  
Representante a la Cámara

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 105 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL NÚMERO 140 DE 2018 CÁMARA

*por el cual se reforman los artículos 261 y 262 se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 261 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 261.** La elección del Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con otra elección. La elección de Congreso se hará en la misma fecha de las autoridades departamentales y municipales.

*La elección de cargos uninominales: Presidente y Vicepresidente, se realizará el segundo domingo del mes de mayo. La elección de los miembros de corporaciones públicas, a saber: Congreso, Asambleas, Concejos y JAL, y los Gobernadores y*

*Alcaldes se hará en fecha separada al del Presidente y Vicepresidente y recaerá el segundo domingo del mes de marzo.*

*Los periodos de las autoridades departamentales y municipales concordarán con las autoridades nacionales. Los miembros de corporaciones públicas, los Gobernadores y Alcaldes iniciarán su periodo cada 20 de julio, mientras, el Presidente y Vicepresidente lo harán el 7 de agosto.*

Artículo 2°. El artículo 262 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 262.** Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.

Las listas serán cerradas y bloqueadas. La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley. En la conformación de las listas se observarán, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad.

Artículo 3°. La Constitución Política tendrá un artículo nuevo transitorio, así:

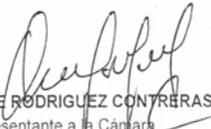
**Artículo transitorio.** Los períodos de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles cuya elección o designación, según sea el caso, se efectuó antes de la vigencia del presente Acto Legislativo, así como de los designados con posterioridad a esa fecha, continuarán en sus funciones hasta el 19 de julio de 2022. Sus sucesores se elegirán en el año 2022 para el período constitucional, que iniciará el 20 de julio de ese año.

*En todo caso, los períodos de Gobernadores y Alcaldes deberán coincidir con el del Presidente de la República.*

Artículo 4°. *Vigencia.* El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.

Cordialmente,

Cordialmente,

  
JAIMÉ RODRIGUEZ CONTRERAS  
Representante a la Cámara  
Ponente Coordinador

  
JUAN CARLOS RIVERA PEÑA  
Representante a la Cámara  
Ponente Coordinador

JOSE JAIME USCATEGUI P.  
Representante a la Cámara

  
JORGE ELIECER TAMAYO M.  
Representante a la Cámara

HARRY GIOVANNY GONZALEZ  
Representante a la Cámara

JULIAN PEINADO  
Representante a la Cámara

  
JUAN CARLOS WILLIS O.  
Representante a la Cámara

JUANITA GOEBERTUS  
Representante a la Cámara

ANGELA MARIA ROBLEDO  
Representante a la Cámara

LUIS ALBERTO ALBAN  
Representante a la Cámara

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA NEGATIVA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 066 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.*

En atención a la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, presento **informe de ponencia negativa** para el **Proyecto de Acto Legislativo número 066/2018 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable, atendiendo las siguientes consideraciones.

### I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 1° de agosto de 2018 se radicó el proyecto de acto legislativo en cuestión de la autoría de los Representantes a la Cámara Martha Patricia Villalba Hodwalker, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Harry Giovanni González García, Jhon Arley Murillo Benítez, Silvio José Carrasquilla Torres, José Gabriel Amar Sepúlveda, Emeterio José Montes de Castro, Erasmo Elías Zuleta Bechara, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Sara Helena Piedrahíta Lyons, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Andrés David Calle Aguas, Felipe Andrés Muñoz Delgado, Adriana Magali Matiz Vargas, Germán Alcides Blanco Álvarez, Jaime Felipe Lozada Polanco, Élbort Díaz Lozano, Alfredo Ape Cuello Baute, José Luis Pinedo Campo, Yamil Hernando Arana Padauí, Faber Alberto Muñoz Cerón, Kelyn Johana González Duarte, Harold Augusto Valencia Infante, Óscar Tulio Lizcano González, John Jairo Hoyos García, Alonso José del Río Cabarcas, Astrid Sánchez Montes de Oca, John Jairo Cárdenas Morán, Rodrigo Arturo Rojas Lara, Mónica Liliana Valencia Montaña, Mónica María Raigoza Morales, Karina Estetanía Rojano Palacio; honorable Senador Berner León Zambrano E.

El 22 de agosto de 2018 fueron designados por la Mesa directiva como ponentes los Representantes a la Cámara Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Harry González, Erwin Arias, Álvaro Prada, Adriana Matiz, Germán Navas, Ángela María Robledo,

Juanita Goebertus Estrada y Luis Alberto Albán Urbano.

