

Bogotá D.C., enero 24 de 2017

Señores
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
Avenida Calle 26 # 51-50 - CAN
Ciudad

Asunto: Inscripción de mecanismo de participación ciudadana. Consulta popular de origen ciudadano
“Consulta Popular Anticorrupción”.

Respetados,

Nosotros, **Claudia López** (Vocera), **Antonio José Navarro**, **Angélica Lizbeth Lozano**, **Antonio Sanguino**, **Rodrigo Romero**, **Jaime Navarro** y **Ángela María Robledo**, integrantes del Comité promotor de conformidad con la Ley Estatutaria 1757 del año 2015 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática", acudimos ante usted para solicitar la inscripción de la consulta popular de origen ciudadano **“Consulta Popular Anticorrupción”**, para que, según los tiempos y requisitos estipulados en la ley, se expidan los actos necesarios para iniciar con el proceso de recolección de apoyos ciudadanos contemplado en la norma.

IDENTIFICACIÓN DEL COMITÉ PROMOTOR

Claudia López (Vocera)

C.C. 51.992.648 de Bogotá D.C.
Dirección: Cra 7 #8 - 68 -Oficina 228
Email: cnlopez88@gmail.com /
clopezsenado10@gmail.com
Celular: 3176488567

Antonio José Navarro

C.C. 14.948.629 de Cali
Dirección: Cra 7 #8 - 68 -Oficina 305

Angélica Lizbeth Lozano

C.C. 52.268.342 de Bogotá D.C.
Dirección: Cra 7 #8 - 68 -Oficina 333B

Antonio Sanguino

C.C. 77.020.987 de Valledupar
Dirección: Calle 36 #28A-24

Rodrigo Romero

C.C. 13.921.474 de Malaga, Santander
Dirección:Calle 36 #28A-24

Jaime Navarro

C.C. 14.443.742
Dirección: Calle 36 #28A-24

Ángela María Robledo

C.C.24.313.244
Dirección: Cra 7 #8 - 68 -Oficina 209B

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente consulta popular busca poner en consideración de la ciudadanía siete temas de trascendencia nacional con el propósito de adoptar medidas a favor de la transparencia y en contra de la corrupción.

Finalizado el conflicto armado nuestra gran prioridad es domesticar a la clase política y derrotar su corrupción. Esta “Consulta Popular Anticorrupción” busca darle la orden y hacer obligatorio para el próximo gobierno y Congreso la adopción de 7 medidas indispensables para prevenir y castigar duramente a los políticos y contratistas corruptos en todo el país, las cuales se ha negado a adoptar de manera recurrente. Las 7 medidas son:

- (i) Reducir el salario de los congresistas de 40 a 25 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes fijando un tope de 25 Salarios Mínimos Legales Vigentes como máxima remuneración mensual de los Congresistas y altos funcionarios.
- (ii) Implementar que los condenados por corrupción y delitos contra la administración pública deban cumplir la totalidad de las penas sin reclusión especial, y que el Estado pueda terminar los contratos con ellas y con las personas jurídicas de las que hagan parte, sin indemnización ni posibilidad de volver a contratar con el Estado.
- (iii) Crear la obligación de usar pliegos tipo para todas las entidades públicas y territoriales, para reducir la manipulación de requisitos habilitantes y ponderables, y la contratación a dedo.
- (iv) Realizar audiencias públicas obligatorias para que la ciudadanía y los corporados decidan sobre el desglose y priorización del presupuesto de inversión de la Nación, los departamentos y los municipios, y sobre la rendición de cuentas de la contratación y ejecución.
- (v) Crear la obligación de rendir cuentas anualmente para los congresistas y demás corporados, con información sobre asistencia, iniciativas, votaciones, debates, gestión de intereses particulares o de lobbistas, partidas e inversiones públicas gestionadas y cargos públicos para los que hayan presentado candidatos.
- (vi) Crear la obligación de hacer públicas las declaraciones de bienes, patrimonio, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés para todos los electos mediante voto popular, como requisito para posesionarse y ejercer el cargo, e iniciar de oficio investigaciones penales y aplicar la extinción de dominio al elegido y a su potencial red de testaferros.

(vii) Limitar a máximo 3 períodos la permanencia en las corporaciones: Congreso, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales.

La **consulta popular** es un mecanismo de participación ciudadana muy exigente pero tiene la gran ventaja de que lograda la votación, lo aprobado en la Consulta es de obligatorio cumplimiento. Si el Congreso se niega a aprobar las normas anticorrupción ordenadas por la Consulta, el Presidente de la República puede y debe sacarlas por decreto.

Es necesario implementar estas iniciativas por vía de consulta popular ya que ninguna de ellas ha sido acogida por medio de los mecanismos de ley ordinarios, lo cual justifica que su adopción se realice por medio de la participación democrática, como se explica a continuación.

La consulta popular es el mecanismo adecuado para que el pueblo se pronuncie (Sentencia C-150 de 2015)

El artículo 3 de la Constitución señala que la soberanía está en cabeza del pueblo, de quien emana el poder público. Esta significa que la capacidad para tomar libremente “las principales decisiones políticas que configuran y unifican la comunidad”¹ es responsabilidad del pueblo que puede ejercerla de manera directa o por medio de los representantes que elige, y en todo caso, en las condiciones que la Carta Política ha establecido.

El artículo 40 de la Constitución prevé las formas específicas en las que el pueblo, titular del poder público, participa en la conformación, ejercicio y control del poder político. Según ese artículo los ciudadanos son verdaderos titulares de derechos subjetivos que protegen diferentes modalidades para conformar, ejercer y controlar el poder político materializado en el Estado.

El artículo 40 enuncia (art. 103) los instrumentos que concretan tal derecho: (i) el voto, (ii) el plebiscito, (iii) el referendo, (iv) la consulta popular, (v) el cabildo abierto, (vi) la iniciativa legislativa y (vii) la revocatoria del mandato.

La Constitución contiene varias disposiciones relativas a la consulta popular. Además de la mención general en los artículos 40 y 103 (i) el artículo 104 regula la consulta popular facultativa del orden nacional, (ii) el artículo 105 las consultas populares facultativas del nivel territorial, (iii) el artículo 297 prevé las consultas territoriales obligatorias como condición para decretar la creación de nuevos departamentos, (iv) el artículo 319 se ocupa de las consultas territoriales obligatorias para la conformación de un área metropolitana o para la inclusión de un municipio a una de ellas y (v) el artículo 321 contempla las consultas territoriales obligatorias para la participación de un municipio en una provincia.

Las consultas deben cumplir una serie de reglas de la siguiente manera:

1. Pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional.

La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta (s) de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

¹ Sentencia T-006 de 1992

2. Las materias objeto de consulta popular se encuentran limitadas por la ley.

Así, en primer lugar, sólo pueden ser objeto de consulta las materias que sean de la competencia de la corporación pública correspondiente y, en general de la respectiva entidad territorial (art. 18). También dispone que no pueden ser objeto de consulta popular las materias relativas a asuntos: (i) que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, (ii) presupuestales, fiscales o tributarias, (iii) relativos a relaciones internacionales, (iv) referidos a la concesión de amnistías o indultos y (v) a la preservación del orden público (art. 18). Estas restricciones temáticas exigen, tal y como se señaló respecto del referendo, un control judicial estricto.

3. Considerando su naturaleza, la consulta popular no puede tener por objeto que el pueblo se pronuncie respecto de proyectos de articulado de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones -art. 38-.

Lo que no obsta para que pueda versar sobre materias susceptibles de ser expresados y desarrollados a través de normas jurídicas en actuaciones posteriores de autoridades y órganos competentes.

Así las cosas, la presente consulta cumple con las reglas que ha señalado la jurisprudencia constitucional y la ley, en tanto 1) se refiere a preguntas de carácter general sobre asuntos de trascendencia nacional; 2) se refiere a materias cuya iniciativa no está restringida o limitada y 3) indaga sobre materias que deberán ser desarrollados posteriormente en normas jurídicas.

A continuación se explica en detalle cada una de las preguntas que serán objeto de consulta haciendo énfasis en los antecedentes legislativos de cada punto y sus razones de conveniencia.

PREGUNTA 1. REDUCIR EL SALARIO DE CONGRESISTAS Y ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO

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

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

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

El 16 de septiembre de 2015, se presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2015 con el objetivo de incluir un límite constitucional en el literal e, numeral 17 del artículo 150, conforme el cual se fija, mediante ley, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. En este proyecto se propuso incluir un tope constitucional de 30 salarios mínimos a la asignación mensual de los Congresistas. Dicho proyecto fue acumulado el 18 de septiembre del mismo año con el Proyecto de

Acto Legislativo 3 de 2015, en contra de la voluntad de los autores y autoras, incluso acumulando propuestas normativas diferentes, en contravía de la ley 5 de 1992. A su vez el Proyecto de Acto Legislativo 3 de 2015 fue negado por la plenaria del Senado el 12 de diciembre del 2016 y archivado de conformidad con el artículo 157 Ley 5 de 1992.

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

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

B. Motivos que sustentan la propuesta

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

(i) Colombia es uno de los países del mundo con mayor desigualdad en el ingreso. Nuestro país es el sexto en el mundo con el índice de Gini más alto, sólo superado por algunos países de África y por Honduras.²

(ii) En América Latina, actualmente Colombia es el tercer país con la mayor desproporción entre el salario de los Congresistas, altos funcionarios y el salario mínimo.

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

Desigualdad entre la asignación de los miembros del Congreso y el promedio de ciudadanos colombianos

Una iniciativa de este tipo responde a la exigencia manifiesta de la ciudadanía que comprende la desproporción entre el salario de los Congresistas y el salario promedio de los colombianos. El salario

² De acuerdo con las cifras del Banco Mundial, comparando los datos disponibles para 90 países durante los últimos 5 años.

mensual de un congresista en 2016 (\$27.929.064) equivale a 40,5 smlmv de este año (\$689.454). En 2015 un salario mínimo en Colombia fue de \$644.350 (Decreto número 2731 de 2014); sin embargo, según información del DANE, ese mismo año el ingreso promedio de un colombiano fue de \$578.422, cifra menor al salario mínimo durante la misma vigencia en \$65.928. En este sentido el ingreso promedio en un hogar de 4 personas en 2015 fue de \$2.313.688 (DANE, 2015).³

En contraste, la asignación mensual de un Congresista colombiano para el periodo 2015 correspondió a \$25.915.435 pesos (Decreto número 1937 del 2015), lo que equivale a 40,2 SMLMV de 2015, a 44 veces el ingreso promedio de los colombianos ese mismo año y a 11,2 veces el ingreso promedio de un hogar de 4 personas en 2015 (Cuadro 1).

