



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO VI - Nº 66

Santa Fe de Bogotá, D. C., martes 1º de abril de 1997

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 184 DE 1997 SENADO

por la cual la Nación exalta la memoria del doctor Jorge Eliécer Gaitán, en los cincuenta años de su magnicidio, se ordena la terminación de la construcción de El Exploratorio Nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La República de Colombia exalta la memoria del doctor Jorge Eliécer Gaitán, en los cincuenta años de su magnicidio que se cumplirán el 9 de abril de 1998, a quien fuera insigne pensador, conductor y constructor de la nacionalidad, propulsor de la lucha por la restauración moral y democrática de Colombia, gestor de la redención del país nacional frente al país político, símbolo de convivencia ciudadana y gran luchador por el fortalecimiento de la democracia participativa en Colombia y América Latina.

A lo largo de su brillante trayectoria de servicio al país fue galardonado, como pocos latinoamericanos, por sus estudios académicos en el campo de la filosofía, de las ciencias y fue por ello recibido, desde muy joven, como miembro de número de la Academia de Ciencias de Brémen (Alemania). Se constituyó en insigne figura política, desempeñándose como líder popular en la defensa de los humildes de todos los partidos.

Sus condiciones de liderazgo le permitieron hacer despertar al país de su prolongado sueño feudal gracias a su indeclinable y pertinaz batallar. Su recia personalidad aquilizada con su preparación profesional, sus estudios y su base científica fundamentada no sólo en el conocimiento sino también en el sentimiento.

Como político permanece en lo más profundo del alma nacional, como máxima prueba de su autenticidad y su grandeza. Nadie podrá borrar de la memoria de nuestro pueblo el contenido de sus luchas.

Como hombre de Estado ejerció con lujo de competencia la designatura presidencial, la magistratura de la Corte Suprema de Justicia, los Ministerios de Educación y de Trabajo y Seguridad Social, las presidencias del Senado de la República, la Cámara de Representantes, la Asamblea de Cundinamarca, el Consejo de Bogotá y la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Artículo 2º. Como homenaje perenne a su memoria y para efectos de conmemorar los 50 años de la desaparición física del ilustre servidor

público, ordénanse una serie de eventos, acciones y proyectos que permitan consolidar el paradigma de Jorge Eliécer Gaitán, así:

a) Terminación de la construcción de "El Exploratorio Nacional", cuyo costo será de nueve mil millones de pesos (\$9.000.000.000.00), obra arquitectónica y complejo cultural que hace parte del Instituto Colombiano de la Participación Jorge Eliécer Gaitán "Colparticipar", que habrá de encarnar y propiciar el ejercicio de la democracia participativa;

b) El Congreso de la República editará, imprimirá y promoverá la publicación de veinte mil ejemplares de un libro con las Memorias de Jorge Eliécer Gaitán, obra escrita por su hija Gloria Gaitán;

c) El Ministerio de Comunicaciones emitirá una estampilla de diferentes denominaciones con la efigie de Jorge Eliécer Gaitán a partir del 9 de abril de 1998, donde se plasmarán sus ideas fuerza y una leyenda que expresará: *Yo no soy un hombre, soy un pueblo;*

d) El Banco de la República, diseñará y emitirá un billete con la efigie de Jorge Eliécer Gaitán, que circulará en todo el territorio nacional a partir del 9 de abril de 1998;

e) El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Comunicaciones, financiará un trabajo dedicado a crear un vídeo de ficción o documental sobre la vida y pensamiento de Jorge Eliécer Gaitán;

f) El Gobierno Nacional, por intermedio del Instituto Colombiano de la Participación "Colparticipar", convocará a un concurso de creativos en cuentos ilustrados y elaborará una cartilla de ficción sobre la vida y el pensamiento de Jorge Eliécer Gaitán;

g) El Gobierno Nacional, por intermedio de "Colparticipar", financiará y promoverá un Congreso sobre democracia participativa, que discutirá las tesis de Gaitán y Simón Bolívar sobre el cuarto poder, "el poder moral", como lo llamara Gaitán, inspirándose en el Libertador y en la concepción moderna de transición con un Ministerio de la participación;

h) El Gobierno Nacional promoverá, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Comisión Nacional de conmemoración del cincuentenario de la OEA, la vinculación de los países que conforman nuestra América para obtener de los diferentes gobiernos la donación de esculturas y obras de arte, representativas de cada país, para que sean colocadas en el "Exploratorio Nacional" por los respectivos delegados

que integren la Conferencia Conmemorativa de los 50 años de la Organización de Estados Americanos, OEA;

i) El Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio del Interior, promoverá la Primera Cumbre Indígena Americana, evento que actualmente está preparando la fundación del Premio Nóbel Rigoberta Menchú.

Artículo 3º. El Gobierno Nacional hará las apropiaciones pertinentes, a partir de la vigencia presupuestal de 1997, para la ejecución de los gastos que demande la presente ley.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su publicación en el *Diario Oficial*.

Hernando Pinedo Vidal,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

Me permito presentar a consideración del parlamento colombiano, la presente iniciativa que busca exaltar la memoria del gran líder popular de todos los tiempos, el doctor Jorge Eliécer Gaitán, con ocasión de los cincuenta años de su magnicidio que partió en dos la historia de nuestro país.

La vida y obra del caudillo, inmersa en nuestra propia nacionalidad, continúa vigente en el pensar y sentir del pueblo colombiano y como representante del constituyente primario es hora de materializar su pensamiento y valorizar con énfasis el legado histórico de este hombre ilustre, que dio su vida por incorporar a las masas a la política militante. Por tanto, el Congreso de Colombia, a través del presente proyecto debe institucionalizar lo que ya está consolidado en la mentalidad popular, aprobando esta noble iniciativa que propenderá por el desarrollo de nuestra cultura.

Reseña biográfica de Jorge Eliécer Gaitán:

Jorge Eliécer Gaitán Ayala, nació en Bogotá el 23 de enero de 1903, en el hogar formado por don Eliécer Gaitán, librero de profesión y doña Manuela Ayala, consagrada maestra de escuela. Termina sus estudios primarios en una escuela pública de Bogotá y recibe su grado de bachiller en 1919, culminando sus estudios secundarios en filosofía y letras en el Colegio Simón Araújo de la Capital de la República.

Gaitán universitario: Ingresa a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia, en Bogotá en el año de 1920. Es designado miembro de la Sociedad de Artes y Ciencias de Brémen - Alemania, e interviene como defensor en el célebre proceso de "la ñapa" durante 1924, orientando sus intervenciones con profundidad sociológica y señalando la cruda realidad de los sectores populares dentro de la ciencia penal, a través del análisis de la personalidad del delincuente y su entorno. Desde allí se manifiesta su formidable cualidad oratoria.

Culmina su carrera de abogado en la Universidad Nacional el 29 de octubre de 1924 y obtiene el título de doctor en Derecho y Ciencias Políticas, con una tesis original denominada *Las ideas socialistas en Colombia*. Viaja a Italia (1926), sede mundial de la ciencia penal e ingresa a la Real Universidad de Roma para especializarse en esta rama del derecho, obteniendo el título de doctor en jurisprudencia con la máxima mención académica "Magna Cum Laude" otorgada por su tesis de postgrado, denominada *El criterio positivo de la premeditación*. A su regreso a Colombia, en 1928, recibe una carta del profesor Enrico Ferri desde Roma, con el anuncio de que su trabajo sobre la premeditación ha obtenido, por votación unánime, el Premio Ferri y que el Consejo Académico había ordenado su publicación; Gaitán, de su parte, decide donar la cuantía de ese premio para que la Real Universidad lo invierta en becas para estudiantes latinoamericanos sobre Ciencia del Derecho Penal.

Gaitán en la vida pública: El 20 de marzo de 1929 es elegido representante a la Cámara y las masas capitalinas le otorgan espontáneamente el título de *tribuno del pueblo*, como reconocimiento a su poderosa lucha oratoria contra el régimen de la hegemonía conservadora y la corrupción administrativa.

Con motivo de la masacre de los trabajadores al servicio de la compañía norteamericana *United Fruit Company*, viaja a la zona bananera en Ciénaga, Departamento del Magdalena e investiga pormenorizadamente los hechos acaecidos. Cede sus dietas de parlamentario a las viudas y los huérfanos de la masacre.

Ya en septiembre de 1929 inicia en el parlamento un debate contra el gobierno y el imperialismo por la masacre de las bananeras, que conmueve profundamente al país de ese entonces. Igualmente presenta un proyecto de ley, ordenando la revisión, por la Corte Suprema de Justicia, de las sentencias contra los obreros de la zona bananera, quienes habían sido sometidos a consejo de guerra y condenados. Allí interviene Gaitán, cuando afirma que: *Los civiles no pueden ser sometidos y condenados por consejos de guerra, puesto que no se trata de militares*, logra con esto la libertad de los obreros y consigue indemnizaciones para las viudas y los huérfanos de los trabajadores asesinados.