El 7 de septiembre del año en curso fue solicitada la realización de una audiencia pública que se agendó y se realizó el día 19 de septiembre y contó con la participación de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y la Comisión Colombiana de Juristas.

## II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El proyecto de acto legislativo busca eliminar la prohibición de pena de prisión perpetua contenida en el artículo 34 de la Constitución con el fin de permitir que los delitos de homicidio doloso, feminicidio, secuestro y acceso carnal violento cometidos contra menores de 14 años o contra menores de 18 años con discapacidad física y/o mental puedan ser sancionados con dicha pena.

## III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR

El punto de partida de los autores es el reconocimiento de la vulneración de los derechos de los niños y las niñas. En primer lugar, se refieren a la aportada por la organización Save the Children en el sentido de evidenciar que Colombia se encuentra en el lugar 118 dentro de un ranking de 172 países que *menos respetan los derechos de la niñez*. Adicionalmente, señalan que entre 2005 y 2015 los delitos contra la integridad y formación sexual contra menores aumentaron.

Seguido, reconocen que la prohibición de prisión perpetua se previó en la Constitución de 1991 como una garantía penal. No obstante matizan dicha afirmación haciendo alusión a normas contenidas en el Estatuto de Roma que permite la prisión perpetua como una sanción a imponer frente a crímenes internacionales.

Finalmente enfatizan el carácter distintivo de la medida propuesta respecto a iniciativas anteriores, en el sentido en que se permite la revisión de la sanción de prisión perpetua de acuerdo a las condiciones que fije el legislador. Concluyen que, por tanto, no se estaría ante una sustitución de la Constitución.

## IV. CONSIDERACIONES DE LOS PARTICIPANTES EN LA AUDIENCIA PÚBLICA

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec): El Inpec en su intervención se refirió a dos aspectos, i) fines de la sanción penal y ii) la progresividad del sistema penitenciario. Respecto al primer asunto, el Inpec señaló que las funciones de la pena son protectora, preventiva y, principalmente, resocializadora. Añaden que de acuerdo con las normas mínimas para el tratamiento de reclusos dadas por Naciones Unidas, la resocialización es el conjunto de medidas propuestas a las personas privadas de la libertad para trabajar sobre su propia reparación, inculcándoles la voluntad de vivir conforme a la ley con miras a cambiar el comportamiento en el futuro. En tal sentido, señalan,

la misión del Inpec está dirigida a contribuir con el desarrollo y la resignificación de las potencialidades de las personas privadas de la libertad. El fin último de la resocialización, precisan, busca la reinserción del individuo en la sociedad. Por tanto, afirman, que la revisión de la pena a los 30 años implicaría que las personas estuvieran privadas gran parte de su vida lo que obstaculizaría la esperanza de recuperar la libertad y por esa vía del principal incentivo para participar en el tratamiento penitenciario.

Asimismo, señalan que dadas las restricciones del sistema penitenciario, por ejemplo el hacinamiento que asciende al 47,96%, la falta de infraestructura y talento humano, no se cuenta con la capacidad necesaria para atender a la población privada de la libertad con todo lo necesario para proveer una atención integral y una resocialización efectiva. En consecuencia, señalan, que si se aprueba el proyecto de acto legislativo sin atender a las falencias del sistema solo se aumentarían los problemas.

En relación con el segundo aspecto señalan que el tratamiento penitenciario debe ser progresivo en el sentido en que se logre alcanzar una fase que coincida con la vida en libertad y por tanto el proyecto propuesto eliminaría la progresividad, pues se eliminaría la posibilidad de alcanzar la libertad. Concluyen que si bien las cifras de delitos contra los niños y niñas son alarmantes y hay que adoptar medidas de protección, consideran que estas deben ser iniciativas de políticas públicas que permitan la prevención pues una mirada puramente punitiva no es la solución a una problemática social de tal naturaleza.

Defensoría del Pueblo: Consideran que hay que evaluar la eficacia y conveniencia de adoptar medidas legislativas como la propuesta, pues no resultan idóneas para lograr la prevención de los delitos contra menores. Para tal objetivo estructuran su intervención en cuatro elementos. El primer punto está relacionado con la insuficiencia de las medidas de aumento punitivo, donde señalan que el 81% de los casos de violencia sexual contra la niñez son archivados por la imposibilidad de la Fiscalía para ubicar a la víctima o al victimario; esto es particularmente difícil en las violencias de este tipo que ocurren durante el conflicto armado, pues la impunidad alcanza aproximadamente el 97%. Por tanto, concluyen que de nada sirve tener penas severas si el sistema de administración de justicia es incapaz de investigar, juzgar y sancionar a los responsables.