Cuadro 1⁴

Comparación del salario de los congresistas en Colombia con el salario mínimo y el ingreso promedio de los colombianos

	Valor (pesos colombianos)	¿Cuánto representa el salario de un congresista?
Salario mínimo 2015	\$644.350	El salario de un congresista es 40,2 veces este valor
Ingreso promedio per cápita (2014)	\$578.422	El salario de un congresista es 44 veces este valor
Ingreso promedio hogar de 4 personas (2015)	\$2.313.688	El salario de un congresista es 11,2 veces este valor
Salario promedio de un Ministro 2015	\$15.591.621	El salario de un congresista es 1,66 veces este valor

Para 2016 estas diferencias se resaltan con más fuerza teniendo en cuenta que un salario mínimo equivale para este año a \$689.455 (Decreto número 2552 de 2015) lo que significa un aumento de 7% frente al año anterior; mientras que el salario de un congresista durante el mismo año llegó a \$27.929.064 (Decreto número 1056 del 2016), lo que a su vez significa un crecimiento de 7,7% y una relación de 40,5 salarios mínimos. Por su parte, el salario promedio de un ministro también creció en el 7,7% y tiene un valor de \$16.803.090 en 2016.

Colombia es uno de los países más desiguales del mundo con un índice Gini de 0,535 en 2013⁵. Aunque el índice ha tenido una reducción del 4,8% respecto a 2002, esta cifra nos ubica en el Puesto 6 en el ranking de países más desiguales del mundo, solo después de cuatro países africanos y Honduras. En esta medida, a pesar de la gravedad de la desigualdad en Colombia, la brecha entre el

³ Fuente: Elaboración propia con datos del DANE (2015) y cifras oficiales de los decretos.

⁴ Fuente: Elaboración propia con datos del DANE (2015) y cifras oficiales de los decretos.

⁵ Medida indicativa del nivel de distribución de los ingresos en una sociedad.

salario de los ciudadanos y sus representantes (los congresistas) no está acorde con una estrategia de avance hacia una mayor equidad en el ingreso en el país.

La pregunta propuesta también permite cerrar la brecha entre el salario de Congresistas y Ministros, dado que son cargos que requieren perfiles similares. Como puede verse, es muy importante reducir la brecha salarial entre Congresistas, Ministros y ciudadanos, dada la situación de extrema inequidad en el ingreso que ostenta Colombia.

Comparación internacional del salario de los congresistas

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

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

Al hacer una comparación con los demás países de la región, que se muestra en el Cuadro 2, Colombia resulta ser el tercer país de América Latina con la mayor desproporción en la relación entre el salario de los congresistas y el salario mínimo (esta relación se muestra en la columna 5 del Cuadro 2). Como ya se mencionó, el salario de un congresista equivale a 40,5 salarios mínimos de 2016, mientras que el promedio de la región es de 25,7. En esta desproporción Colombia es superada solamente por Brasil y México.

Cuadro 2⁶
Comparación regional de salario de los Congresistas

País (año)	Salario Mínimo Mensual (USD)	Asignación mensual Congresistas (USD)	Asignación mensual Congresistas (Equivalencia en Pesos Colombianos)	¿A cuántos salarios mínimos equivale el salario de un congresista en cada país? (Asignación Congresistas del país/Salario mínimo del país)
México (2016)	121	8.074	23.503.414	66.72
Brasil (2016)	227	10.557	30.731.427	46.5
Colombia (2016)	237	9.591	27.919.401	40.5

⁶ Basado en "Sueldo de congresistas de Colombia, el más alto de la región". *El Colombiano*, 2016. "Cómo está el salario mínimo del país frente a los de la región". *El Tiempo*. 2016. Cálculos propios.

Chile (2016)	356	13.741	40.000.051	38.6
Perú (2016)	234	5.500	16.010.500	23.5
Paraguay (2016)	328	5.927	17.253.497	18
Uruguay (2016)	367	5.405	15.733.955	14.7
Ecuador (2016)	366	5.236	15.241.996	14.3
Bolivia (2016)	237	2.532	7.370.652	12.3
Argentina (2016)	451	2.411	7.018.421	5.34
Venezuela (2016)	15	37.5	109.163	2.5
Promedio	267	6.274	18.262.952	25.73
Promedio sin Venezuela	292	6.897	20.078.331	28.1

Teniendo en cuenta la información del Cuadro 2, la propuesta de límite salarial es más consistente con el promedio del salario de los congresistas de América Latina. Al comparar la asignación percibida por los congresistas de algunos países de la región y teniendo en cuenta las variaciones cambiarias, la asignación final promedio de los congresistas en 2016 (sin incluir Venezuela) corresponde a \$20.541.179.

La presente propuesta de consulta propone un tope de 25 SMLMV, monto que en 2017 equivale a \$18.442.925. Esta asignación, como es evidente, se encuentra más acorde con el promedio de la región que los casi \$29 millones actuales.

Desbalance provocado por el incremento salarial justifica una reducción y fijación de tope

Es necesario establecer un tope al salario de los congresistas y altos funcionarios dado que este ha crecido de manera desproporcionada en los últimos 25 años. Al considerar la variación total de los salarios entre 1992 y 2015, el salario de los miembros del Congreso se ha incrementado en un 3.526,3% mientras que el salario mínimo aumentó un 1.145,9%. De esta manera, en términos porcentuales el aumento para los congresistas fue cerca de 3 veces superior al aumento del salario mínimo en algo más de 20 años.

A la fecha, mientras un congresista con el aumento de salario decretado en 2016 recibe un salario de \$27,9 millones y su salario se aumentó en más de dos millones de pesos (exactamente en \$2.013.629) con respecto al 2015, un trabajador que recibe el mínimo percibe un salario de \$689.455 y su incremento anual fue de \$45.105. Esto implica que tan solo el incremento de \$2.013.629 del salario de un congresista equivale al triple de la totalidad del salario mínimo en 2016 y al 87% del ingreso de un hogar de 4 personas en 2015 (que fue de \$2.313.688, ver Cuadro 1).

En otros términos, el aumento salarial de los congresistas equivale a 44 veces el aumento del salario mínimo. El panorama empeora si se tiene en cuenta que el 48,1% de los trabajadores en Colombia son

informales (y por ende no se ven cobijados por el aumento salarial del mínimo estipulado en la ley) y que, como se señaló antes, el ingreso per cápita promedio mensual no supera un salario mínimo.

Repercusiones presupuestales de la disminución de salarios de altos funcionarios del Estado

La propuesta de esta consulta de fijar la remuneración de los congresistas y Altos funcionarios del Estado en el límite de 25 SMLMV favorece los recursos públicos de la nación, debido no solo a la reducción en el monto salarial de los congresistas, sino también a la consecuente reducción de las demás asignaciones salariales de servidores públicos de altos ingresos estipuladas de acuerdo con este parámetro.

Según el régimen establecido por la Ley 4ª de 1992 ningún funcionario del nivel nacional (con excepción del Presidente de la República, el Cuerpo Diplomático Colombiano y el personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior) podrá tener una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional, por lo tanto, conforme el principio de la igualdad de trato de los altos funcionarios, el régimen salarial vigente hace que aproximadamente 1.920 funcionarios reciban una asignación con estricta proporcionalidad al régimen salarial aplicable a los congresistas.

Puntualmente, como se observa en el Cuadro 3, esta iniciativa implica para el Estado un ahorro de \$10.692.714 en el salario mensual de cada congresista. Este valor multiplicado por 268 congresistas equivale a un ahorro de \$2.865.647.352 mensuales, es decir casi tres mil millones de pesos mensuales. Incluyendo dos primas al año equivalentes a 1,5 salarios, este ahorro equivale a \$38.686.239.252 anuales (equivalentes al 7,7% del presupuesto anual del Congreso en 2016), lo que representa aproximadamente \$154.745 millones de pesos en un período de 4 años, haciendo el cálculo a precios constantes de 2016.

Cuadro 3⁷

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

	Actual (2016)	Con Proyecto	Ahorro de recursos públicos
Asignación Mensual			
Asignación mensual por congresista	27.929.064	17.236.350	10.692.714
Gasto mensual asignaciones Representantes a la Cámara(166 representantes)	4.636.224.624	2.861.234.100	1.774.990.524
Gasto mensual asignaciones Senadores de la República (102 senadores)	2.848.764.528	1.758.107.700	1.090.656.828
Gasto total mensual asignaciones congresistas	7.484.989.152	4.619.341.800	2.865.647.352

⁷ Elaboración propia según asignaciones oficiales.

Primas anuales			
1,5 asignaciones mensuales al año por congresista	41.893.596	25.854.525	16.039.071
Gasto en primas anuales Representantes a la Cámara	6.954.336.936	4.291.851.150	2.662.485.786
Gasto en primas anuales Senadores de la República	4.273.146.792	2.637.161.550	1.635.985.242
Gasto total en primas anuales congresistas (268 congresistas)	11.227.483.728	6.929.012.700	4.298.471.028
Gasto anual (12 asignaciones + primas)			
Gasto anual por remuneración a un congresista	377.042.364	232.690.725	144.351.639
Gasto anual por remuneración Representantes a la Cámara	62.589.032.424	38.626.660.350	23.962.372.074
Gasto anual por remuneración Senadores de la República	38.458.321.128	23.734.453.950	14.723.867.178
Gasto anual por remuneración al total de congresistas	101.047.353.552	62.361.114.300	38.686.239.252
Gasto cuatrienio (a precios constantes de 2016)			
Gasto cuatrienio por remuneración a un congresista	1.508.169.456	930.762.900	577.406.556
Gasto cuatrienio por remuneración Representantes a la Cámara	250.356.129.696	154.506.641.400	95.849.488.296
Gasto cuatrienio por remuneración Senadores de la República	153.833.284.512	94.937.815.800	58.895.468.712
Gasto cuatrienio por remuneración al total de congresistas	404.189.414.208	249.444.457.200	154.744.957.008

Este cálculo del ahorro es una subestimación, pues se obtiene sin tener en cuenta la disminución proporcional que la reducción de la asignación salarial de los congresistas generaría en las demás

asignaciones salariales altas de los servidores públicos del país (únicamente los vinculados a partir de la promulgación de la ley), y en este sentido, el ahorro percibido en realidad sería mayor.