Gaitán plantea, en la plenaria de la Cámara de Representantes, dos importantes debates. El primer debate se suscita el 31 de julio de 1930, cuando cita a los señores Ministros de Gobierno y de Industria para que: "informen sobre los lanzamientos que, contra expresa prohibición venían haciendo los alcaldes contra algunos colonos y campesinos del país, y para que informe sobre los problemas existentes entre colonos y los que alegan ser propietarios de las tierras baldías de la Nación". El segundo debate se lleva a efecto el 15 de septiembre de 1930, en la discusión del proyecto de ley "por medio de la cual se limita al abuso de la especulación con alimentos de primera necesidad, se prohíbe el acaparamiento de víveres y se consagra el carácter de *función social* de la propiedad privada". Para sustentar dicha proposición inicia sus planteamientos dentro de un riguroso análisis de la presencia del problema social, señalando que "el problema social nace desde que en un conglomerado humano se presenta la organización jurídica y no una cualquiera, sino la organización exacta, sean cuales fueren su forma y desarrollo... el problema social surge no de volumen de los capitales patronales sino de la equidad o inequidad que presidan las relaciones entre latifundistas y aparceros, patronos y trabajadores... lo que caracteriza y da nacimiento a la injusticia económica es la manera, la forma de explotar el capital. De ahí que nosotros no atacemos este factor de la economía, sino la manera injusta como se explota al trabajador que contribuye a formarla... lo atacable no es la propiedad porque en todo orden jurídico y bajo todo clima histórico ella ha existido y existirá".

Gaitán enfatizó que la propiedad implicaba deberes con la sociedad, definición ésta más lógica, clara y acertada que la que dice que la propiedad es función social. Sin embargo, él mismo advirtió que en el fondo era lo mismo, sólo que la fórmula de función social, la que actualmente prevalece, era un poco académica y libresca, desprovista de un carácter rigurosamente jurídico.

En 1931 es elegido rector de la *Universidad Libre* y reanuda su labor como profesor universitario en éste centro educativo fundado por el General Benjamín Herrera y también en la *Universidad Nacional*, en las cátedras de Derecho Penal. En este lapso es elegido Presidente de la Cámara de Representantes.

En 1932, siendo Presidente de la Dirección del Partido Liberal, lanza el documento político denominado: *El manifiesto de las izquierdas*, que produjo hondas divisiones en dicho partido. Defiende la urgente necesidad de un cambio social en el país y plantea el derecho insurreccional de las juventudes para exigir el cumplimiento de las propuestas electorales.

Con ocasión del conflicto internacional con el Perú, por su invasión a Leticia - Amazonas, Gaitán fue nombrado por el gobierno de Enrique Olaya Herrera agente diplomático para explicar la posición colombiana frente al conflicto ante los gobiernos, Congresos Nacionales y Foros Universitarios del Ecuador, Panamá, Costa Rica y México en 1933.

A su regreso, lanza al país un manifiesto político de tendencia socialista, junto con Carlos Arango Vélez, que buscaba la conformación de una dirección liberal nacional, donde participaran los políticos de

izquierda opuestos a la línea oficial del partido. En el parlamento defiende su proyecto de ley, en virtud del cual se reforma la legislación social respecto a las propiedades campesinas y sus relaciones de trabajo y de producción. Hace énfasis en el principio de que *La tierra es de quien la trabaja* y ataca el latifundio mediante la reversión automática a la Nación de las tierras ociosas.

Organiza el movimiento político de organización socialista, Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria, UNIR, y funda el periódico "Unirismo". Como periodista utiliza, entre otros, los seudónimos de Cástulo Mendía y Augusto Leonardi. Es elegido segundo designado de la Presidencia de la República por el Congreso, en un momento de suprema agitación política y social en el país.

Políticas sobre Reforma Agraria: En 1933 el Gobierno de Olaya Herrera, ante la agudización del problema de tierras y la aparición, cada vez más frecuente, de choques sangrientos entre la población campesina y las autoridades al servicio de los latifundistas, dictó en mayo de 1933 el Decreto 956, mediante el cual se constituyó una junta especial con el fin de estudiar a fondo el problema. Dicha junta estaba integrada por los Ministros de Hacienda y de Industria, el Procurador, los delegados de la Oficina de Trabajo, Jorge Eliécer Gaitán, Rafael Escallón representante del Sindicato Central de propietarios y empresarios agrícolas, y como asesor el jefe del Departamento de Baldíos. De esta junta surge un proyecto de ley, cuyo objetivo era darle primacía en el derecho de posesión sobre la tierra a aquel individuo que la trabajara, por encima del que la mantuviera ociosa, así tuviera títulos legales sobre ella. Tal criterio de corte eminentemente gaitanista iría a nutrir posteriormente las políticas progresistas en relación con el problema del agro.

En febrero de 1934 es abaleada una manifestación del movimiento unirista presidido por Gaitán, en Fusagasugá, dejando un saldo de muertos. En este centro de problemas agrarios, Gaitán planteaba la reforma agraria, la intervención de los obreros en la producción, la reforma electoral que garantice la vigencia plena de la democracia participativa. Estas tesis fueron objeto de proyectos de ley en el Parlamento y de ordenanzas en la Asamblea de Cundinamarca.

Como diputado en la Asamblea Departamental de Cundinamarca, agita el problema agrario y la moral administrativa.

Defensor de la mujer: El 14 de junio de 1934 aparece el primer número del periódico Unirismo. Gaitán dirige por esta época un gigantesco movimiento huelguístico de los trabajadores ferroviarios desde Medellín. El 11 de diciembre de 1934 plantea en la Cámara de Representantes la necesidad de *otorgar la igualdad de derechos políticos y sociales para la Mujer*.

El 26 de mayo de 1936 contrae matrimonio en la ciudad de Medellín con Amparo Jaramillo. Posteriormente toma posesión de la Alcaldía de Bogotá, cargo que desempeña hasta el 7 de febrero de 1937. En varias oportunidades había sido Concejal en la capital y en uno u otro carácter inició la municipalización de los servicios públicos y las reformas en el frente educativo, restaurantes escolares, asistencia social, obras públicas y régimen fiscal.

El 23 de febrero de 1937 fallece en Bogotá su señora madre, doña Manuela Ayala de Gaitán, una de sus grandes devociones. Sobre ella dijo: "Si algo me faltara, ahí está lo primero: la sombra de quien fue mi todo, la dulce maestra de escuela, hoy peregrina de la eternidad, que con su ejemplo supo enseñarme que en el camino del bien, *lo imposible no es sino lo difícil mirado con ojos donde no ha nacido la fe ni ha muerto la esperanza*."

El 20 de septiembre de 1937 nace en Bogotá su única hija, Gloria. Posteriormente, en el Segundo Congreso Nacional de Abogados es designado académico electo de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, viaja a Roma vía Nueva York a un Congreso Mundial de Criminalistas, con otros delegados colombianos. Hace parte, durante los años 1936 y 1938 de las Comisiones de estudio y redacción de los Códigos Penal y de Procedimiento. Es elegido por el Congreso Nacional, Magistrado de la

Corte Suprema de Justicia. En febrero de 1940 se posesiona como Ministro de Educación Nacional, en el gobierno de Eduardo Santos, y emprende una formidable campaña de alfabetización, democratización de la educación y énfasis en la cultura de los pueblos, orientación técnica de la instrucción; estableciendo el zapato escolar, los restaurantes escolares, las escuelas y el cine educativo ambulante. Fundó el *Ateneo*, institución anterior al Instituto Caro y Cuervo y a "Colcultura" y creó las bases para el Instituto Indigenista. El Presidente y el Gobierno de la República de Chile le confieren la condecoración de *La Gran Cruz*.

Entre 1940 y 1941 forma parte del alto comando anti-reeleccionista, frente a la candidatura de Alfonso López Pumarejo. Un grupo de amigos políticos de Gaitán organiza la JEGA, denominación tomada de las iniciales del caudillo social y que en griego, por un azar coincidente del destino histórico, significa "multitud". Es elegido Senador de la República por el Departamento de Nariño. El presidente y el Gobierno de la República de México le otorgan la condecoración de *El águila azteca*.

Jornada y Viernes culturales: A partir de 1943 inicia la recia campaña contra la corrupción administrativa, con la bandera por *la Restauración Moral y Democrática de la República*. Luego de un arduo esfuerzo de sus fraternales colaboradores del sector popular para obtener recursos financieros que fueron aportados por ellos mismos, logra la proeza de abrir la editorial Patria y comenzar a publicar el diario *Jornada en Bogotá*, con una circulación superior a la de los matutinos tradicionales. Inicia sus famosas intervenciones oratorias desde el escenario del Teatro Municipal de Bogotá, luego demolido por el Gobierno. Los llamados "Viernes Culturales" hacen época en las luchas sociales del país. Desde la tribuna, el periódico y la radio, Gaitán fustiga contra las oligarquías y propone la unidad de los humildes y la insurgencia de la juventud. Hace carrera su grito inmortal: *A la carga*.