En segundo lugar, la Defensoría del Pueblo señala que es inconveniente adoptar medidas punitivas pues muchos de los ataques a los menores ocurren en el entorno familiar o cercano al menor. En consecuencia, señalan que es más deseable adoptar un enfoque preventivo que siga las recomendaciones del Consejo Superior de Política Criminal donde se incluyen la implementación de programas para que los menores permanezcan en entornos protectores seguros, para enseñar a los niños la autoprotección frente al abuso infantil, así como otras dirigidas a

reconocer la importancia de diagnosticar y tratar las enfermedades mentales y a ofrecer tratamientos médicos y psicológicos a los abusadores.

Tercero, la Defensoría señala que medidas como la propuesta desconocen la dignidad humana y las finalidades de la pena de reinserción social y protección al condenado. Al respecto señalan que dentro del marco constitucional se reconoce que el objetivo de las penas es la resocialización del delincuente, por tanto la prisión perpetua trae consigo la incapacidad resocializadora del sistema penitenciario colombiano.

Por último, la Defensoría del Pueblo señala que la transformación de patrones culturales es indispensable para prevenir la violencia sexual contra menores. Al respecto precisa que es necesario involucrar al sector educación en las medidas preventivas con el fin de invitar a reflexionar en torno a las violencias basadas en género y a brindar herramientas para la autoprotección.

A manera de recomendación la Defensoría hace un llamado a que el legislador fomente medidas con una visión más amplia e integral de la problemática siempre con un enfoque de derechos; reflexione sobre la crisis del sistema de justicia retributiva y propenda por promover modelos de justicia restaurativa; proporcione atención especializada a víctimas y victimarios; y abandone la visión punitivista.

Procuraduría General de la Nación (PGN): Esta entidad consideró que la medida propuesta es un retroceso en la visión humanista de la Constitución pues la política criminal debe tener en cuenta los límites del Estado frente a quien es objeto de su poder de represión. El reconocimiento de dichos límites implica no admitir penas crueles o inhumanas, pues es necesario garantizar la protección del principio de dignidad humana. Adicionalmente, señala respecto a la eficacia de la pena que no hay evidencia sobre la disminución de la delincuencia por la existencia de penas severas; asimismo, señalan que no se logra una adecuada resocialización y por tanto concluye que hay que evitar el punitivismo pues resulta más efectivo enfocarse en la prevención de estos delitos.

Comisión Colombiana de Juristas (CCJ): La CCJ intervino en el sentido de precisar varios elementos constitucionales y de derecho internacional. En

primer lugar, se refieren al principio de dignidad humana como un elemento definitorio de la Constitución Política y al respecto señalan que la dignidad es un derecho fundamental, un principio y un valor. La dignidad humana, de acuerdo con la Corte Constitucional, tiene un valor absoluto en nuestro ordenamiento jurídico, por tanto no puede ser limitado por otros derechos bajo ningún argumento, en ninguna circunstancia y bajo la aplicación de ninguna doctrina jurídica o filosófica. Como resultado, precisan, el Congreso no podría reformar el pilar de la dignidad humana sin caer en la sustitución de la Constitución.

En segundo lugar, señalan que la indefinición de la sanción penal desconoce los principios de retribución justa, prevención y resocialización que deben cumplir las sanciones penales. Sobre este punto señalan que solamente las sanciones que cumplan con el objetivo de resocialización serían compatibles con los derechos humanos y el reconocimiento de estos en instrumentos del bloque de constitucionalidad.

En relación con el anterior punto, en tercer lugar señalan que la pena de prisión perpetua implica un desconocimiento de las normas de *ius cogens* que prohíben la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Dichas normas han sido codificadas en distintos instrumentos de derechos humanos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, entre otros.

Por último, se refieren a los argumentos que presentan los autores en la exposición de motivos relacionados con el artículo 77 del Estatuto de Roma como el instrumento que ya habría habilitado la existencia de la pena de prisión perpetua en Colombia. Sobre este punto precisan que la pena de prisión perpetua es una excepción a la regla general que impone un límite de años a la sanción.

## V. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

El presente proyecto de acto legislativo contiene una iniciativa que es altamente inconveniente por diversas razones. La medida propuesta ha sido presentada en varias ocasiones pero no ha logrado contar con éxito. Esto evidencia que en el trámite legislativo se ha puesto de presente su inconveniencia y por tanto los autores han retirado la iniciativa o ha sido archivada.