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

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

Esta modificación no implica un cambio constitucional pues el artículo 187 de la Constitución Política se refiere a la regla de aumento de la asignación de los congresistas, sin referirse concretamente al monto, por ello, establecer una remuneración máxima sólo requiere una modificación legal para su implementación.

PREGUNTA 2. CÁRCEL A CORRUPTOS Y PROHIBIRLES VOLVER A CONTRATAR CON EL ESTADO

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

Esta pregunta incluye dos propuestas: **A)** eliminar privilegios de reclusión para los corruptos y, **B)** terminar los contratos con los corruptos.

A. Eliminar privilegios de reclusión para los corruptos

Marco regulatorio actual

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

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

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

Motivos de conveniencia

El marco regulatorio actual es insuficiente

Si bien el Estado Colombiano ha desarrollado distintos esfuerzos por controlar la corrupción en la administración pública mediante el régimen penal como es el caso de la expedición de la ley 1474 del 2011 conocida como “Estatuto anticorrupción” o de la Ley 1778 del 2016 conocida como la “Ley antisobornos”, estos esfuerzos han resultado infructuosos para confrontar de manera efectiva el fenómeno de la corrupción, esto justifica la adopción de medidas como las impulsadas por medio de la presente consulta ciudadana que obliguen a la administración pública a modificar el régimen legal vigente para eliminar la figura de reclusión especial en el caso de delitos contra la administración pública.

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

“luego de tres años de su expedición la Comisión Nacional Ciudadana observa que este instrumento aún no ha sido aprovechado lo suficiente por el Estado e incluso, en algunos casos, no ha logrado cumplir con algunas de las expectativas trazadas al momento de su expedición debido principalmente al bajo alcance de los esfuerzos de difusión y sensibilización sobre el Estatuto, al limitado desarrollo normativo complementario posterior a su aprobación en julio de 2011, y a la necesidad de darle un mayor impulso a la institucionalidad requerida para fortalecer la implementación del Estatuto Anticorrupción”⁸

Al respecto, es pertinente destacar que uno de los aspectos que se ha omitido reglamentar de manera adecuada es la reclusión especial para personas condenadas por delitos contra la administración pública. Si bien fueron excluidos de subrogados penales o mecanismos sustitutos de la pena privativa de libertad, se mantuvo la posibilidad de ser asignado a un sitio de reclusión especial. Esto limita el costo de cometer actos contra la administración pública, hace menos gravosa su condena y disminuye el efecto disuasivo de la pena.

Es evidente la necesidad de aumentar el costo de la comisión de delitos contra la administración pública, no sólo en términos económicos sino también en materia de severidad de la sanción. Al respecto ha conceptualizado la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción:

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

⁸ Primer informe Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción (CNCLC). Julio 2013.

que sobrepase los costos que implica incurrir en el mismo, seguir actuando de manera corrupta en Colombia continuará siendo rentable.”⁹

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

Gran parte de quienes cometen delitos contra la administración pública son beneficiarios de condiciones especiales de reclusión. Según la Fiscalía General de la Nación, entre 2008 y 2015 el 81% de los delitos contra la administración pública estuvieron vinculados directamente con el cohecho, el peculado y la concusión¹⁰. De estos, la conducta más común es la conocida como el “soborno” y tipificada como “cohecho”, fenómeno en el cual servidores públicos reciben beneficios para retardar u omitir un acto propio de su cargo o sus deberes oficiales; o ciudadanos que han dado u ofrecido beneficios para este mismo propósito se ven inmersos en un delito contra la administración pública. Según cifras oficiales, en el mismo periodo de tiempo, 2.458 sanciones penales -43% del total de delitos contra la administración pública- están vinculados al cohecho¹¹.

El segundo fenómeno más frecuente es el peculado, conducta en la cual servidores públicos apropian o usan indebidamente bienes del Estado. Éste representa el 26% de los delitos contra la administración pública, como se observa en la siguiente gráfica:

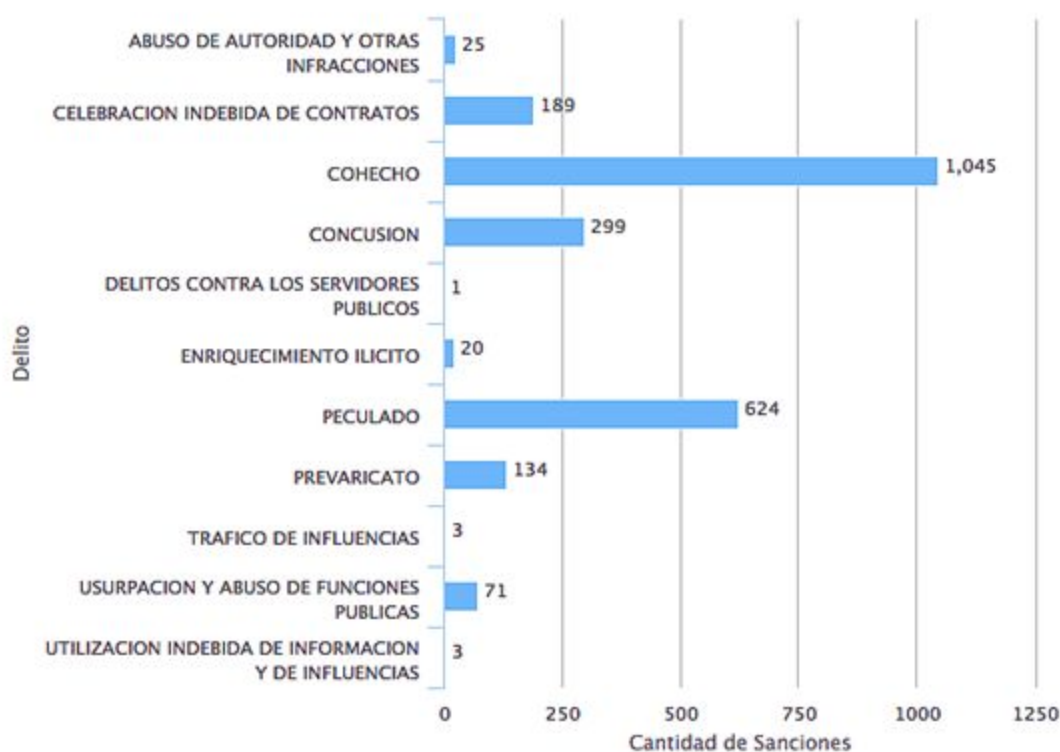
⁹ Primer informe Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción (CNCLC). Julio 2013.

¹⁰ Sistema Penal Oral Acusatorio – SPOA, de la Fiscalía General de la Nación. Periodo: 2008 a 2015. Nota: Se eliminó la omisión del agente retenedor y la violencia contra funcionario público por no tener relación directa con corrupción

¹¹ IBID

Cantidad de sanciones penales por delito

Fuente: Sistema Penal Oral Acusatorio – SPOA – <http://www.anticorruccion.gov.co/>



Fuente: Sistema Penal Oral Acusatorio – SPOA, de la Fiscalía General de la Nación. Periodo: 2008 a 2015.

Nota: Se eliminó la omisión del agente retenedor y la violencia contra funcionario público por no tener relación directa con corrupción

Por otra parte, aunque el daño fiscal se estima en millonarias cifras, los responsables de delitos contra la administración pública no representan una población numerosa para el sistema carcelario ordinario lo cual permite argumentar que su inclusión en el régimen ordinario no comporta un problema respecto de la reclusión carcelaria. Según cifras oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario¹², la población reclusa en establecimientos de la Fuerza Pública asciende a 1.537 personas -1,3% de la población intramuros¹³-. Considerando que de estos, 1.301 corresponde a miembros de las Fuerzas Armadas (84,6%) y solo 236 corresponden a otros ex funcionarios del estado a los cuales van dirigidas las modificaciones producto de esta consulta. Así, es evidente que el número de funcionarios aforados que acceden a condiciones de reclusión especial es mínimo para las proporciones poblacionales que maneja el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y por lo tanto su inclusión en el régimen ordinario no influirá de manera determinante en el índice de hacinamiento carcelario.

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

¹² INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO. Informe Estadístico Noviembre de 2016.

¹³ IBID.

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

El artículo 3a de la Ley 1709 de 2014 "Por medio de la cual se reforman algunos artículos del Código Penitenciario y Carcelario" contempla el principio de enfoque diferencial, reconociendo la existencia de poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, religión u otros, principio que la norma materializa en distintas medidas penitenciarias, entre ellas, las medidas de reclusión especial. Por su parte, el artículo 29 de la misma ley establece la figura de "reclusión en casos especiales", la cual procede cuando un hecho punible, en este caso un delito en contra de la administración pública, ha sido cometido por funcionarios del ministerio público, servidores de elección popular o funcionarios con fuero constitucional¹⁴ o fuero legal¹⁵; es decir, los altos funcionarios del Estado. En esta situación el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, según el caso, puede disponer la reclusión en lugares especiales, ubicados comúnmente en espacios de las fuerzas militares.

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

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

La finalidad constitucional y legal de los fueros para altos funcionarios encuentra su sustento en la necesidad de conservar el equilibrio y la autonomía de los poderes públicos, lo cual se garantiza con prerrogativas especiales en materia de investigación y juzgamiento, más no de reclusión. Así lo establece el tribunal constitucional:

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

¹⁴ Vicepresidente de la República, Ministros del Despacho, Procurador General, Defensor del Pueblo, Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; Directores de los Departamentos Administrativos, Contralor General de la República, Embajadores y jefes de misión diplomática o consular, Gobernadores, Magistrados de Tribunales y Generales y Almirantes de la Fuerza Pública.