Agitador sindical: Ingresa al gabinete como Ministro de Trabajo, bajo la presidencia interina de Darío Echandía. Inicia un viaje de inspección para revisar las condiciones del trabajo colombiano a lo largo del río Magdalena, a las petroleras de Barrancabermeja y a los centros textiles de Medellín. Propone reformas fundamentales en la legislación laboral y promueve con los obreros de Barranca arrebatarse a la Tropical Oil Company lo que hoy es Ecopetrol, empresa del Estado recuperada al Estado por los propios obreros que hoy constituyen la Unión Sindical Obrera, USO, y que siguen oponiéndose a las políticas privatizadoras del neoliberalismo y el capitalismo salvaje. Además, formula la reorganización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Candidato popular: El 23 de septiembre de 1945 es proclamado candidato popular a la presidencia de la República, por una de las más formidables convenciones populares, con millares de delegados de todo el país, reunidos en el Circo de Toros de Santamaría en Bogotá. Al finalizar su discurso programa, la inmensa multitud se apoderó del caudillo y alzándolo en hombros, desfiló por la carrera Séptima pasando por el palacio presidencial.

El 22 de febrero de 1946 pronuncia su famoso discurso, donde plantea la tesis de que *el pueblo es superior a sus dirigentes*. Este discurso es complemento de su intervención posterior, el primero de marzo de 1946 pronunciado en el Hotel Granada de Bogotá, en el homenaje y la adhesión de los médicos a su candidatura presidencial. Denuncia Gaitán la violación de la democracia interna del partido liberal al imponer, con manobras y a espaldas del pueblo, candidato con la complacencia de ciertos sectores pseudoizquierdistas. Posteriormente pronuncia, en el Teatro Municipal, su discurso sobre la diferencia y las contradicciones fundamentales entre la oligarquía y el pueblo, *el país político y el país nacional*. El 7 de mayo de 1946 triunfa Mariano Ospina Pérez y Gaitán inicia una enérgica campaña con la enseña: *por la reconquista del poder. A la carga!!!*

Constituyente gaitanista 1947: En la gran convención gaitanista de la Plaza de Toros de Santamaría, Gaitán presenta la plataforma y los estatutos modernos del partido liberal que fueron aprobados multitudinariamente en aquel acto de extraordinario respaldo popular donde de una

vez por todas y a partir de aquel evento, el partido liberal se transformó en el *partido del pueblo*, de conformidad con los anhelos sociales de reformas económicas. Estos documentos fueron ratificados posteriormente por la Convención Liberal llevada a cabo en el Teatro Colón y se conocen como *La plataforma del Colón*. Gaitán denuncia la violencia política y social del gobierno y del sistema contra el pueblo, obtiene en las urnas un decisivo triunfo electoral en la renovación del personal de Asambleas, Cámara y Senado. Al ser mayoría el gaitanismo es proclamado jefe único del partido liberal por la junta de parlamentarios. En julio y agosto de 1947 presenta a la consideración del Congreso, Proyectos de ley sobre nacionalización bancaria, reforma agraria, crédito, fomento y ahorro para el desarrollo económico, reforma industrial y proteccionismo arancelario. Es el denominado *Plan Gaitán* que tiende a orientar la economía social. El 7 de febrero de 1948 organiza la más formidable manifestación de protesta, silenciosa y enlutada, después de haber presentado un patético y dramático memorial de agravios al Presidente de la República Mariano Ospina, sobre la violencia desatada contra el pueblo. La extraordinaria intervención ha sido bautizada como *Oración por la paz* y el despliegue popular gigantesco, como *Manifestación del silencio*. Seguidamente, en el cementerio de la ciudad de Manizales, capital del Departamento de Caldas, pronuncia la *Oración por los humildes*. El 30 de marzo de 1948 se instala en Bogotá la Novena Conferencia Panamericana y la delegación colombiana la preside el jefe conservador Laureano Gómez y el gobierno de Ospina desconoce al jefe popular, al no incluirlo en la representación del país.

El 9 de abril de 1948 cae vilmente asesinado.

Gaitán, líder del siglo XX

La personalidad de Jorge Eliécer Gaitán trasciende su propia muerte, se proyecta y están vigentes sus planteamientos que vienen cobrando actualidad en la Colombia de hoy, cuando el concepto de participación, plasmado 65 veces en la Constitución de 1991, difícilmente se podrá ver como aporte de determinada concepción partidista, más bien responde a un pacto de concertación social inspirado en el viejo clamor gaitanista del "país nacional", cuyo mayor o menor desarrollo dependerá de la dinámica de los actores sociales. Cuando la Carta de 1991 señala que la soberanía reside en el pueblo, también estamos retomando el ideario gaitanista de prioridades populares, subyacente en la mentalidad social que parte de las luchas iniciadas por Gaitán. De todo esto se infiere que Gaitán es la personalidad política descollante del siglo XX en nuestra patria. Sin embargo, en la medida que los investigadores y los estudiosos inicien el proceso del análisis, "primero entre expertos, luego entre expertos y ciudadanos, y después entre ciudadanos", lograremos que la democracia participativa sea una realidad más plasmada en los hechos que en la formalidad jurídica.

Gaitán, como pensador, sintetizando sus palabras *la realidad es imaginación*, supo captar los desarrollos científicos que comenzaron a partir de la teoría de la relatividad y que además son el conocimiento que sustenta las organizaciones pluralistas y participativas de la sociedad, lo cual proyecta en sus escritos teóricos, en sus discursos pedagógicos y en la práctica de su vida pública.

Gaitán, como líder, consecuente con sus propias palabras *yo no soy un hombre, yo soy un pueblo*, en verdad supo interpretar y recoger el sentimiento de un pueblo que, al seguir al insigne líder, en realidad se estaba siguiendo a sí mismo. Bajo la sencillez de estas palabras subyacen semillas de democracia participativa, que por demás constituye un ejercicio que supo cultivar en hechos tan célebres como: *La marcha del silencio, la marcha de las antorchas y la constituyente popular de 1947*.

Gaitán, como constructor, interpretando de una manera concreta las condiciones de la sociedad civil, a la que él denominaba *país nacional*, supo proponer caminos de solución sin caer en la copia de ideologías foráneas y más bien acuñando una concepción original de desarrollo. Infortunadamente, con su muerte se marca el quiebre de semejante proyecto y, con ello, la frustración entera de nuestra historia durante la

segunda mitad del siglo XX. No obstante, esta propuesta se puede rescatar en la veta de sus pensamientos y huellas concretas en nuestra historia.

Gaitán, como político, recordando sus palabras *el hambre no es liberal ni conservadora y no existen dos partidos sino que el pueblo ha sido partido en dos*, supo anticiparse a su época y expresar lo que él denominó como la brecha casi infranqueable entre el país político y el país nacional.

Qué es Colparticipar

El Instituto Colombiano de la Participación Jorge Eliécer Gaitán, Colparticipar, es un Instituto descentralizado del orden nacional, adscrito al Ministerio de Educación, cuyos objetivos según el *Decreto 351 de 1994* son: "Estimular, coordinar, asesorar y adelantar proyectos y programas que amplíen y profundicen la participación ciudadana y desarrollen la cultura participativa, en el desempeño de las diversas actividades de la vida nacional".

Las funciones de Colparticipar consisten en desarrollar la cultura de la participación en los ciudadanos, con énfasis en la niñez y los jóvenes, a fin de despertar en el pueblo colombiano, el sentido de la responsabilidad colectiva en los destinos sociales, políticos y económicos del país, como verdadero proyecto de largo alcance que rinde homenaje perenne al líder popular.

Coparticipar entiende por Cultura, *el repertorio de convicciones que rige realmente la existencia de un pueblo*, según definición del propio Gaitán.

Origen de Colparticipar

Cuando el 9 de abril de 1948, la viuda del caudillo asesinado decide que el cuerpo de su esposo permanecerá en velación, en la sala de su residencia, hasta que caiga el gobierno, el Presidente de la República Ospina Pérez, para solucionar el impasse y por iniciativa del recién nombrado Ministro de Gobierno, Darío Echandía, expide el Decreto 1265 del 17 de abril de 1948, mediante el cual se declara *Monumento Nacional* la casa del caudillo popular y se ordena enterrarlo allí mismo.

Posteriormente el Presidente León Valencia, a petición de la familia del líder, amplía mediante el Decreto 1948 de 1966 los alcances del decreto anterior y crea el *Centro Jorge Eliécer Gaitán*, ordenando la construcción de una biblioteca en torno a la *Casa Museo*.

El presidente Alfonso López Michelsen, mediante Decreto 87 de 1976 integra el *Museo Jorge Eliécer Gaitán* y el centro del mismo nombre.

Mediante la Ley 34 de 1979, sancionada bajo la administración de Julio César Turbay Ayala se crea el *Centro Jorge Eliécer Gaitán*, como institución de utilidad común; se ordena su construcción y se organizan dependencias inherentes a las actividades del Ministerio de Educación Nacional. El Decreto 3029 de 1989, suscrito por el Presidente Virgilio Barco, define a la entidad como *Instituto Colombiano del Pueblo*.

El *Decreto 351 de 1994* que señalamos arriba, constituye la norma orgánica de Colparticipar.