IDENTIFICACIÓN A. L.	AUTOR (ES)	RAZÓN DE HUNDIMIENTO
P. A. L. 55 DE 2017 C	Efraín Antonio Torres M. (P. de la U); Silvio Carrasquilla (P. Liberal); José Mizger Pacheco (Opción Ciudadana); Candelaria Rojas (Opción Ciudadana); Martha Villalba Hodwalker (P. de la U); Jack Housni Jaller (P. Liberal); Fernando de la Peña (Op. Ciudadana); Antenor Durán (AICO); Franklin del Cristo (Op. Ciudadana); Luis Urrego (Conservador Colombiano)	Retirado por el Autor.

IDENTIFICACIÓN A. L.	AUTOR (ES)	RAZÓN DE HUNDIMIENTO
A. L. 240/2017 C	<p>Honorable Representante Jaime Buenahora Febres, Honorable Representante Tatiana Cabello Flórez, Honorable Representante Víctor Javier Correa Vélez, Honorable Representante Marta Cecilia Curi Osorio, Honorable Representante Fernando de la Peña Márquez, Honorable Representante Jack Housni Jaller, Honorable Representante José Carlos Mizger Pacheco, Honorable Representante Jhon Eduardo Molina Figueredo, Honorable Representante Sara Helena Piedrahíta Lyons, Honorable Representante Efraín Antonio Torres Monsalvo, Honorable Representante Luis Fernando Urrego Carvajal, Honorable Representante Martha Patricia Villalba Hodwalker</p>	Archivado
A. L. 223/2018 C	<p>Honorable Representante Efraín Antonio Torres Monsalvo, Honorable Representante Hernando José Padauí Álvarez, Honorable Representante Martha Patricia Villalba Hodwalker, Honorable Representante Eduardo José Tous de la Ossa, Honorable Representante Cristóbal Rodríguez Hernández, Honorable Representante Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Honorable Representante Carlos Arturo Correa Mojica, Honorable Representante Nery Oros Ortiz, Honorable Representante Jhon Eduardo Molina Figueredo, Honorable Representante Alfredo Guillermo Molina Triana, Honorable Representante Fernando de la Peña Márquez, Honorable Representante Nicolás Daniel Guerrero Montaña, Honorable Representante Juan Felipe Lemos Uribe,</p> <p>Honorable Representante León Darío Ramírez Valencia, Honorable Representante Christian José Moreno Villamizar, Honorable Representante Sara Helena Piedrahíta Lyons</p>	Archivado
A. L. 029/2015 C	<p>Honorable Representante Óscar Fernando Bravo Realpe, Honorable Representante Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Honorable Representante Jairo Enrique Castiblanco Parra, Honorable Representante Carlos Arturo Correa Mojica, Honorable Representante Marta Cecilia Curi Osorio, Honorable Representante Alexánder García Rodríguez, Honorable Representante Nery Oros Ortiz, Honorable Representante Ana María Rincón Herrera, Honorable Representante Efraín Antonio Torres Monsalvo, Honorable Representante Eduardo José Tous de la Ossa, Honorable Representante Albeiro Vanegas Osorio, Honorable Representante Martha Patricia Villalba Hodwalker, Honorable Representante Bérrer León Zambrano Eraso</p>	Archivado

IDENTIFICACIÓN A. L.	AUTOR (ES)	RAZÓN DE HUNDIMIENTO
A. L. 214/2015	Honorable Representante Wílmer Ramiro Carrillo Mendoza, Honorable Representante Jairo Enrique Castiblanco Parra, Honorable Representante Carlos Arturo Correa Mojica, Honorable Representante Sandra Liliana Ortiz Nova, Honorable Representante Ana María Rincón Herrera, Honorable Representante Jorge Enrique Rozo Rodríguez, Honorable Representante Efraín Antonio Torres Monsalvo, Honorable Representante Martha Patricia Villalba Hodwalker, Honorable Representante Bérrer León Zambrano Eraso	Archivado

En vista de que el contenido es el mismo y de que persiste la ausencia de diagnóstico y evidencia que permita concluir que la pena de prisión perpetua es efectiva para proteger a los menores, los riesgos de los efectos no previstos, la inconveniencia y los elementos inconstitucionales permanecen.