¹⁵ Viceprocurador, Vicefiscal, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, del Tribunal Superior Militar, y del Consejo Nacional Electoral, Fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y Tribunales, Procuradores Judiciales II, Registrador Nacional del Estado Civil, Director Nacional de Fiscalías y directores seccionales de Fiscalías.

competencia por razón de la naturaleza del hecho, sin que para el ejercicio de la jurisdicción deba mediar, permiso, autorización o trámite previo o especial”

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

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

“En relación con el fuero otorgado a los congresistas para ser juzgados por la Corte Suprema de Justicia, ha de tenerse en cuenta que dicho fuero no se instituye como un privilegio de carácter personal, sino en razón de la investidura y con una finalidad protectora de la integridad y la autonomía del Congreso de la República...”¹⁶

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

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

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

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

¹⁶Sentencia T-1320 de diciembre 10 de 2001, Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

B. Terminación unilateral de los contratos estatales con corruptos

Normatividad vigente

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

“ARTÍCULO 17. DE LA TERMINACIÓN UNILATERAL. La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 9o. DE LAS INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES SOBREVINIENTES. Si llegare a sobrevenir inhabilidad o incompatibilidad en el contratista, éste cederá el contrato previa autorización escrita de la entidad contratante o, si ello no fuere posible, renunciará a su ejecución.

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

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

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

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

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

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

PREGUNTA 3. CONTRATACIÓN TRANSPARENTE OBLIGATORIA EN TODO EL PAÍS

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

Antecedentes legislativos

El 26 de octubre de 2016, el Ministro de Transporte radicó en el Senado de la República el proyecto de ley No. 84 de 2016 “por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia. PROYECTO DE REFORMA AL ESTATUTO DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”. Este proyecto nace como resultado de un estudio realizado por la Cámara Colombiana de la Infraestructura y por la Sociedad Colombiana de Ingenieros, en el que se revelan los mayores problemas de la contratación en Colombia, y del que se deriva la propuesta de estandarizar los documentos contractuales según serios fundamentos jurídicos y técnicos. La propuesta y sus fundamentos se recogen en el texto del proyecto.

Con ponencia del Senador Hernán Andrade, el proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Primera del Senado, y aunque ya se rindió ponencia para segundo debate, no se le ha dado discusión.

Este proyecto pretende detener la manipulación de los pliegos de condiciones, atacar la corrupción y hacer de los procesos de contratación un verdadero ejercicio de transparencia. Lamentablemente, como ha sucedido con otras propuestas de esta naturaleza, el legislativo bloquea el curso de la iniciativa, debido a las presiones que ejercen los corruptos que se podrían ver afectados. Esto justifica la necesidad de adoptar esta medida por medio del mandato popular, pues de esperar a que el legislativo lo haga, podría no llegar a aprobarse.

Argumentos de conveniencia

La presente propuesta busca que existan pliegos de condiciones estandarizados o “pliegos tipo”, con el fin de tecnificarlos y evitar su manipulación.

A través de esta propuesta se busca facilitar el control fiscal, la optimización de los procesos de selección, se garantiza el uso eficiente de los recursos públicos y se elimina el direccionamiento de los procesos de selección, en especial en las regiones, tal y como lo ha sustentado Colombia Compra Eficiente en los siguientes términos:

“Los documentos tipo reducen el tiempo que requieren las Entidades Estatales en la preparación de los Documentos del Proceso y permiten a los interesados y proponentes conocer las condiciones generales de los mismos de forma anticipada pues definen condiciones generales para ser adoptadas uniformemente por las Entidades Estatales.

Finalmente, los documentos tipo también contribuyen a la transparencia en los procesos de Contratación porque, entre otras, tienen cláusulas diseñadas para promover la libre

*competencia y participación de la mayor cantidad posible de proponentes en los Procesos de Contratación*¹⁷

La estandarización en el escenario internacional

El proceso de estandarización no es nuevo en los sistemas de compras públicas. Varios países han optado por la obligatoriedad en el uso de documentos estándar en los procesos de contratación pública. Un ejemplo son los *“Documentos Estándar de Licitación Pública (LPN)”* en la contratación de obras menores o adquisición de bienes, exigido por el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID) y el Banco Mundial (en adelante BIRF) para aquellos proyectos financiados total o parcialmente por estos organismos internacionales.

Esta práctica consistente en la aplicación de documentos estándar para procesos de contratación pública financiados por el BID, y responde a una política de transparencia y anticorrupción que exigen los organismos en la financiación de obras o adquisición de bienes para la elección de los contratistas.

En el 2013, el BID, el BIRF y la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijaron parámetros en los documentos estándar para Colombia, exigiéndose su uso en procedimientos de contratación realizados por los ejecutores con recursos de cualquiera de estos bancos. Así lo establece el prefacio de los *“Documentos Estándar de Licitación Pública Nacional para Colombia”* al indicar expresamente que *“El uso de estos Documentos Estándar para Colombia es obligatorio para todos los procesos sujetos a Licitación Pública Nacional de conformidad con los procedimientos acordados en el Contrato de Préstamo y el Plan de Adquisiciones”*.

Estos documentos estándar para aquellas licitaciones de obra pública, financiados por cualquiera de estos organismos internacionales, obedecen ciertamente a una política de transparencia a nivel mundial, que pretenden hacer de la contratación un asunto meramente objetivo. Colombia, en atención a dichos requerimientos internacionales, debe propender por hacer de los documentos de contratación pública nacional un estándar de eficiencia y objetividad atendiendo a las necesidades contractuales de cada caso.

Los documentos tipo o estándar en la contratación pública no solo atienden a un componente de transparencia en la selección, también se dirigen a la eficiencia en los procedimientos de elección de un contratista, en tanto que la fijación previa de parámetros acelera el procedimiento de selección una vez identificada la necesidad de contratar, consolidando así un sistema de compras y contratación regulado, objetivo y eficaz.

En **República Dominicana** (Decreto número 543-12 del 6 de septiembre de 2012) sancionan con nulidad del procedimiento de selección, la inobservancia de los documentos estándar que integran el Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (expedidos por la Dirección General de Contrataciones Públicas).

¹⁷ Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente
<http://www.colombiacompra.gov.co/es/reducir-tiempos-y-recursos-en-los-procesos-de-contratacion-es-posible-conozca-y-us-e-los-documentos>.

En **Perú**, de acuerdo con lo estipulado en la Ley de Contrataciones del Estado se prevén bases estándar de licitación pública para la contratación de bienes, bases que resultan de obligatorio cumplimiento.

En **Costa Rica**, a través de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, se implementó la estandarización como respuesta a la improvisación, garantizando la transparencia y minimizando la ineficiencia y los riesgos de corrupción.

Adicionalmente, la OCDE, en el documento titulado *“Directorate for Public Governance and Territorial Development”*, recomendó la estandarización de documentos de licitación, con requisitos proporcionales a las necesidades a satisfacer, para fomentar una amplia participación de competidores potenciales, incluidos los nuevos participantes y las pequeñas y medianas empresas.

La elaboración de documentos estándar garantizan la transparencia en las actuaciones, también permite el acceso de la mayoría de proponentes de un mercado en libre competencia, en la medida en que las cláusulas, exigencias y demás componentes del proceso de selección, parten de condiciones objetivas previamente determinadas para el sector que corresponda, disminuyendo el grado de discrecionalidad, y en algunos casos arbitrariedad, que se presenta en la elección de los contratistas o en el contrato mismo a adjudicar.

PREGUNTA 4. PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA

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

Esta consulta tiene como objetivo promover dos principios dentro del proceso de discusión, aprobación y ejecución del Presupuesto de Inversión Regionalizado del Gobierno Nacional. Estos dos principios son: (i) la participación ciudadana y (ii) la transparencia en el proceso presupuestal. Es importante señalar que en este caso, la regulación establecerá con precisión cuándo y de qué manera esa participación tendrá carácter decisorio.

Para este fin, la aprobación de esta pregunta pretende crear una política nacional de audiencias públicas regionales que permitan priorizar los proyectos de inversión a nivel nacional, regional y municipal

A. Antecedente legislativo

El 10 de agosto de 2016 fue presentado en la Cámara de Representantes el proyecto de ley 076 de 2016 “por medio de la cual se modifica el procedimiento para discutir el proyecto del Presupuesto General de la Nación” por los senadores Iván Duque, Luis Fernando Velasco y la senadora Claudia López. Este proyecto busca promover la participación ciudadana y a transparencia en el proceso de discusión, aprobación y ejecución del Presupuesto de Inversión Regionalizado del Gobierno nacional.

La ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta 1043 del 23 de noviembre de 2016. Sin embargo, el proyecto no ha sido incluido en el orden del día de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, por lo que no se ha discutido.

B. Motivos de conveniencia

Fomenta la participación ciudadana

La participación ciudadana no solo es una finalidad general del Estado colombiano (artículo 2 de la CP) y un derecho de todas las personas (artículo 40 de la CP), sino que también es un principio que inspira el proceso de planeación en materia económica, social y ambiental, según lo establecido en la Constitución. Al respecto, la Corte Constitucional ha resaltado en diversas ocasiones la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Por ejemplo, en la Sentencia C-179 de 2002 la Corte sostuvo que:

“la democracia participativa supone una tendencia expansiva. Esta característica significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones”.

Dado que en el proceso de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo tienen participación distintos sectores de la sociedad civil, no tiene sentido que el proceso de elaboración y aprobación del instrumento de ejecución del plan (Presupuesto General) no se rija por principios similares.

En ese orden de ideas, las audiencias públicas que propone esta consulta buscan que los ciudadanos que asistan a las mismas puedan priorizar los proyectos de inversión de los programas y subprogramas que se financiarán con el presupuesto general.