Qué es el Exploratorio Nacional

Dicho proyecto del Instituto Colombiano de la Participación Jorge Eliécer Gaitán - Colparticipar, consiste en un complejo cultural que ocupa dos manzanas de la urbe con una estructura arquitectónica, consagrada para simbolizar y propiciar el ejercicio de la cultura participativa. Este espacio ha sido concebido como un lugar de encuentro y de exploración, como un ágora para propiciar la interacción y el diálogo entre actores sociales que provienen de diversas culturas y distintos ámbitos del saber. La construcción, actualmente en estado de obra negra, esta adelantada en un 80% de acuerdo a apropiaciones de vigencias anteriores en el Presupuesto Nacional. Sin embargo, en términos más reales, la estructura arquitectónica constituye tan sólo la mitad de la obra puesto que, ciertamente, en el interior del edificio, se pretende erigir el entramado organizativo, material y simbólico que, ciertamente conforma el alma de la edificación.

¿Qué Contendrá el Exploratorio Nacional?

Esta ágora de la cultura participativa estará compuesta por cinco proyectos, así: primero, un Centro Interactivo de Comunicaciones; segundo, un Instituto de Altos Estudios; tercero, la Casa Museo Jorge Eliécer Gaitán; cuarto, un museo de Las Luchas Populares y, quinto, un Metiseo.

1. Centro Interactivo de Comunicaciones. Este Centro, destinado al servicio público para usuarios presenciales y virtuales, se concentrará en la documentación y procesamiento de información y conocimientos referidos a los temas de: Historia Política de Colombia, Gaitán y el Gaitanismo, la Cultura Participativa y la historia y filosofía del conocimiento. Los soportes técnicos de este proyecto serán las tecnologías informáticas del siglo XXI, dispuestas en autopistas de información tendidas en redes de datos como Internet, Citcom, Bitnet y otras accesibles por la fibra óptica, al igual que por los recursos interactivos disponibles en el multimedia.

2. Instituto de altos estudios. Es una universidad diseñada y prospectada como un ámbito pedagógico para propiciar la democratización de la cultura, gracias a la posibilidad de que actúen personas procedentes de diversos pueblos de Colombia y de América Latina, en los campos de la docencia y la investigación de temas directa e indirectamente relacionados con el desarrollo de la cultura participativa y la historia y filosofía del conocimiento.

3. La Casa Museo Jorge Eliécer Gaitán. Restaurando la parte inmueble y los muebles actualmente disponibles, se pretende organizar un museo que rompa la atmósfera necrofílica de los tradicionales y se inserte en las novedades que traen consigo los museos del tercer milenio, igualmente se pretende registrar tal espacio en un C.D. con tecnologías y recursos interactivos de multimedia.

4. El Museo de las Luchas Populares. Pensado como una fuente documental y monumental y como una mixtura entre el conocer y el sentir, también constituye un museo del tercer milenio y, por tanto, podrá constituir un espacio de consulta especialmente en el ámbito de la historia y la sociología para usuarios presenciales y virtuales.

5. El Metiseo. Espacio y conjunto de elementos físicos y simbólicos, encarna la imaginación y la exploración. Se proyecta como un centro interactivo de ciencia y epistemología, que además de ser un ambiente fértil para la apropiación social del conocimiento conforma un foro abierto a la sensibilidad y al juego.

Análisis y Contenido del Proyecto de Ley

La presente iniciativa consta de cuatro artículos, contemplado el **artículo primero** de ellos los honores que rinde la República de Colombia a Jorge Eliécer Gaitán en los cincuenta años de su magnicidio, plasmándose su trayectoria al servicio del país, su liderazgo como político y como hombre precursor de la Democracia Participativa.

El **artículo segundo**, consagra una serie de eventos, acciones y proyectos como un homenaje perenne a la memoria de Gaitán, con motivo de la conmemoración de los cincuenta años de la desaparición física del ilustre servidor público. Los eventos, acciones y proyectos que ordene la presente ley, para los efectos buscados, son:

a) Este literal es el más primordial de todos y establece la **terminación y ejecución inmediata** de la construcción de "El Exploratorio Nacional", el cual forma parte de Colparticipar que es un establecimiento público adscrito al Ministerio de Educación Nacional mediante Decreto 351 de 1994, como ya se explicó anteriormente. Tal evento demanda una inversión del Estado por la suma de \$9.000.000.000.00, (nueve mil millones de pesos M/cte.) para ejecutar la terminación del complejo arquitectónico que actualmente se encuentra en obra negra y consta de diez mil metros cuadrados (10.000 M2) de construcción y deberá estar terminado en 1998, año en que se cumplen los cincuenta años conmemorativos de su magnicidio.

b) Este literal establece la edición de un **Libro de Memorias** de Jorge Eliécer Gaitán. La importancia de esta obra reside en el hecho de que aún, a pesar de la profusión de publicaciones, ensayos, reseñas, artículos y demás, no tenemos un documento que nos muestre, con mayor cercanía, al Gaitán que todos tenemos en nuestra mente y nadie más autorizado para garantizar profundidad y acierto que su propia hija Gloria Gaitán, quien viene elaborando dichas memorias.

c) **Emisión de Estampilla.** Este literal estipula que el Ministerio de Comunicaciones emitirá una estampilla con la efigie y una frase fuerza de Jorge Eliécer Gaitán, que comenzará a circular el 9 de abril de 1998. Las enormes cualidades de Gaitán, como líder del siglo XX y fragmento de nuestra historia, no pueden dejar de quedar plasmadas en los correos nacionales e internacionales mediante una función propia del Ministerio de Comunicaciones, como es aquella de imprimir estampillas, como se hizo en el centenario del poeta José Asunción Silva.

d) **Emisión de un billete.** En este literal se consagra el diseño y emisión de un billete, a través del Banco de la República, con la efigie y alguna frase fuerza de Jorge Eliécer Gaitán, que comenzará a circular a partir del nueve de abril de 1998. Esto dado que resulta inaudito que en el sello de las transacciones cotidianas, dejemos de evocar la huella histórica que han dejado los mejores hijos de la patria, de ahí que así se hiciera con el astrónomo Garavito en el actual billete de \$20.000 y también con el poeta Silva en la emisión de billetes de \$5.000.

e) **Video ficción y/o documental.** Mediante el presente literal se establece que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Comunicaciones, financie un trabajo dedicado a crear un video de ficción y/o documental sobre la vida y pensamiento de Jorge Eliécer Gaitán. Hoy, en los albores del tercer milenio, cuando la fuerza de las imágenes contribuye a formar la mentalidad de nuestros pueblos, resultaría inadmisibles dejar de elaborar un trabajo de estas características, sobre un hombre símbolo de nuestro país.

f) **Cartilla de ficción.** Este literal establece que el Gobierno Nacional por intermedio del Instituto Colombiano de la Participación "Colparticipar" convoque a un concurso de creativos en cuentos ilustrados para elaborar una cartilla de ficción sobre la vida y el pensamiento de Jorge Eliécer Gaitán. Este trabajo constituye ni más ni menos que un legado para las nuevas generaciones, para los infantes de los diversos establecimientos de educación primaria del país.

g) **Congreso de democracia participativa.** Este literal establece que, el Gobierno Nacional por intermedio de Colparticipar, financiará y promoverá un Congreso sobre democracia participativa, que discutirá las tesis de Gaitán y Simón Bolívar sobre el cuarto poder, "el poder moral", como lo llamara Gaitán inspirándose en el Libertador y en la concepción moderna de transición con un Ministerio de la Participación. Nada mejor para engrandecer nuestra promisoriosa tradición académica que ventilar este tipo de discusiones, además de realizar contribuciones teóricas y experiencias prácticas en un terreno tan crucial para la vida del país.

h) **Obras de Arte para el Exploratorio Nacional.** En este literal i) se establece que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Comisión Nacional de la Conmemoración del Cincuentenario de la OEA, promoverá la vinculación de los países que conforman nuestra América para obtener de los diferentes gobiernos la donación de esculturas y obras de arte, representativas de cada país, para que sean colocadas en el "Exploratorio Nacional" por los respectivos delegados que integran la Conferencia Conmemorativa de los 50 años de la Organización de Estados Americanos - OEA.

i) **Primera Cumbre Indígena Americana.** En este literal j) se establece que el Ministerio del Interior promoverá la Primera Cumbre Indígena Americana, evento que actualmente se encuentra preparando la Fundación del premio Nobel: Rigoberta Menchú.

En el **artículo 3º** se contempla que el Gobierno Nacional hará las apropiaciones pertinentes, en las vigencias presupuestales a partir de 1997, para la ejecución de los gastos que demande el cumplimiento de la presente ley.

Y en el artículo 4º señala la vigencia de la ley.

Finalmente, con el presente proyecto, se pretende reconocer en nombre de todos los colombianos y mediante las ejecutorias de patria, que obran en la misión del Congreso Nacional, la conmemoración del magnicidio del Caudillo Jorge Eliécer Gaitán, con una ley que dada la magnitud histórica del personaje y las enormes incidencias beneficiosas que las propuestas enunciadas habrán de traer para el mundo de la cultura de las próximas generaciones para constituir un paso firme en el sendero de democracia participativa que ha emprendido el país con la Constitución de 1991.

