

Bogotá D.C., noviembre de 2023

MFCM-297-2023

Honorable Senador
Germán Alcides Blanco Álvarez
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo N° 16 de 2023 Senado **“Por medio del cual se modifica el artículo 179 de la Constitución Política de Colombia y se crea una inhabilidad para ejercer como Senador de la República”**

Reciba un cordial saludo respetado señor presidente,

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, mediante Acta MD-13 del 07 de noviembre de 2023, y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate **al Proyecto de Acto Legislativo N° 16 de 2023 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 179 de la Constitución Política de Colombia y se crea una inhabilidad para ejercer como Senador de la República"** en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto fue presentado el pasado 3 de octubre de 2023 por los honorables senadores Miguel Uribe Turbay, Ciro Ramírez Cortés, Paulino Riascos Riascos, David Luna Sánchez, Juan Pablo Gallo Maya, Carlos Meisel Vergara, Enrique Cabrales, José Vicente Carreño, Germán Blanco Álvarez, Lorena Ríos Cuellar, John Jairo Roldán, Jaime Durán Barrera, Edgar Díaz Contreras, Juan Carlos García Gómez, Laura Fortich, Claudia Pérez Giraldo, Paola Holguín Moreno, Oscar Barreto Quiroga, John Moisés Besaile, Yenny Rozo Zambrano, Juan Carlos Garces Rojas, Humberto de la Calle Lombana, Julio Elías Vidal y Jonatan Pulido Hernández.

Fue radicado en la Comisión Primera el 19 de octubre de 2023, célula legislativa que me designó como ponente el pasado 7 de noviembre mediante el acta MD-13

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Acto Legislativo busca adicionarle un numeral al artículo 179 de la Constitución Política de Colombia para crear una nueva inhabilidad para los candidatos al Senado que, en el momento de su inscripción, o durante su campaña, o en el momento de su elección, estén vinculados por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, con alcaldes de las ciudades categoría especial o gobernadores departamentales.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de Acto Legislativo consta de dos artículos incluida su vigencia. EN el artículo primero se modifica el texto del artículo 179 de la Constitución incluyendo una nueva inhabilidad para los candidatos al Senado:

8. Quienes al momento de su inscripción como candidatos al Senado de la República o en el momento de su elección estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, con alcaldes de las ciudades categoría especial o gobernadores.

IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991 consagró las inhabilidades como requisitos de elegibilidad. Su principal objetivo es garantizar la idoneidad de los candidatos que pretenden hacerse elegir democráticamente. El propósito de las inhabilidades, también, está encaminado a garantizar la transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad del proceso electoral.

Teniendo en cuenta lo anterior, las inhabilidades deben ser entendidas como aquellas circunstancias que impiden una elección o designación en un cargo. En tal sentido, el Consejo de Estado las ha definido como aquellas “restricciones fijadas por el constituyente o el legislador para limitar el derecho de acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas con el fin de rodear de condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad, el acceso a la función pública.”

Si bien las inhabilidades limitan el acceso a los cargos públicos por razones de moralidad, transparencia, imparcialidad e igualdad, es deber señalar que ellas restringen derechos humanos, como lo son los derechos políticos. Estos, tienen su principal protección en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que también ha desarrollado la forma en que pueden ser restringidos, tal y como se explica a continuación.

Para comenzar con nuestro análisis, es preciso recalcar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado a lo largo de su jurisprudencia la teoría según la cual los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental, toda vez que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana, como lo son la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación. Estos derechos, en conjunto, hacen posible la existencia de la democracia.

Aunado a lo expuesto, se tiene que el artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal

e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

Además, el citado artículo prevé la obligación de los estados de garantizar con medidas positivas que toda persona que sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Al respecto, la CIDH ha señalado que “es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”.

Entonces, la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección, siempre y cuando logren obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

Frente a esto último, la CIDH ha manifestado que:

“... el derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos (...).

La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa”

En ese sentido, el inciso segundo del artículo 23 de la Convención Americana establece que la ley de cada estado puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades de los derechos políticos en razón de la “edad, nacionalidad,

residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal” .

Ahora bien, la CIDH se ha manifestado, también, sobre las causales mediante las que se puede restringir el uso de los derechos políticos. Al respecto, ha señalado que:

“... tiene como propósito único – a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales – evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos.”

De lo precitado se puede extraer que, cuando un estado pretenda generar límites frente a los derechos políticos, lo puede hacer, siempre y cuando estas restricciones no sean desproporcionadas e irrazonables. En ese orden de ideas, es posible concluir que la inhabilidad que se pretende adicionar al artículo 179 es una restricción al ejercicio y goce de los derechos políticos proporcional y razonable, toda vez que se busca garantizar la transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad del proceso democrático electoral, así como se pretende evitar la concentración del poder en un solo grupo de familiares, tal y como se pasa a explicar en el siguiente acápite.

2. OBJETIVO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El presente Proyecto de Acto Legislativo busca adicionarle un numeral al artículo 179 de la Constitución Política de Colombia para crear una nueva inhabilidad para los candidatos al Senado que, en el momento de su inscripción, o durante su campaña, o en el momento de su elección, estén vinculados por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil. con alcaldes de las ciudades categoría especial o gobernadores departamentales.

La finalidad de esta nueva causal de inhabilidad radica en evitar la acumulación de poder un solo grupo familiar. Así pues, lo que se pretende es eliminar la posibilidad de ejercer como senador de la República para la persona perteneciente a un mismo núcleo familiar en el cual uno de sus miembros sea alcalde o gobernador.