Las audiencias públicas regionales permiten que la ciudadanía y sus representantes puedan desglosar y priorizar las partidas globales por sector. De esta forma será posible priorizar los proyectos de inversión a desarrollar en la vigencia respectiva y solicitar formal y públicamente a los representantes de cada sector presupuestal correspondiente, la inclusión de ese proyecto o rubro en el componente de inversión del Presupuesto de Inversión de la Nación, los departamentos y los municipios.

Con estas audiencias se le da un alcance real y eficaz al derecho a la participación ciudadana, al permitir que los ciudadanos y sus representantes tengan la oportunidad, frente al gobierno de turno, de poner en consideración los proyectos de inversión que consideren pertinentes.

Facilita la transparencia presupuestal

Las audiencias públicas promueven la transparencia al introducir un mecanismo de control ciudadano y político que permite el seguimiento a la ejecución del gasto público.

Finalmente al permitir que la ciudadanía, organizaciones sociales y las autoridades locales prioricen proyectos de inversión de manera pública, se aumentan las posibilidades de planear la inversión en función de criterios de necesidad de las regiones y no en función de objetivos políticos o económicos de particulares.

C. Problemática que se busca resolver

La principal motivación de esta consulta es corregir las fallas y problemáticas que se generan con la estructura de los mecanismos actuales de planeación y ejecución del Presupuesto de Inversión. A continuación se describen estos problemas:

1. La inversión del Presupuesto Nacional Regionalizado se usa como “mermelada”

Con el marco normativo actual que rige la elaboración y aprobación del presupuesto, el Congreso en el trámite del presupuesto aprueba partidas globales lo que impide conocer específicamente las inversiones y proyectos que se realizan en las regiones, quiénes los proponen, quiénes y cómo se contratan y cómo se ejecutan.

El mecanismo actual de asignación del componente de regionalización del presupuesto permite que los recursos destinados a inversión en las regiones puedan ser asignados con fines políticos en negociaciones privadas. Ese fenómeno es conocido como **“mermelada”**. En la práctica este fenómeno consiste en que algunos congresistas afines al gobierno de turno solicitan la inclusión de partidas específicas en beneficio de sus regiones, en reuniones discrecionales “a puerta cerrada”, y usualmente amarrando el contratista y desviando una porción de recursos a fines políticos o a campañas electorales.

Lo anterior es especialmente grave considerando la evolución reciente del monto del presupuesto de inversión regionalizado. Mientras que en el 2008 el presupuesto de inversión regionalizada que se distribuye de manera “opaca” era de 22 billones (4.6% del PIB) y las transferencias del SGP (que se distribuyen con reglas transparentes e institucionalizadas) ascendían a 19.7 billones (4.1% del PIB); en 2015 el presupuesto nacional regionalizado ascendió a 46.7 billones (5.8% del PIB) mientras que las transferencias del SGP sumaron 30.83 billones (3.8% del PIB). La brecha entre estos dos rubros ha saltado de 2 a 16 billones en menos de 10 años. Es decir, mientras que los recursos reglados del SGP crecieron el 56%, los provenientes del gobierno central en las regiones crecieron el 112%.

2. El mecanismo actual de asignación del Presupuesto Nacional Regionalizado va contra la eficiencia en el uso de los recursos públicos de inversión en las regiones

El mecanismo actual de asignación del componente de regionalización del Presupuesto General de la Nación no permite que haya eficiencia en el uso de los recursos públicos asignados a las regiones, debido a su forma opaca, política y clientelista de ejecución. De esta manera, es frecuente que los fondos provenientes de estas partidas:

- i) Se destinen a proyectos que no resuelven realmente las necesidades más urgentes de las regiones.
- ii) Permitan la adjudicación de “comisiones” entre políticos locales y congresistas y entre congresistas y Gobierno Nacional.
- iii) Se ejecuten sin transparencia administrativa.

La “inversión social” del esquema actual, que es otro nombre que se le da a la mermelada, sin duda tendrá un mayor impacto en el bienestar de los ciudadanos de las regiones si los proyectos que se adjudican son asignados en función de sus necesidades y bajo el lente del control ciudadano.

Una vez expedido y aprobado el monto de los programas y subprogramas de inversión, las audiencias permitirían una mayor eficiencia en el gasto dado que en estas se priorizan, desde lo local y regional, los proyectos de inversión.

No hay ninguna posibilidad de mejorar la democracia colombiana y construir estado en las regiones si el presupuesto de inversión regional de la nación y las entidades territoriales se sigue repartiendo al famoso estilo de la “mermelada”. Esta ineficiencia en el gasto de recursos de inversión regional impide que se lleven a cabo proyectos que en realidad catapulten a las regiones hacia la inclusión, permitan la movilidad social y promuevan el desarrollo sostenible

PREGUNTA 5. CONGRESISTAS DEBEN RENDIR CUENTAS DE SU ASISTENCIA, VOTACIÓN Y GESTIÓN

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

A. Panorama actual

Respecto de la adopción de la obligación de rendir cuentas para congresistas de la República es pertinente destacar que a pesar de que la Ley Estatutaria 1757 de Participación ciudadana incluyó la obligación de rendir cuentas para los integrantes Juntas Administradoras Locales, los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales, y excluyó a los Congresistas de la República, lo cual, a pesar de estar en la redacción de proyecto original, fue eliminado en el último debate y reemplazado por el requerimiento de publicar información por parte de la oficina de atención al ciudadano de la siguiente manera:

“Ley 1757 de 2015, artículo 48 “Unidad Coordinadora de Atención al Ciudadano del Congreso de la República de disponer de la información de la gestión de los congresistas: de su asistencia a las sesiones de comisiones y plenarias”

La consecuencia directa del artículo aprobado es que se omite que sean los congresistas los obligados directos de realizar procesos de rendición de cuentas individualizados a la ciudadanía.

Al igual que con la votación de la mayoría de proyectos que implican la fijación límites a las prerrogativas de imposición de deberes a los congresistas se ha configurado una situación de bloqueo normativo que impide la adopción de normas que establezcan la obligación de rendir cuentas por parte de de los congresistas y la reglamentación de este procedimiento de manera clara como sí

sucede en el caso de las Juntas Administradoras locales, Concejos y Asambleas.

Distintos proyectos han sido negados en la materia. El día 25 de marzo de 2015 fue radicado el proyecto de Ley número 147 del 2015, el cual tuvo por objeto promover la rendición de cuentas de los Congresistas. A pesar de que dicho proyecto fue discutido en tres de cuatro debates fue archivado el 21 de julio por tránsito de legislatura de conformidad con el artículo Art 190 Ley 5 de 1992, este proyecto no fue discutido en último debate ya que no fue polarizado en la agenda legislativa de plenaria de cámara, lo que ocasionó su inminente archivo.

Con posterioridad a la negación de este proyecto, el día 26 de julio se volvió a radicar el un proyecto que incluía medidas para rendición de cuentas de los Congresistas de la República bajo el número 225 de 2016 Cámara, este fue negado en primer debate por los Congresistas de la Comisión primera de Cámara y archivado conforme su negación por parte de la Comisión el día 13 de septiembre del 2016.

Finalmente, el día 20 de septiembre de 2016, se presentó por tercera ocasión el proyecto que incluía la rendición de cuentas para los Congresistas de la república, desde el día 4 de noviembre fue publicada la ponencia de primer debate, y a la fecha no ha sido discutido por en primer debate y difícilmente será aprobado por la célula legislativa que votó su archivo en dos ocasiones pasadas.

El proceso expuesto demuestra que la adopción de medidas en pro de rendición de cuentas de los Congresistas de la República genera una especial resistencia por parte de los miembros del Congreso de la República debido a que limita su accionar e impone cargas relacionadas con las responsabilidades de su cargo, esta situación justifica la adopción de un mecanismo que obligue al congreso a expedir normas en favor de su rendición de cuentas.

B. Motivos que sustentan la propuesta

Marco constitucional y legal en materia de rendición de cuentas

Los congresistas elegidos son responsables ante la sociedad y sus electores, así lo consagra el artículo 133 constitucional y de manera reiterada la Ley 5ª de 1992. Estas dos menciones introducen la figura que implica responsabilidad y consecuencias positivas o negativas relacionadas con la gestión del Congresista.

A pesar de lo anterior, la declaración constitucional y legal sobre responsabilidad del Congresista resulta inocua a la luz del ordenamiento jurídico colombiano y específicamente del Estatuto del Congresista, ya que, haciendo una inspección minuciosa del régimen aplicable, la ciudadanía no cuenta con herramientas que le permitan acceder fácilmente a la información, no es jurídicamente exigible que le rindan cuentas a la ciudadanía, ni se estipulan canales efectivos por medio de los cuales los ciudadanos puedan conocer de manera ágil, efectiva y transparente las actuaciones de sus representantes y, en consecuencia, la figura de la responsabilidad política se queda como una simple declaración sin efectos en la ley.

Transparencia, rendición de cuentas y recuperación de confianza.

Según revelan los sondeos de opinión en Colombia existe un alto nivel de desconfianza hacia la labor realizada por el Congreso de la República y, medidas como la rendición de cuentas pueden contribuir

a mejorar esta situación. Según la encuesta “Colombia Opina 2016”¹⁸ publicada en julio del 2016 Ipsos Public Affairs, el Congreso de la República de Colombia tiene una imagen desfavorable del 66%, la más alta entre las instituciones puestas a consideración, por otra parte, en la misma encuesta el 78% de los colombianos manifestó no confiar en el Congreso de la República.

Estas cifras de desconfianza son una tendencia permanente a lo largo de los años, una muestra de ello es que en la encuesta “Colombia Opina 2014”, tan solo un 20% de los encuestados confía en que el Congreso está haciendo las cosas correctas para que el país salga adelante, 75% no lo cree, y ante la misma pregunta realizada en septiembre de 2013, solo 18% de los encuestados manifestaron confiar en el Congreso, mientras que un 75% no; y en noviembre de 2012, solo 20% de expresaron creer que el congreso estaba haciendo una gestión adecuada.