Con los anteriores fundamentos, me permito dejar a consideración del Congreso la presente iniciativa *por la cual la Nación exalta la memoria de Jorge Eliécer Gaitán, en los cincuenta años de su magnicidio, se ordena la terminación de la construcción del Exploratorio Nacional y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables congresistas,

Hernando Pinedo Vidal,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., marzo 17 de 1997

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 184 de 1997, *por la cual la Nación exalta la memoria del doctor Jorge Eliécer Gaitán, en los cincuenta años de su magnicidio, se ordena la terminación de la construcción del Exploratorio Nacional y se dictan otras disposiciones,* me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Marzo 17 de 1997

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en *la Gaceta Legislativa del Congreso.*

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Fernando Londoño Capurro.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 185 DE 1997 SENADO

por la cual se reglamenta la financiación de las campañas electorales.

Artículo 1º. *Objetivo.* Esta ley tiene por objeto, regular la financiación de las campañas electorales, contribuyendo a la ampliación y consolidación de la democracia, en razón de lo cual hace parte integrante del régimen estatutario de los partidos, movimientos y grupos políticos.

Artículo 2º. *Campaña electoral.* Por campaña electoral, se entiende el conjunto de actividades políticas de los partidos, movimientos, grupos políticos y grupos significativos de ciudadanos, que mediante una estructura organizacional buscan acceder por conducto de sus candidatos a los cargos de elección popular.

Parágrafo 1º. El término de duración de las campañas electorales será de sesenta (60) días antes de la fecha de la elección respectiva. Solamente durante ese período podrá hacerse publicidad política y propaganda electoral, con excepción de aquella que se contrate con los concesionarios de televisión para las elecciones presidenciales la que se seguirá rigiendo por el término previsto en el artículo 26 de la Ley 130 de 1994.

Parágrafo 2º. Cuando se trate de elecciones a cuerpos colegiados, quienes integran una lista pertenecen a la misma campaña electoral.

Parágrafo 3º. Los movimientos y partidos con personería jurídica sólo podrán otorgar un aval para elección unipersonal y un número máximo de avales equivalentes al 100% del total de curules por proveer para cuerpos colegiados.

Artículo 3º. *Prohibición.* Para el desarrollo de sus actividades, las campañas electorales no podrán actuar ni recibir recursos, por conducto de fundaciones, asociaciones, corporaciones o sociedades de cualquier tipo, a menos que para el desarrollo de sus actividades la campaña electoral se organice bajo alguna de esas estructuras organizativas.

Artículo 4º. *Fuentes de financiación.* Para la financiación de sus campañas electorales, los partidos, movimientos y grupos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos, podrán acudir a las siguientes fuentes de financiación:

- a) Aportes estatales en forma directa y por reposición de lo efectivamente gastado, en los términos de la presente ley;
- b) Las contribuciones personales que realicen los candidatos;
- c) Las contribuciones que realicen personas naturales colombianas por nacimiento o por adopción;
- d) Las contribuciones que realicen los partidos, movimientos políticos o grupos políticos con personería jurídica;
- e) Las actividades promocionales de las respectivas campañas;
- f) Los créditos obtenidos en las entidades financieras legalmente autorizadas, con destino a la campaña;
- g) Las contribuciones que realicen las personas jurídicas nacionales.

Parágrafo 1º. Los recursos provenientes de las anteriores fuentes de financiación se recibirán y administrarán a través de una cuenta única nacional abierta por el gerente de la campaña en una entidad financiera. La Superintendencia Bancaria establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia de los movimientos de dichas cuentas.

Parágrafo 2º. La recolección de fondos con destino a la campaña electoral sólo podrá realizarse desde los dos (2) meses anteriores a su iniciación y hasta el monto máximo legal aquí permitido.

Artículo 5º. *Costo máximo permitido.* Ningún candidato a cargo de elección popular podrá gastar en la campaña electoral la suma que sobrepase de los siguientes valores:

- a) Presidente: 40.000 salarios mínimos legales mensuales si la campaña concluye en la primera vuelta, o hasta 67.000 salarios mínimos legales mensuales si comprende las dos vueltas;
- b) Senador, Gobernador y Alcalde de Distrito Capital: 1.350 salarios mínimos legales mensuales;
- c) Representante: 800 salarios mínimos legales mensuales;
- d) Diputado: 235 Salarios mínimos legales mensuales;
- e) Alcalde de municipio con población superior a 500.000 habitantes: 800 salarios mínimos legales mensuales;
- f) Alcalde de municipio con población comprendida entre 150.000 y 500.000 habitantes: 340 salarios mínimos legales mensuales;
- g) Alcalde de municipio con población comprendida entre 50.000 y 150.000 habitantes: 165 salarios mínimos legales mensuales;
- h) Alcalde de municipio con población inferior a 50.000 habitantes: 65 salarios mínimos legales mensuales;

- i) Concejal de municipio con población superior a 500.000 habitantes: 235 salarios mínimos legales mensuales;
- j) Concejal de municipio con población comprendida entre 150.000 y 500.000 habitantes: 165 salarios mínimos legales mensuales;
- k) Concejal de municipio con población comprendida entre 50.000 y 150.000 habitantes: 100 salarios mínimos legales mensuales;
- l) Concejal de municipio con población inferior a 50.000 habitantes: 35 salarios mínimos legales mensuales.

Artículo 6º. *Contribuciones de personas naturales y jurídicas.* Las personas naturales colombianas, con excepción de aquellas que determina la ley, podrán contribuir a las campañas electorales prestando sus servicios personales gratuitos a título voluntario o aportando dinero hasta las cuantías que establece la presente ley.

Las contribuciones de las personas naturales y jurídicas a cada campaña electoral, no podrán sobrepasar en forma individual el 5% de la suma límite autorizada para los gastos totales de la campaña, cuando se trate de elección por circunscripción nacional, o el 15% de la suma límite autorizada cuando se trate de otras circunscripciones.

Parágrafo. Las contribuciones a que se refiere el inciso primero del presente artículo deberán ser valoradas por el Gerente de cada campaña electoral con el objeto de contabilizar su valor como gasto de la campaña.

Artículo 7º. *Prohibiciones.* Son prohibidas las siguientes contribuciones a las campañas electorales:

- a) La de cualquier Estado, persona jurídica, natural u organización, extranjera;
- b) Las de personas naturales contra las cuales se hubiere dictado resolución acusatoria;
- c) Las que se deriven, de una u otra forma, de actividades delictivas;
- d) Las de las personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto de dominio, respecto de las cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio.

Artículo 8º. *Erogaciones de la campaña.* Son erogaciones de las campañas electorales, las siguientes:

- a) Los gastos en comunicaciones, relaciones públicas, investigaciones y asesorías;
- b) El alquiler de locales para la celebración de actos de campaña y de oficinas para el funcionamiento administrativo;
- c) Los gastos vinculados directamente a la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios públicos necesarios a la campaña;
- d) Las remuneraciones por conceptos laborales y de prestación de servicios al personal permanente u ocasional que presta sus servicios a la campaña;
- e) Los gastos de transporte;
- f) Los costos financieros de los créditos otorgados para la campaña electoral, causados hasta la fecha de entrega de la correspondiente reposición;

Parágrafo. Toda erogación de una campaña electoral se deberá realizar con cargo a los recursos que se depositen en la cuenta a que se refiere el parágrafo 1º del artículo 4º de la presente ley.

En consecuencia, toda persona que preste o suministre cualquier servicio o bien en una campaña electoral, se deberá abstener de recibir pagos en contravención de lo aquí dispuesto.

Artículo 9º. *Reposición.* El Estado, repondrá a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, una suma equivalente al producto de multiplicar el número de votos válidos por las cantidades a que hace relación el artículo 13 de la Ley 130 de 1994.

Cuando se trate de candidatos independientes o movimientos sin personería jurídica, la partida correspondiente será entregada directamente al candidato.

Cada partido o grupo político hará la distribución correspondiente, conforme a sus propios estatutos.

Artículo 10. *Excepciones.* No tendrán derecho a la reposición, los partidos sin personería jurídica, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos a corporaciones públicas y obtuvieren menos del 60% de los votos válidos, depositados por la lista o candidato que hubiere alcanzado curul con el menor residuo.

Tampoco tendrán derecho a la reposición los candidatos de los partidos sin personería jurídica, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, que en elecciones unipersonales no alcancen al menos al 5% del total de los votos válidos depositados.

Artículo 11. *Pérdida de reposición.* No habrá derecho a reposición de gastos electorales en los siguientes casos:

- a) Cuando se sobrepase el límite máximo de gastos permitidos;
- b) Cuando no se presenten oportunamente y en la forma prevista en la ley y los reglamentos del Consejo Nacional Electoral; las cuentas y el balance definitivo de la campaña;
- c) Cuando las cuentas y el balance definitivo de la campaña no correspondan a la realidad o exista prueba así sea sumaria de algún tipo de alteración en ellas;
- d) Cuando se hayan recibido contribuciones en contravención de lo dispuesto en la presente ley;
- e) Cuando no se acredite la existencia del sistema de auditoría interna al momento de presentar las cuentas de la campaña.