Las intervenciones en la audiencia pública dan cuenta de varios elementos a tener en mente al momento de considerar medidas penales como la propuesta y que permiten concluir que es una medida desfavorable que debe ser rechazada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Para desarrollar la idea anterior aportaré tres grupos de argumentos. El primero que tiene que ver con asuntos de política criminal, el segundo se refiere a la valoración constitucional de la propuesta y el último se relaciona con la evaluación del proyecto a la luz de los estándares internacionales.

**1. Política criminal:** en concepto previo a propósito de un proyecto de acto legislativo que tenía el mismo objeto que el PAL 066/18C, el Consejo Superior de Política Criminal<sup>1</sup> señala que los estudios empíricos sobre penas severas (como prisión perpetua y pena capital) que buscan un efecto disuasorio evidencian serias dudas sobre su efectividad; los estudios sugieren que en tanto las razones subjetivas que mueven a cometer los delitos no dependen de la amenaza estatal, la imposición de penas severas no está directa ni necesariamente ligada con mayor disuasión de no cometer los delitos (pp. 62). Contrario a esto, algunos estudios sugieren que el efecto que se genera como resultado de la imposición de penas tan severas, y que tampoco fue tenido en cuenta como un efecto de la medida propuesta, es el de “brutalización” que más que enviar el mensaje de disuasión lo que transmite es un mensaje de venganza que puede incrementar la violencia.

Por otra parte, el proyecto tampoco responde a un diagnóstico fundado en evidencia que permita

concluir que la mejor forma para contrarrestar los delitos graves contra menores es la medida propuesta. El incremento en los números de delitos contra menores no es prueba suficiente para concluir que la forma de reducirlos es con sanciones más severas pues no se demuestra, con otras experiencias o evidencia para Colombia, que hay una relación directa entre aumento de delitos y la severidad de las sanciones.

Asimismo, los autores obvian analizar el impacto que la medida tendría en el sistema judicial. Por un lado, no consideran el impacto en la capacidad de investigación judicial y del sistema penitenciario y carcelario. El proyecto sugiere una medida que, en términos de funcionamiento del sistema judicial y de respuesta a las necesidades jurídicas de la población, causaría más dificultades que ventajas, pues a hoy, como lo señala la Defensoría del Pueblo, hay archivo en el 81% de los casos de violencia sexual contra menores. La precaria situación carcelaria (frente a la cual se declaró un Estado de Cosas Inconstitucional), la impunidad, la poca capacidad de policía judicial, entre otros, son aspectos que deben considerarse, especialmente teniendo en cuenta que el objetivo es ofrecer una medida que de manera efectiva proteja los derechos de los menores.

Adicionalmente, el proyecto deja totalmente de lado una aproximación preventiva de la política criminal que de manera más efectiva podría proteger los derechos de los menores, pues apuntaría a evitar la comisión de los delitos, esto sin que signifique abandonar el enfoque represivo. Esto se refleja también en que dentro de los efectos que no fueron previstos por los autores se incluye las nuevas conflictividades que surgen tras activar el aparato judicial penal. La violencia sexual contra menores generalmente ocurre dentro del hogar<sup>2</sup> esto hace que la confrontación producto de la denuncia cause conflictividades dentro de los hogares que no pueden ser tramitadas por la justicia penal.

<sup>1</sup> Estudio del Consejo Superior de Política Criminal relacionados con cuatro (4) propuestas legislativas de intervención sobre las agresiones sexuales que afectan a los niños, niñas y adolescentes en Colombia <http://www.politicacriminal.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=ZFBh5M-8wDIY%3D&portal id=0>

<sup>2</sup> ¿Por qué en Colombia aumentan las cifras de violencia contra menores? <https://latinamericanpost.com/es/21159-por-que-en-colombia-aumentan-las-cifras-de-violencia-contra-menores>

2. Análisis constitucional: la Constitución de 1991 representó la modernización del constitucionalismo en Colombia y con ello la apuesta por una humanización del derecho. El carácter normativo del nuevo texto constitucional, sumado a una amplia carta de derechos permitió una transformación de la aproximación de los ciudadanos al ordenamiento constitucional. En tal sentido, el reconocimiento de derechos y garantías permitió que los ciudadanos adquirieran un rol más activo respecto al Estado, pues no son solamente sujetos de la autoridad estatal, sino sujetos de derechos.