Es importante reconocer las políticas que promueven la transparencia, por sí solas no representan una solución definitiva a la falta de confianza institucional, sin embargo, sí son una condición necesaria para avanzar en la recuperación de confianza y sumadas al correcto ejercicio de las funciones de los Congresistas y una gestión eficiente significan pasos apropiados para mejorar el funcionamiento del Congreso. Como lo señalan distintos autores: “Un mayor nivel de confianza genera una menor necesidad de recurrir a las fuerzas del orden, menor polarización en el sistema político y mayor eficiencia en el legislativo”¹⁹

Así, el fortalecimiento de la transparencia legislativa y la rendición de cuentas de los Congresistas contribuye principalmente a disminuir la corrupción, entendida como la utilización del poder en beneficio de intereses personales, la cual trae nefastas consecuencias para el ejercicio legislativo, pues afecta el proceso de elaboración de leyes, reduce la confianza en el ordenamiento jurídico y distorsiona la efectiva administración de los recursos públicos.

Con el fortalecimiento de la rendición de cuentas legislativa se podrá garantizar un flujo transparente, periódico y efectivo de información pública, que permite a los ciudadanos identificar y denunciar la corrupción, la ineficiencia y el ausentismo y responder de manera consecuente en las urnas y, a su vez, le permite a los organismos de control detectar y sancionar a los funcionarios públicos corruptos de manera más eficiente.

Obligaciones internacionales ratificadas por el Estado colombiano

Bajo este contexto, es necesario mencionar que el Estado colombiano se ha obligado de manera reiterada, no solo nacional sino también internacionalmente, a erradicar la corrupción en sus distintas manifestaciones, y ante esto, la rendición de cuentas legislativa es una estrategia efectiva que garantiza un flujo de información pública valiosa, posibilita a ciudadanos y organismos de control

¹⁸ Encuesta Colombia Opina Junio de 2016 Medición 15 [2016.2] psos Napoleón Franco

¹⁹ María Rubiños Gil. La transparencia, la comunicación y la confianza en las instituciones públicas: los casos comparados de la Freedom of Information Act en el Reino Unido y la Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Acceso a la Información en España. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Santiago de Compostela septiembre 2014.

identificar la corrupción de manera más eficaz y en muchos casos, evita que los servidores públicos cometan actos de corrupción, ya que se sienten «observados»²⁰.

Bajo esta misma óptica, la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción ha señalado que esta iniciativa representa una herramienta valiosa en la lucha contra la corrupción, en primera medida porque actualiza el reglamento del Congreso de la República con los nuevos estándares y normas vigentes en la materia como la Ley de Acceso a la Información Pública y, más puntualmente, porque busca promover la rendición de cuentas de los Congresistas, incentivar el control político ciudadano, crear canales de información transparentes, toda vez que ponen fin al secretismo de las fuentes, y a la negativa al acceso de lo que un ciudadano necesita conocer²¹.

PREGUNTA 6. HACER PÚBLICAS LAS PROPIEDADES E INGRESOS INJUSTIFICADOS DE POLÍTICOS Y EXTINGUIRLES EL DOMINIO

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

A. Bloqueo normativo para discutir la propuesta por medio de los mecanismos constitucionales ordinarios

Al igual que sucede con la rendición de cuentas de parte del Congreso de la República, la publicación de las declaraciones de ingresos y rentas de los congresistas ha sido bloqueada en distintas ocasiones por parte del Congreso de la República. Como se mencionó anteriormente, el día 25 de marzo de 2015 fue radicado el Proyecto de ley número 147 del 2015, el cual tuvo por objeto contribuir a la transparencia legislativa, e incluía entre otras medidas la publicación como información de interés público de los Congresistas, entre ella las declaraciones de rentas de los Congresistas. El proyecto fue archivado el 21 de julio del 2016 por tránsito de legislatura de conformidad con el artículo Art 190 Ley 5 de 1992, es decir por no haber sido debatido en el tiempo reglamentario. Con posterioridad a la negación de este proyecto, el día 26 de julio se radicó nuevamente el proyecto 225 de 2016 Cámara, un proyecto que incluía medidas para la transparencia del Congreso de la República como la publicación de declaraciones de renta, este fue archivado en primer debate debido a su negación por parte de la Comisión primera de Cámara, el 13 de septiembre del 2016. Finalmente, el día 20 de septiembre de 2016, se presentó nuevamente el proyecto y el día 4 de noviembre fue publicada la ponencia de primer debate, a la fecha no ha tenido primer debate.

El proceso expuesto demuestra que la adopción de medidas en pro de la transparencia del Congreso genera una especial resistencia por parte de los miembros del Congreso de la República debido a que limita su accionar e impone cargas relacionadas con las responsabilidades de su cargo, esta situación

²⁰ La transparencia y el acceso a la información como herramientas para enfrentar la corrupción. ella evidencias y lecciones desde América Latina. 2013.

²¹ Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción ¿ Colombia. Quinto Informe. 2015

justifica la adopción de un mecanismo que obligue al Congreso a cumplir y promover prácticas de transparencia legislativa, entre ellas, la obligación de hacer públicas las declaraciones de renta de todos los Congresistas.

B. Motivos que sustentan la propuesta

Publicación de las declaraciones de renta y cumplimiento de los deberes miembros de las corporaciones públicas de elección popular

Publicar las declaraciones de renta de los miembros de las corporaciones públicas favorece el correcto cumplimiento de los deberes contemplados en la constitución y los reglamentos de las respectivas corporaciones debido a que la publicidad de los actos incentiva el correcto cumplimiento de sus funciones mediante el poder coercitivo de la sanción social para quien incumple.

El hecho de que las declaraciones de renta de los integrantes de corporaciones populares tenga un acceso limitado restringe el derecho de la ciudadanía a ejercer control social y facilita la comisión de conductas relacionadas con corrupción. Una muestra de lo anterior se da en el cumplimiento del deber que tiene cada congresista de presentar una declaración de patrimonio y bienes, distinta a la declaración de renta. Según el marco legal vigente, todos los congresistas tienen el deber de presentar al momento de su posesión una declaración juramentada de su patrimonio y de las actividades que puedan significarle ingresos económicos, sin embargo en la práctica esta no es pública lo que ocasiona que sea prácticamente inaccesible.

Una medición realizada en 2013, publicada en Congreso Visible, encontró que 45 senadores no cumplían a cabalidad con este deber, “ya sea porque no publican su declaración juramentada de bienes o ya sea porque omiten información relevante”²². El caso contrario sucede en Argentina, donde se adoptó un instrumento en el que los funcionarios presentan su declaración de manera pública, el cual, al estar sometida al escrutinio ciudadano, hizo que la presentación de estas declaraciones aumentará de un 67% a un 96%.²³ Esto deja ver que adoptar un mecanismo público para el cumplimiento de deberes como la presentación de declaraciones de bienes abre la puerta a la sanción social como una herramienta para el cumplimiento de las funciones de los cuerpos colegiados de elección popular.

Colombia ha asumido obligaciones internacionales de avanzar en materia de transparencia de los cuerpos colegiados.

La Declaración sobre Transparencia Parlamentaria, lanzada en el año 2012²⁴, propone principios generales para el reconocimiento de la propiedad pública de la información parlamentaria, la promoción de la cultura de la transparencia a través de la legislación, la inclusión de los ciudadanos y

²² ¿Por qué es importante que los congresistas publiquen la declaración juramentada de bienes? A propósito del Senado colombiano Publicado en www.congresivisible.org por Juan David Velasco

²³ Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs. Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative Ruxandra Burdescu Gary J. Reid Stuart Gilman Stephanie Trapnell. World Bank. The United Nations Office of Drugs and Crimes (UNODC).

²⁴ Declaración de Transparencia Parlamentaria 15 de septiembre del 2012.

de la sociedad civil en los procesos legislativos y la promoción desde los cuerpos legislativos del monitoreo parlamentario eficaz.

Desde su lanzamiento, la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria ha sido aprobada oficialmente por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) de la Asamblea Parlamentaria, la Asociación Parlamentaria del Commonwealth (CPA) y la Primera Cumbre de Presidentes Legislativos de las Américas, organizado por la Organización de Estados Americanos (OEA)²⁵ con la participación de los Presidentes, Vicepresidentes, miembros y representantes acreditados de los Poderes Legislativos de Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay; el Congreso Colombiano estuvo representado por el Senador Conservador Jorge Pedraza.

En el año 2012, también se expidió la Declaración de Santiago en materia de transparencia legislativa, esta contó con la participación de los Senadores Jorge Pedraza, del Partido Conservador, y Juan Manuel Galán, del Partido Liberal, en representación del Congreso de Colombia. En ella se exhorta a los parlamentos de los países participantes a adoptar medidas que favorezcan la rendición de cuentas en cuerpos colegiados de elección popular de la región y se destaca "el papel central que desempeñan la transparencia, la accesibilidad y la integridad parlamentaria, tanto en el combate contra la corrupción, como en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de nuestros Estados"²⁶

En el mismo sentido, recientemente se publicó la declaración del Parlamento Latinoamericano - Parlatino. En este instrumento se expuso la importancia que le dan los países partes a "Alentar procesos apertura de las legislaturas de la región en colaboración con grupos de la sociedad civil, tecnólogos y ciudadanos a fin de mejorar la capacidad de los parlamentos en la era digital"

Por su parte la OCDE analizó la situación actual de Colombia en cuanto a su normatividad y prácticas relacionadas con el buen gobierno y profirió recomendaciones puntuales en la materia. En su análisis destacó la importancia de la transparencia como prerequisite habilitador para involucrar a los ciudadanos en la gestión de los cuerpos colegiados de elección popular y la necesidad de asumir esfuerzos explícitos para contrarrestar la cultura del secreto. Específicamente, le recomendó al Estado colombiano: *"Continuar y reforzar los esfuerzos para fomentar las instituciones transparentes en el gobierno, mejorando su facilidad de uso y su accesibilidad, impulsando al mismo tiempo una mayor apertura más allá del Poder Ejecutivo, particularmente en el Congreso"*²⁷

Publicación de Información de interés público en países de la región

Perú. Conforme a la Ley 27806 de la república del Perú, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los ciudadanos tienen derecho a solicitar cualquier documento sobre el que revista un interés público lo cual incluye de manera explícita al Congreso y los Congresistas.