Artículo 12. *Coaliciones.* Para efectos de la reposición de que trata la presente ley, en caso de que dos o más partidos con personería jurídica formen una coalición legalmente inscrita, se aplicarán las siguientes reglas:

- a) Cada uno de los partidos o movimientos integrantes de la coalición conservará individualmente como campaña electoral sus derechos y cumplirá sus deberes;
- b) La reposición a que tengan derecho los partidos o movimientos coaligados se hará a cada uno de ellos por separado; para tal efecto, los votos válidos que obtenga la coalición se dividirán entre los partidos o movimientos que la forman en proporción al porcentaje que se haya acordado en el pacto de coalición, al momento de la inscripción.

Igual regla se aplicará en el evento de coalición entre una organización política con personería jurídica y otra que carezca de ella en cuyo caso el pacto de coalición deberá indicar además el beneficiario de la reposición por parte de la organización sin personería jurídica.

Artículo 13. *Límite al valor de reposición.* El valor de la reposición en ningún caso será superior a lo efectivamente gastado en la respectiva campaña de acuerdo con lo que resulte de la verificación realizada por el Consejo Nacional Electoral.

En todo caso, esta reposición sólo se hará frente a los gastos de la campaña que hayan sido financiados por medio de las contribuciones del propio candidato, del partido o del movimiento político con personería jurídica, o por medio de créditos adquiridos por cualquiera de ellos con entidades financieras. En tal sentido en ningún caso el valor de la reposición podrá exceder la suma total de ingresos reportados por estos conceptos.

Artículo 14. *Apropiaciones presupuestales.* Las autoridades responsables están obligadas a girar al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales de que trata la Ley 130 de 1994, las partidas presupuestales necesarias tendientes a satisfacer las obligaciones del Estado en materia de reposición de gastos electorales, a más tardar 30 días calendario contados a partir de la fecha de las elecciones.

Artículo 15. *Presentación de las cuentas.* El candidato y el gerente de la respectiva campaña electoral, están solidariamente obligados a presentar personalmente, o por medio de apoderado debidamente acreditado y

dentro del término improrrogable de treinta (30) días calendario contados a partir de la fecha de las elecciones, ante el Consejo Nacional Electoral, un balance detallado de los ingresos y egresos de la campaña, debidamente soportado con sus anexos y autorizado por un contador público matriculado. En igual sentido, se deberá presentar el informe que sobre el particular rinda el auditor interno de la campaña.

Artículo 16. *Libros de la campaña.* El Consejo Nacional Electoral, determinará los libros que debe registrar y llevar toda campaña electoral.

Los candidatos a la Presidencia de la República, al Senado y a la Cámara de Representantes, registrarán los libros ante el Consejo Nacional Electoral.

Los candidatos a gobernaciones y asambleas lo harán ante los delegados departamentales del Registrador Nacional, y los candidatos a alcaldes y concejos municipales ante los registradores municipales del Estado Civil.

Los libros de contabilidad reflejarán el movimiento de los recursos de la campaña.

Artículo 17. *Pago de la reposición.* El Consejo Nacional Electoral, ordenará el pago de la reposición de gastos dentro de los dos (2) meses, contados a partir de la fecha límite obligatoria para la presentación de las cuentas de las campañas.

Artículo 18. *Registro de contribuyentes.* Las contribuciones de personas naturales o jurídicas a las campañas electorales incluidas las del propio candidato, se harán a través del gerente de la campaña, quien informará cada quince (15) días de ese hecho al Registrador del Estado Civil, con el objeto de que dicho funcionario los incorpore a un registro abierto con ese fin, donde incluirá el nombre e identidad del contribuyente, dirección y valor de la contribución. El registro cuya información goza de reserva legal, se enviará al Consejo Nacional Electoral, a más tardar, dentro de los quince días siguientes al cierre de campaña.

Parágrafo. Las personas jurídicas que hubieren efectuado una contribución en dinero o en especie a una campaña electoral deberán informar dicha operación al Consejo Nacional Electoral dentro de los tres días siguientes a su realización.

Artículo 19. *Líneas especiales de crédito.* La Junta Directiva del Banco de la República, ordenará a las instituciones financieras abrir líneas especiales de crédito cuando menos cuatro (4) meses antes de las elecciones con el fin de otorgar créditos a los partidos, candidatos o movimientos políticos que participen en la campaña, los que se podrán garantizar con la pignoración del derecho resultante de la reposición de gastos que haga el Estado de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

Parágrafo. En caso de no efectuarse la reposición de los gastos electorales por parte del Estado en el término establecido en la presente ley, el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales reconocerá el valor de los intereses previamente acordados con el banco.

Artículo 20. *Publicidad política en radio, televisión y prensa.* La publicidad política en radio, televisión y prensa, será a cargo del Estado, sin perjuicio del derecho que le asiste a las campañas de invertir sus recursos en gastos de esta naturaleza. Para el efecto se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. Para las elecciones al Congreso, el Consejo Nacional Electoral, en coordinación con la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión o del Ministerio de Comunicaciones, según el caso, adjudicará los espacios de radio y televisión entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y representación en el Congreso y, entre aquellos que aunque no tengan personería jurídica, estén representados en dicha corporación, en proporción directa a la suma del número de votos válidos obtenidos por sus respectivos candidatos en las últimas elecciones para Senado y Cámara de Representantes.

Los partidos y movimientos políticos que obtengan personería jurídica en el lapso comprendido entre dos elecciones para Congreso, y que no tengan representación en esa corporación, tendrán derecho a un espacio igual al del menor tiempo adjudicado de acuerdo con la regla anterior.

Las asociaciones y grupos de ciudadanos sin personería jurídica que, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 130 de 1994, postulen candidatos al Congreso, tendrán derecho a un espacio igual al de menor tiempo adjudicado a un partido o movimiento con personería jurídica.

2. Para las elecciones a las Asambleas Departamentales y Concejos, la adjudicación de espacios en los medios radiales y televisivos regionales se hará, por las mencionadas entidades, en proporción directa al número de votos válidos obtenidos por el respectivo partido o movimiento con personería jurídica, o sin ella para la correspondiente corporación en las últimas elecciones para Asamblea y Concejo Municipal.

Los movimientos o partidos que hayan obtenido su personería jurídica con posterioridad a la última elección o que sin tenerla hayan inscrito candidato, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, tendrán derecho a un espacio igual al de menor tiempo adjudicado de acuerdo con la regla anterior.

Para la aplicación de esta norma se tomará en cuenta el mismo criterio consagrado como medio de difusión regional, zonal y local en las leyes y reglamentos sobre la materia.

3. En los pliegos de licitación y en los contratos de concesión que celebre el Consejo Nacional de Televisión y el Ministerio de Comunicaciones se hará constar, en cláusula expresa, la obligación de ceder dichos espacios a los partidos y movimientos y grupos políticos.

4. La adjudicación de espacios publicitarios en la prensa escrita se hará en los medios con certificación oficial de circulación nacional, regional o departamental, de conformidad con la reglamentación que para cada elección expida el Consejo Nacional Electoral quien para el efecto tendrá en cuenta los mismos criterios de proporcionalidad establecidos en esta ley para los espacios de televisión.

Ningún candidato a corporaciones públicas podrá durante el período de las campañas electorales fijadas por esta ley, hacer propaganda e intervenir a favor propio en cadenas de televisión; ésta sólo podrá hacerse por los directores de partidos o movimientos políticos con personería o por las personas que ellos deleguen y que no sean aspirantes a corporaciones. Se exceptúan los candidatos a la Presidencia de la República.

5. Los candidatos debidamente inscritos a la Presidencia de la República, gobernaciones y alcaldías accederán a los espacios de publicidad en igualdad de condiciones. Los primeros a los medios nacionales, regionales, zonales y locales, y los candidatos a alcaldías a los medios locales.

Parágrafo 1º. Los medios masivos de comunicación se abstendrán de aplicar tarifas diferenciales con fundamentos distintos a los del tiempo o extensión de la publicidad, así como de los horarios o lugar de la publicación. La Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión y el Ministerio de Comunicaciones velarán por el cumplimiento de lo aquí dispuesto.

Parágrafo 2º. La publicidad a que se refiere el presente artículo será contabilizada como parte de los gastos autorizados a las diferentes campañas electorales. En tal virtud será de libre aceptación.

Artículo 21. *Transporte.* El Estado asumirá el costo y garantizará la eficaz prestación del servicio público de transporte para los electores el día de las elecciones, a través de reglamentación que expedirá el Consejo Nacional Electoral en coordinación con el Ministerio de Transporte. El Alcalde será responsable del cumplimiento de la medida.

Artículo 22. *Comité financiero de la campaña.* En toda campaña existirá un comité financiero presidido en forma indelegable por el candidato, del cual hará parte además de las personas que la campaña designe al efecto, el auditor y el jefe de debate o coordinador político, o la persona que haga sus veces.

Este comité se ocupará de elaborar y aprobar el presupuesto general de ingresos y egresos de la campaña, así como de impartir las órdenes necesarias encaminadas a su debida ejecución. En tal virtud será el único órgano habilitado para recaudar las contribuciones a que se refiere la presente ley, así como para impartir las instrucciones que sobre el gasto deba cumplir el gerente de la campaña.