De hecho, la Constitución y la ley prevén una inhabilidad similar para candidatos a la Cámara de Representantes, así como para candidatos a Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. Los únicos que se habían visto beneficiados con su exclusión de esta restricción eran los candidatos al Senado de la República quienes, aun teniendo familiares alcaldes de los distintos municipios categoría especial, o familiares ejerciendo como gobernadores de distintos departamentos, lanzaban su candidatura y obtenían muchos de sus votos, por no decir la mayoría, en los lugares de influencia de sus parientes.

Esta situación, indiscutiblemente, genera una desigualdad total entre los aspirantes al Senado de la República, pero no solo eso, además, crea una serie de dudas sobre la transparencia, imparcialidad y moralidad del proceso democrático electoral, que debe ser subsanada para evitar una inestabilidad en los procesos electorales.

Ahora bien, ¿por qué se pretende generar la inhabilidad solo para candidatos que tengan vínculos entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, con alcaldes de las ciudades categoría especial y gobernadores departamentales?

Se pretende generar la inhabilidad solo en los municipios indicados por dos criterios: su número de habitantes y sus ingresos corrientes de libre disposición. Al respecto, el artículo 1 de la Ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 1- Categorización presupuestal de los departamentos. En desarrollo del Artículo 302 de la Constitución Política, teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación, establece la siguiente categorización para los departamentos:

Categoría especial. Todos aquellos departamentos con población superior a dos millones (2.000.000) de habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales.

Como se puede observar de la precitada norma, los municipios categoría especial tienen una importancia económica y poblacional que puede llegar a influir en unas elecciones democráticas. Su censo electoral es mayor al de los demás municipios y los recursos que manejan los gobernantes hace que la capacidad de intervenir a favor de uno u otro candidato sea mayor.

En el caso de los gobernadores departamentales ocurre lo mismo, con el agravante de que su núcleo de influencia es mucho mayor. Por lo tanto, se torna imperioso crear una disposición que limite la injerencia de los gobernadores y alcaldes en las elecciones al Senado de la República, como ya se hizo con las elecciones a la Cámara de Representantes.

Lo que viene de explicarse, indiscutiblemente, genera una desigualdad total entre los aspirantes al Senado de la República, y debe ser regulado. Y es que tal acumulación de poder genera una serie de dudas sobre la transparencia, imparcialidad y moralidad del proceso democrático electoral, que debe ser subsanada para evitar una inestabilidad en futuros procesos electorales

En consecuencia, lo que pretende este Proyecto es impedir que la influencia sobre el electorado proveniente del poder territorial se pueda utilizar en beneficio de los parientes o allegados de los alcaldes y gobernadores, pues tal circunstancia empañaría el proceso político-electoral, quebrantando la igualdad de oportunidades de los candidatos.

DISPOSICIONES NORMATIVAS

En el articulado del Proyecto de Acto Legislativo se adiciona un nuevo numeral al artículo 179 de la Constitución Política de Colombia, para crear una nueva inhabilidad destinada a los candidatos al Senado de la República que en el momento de su inscripción, o durante su campaña, o en el momento de su elección, estén vinculados con alcaldes de las ciudades categoría especial o gobernadores departamentales, por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil:

“8. Quienes al momento de su inscripción como candidatos al Senado de la República o en el momento de su elección estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, con alcaldes de las ciudades categoría especial o gobernadores.”

3. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan

ARTICULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

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

nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública

LEY 5 DE 1992

ARTÍCULO 279. Concepto de inhabilidad. Por inhabilidad se entiende todo acto o situación que invalida la elección de Congresista o impide serlo.

“ARTICULO 280. Casos de inhabilidad. No podrán ser elegidos Congresistas:

1. Quienes hayan sido condenados, en cualquier época, por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
2. Quienes hayan ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección.
3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones para fiscales, dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección.
4. Quienes hayan perdido la investidura de Congresista.
5. Quienes tengan vínculo por matrimonio o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.
6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.
7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos de nacimiento.
8. Quienes sean elegidos para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden con el tiempo, así sea parcialmente.

Salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente.

Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco con las autoridades no contemplados en estas disposiciones. Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5.

V. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

ARTICULO 13. *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan

ARTICULO 40. *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

- 1. Elegir y ser elegido.*
- 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*
- 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.*
- 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.*

5. *Tener iniciativa en las corporaciones públicas.*
6. *Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.*
7. *Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.*

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública

LEY 5 DE 1992

ARTÍCULO 279. Concepto de inhabilidad. Por inhabilidad se entiende todo acto o situación que invalida la elección de Congresista o impide serlo.

ARTICULO 280. Casos de inhabilidad. No podrán ser elegidos Congresistas:

1. *Quienes hayan sido condenados, en cualquier época, por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.*
2. *Quienes hayan ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección.*
3. *Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones para fiscales, dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección.*
4. *Quienes hayan perdido la investidura de Congresista.*
5. *Quienes tengan vínculo por matrimonio o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.*
6. *Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil y se inscriban por el mismo partido, movimiento o*

grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.

7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos de nacimiento.

8. Quienes sean elegidos para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden con el tiempo, así sea parcialmente.

Salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente.

Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco con las autoridades no contemplados en estas disposiciones. Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5.

VI. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, resulta pertinente manifestar que el proyecto de ley no genera impacto fiscal alguno, en tanto, busca crear una nueva inhabilidad para los candidatos al Senado que, en el momento de su inscripción, o durante su campaña, o en el momento de su elección, estén vinculados por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil. con alcaldes de las ciudades categoría especial o gobernadores departamentales.

VII. CONFLICTO DE INTERESES

El presente Proyecto de Acto Legislativo es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente Proyecto de Acto Legislativo, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia y en consecuencia solicito a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 16 de 20223 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 179 de la Constitución Política de Colombia y se crea una inhabilidad para ejercer como Senador de la República" según el texto original del proyecto radicado.

Cordialmente,



MARIA FERNANDA CABAL MOLINA

Senadora de la República