²⁵ Declaración de Lima. 18 de julio de 2014. Primer Encuentro Interamericano de Presidentes de Poderes Legislativos.

²⁶ Declaración de Transparencia Parlamentaria 15 de septiembre del 2012.

²⁷ Traducción de: OCDE (2013) Colombia: Implementing Good Governance. DOI:10.1787/9789264202177-en.

El Reglamento del Congreso establece que, antes de asumir el cargo, cada congresista debe presentar una Declaración Jurada de ingresos, bienes y rentas. Conforme la Ley 27482, esta declaración es pública. Los salarios de los congresistas se publican en versión impresa, versión electrónica para medios, en el Diario Oficial y en el Portal General de Transparencia del Estado Peruano. Así mismo, la información sobre el personal de apoyo de cada congresista se publica en línea, incluyendo su grado de remuneración salarial, esta información se actualiza de manera permanente. De acuerdo con el artículo 4° de la mencionada ley, la Declaración Jurada de Ingresos y de Bienes y Rentas debe presentarse con una periodicidad anual.

Chile. En el sitio web del Congreso chileno se publica información detallada sobre cada congresista²⁸. Esta incluye su teléfono de contacto, correo electrónico, hoja de vida en formato único, que incluye antecedentes personales académicos, laborales, políticos y disciplinarios. Además, su sección en el sitio web del Congreso incluye la publicación de su salario, su declaración de intereses y de patrimonio. También se publica el equipo de trabajo de cada congresista, con el cargo que desempeña, el año de trabajo, el tipo de contrato y el monto remunerado.

Antecedentes de publicación de declaración de rentas por parte de funcionarios públicos

Vale la pena mencionar la iniciativa del Presidente Juan Manuel Santos, el día 27 de abril de 2016, donde solicitó a los integrantes de su Gabinete, hacer públicas sus declaraciones de bienes y renta, con el objetivo de generar un compromiso adicional en la lucha contra la corrupción. Ante lo anterior, los siguientes ministros han publicado su declaración de renta y de bienes (a junio 20 de 2016):

- a) Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo;
- b) Ministro de Justicia, Jorge Londoño;
- c) Ministros de Tecnologías de Información y las Comunicaciones, David Luna;
- d) Ministro de Minas, Germán Arce;
- e) Ministro de Transporte, Jorge Rojas;
- f) Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas;
- g) Ministro de Ambiente; Gilberto Murillo;
- h) Ministro de Agricultura, Aurelio Iragorri;
- i) Ministra de Educación, Gina Parody;
- j) Ministra de Vivienda, Elsa Noguera;
- k) Ministra de Trabajo, Clara Rojas;
- l) Ministro de Salud, Alejandro Gaviria;
- m) Ministra de Cultura, Mariana Garcés.

No obstante lo anterior, la petición del Presidente Santos tuvo carácter voluntario, por lo que era decisión propia de cada ministro si publicaba o no su declaración de renta. De esta manera, si bien fue una iniciativa favorable para cumplir la transparencia legislativa y luchar contra la corrupción, el carácter voluntario elimina el matiz de deber de publicidad y de control ciudadano ante el Gobierno nacional.

²⁸ Ver: http://www.camara.cl/camara/diputado_detalle.aspx?prmid=972.

PREGUNTA 7. NO MÁS ATORNILLADOS EN EL PODER: MÁXIMO 3 PERÍODOS EN CORPORACIONES PÚBLICAS

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

Esta propuesta busca que los Senadores, Representantes a la Cámara, Diputados, Concejales y Ediles solo puedan ocupar el cargo por máximo tres periodos.

A. Bloqueo institucional para discutir la propuesta por medio de los mecanismos constitucionales ordinarios

En varias ocasiones se ha intentado limitar la reelección de los miembros de las corporaciones de elección popular, sin embargo, ninguna de ellas ha sido aprobada.

El 12 de agosto de 1998, el entonces senador Juan Fernando Cristo, presentó el proyecto de ley 06 de 1998 por el cual se buscaba que los congresistas solo pudieran ser reelegidos en una ocasión. El proyecto fue archivado en virtud del artículo 225 Ley 5 de 1992, es decir, por vencimiento del término previsto para su discusión. El proyecto de acto legislativo 06/2000 Senado - 118/2000 Cámara, presentado el 16 de agosto de 2000, con similares intenciones, propuso que los congresistas no pudieran ser elegidos para más de dos periodos constitucionales consecutivos. El proyecto fue rechazado en sexto debate.

El 22 de febrero de 2007, fue presentado ante la Cámara de Representantes el proyecto de acto legislativo 235 de 2007 por medio del cual se pretendía limitar la reelección indefinida de los congresistas a un máximo de 4 periodos consecutivos. A pesar de haberse rendido ponencia para primer debate, el proyecto fue retirado por su autor el senador Roy Barreras, y no se le dio discusión.

El día 3 de septiembre se presentó el Proyecto de Acto Legislativo “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones” este proyecto fue debatido en comisión primera de Cámara el 19 de noviembre de 2014 y el 21 de mayo de 2015 y en estos debates se presentaron proposiciones con el objetivo de limitar la reelección de congresistas, siendo todas negadas por la comisión. Finalmente aunque este proyecto concluyó su trámite exitosamente para convertirse en el Acto Legislativo 02 de 2015 este no incluyó ninguna medida que limite la reelección de congresistas.

El 6 de abril de 2016, el partido Centro Democrático impulsó en la Cámara de Representantes el proyecto de acto legislativo 222 de 2016 para limitar a una sola la reelección de los miembros de cuerpos colegiados. El proyecto fue archivado por tránsito de legislatura, y vuelto a presentar el 5 de octubre de 2016, identificado esta vez con el número 162/2016 C. Este proyecto de acto legislativo se encuentra pendiente de discusión en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

En conclusión, ninguna de las iniciativas legislativas que ha buscado limitar la reelección de los miembros de las corporaciones públicas ha recibido un trámite serio en el Congreso, lo que ha

imposibilitado su real discusión. Por ello, resulta necesario que esta decisión se someta a consulta ciudadana.

B. Motivos que sustentan la propuesta

La Constitución Política colombiana señala los periodos correspondientes para cada una de las corporaciones de elección popular: Congreso de la República (art. 132), Asambleas Departamentales (art. 299), Concejos Municipales (art. 312) y Juntas Administradoras Locales (art. 318); sin embargo, no incorpora ninguna restricción para su reelección, por lo que a la luz de la normativa vigente, los integrantes de los cuerpos colegiados pueden reelegirse indefinidamente.

Si la ciudadanía aprueba esta pregunta se se abrirán mayores espacios para la renovación participación. Esta política estimula un relevo en la política colombiana que permitiría una representación y participación ciudadana más fuerte.

El principal argumento en contra de la reelección es que los políticos pueden abusar de los poderes con que cuentan, a fin de perpetuarse en su cargo²⁹. Por ejemplo, la reelección podría fomentar la corrupción, ya que está en juego la estabilidad de un cargo de poder, por lo cual el político en ejercicio y, a la vez candidato, puede disponer de mayores recursos para fines electorales; además, se pueden establecer y afianzar relaciones clientelistas con determinados sectores de la sociedad en perjuicio de otros³⁰. Sumado a ello, una clase política que no se renueva pierde vigor en el debate y las ideas, configurando un "club" cerrado de "caras conocidas"³¹.

El debate en torno a la reelección de Congresistas presenta posiciones diversas. A favor, se señala que la reelección permite una mayor responsabilidad de las autoridades políticas frente al electorado, además de fomentar una profesionalización de la actividad.

En contra, se sostiene que la reelección puede propiciar que los políticos abusen de los poderes con que cuentan, a fin de perpetuarse en su cargo.

Panorama latinoamericano

Según el Informe "Reelección parlamentaria: Debate y Experiencia Comparada" de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, en los países con sistemas presidencialistas se permite la reelección indefinida de los miembros del Congreso, y la gran mayoría no cuenta con restricciones en este ámbito³². En aquellos países con sistemas parlamentarios, la reelección de los miembros del parlamento tampoco posee restricciones.

Las prohibiciones a la reelección legislativa son limitadas en Latinoamérica³³. En efecto, en tres países se encuentran restricciones a la reelección inmediata: Costa Rica, Honduras y México.

²⁹ CAREY, John, The Reelection Debate in Latin America, *Latin American Politics and Society*, 45:1, 2003.

³⁰ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Informe Reelección parlamentaria: Debate y Experiencia Comparada.

³¹ DE ANDREA, Francisco, Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa, *Boletín parlamentario de derecho comparado*, UNAM, vol. XXXV, N° 103. 2002.

³² Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/697/7.pdf> (Mayo, 2012).

³³ CAREY, *Ibidem*.

La Constitución de Costa Rica estipula que los diputados, cuyo periodo es de cuatro años, no podrán ser reelectos de forma sucesiva. En Honduras la Constitución señala que los diputados tienen periodos de seis años sin posibilidad de reelección.

Finalmente, en México, tras la reforma de 2014 al artículo 59 de la Constitución Política, que será aplicable a partir del proceso electoral de 2018, se modificó la prohibición de no reelección permitiéndose que los Senadores puedan ejercer su cargo hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados por cuatro períodos.