En el caso de listas para cuerpos colegiados el Comité será presidido por el candidato cabeza de la lista del respectivo partido, movimiento o grupo.

Parágrafo 1º. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha máxima de inscripción de la candidatura, el candidato deberá informar el nombre de los miembros del respectivo comité financiero al Consejo Nacional Electoral o ante el delegado del Registrador Nacional. En caso contrario, el candidato será el único responsable por las acciones u omisiones que en contravención de la presente ley se presenten.

Parágrafo 2º. De todas las reuniones del Comité Financiero se deberán levantar actas que serán registradas en un libro que para el efecto se abrirá en la secretaría del Consejo Nacional Electoral o en las delegaciones de la Registraduría según el caso. Para todos los efectos, estas actas gozarán de reserva legal durante el término de la campaña y cinco años más.

Artículo 23. *Del gerente de la campaña.* Toda campaña electoral tendrá un gerente, a cuyo cargo estará la administración de sus recursos. En tal virtud, responderá por la debida ejecución de las órdenes y directrices que imparta el Comité Financiero.

El gerente de la campaña será designado por el candidato y deberá ser inscrito en la oportunidad y con los requisitos que señale el Consejo Nacional Electoral.

Ni el candidato, ni el contador, ni el auditor de la campaña podrán ejercer esta función.

Ninguna persona podrá ser gerente de más de una campaña.

No podrá ser gerente quien haya sido condenado penalmente, salvo en el caso de condena por delitos culposos.

Artículo 24. *Declaración juramentada.* Los miembros del Comité Financiero, deberán presentar en forma individual una declaración juramentada ante el Consejo Nacional Electoral o la delegación de la Registraduría según el caso, de los bienes que poseen a la fecha de la iniciación de la Campaña Electoral.

Artículo 25. *Destinación de los recursos del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales.* Los recursos que el Estado asigne al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, se aplicarán al cumplimiento de los siguientes objetivos:

a) Financiar a los partidos, movimientos con personería jurídica o con representación en el Congreso y campañas electorales de acuerdo con la ley y los reglamentos pertinentes;

b) Contratar con cargo a los recursos determinados en el artículo 12, literal c) de la Ley 130 de 1994, y de acuerdo con las normas vigentes, una auditoría externa a los partidos, movimientos o campañas electorales que reciban aportes del Estado, así como para verificar la existencia, calidad y funcionamiento de los sistemas de auditoría interna que deben tener todos los partidos, movimientos y campañas electorales que reciban recursos públicos y/o privados para financiar sus actividades.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica acreditarán la existencia del sistema de auditoría interna dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley, so pena de perder la personería jurídica. Los candidatos lo harán al momento de presentar las cuentas de la campaña, y de no hacerlo perderán el derecho a la reposición.

Artículo 26. *Competencia.* El Consejo Nacional Electoral, podrá adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en esta ley y las que sean concordantes en materia electoral así como podrá sancionar a los partidos, movimientos políticos, candidatos, medios de comunicación y en general a personas

naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones vigentes en esta materia.

Las pruebas recaudadas y los resultados de las investigaciones adelantadas por el Consejo Nacional Electoral tendrán el valor probatorio asignado por la ley, ante las autoridades competentes.

El Consejo Nacional Electoral requerirá cuando lo considere conveniente para el desarrollo de sus investigaciones, la colaboración obligatoria de las autoridades o funcionarios públicos.

Así mismo, cuando sea pertinente, podrá solicitar dictámenes técnicos a entidades oficiales o privadas. A las informaciones que en desarrollo de tales investigaciones se solicite a las autoridades públicas o privadas no podrá oponerse reserva de ninguna clase.

Artículo 27. *Sanciones.* Los partidos y movimientos políticos, las coaliciones y grupos significativos de ciudadanos que infrinjan lo dispuesto en esta ley, estarán sujetos a las siguientes sanciones según la gravedad que de la falta aprecie el Consejo Nacional Electoral:

- a) Multa de 100 a 1000 salarios mínimos legales mensuales;
- b) Pérdida del derecho a la reposición de gastos;
- c) Suspensión de la personería jurídica por espacio de uno (1) a treinta y seis (36) meses;
- d) Cancelación definitiva de la personería jurídica.

Parágrafo 1º. Toda persona natural o jurídica que contravenga el régimen de financiación de campañas electorales, por sí o por interpuesta persona, será sancionada con una multa entre 50 y 1000 salarios mínimos legales mensuales.

Parágrafo 2º. Las investigaciones y el proceso pertinente se iniciarán de oficio o a petición de cualquier ciudadano, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de la reposición de gastos.

Artículo 28. *Demanda contenciosa.* Cualquier persona, dentro del período para el que fue elegido el servidor público y vencido el término de que trata el artículo anterior, podrá demandar ante la autoridad jurisdiccional competente la nulidad de la credencial por violación de los artículos 3º, 4º, 5º y 7º de la presente ley.

Artículo 29. Esta Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado a la consideración del Congreso por,

Claudia Blum de Barberi,
Senadora de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La financiación de las campañas políticas, es un asunto central en la organización del sistema democrático de cualquier país, pues determina en gran medida la transparencia del proceso electoral, la libertad de iniciativa y el equilibrio de oportunidades en la participación democrática, la neutralidad del Estado en el proceso electoral y la independencia de los elegidos en sus actuaciones y decisiones.

En Colombia, el tema ha sido particularmente álgido en los últimos tiempos, cuando fueron evidentes las debilidades del esquema normativo e institucional vigente frente a la financiación de campañas. Estas debilidades, se han hecho cada vez más manifiestas, y los sucesos que de ello se han derivado están poniendo en tela de juicio incluso a la legitimidad misma de las instituciones democráticas.

El proyecto de ley que presento a consideración de los honorables senadores de la República, es una propuesta que revive el tema de la financiación de las campañas electorales; recogiendo en buena parte aspectos de los proyectos de ley que presentaron el Consejo Nacional Electoral y el Gobierno Nacional el año pasado, y que no fueron discutidos porque su debate resultaba inconveniente. Por eso esta iniciativa se elaboró tomando como base el trabajo que en forma mancomunada realizaron esas instancias. Sin embargo, dado que el gobierno y el

Consejo Electoral no han presentado de nuevo los proyectos, y que el propósito de la Comisión Primera fue el de aplazar la discusión, más no archivarlo, he considerado conveniente que el país lo retome nuevamente, cuando se aproximan intensos debates electorales. En este sentido, en el proyecto incluyo los tópicos que no generaron mayor discusión en su momento, así como nuevos enfoques e iniciativas que han sido el resultado del estudio que sobre el particular he realizado.

1. El marco constitucional

La Constitución Política se refiere a la financiación de campañas electorales en su artículo 109, que dice:

“El Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, se harán acreedores a este beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley.

La ley podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones individuales. Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos”.

En este marco, se proponen en el proyecto de ley una serie de mecanismos que desarrollan el precepto constitucional, y que conjuntamente con otras normas relacionadas, pueden contribuir a evitar en el futuro la repetición de los problemas más recientes que el país ha vivido.

2. Ley estatutaria

Este proyecto de ley requiere ser tramitado como ley estatutaria toda vez que su contenido está comprendido en el literal c) del artículo 152 de la Constitución Política que establece que la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos y las funciones electorales son temas que deben ser regulados por esta vía legislativa.

Ya la Corte Constitucional en sentencia C-145 de 1994 al pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de la Ley 84 de 1993, y en especial sobre la financiación estatal de las campañas electorales, dijo: “... De un lado, considera la Corte que se trata de un elemento central, esencial de la regulación de las funciones electorales, por lo cual es materia de reserva de ley estatutaria”. **Apreciación que confirmó al señalar expresamente que “... en esas condiciones, mal podría el legislador ocuparse de regular la misma materia mediante ley ordinaria, como lo hizo en el presente asunto, pues ello equivaldría a desnaturalizar la esencia misma de los contenidos normativos que por decisión del Constituyente, en razón a su trascendencia, ameritan de un procedimiento de especialísimo orden y calificación para la formación de la voluntad legislativa, lo que lleva a esta corporación a estimar que el precepto acusado efectivamente viola el artículo 152 literal c), en concordancia con el 153 de la Carta Política. Así habrá de declararse...”**

En este sentido, para su aprobación se exigirá el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso dentro de una sola legislatura. Además, su trámite comprenderá la revisión previa de exequibilidad por la Corte Constitucional.

3. Antecedentes

Revisando la más reciente historia política colombiana encontramos que el tema de la financiación de las campañas electorales ha generado encendidos debates tales como los promovidos por el caudillo popular Jorge Eliécer Gaitán, y los dirigentes conservadores y liberales Laureano Gómez y Alfonso López Michelsen.