En tal sentido, las garantías penales son un componente fundamental de esta modernización y transformación constitucional, pues representan una aproximación más humanista respecto a la capacidad represora del Estado. Las garantías penales buscan, entre otras cosas, garantizar la dignidad humana como elemento medular de la Constitución de 1991<sup>3</sup> y elemento esencial para garantizar el respeto, garantía y protección de los derechos humanos. La relación entre las garantías penales y la dignidad humana se da en términos de la racionalización y proporcionalidad de las sanciones, y del respeto de los procesados y condenados como sujetos que, a pesar de la comisión de delitos, deben ser protegidos por el Estado pues los individuos son el eje de su accionar. Por tanto, afectar el pilar de dignidad humana al incluir una modificación que la restringe de manera desproporcionada<sup>4</sup> para las personas condenadas a pena privativa de la libertad sustituye la Constitución y por lo tanto se excederían las competencias de constituyente derivado del Congreso de la República.

En esta misma lógica anular la función resocializadora de la pena elimina el componente que permite la compatibilización de las sanciones penales con los derechos humanos. Conforme a lo que señaló la CCJ a partir de consideraciones de la Corte Constitucional<sup>5</sup>, el objeto del derecho penal en un Estado Social de Derecho no es excluir al delincuente, sino buscar su reinserción. En consecuencia, la eliminación de la prohibición de prisión perpetua elimina de plano la posibilidad de resocialización y por tanto contradice toda la inspiración de las garantías penales contenidas en la Constitución.

3. Marco internacional: Los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos contienen disposiciones claramente dirigidas a humanizar las penas, en particular, a enfatizar el objetivo resocializador de la pena. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos precisan que la resocialización es un fin de la pena y por tanto, es una obligación del Estado. A esto se suma la prohibición de tratos crueles, inhumanos o

degradantes, categoría en la que está incluida una pena tan severa que restringe de por vida el derecho a la libertad de los infractores; en este sentido incluyen disposiciones la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas frente a la tortura y a otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

El sistema universal e interamericano de protección de derechos humanos, además de las disposiciones anteriores, tiene una orientación humanista que pretende garantizar en la mayor medida posible las libertades de los individuos. Es en virtud de lo anterior que, por ejemplo, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos el principio de interpretación y regulación *pro homine*, prevalente en la aplicación de normas de Derechos Humanos, reconoce las limitaciones razonables a los derechos, pero exige que las restricciones de los derechos sean mínimas pues debe prevalecer la interpretación y la regulación que propenda por el respeto de la dignidad humana.

Adicionalmente, los autores señalaron que la pena de prisión perpetua es admisible en virtud del Estatuto de Roma, sin embargo hay que precisar algunos elementos en ese sentido. El artículo 77 del Estatuto de Roma contiene una excepción a la regla general sobre las sanciones que es la limitación temporal. Dicha excepción se da en el marco de las consideraciones de la gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado. Sin embargo, en virtud de la objeción de varios estados, contrario a señalar que las disposiciones del artículo 77 sobre pena de prisión perpetua es la regla, se precisó que dicha medida queda circunscrita a la legislación de los estados. Al respecto, la Corte Constitucional<sup>6</sup> señaló que, si bien el Estatuto de Roma está ratificado internamente, las disposiciones del artículo 77 no obligan a los jueces a imponer penas de prisión perpetua. En consecuencia, el reconocimiento del Estatuto de Roma de permitir la imposición de pena de prisión perpetua para crímenes internacionales (crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio) i) debe adecuarse al marco constitucional colombiano en el que la dignidad humana prima como un principio fundante y ii) no obliga a los jueces en lo doméstico.

## VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a los honorables representantes de la Comisión Primera de la Cámara **archivar el Proyecto de Acto Legislativo**

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-143-2005.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-108 de 2017.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-261 de 1996.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-578 de 2002.

número 066 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

Cordialmente,

Juanita Goebertus Estrada  
Representante a la Cámara  
Ponente

**CONTENIDO**

Gaceta número 778 - martes 2 de octubre de 2018

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**Págs.**

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 181 de 2018 cámara, por medio de la cual se adoptan normas de Pago en Plazos Justos en el ámbito mercantil y se dictan otras disposiciones en materia de pago y facturación. .... 1

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate en cámara del proyecto de acto legislativo número 105 de 2018 cámara, por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el período de mandato..... 6

Texto propuesto para primer debate al proyecto de acto legislativo número 105 de 2018 cámara acumulado con el número 140 de 2018 cámara, por el cual se reforman los artículos 261 y 262 se dictan otras disposiciones. .... 16

Informe de ponencia negativa al proyecto de acto legislativo número 066 de 2018 cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable. .... 17