Reelección legislativa en latinoamérica:

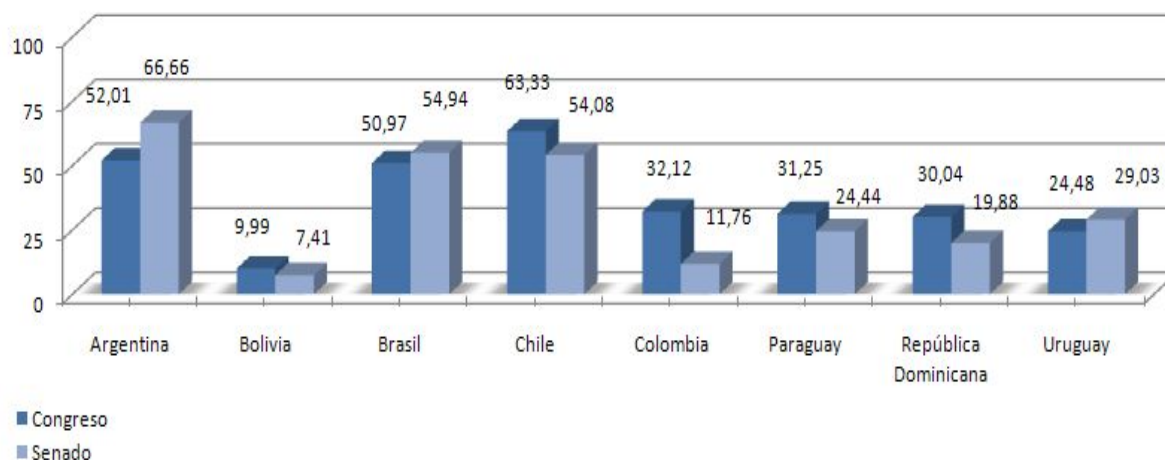
País	Reelección	Detalles
Argentina	Inmediata	Indefinida
Bolivia	Inmediata	Indefinida
Brasil	Inmediata	Indefinida
Chile	Inmediata	Indefinida
Colombia	Inmediata	Indefinida
Costa Rica	No	Solo tras un periodo
Ecuador	Inmediata	Indefinida
España	Inmediata	Indefinida
Estados Unidos	Inmediata	Indefinida
Francia	Inmediata	Indefinida
Honduras	No	No
Italia	Inmediata	Indefinida
México	Si	Senadores 2 periodos y Diputados 4 periodos
Paraguay	Inmediata	Indefinida
Perú	Inmediata	Indefinida

Reino Unido	Inmediata	Indefinida
Uruguay	Inmediata	Indefinida
Venezuela	Inmediata	Indefinida

Fuente: Informe Reelección parlamentaria: Debate y Experiencia Comparada y modificaciones propias.

No obstante lo anterior, la restricción a la reelección se presenta como un mecanismo eficiente para disminuir los índices de corrupción y fomentar la inclusión de sectores históricamente subrepresentados como las minorías étnicas, religiosas, las mujeres y las personas LGBTI. En efecto, como se concluye de las gráficas siguientes, la reelección es una posibilidad ampliamente ejercida por los integrantes del legislativo.

Reelección Legislativa en Sistemas Bicamerales (promedio porcentual 1999-2008)



Fuente: Observatorio del poder legislativo en América Latina - Tasa de reelección legislativa

Panorama nacional

Según un informe realizado por Congreso Visible³⁴, 183 de los 267 congresistas que fueron elegidos en 2010 buscaban repetir en el nuevo periodo de 2014-2018 lo que equivale al 68,5% de la corporación. En el caso de la Cámara de Representantes, de los 165 representantes 116 buscaban repetir para el periodo 2014-2018. De los 102 Senadores 67 buscaron mantenerse en su curul para los próximos cuatro años.

³⁴ Disponible en <http://www.congresovisible.org/agora/post/informe-semanal-lunes-10-al-viernes-14-de-febrero/6206/>

Según las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en las elecciones de 2014 fueron reelegidos 46 senadores y 53 representantes, es decir, el 37% del Legislativo, lo que significó en ese entonces menor continuidad y mayor espacio para las caras nuevas tras el escándalo de la parapolítica. Señala el Informe de Congreso Visible, que desde 1990 la tendencia es más a la renovación que a la continuidad, particularmente en la Cámara, donde los índices de renovación se incrementaron de 48,2% a 73,9% entre 1990 y el 2010.

Lo anterior no implica que no sea necesaria la presente iniciativa, pues, aunque los índices de reelección son aparentemente bajos (37%), existe una modalidad de “reelección” que podríamos denominar como “indirecta”, en la que son elegidos los herederos políticos de los anteriores congresistas, quienes se encargan de perpetuar las prácticas de su antecesor, siendo esta una renovación ficticia.

Así las cosas, la propuesta de esta consulta, permitirá asegurar que haya una mayor renovación y depuración de la política colombiana.

Es importante señalar que imponer un límite de periodos no implica una modificación a la constitución, por lo que resulta viable hacerlo mediante una consulta popular.

RESUMEN PARA EL FORMULARIO

La **Consulta Popular Anticorrupción** pone en consideración de la ciudadanía los siguientes siete temas de trascendencia nacional con el propósito que se adopten medidas en favor de la transparencia y en contra de la corrupción:

- (i)** Reducir el salario de los congresistas de 40 a 25 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes fijando un tope de 25 Salarios Mínimos Legales Vigentes como máxima remuneración mensual de los Congresistas y altos funcionarios.
- (ii)** Implementar que los condenados por corrupción y delitos contra la administración pública deban cumplir la totalidad de las penas sin reclusión especial, y que el Estado pueda terminar los contratos con ellas y con las personas jurídicas de las que hagan parte, sin indemnización ni posibilidad de volver a contratar con el Estado.
- (iii)** Crear la obligación de usar pliegos tipo para todas las entidades públicas y territoriales, para reducir la manipulación de requisitos habilitantes y ponderables, y la contratación a dedo.
- (iv)** Realizar audiencias públicas obligatorias para que la ciudadanía y los corporados decidan sobre el desglose y priorización del presupuesto de inversión de la Nación, los departamentos y los municipios, y sobre la rendición de cuentas de la contratación y ejecución.
- (v)** Crear la obligación de rendir cuentas anualmente para los congresistas y demás corporados, con información sobre asistencia, iniciativas, votaciones, debates, gestión de intereses particulares o de lobbistas, partidas e inversiones públicas gestionadas y cargos públicos para los que hayan presentado candidatos.
- (vi)** Crear la obligación de hacer públicas las declaraciones de bienes, patrimonio, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés para todos los electos mediante voto popular, como requisito para posesionarse y ejercer el cargo, e iniciar de oficio investigaciones penales y aplicar la extinción de dominio al elegido y a su potencial red de testaferros.
- (vii)** Limitar a máximo 3 períodos la permanencia en las corporaciones: Congreso, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y JAL.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Finalizado el conflicto armado nuestra gran prioridad es domesticar a la clase política y derrotar su corrupción. Vamos a recoger 5 millones de firmas para convocar la Consulta Popular Anticorrupción, mediante la cual vamos a darle el orden y hacer obligatorio para el próximo gobierno y Congreso que adopte 7 medidas indispensables para prevenir y castigar duramente a los políticos y contratistas corruptos en todo el país, las cuales se ha negado a adoptar de manera recurrente.

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana muy exigente pero tiene la gran ventaja de que lograda la votación, lo aprobado en la Consulta es de obligatorio cumplimiento. Si el Congreso se niega a aprobar las normas anticorrupción ordenadas por la Consulta, el Presidente de la República puede y debe sacarlas por decreto.

Así que este esfuerzo no será en vano. Vamos a demostrarle a la clase política y los contratistas corruptos que los ciudadanos somos mayoría, y que los vamos a controlar y a castigar en las urnas y en la justicia.

PREGUNTAS CONSULTA POPULAR ANTICORRUPCIÓN

PREGUNTA 1. REDUCIR EL SALARIO DE CONGRESISTAS Y ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO

¿Aprueba usted reducir el salario de los congresistas de 40 a 25 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes-SMLMV, fijando un tope de 25 SMLMV como máxima remuneración mensual de los congresistas y altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 197 de la Constitución Política?
SI () NO ()

PREGUNTA 2. CÁRCEL A CORRUPTOS Y PROHIBIRLES VOLVER A CONTRATAR CON EL ESTADO

¿Aprueba usted que las personas condenadas por corrupción y delitos contra la administración pública deban cumplir la totalidad de las penas en la cárcel, sin posibilidades de reclusión especial, y que el Estado unilateralmente pueda dar por terminados los contratos con ellas y con las personas jurídicas de las que hagan parte, sin que haya lugar a indemnización alguna para el contratista ni posibilidad de volver a contratar con el Estado?
SI () NO ()

PREGUNTA 3. CONTRATACIÓN TRANSPARENTE OBLIGATORIA EN TODO EL PAÍS

¿Aprueba usted establecer la obligación a todas las entidades públicas y territoriales de usar pliegos tipo, que reduzcan la manipulación de requisitos habilitantes y ponderables y la contratación a dedo con un número anormalmente bajo de proponentes, en todo tipo de contrato con recursos públicos?
SI () NO ()

PREGUNTA 4. PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA

¿Aprueba usted establecer la obligación de realizar audiencias públicas para que la ciudadanía y los corporados decidan el desglose y priorización del presupuesto de inversión de la Nación, los

departamentos y los municipios, así como en la rendición de cuentas sobre su contratación y ejecución?

SI () NO ()

PREGUNTA 5. CONGRESISTAS DEBEN RENDIR CUENTAS DE SU ASISTENCIA, VOTACIÓN Y GESTIÓN

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

SI () NO ()

PREGUNTA 6. HACER PÚBLICAS LAS PROPIEDADES E INGRESOS INJUSTIFICADOS DE POLÍTICOS ELEGIDOS Y EXTINGUIRLES EL DOMINIO

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

SI () NO ()

PREGUNTA 7. NO MÁS ATORNILLADOS EN EL PODER: MÁXIMO 3 PERÍODOS EN CORPORACIONES PÚBLICAS

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

SI () NO ()

Cordialmente,

Claudia López (Vocera)

C.C. 51.992.648 de Bogotá D.C.

Dirección: Edificio nuevo del Congreso Cra 7 #8

- 68 -Oficina 228

Email: cnlopez88@gmail.com /

clopezsenado10@gmail.com

Celular: 3176488567

C.C. 14.948.629 de Cali

Dirección:Edificio nuevo del Congreso Cra 7 #8

- 68 -Oficina 305

Angélica Lozano

C.C. 52.268.342 de Bogotá D.C.

Dirección:Edificio nuevo del Congreso Cra 7 #8

- 68 -Oficina 333B

Antonio Navarro

Antonio Sanguino

C.C. 77.020.987 de Valledupar
Dirección: Calle 36 #28A-24

Rodrigo Romero

C.C. 13.921.474 de Malaga, Santander
Dirección: Calle 36 #28A-24

Jaime Navarro

C.C. 14.443.742
Dirección: Calle 36 #28A-24