En efecto, al aceptar su postulación como candidato presidencial en 1945, el citado caudillo liberal manifestó públicamente: “... una propaganda aviesa ha reemplazado el convencimiento y convertido en capitanes de revolución a satisfechos gozadores de la cosa pública y en agentes reaccionarios a los hombres de avanzada... La obra y la realización son

sustituídas por el fatigante método de las promesas. La mayoría ciudadana está ausente del deber de intervenir en las elecciones, mientras en algunos lugares la política intenta la corrupción por medio de la compra del voto, y en otras establecen el imperio de los mismos vicios del fraude de ayer y de anteayer”.

Por su parte, el dirigente Laureano Gómez en su propuesta de reforma a la Asamblea Nacional Constituyente de 1953 presentó un artículo que exigía a los partidos demostrar el origen de sus recursos. Igual consideración contempló el ex Presidente López Michelsen que frente a los proyectos de reforma constitucional de 1996, explicó la obligación de imponer a los partidos políticos ciertas reglas relativas a la moralidad en especial con lo concerniente a la independencia de los dirigentes políticos frente a determinadas fuerzas económicas.

El primer proyecto de ley relativo a la financiación estatal de las campañas electorales data del año de 1977 cuando el senador Enrique Pardo Parra presentó una iniciativa intitulada “sobre el régimen legal de los partidos”. Posteriormente en los años de 1978 (Proyecto de ley número 76), 1981 (Proyectos de ley números 36 y 49), 1983 y 1984, tanto congresistas como miembros del Gobierno Nacional plantearon la consideración legislativa del funcionamiento y subvención a los partidos políticos.

En 1984 una iniciativa legislativa se convirtió en ley de la República excluyendo la intención original que motivó al Gobierno Nacional de regular la financiación parcial de las campañas electorales por parte del Estado (Ley 58 de 1985).

Posteriormente, y con anterioridad a la regulación constitucional de las campañas electorales, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 al revocar el mandato del Congreso de la República, convocó a elecciones de Senado, Cámara y gobernadores para lo cual ordenó la financiación de las campañas políticas de los aspirantes y de los partidos y movimientos políticos, con sumas que iban desde 1/160 hasta 1/500 del salario mínimo legal mensual por cada voto válido depositado en favor de los candidatos. En esa oportunidad los gastos se reconocieron directamente por parte del Gobierno Nacional según se puede comprobar con el Decreto número 2192 de 1991.

En 1992, la Ley 2ª del 21 de febrero por la cual se dictaron unas disposiciones relacionadas con las elecciones del 8 de marzo de ese año (alcaldía, concejos, Asambleas, ediles) reguló el tema de la financiación de las campañas electorales por parte del Gobierno Nacional. El Decreto 363 de 1992 reglamentó la materia.

Más tarde la Ley 84 de 1993 incluyó en su artículo 18 el tema de la financiación de las campañas electorales. Norma que después fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, tal como se vio anteriormente.

Ya recientemente el Congreso de la República expidió las Leyes 130 y 163 de 1994 con el objeto de regular -en forma temporal la Ley 163- el tema al que hace referencia este proyecto.

La Ley 130 de 1994, “por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones” trata sobre el tema de la financiación de campañas electorales en los siguientes apartes:

- Título IV “De la financiación estatal y privada” (artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 17).
- Título V “Publicidad y rendición de cuentas” (artículos 18, 19, 20, 21).
- Título VIII “De la vigilancia, control y administración”.
- Y en algunos artículos como el 26 (propaganda electoral contratada), 28 (uso de servicio de la radio privada y de los periódicos), 31 (franquicia postal) y 49 (auditoría interna y externa).

Sin embargo, estas normas resultan insuficientes para hacer frente a diversas situaciones anómalas que se han presentado en el país en las últimas elecciones y por ello, tanto el Gobierno Nacional como el Consejo Nacional Electoral presentaron en la legislatura pasada proyectos de ley tendientes a su modificación.

Inicialmente, el Consejo Nacional Electoral, presentó el Proyecto de ley número 47 de 1995, cuyas bases se resumían de la siguiente forma:

- No a la financiación estatal completa.
- Sí a la financiación mixta, que comprende el apoyo del Estado (por medio de la reposición proporcional al número de votos alcanzados).
- La prohibición de contribuciones de personas jurídicas justificada por el propósito de liberar al candidato de la eventual influencia de los grandes grupos económicos y de buscar mayor equidad en la competencia política.
- El límite a las contribuciones de las personas naturales, tanto en su monto global como individual.
- La propaganda política exclusivamente a cargo del Estado, y que beneficia a los partidos y movimientos con personería jurídica.
- Definición de un término de duración para las campañas electorales que sería de sesenta días.
- Prohibición de aportes en especie.
- Mecanismos de control como el registro de aportantes, la existencia de un mandatario financiero de la campaña, la existencia de una cuenta corriente única.
- Fortalecimiento del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales.
- Sanciones como la pérdida de credencial ante el Consejo Nacional Electoral y ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
- Penalización para la Financiación Ilícita, como delito autónomo.

Por su parte, el Gobierno Nacional a través del Ministro del Interior presentó el Proyecto de ley número 118 de 1995 Senado "por la cual se reglamenta la financiación de las campañas electorales", el cual contenía normas frente a los siguientes asuntos:

- Financiación exclusiva del Estado para elecciones presidenciales y mixta para las demás elecciones.
- La financiación privada sólo se podrá hacer en dinero y sólo será permitida para las personas naturales.
- El Estado financiará el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado.
- El límite de duración de las campañas sería de tres (3) meses.
- El Consejo Nacional Electoral establecerá los topes a los gastos de las campañas y a las donaciones de las personas naturales.
- Habrá límites a los avales que podrán otorgar los movimientos y partidos con personería jurídica.

Para estos dos proyectos de ley, se presentó ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado. Sin embargo, ante las circunstancias coyunturales del país a comienzos del año pasado, los miembros de esta célula legislativa estuvieron de acuerdo en que resultaba altamente riesgoso que el legislador asumiera el estudio de un proyecto de ley que podía tener graves implicaciones frente a las acciones que entonces ejecutaban otros órganos del poder público -rama judicial y organización electoral-. Era muy difícil, dado el clima judicial y político, conservar en los debates la objetividad debidas en el análisis de esos proyectos. Fue así como la crisis política, las investigaciones frente a posibles financiaciones irregulares de las campañas pasadas y la situación misma de algunos miembros del Congreso, constituyeron factores permanentes de perturbación en su análisis. En consecuencia, al

discutir cada uno de los temas de esta ley se caía en la evaluación sobre sus implicaciones frente a la coyuntura política, dejando de lado el ideal de la ley de establecer normas de largo plazo, permanentes, y que se refirieran a situaciones generales.

Por estas razones, se aplazó este debate hasta cuando existiera mayor claridad frente al rumbo de los acontecimientos y el curso de las investigaciones. Ahora, cuando se acerca un nuevo período electoral, y muchas de estas investigaciones ya han sido concluidas, es conveniente abordar el tema para que no se repitan, en lo posible, situaciones que puedan restar transparencia en la próxima elección.

4. Los principales temas

En el proyecto se incluyen en los distintos artículos medidas que pueden agruparse alrededor de los siguientes ejes temáticos o fundamentos:

4.1 Financiación mixta de las campañas

El origen de los recursos utilizados en las campañas ha sido tema de frecuente discusión en Colombia y en distintos países, y es claro que no puede encontrarse un sistema perfecto, que fuera aplicable a todos los contextos. La financiación total por parte del Estado o la que proviene de recursos del sector privado, o la combinación de estas alternativas se aplican en las distintas democracias y ninguna ha permitido la total transparencia deseada. Sin embargo, las experiencias de otros países deben tenerse en cuenta, así como resulta necesario examinar los problemas que se han presentado en nuestro medio, para proponer el sistema de financiación que en el momento que vivimos y en nuestro contexto social, político, económico y cultural, resulta más adecuado.

4.1.1 Las experiencias en otros países

Vale la pena hacer una rápida revisión de lo que sucede en otras democracias del mundo para verificar que no existe una fórmula universal que permita evitar la generación de problemas en las elecciones como producto de las irregularidades en materia de financiación.

En 1996 se gastaron en Estados Unidos los candidatos y partidos en las elecciones para la Presidencia y Congreso al menos 660 millones de dólares. Costos excepcionales que sólo se comparan con los del Japón. Si bien estas sumas son pequeñas comparadas con los gastos publicitarios de las compañías más grandes de ese país, los norteamericanos están sin duda cada vez más insatisfechos con los costos de las campañas y sienten que el sistema está fuera de control.

La última vez que en ese país se hicieron reformas sobre la materia, fue en 1974 en la época del Watergate cuando se establecieron límites en el gasto de las campañas al Congreso y a las donaciones individuales y se reguló el tema de la financiación de la elección presidencial. Sin embargo, en 1976 la Corte Suprema estadounidense eliminó los límites al gasto total de las campañas aduciendo que éstos iban en contra del derecho constitucional de la libre expresión y mantuvo los límites a las donaciones individuales.

A partir de las elecciones de 1988, las campañas han buscado la forma de recoger dineros de fuentes que no tuvieran tales límites, como los «dineros blandos» (contribuciones de grupos de base que podían ser dadas sin límite a los partidos), o las contribuciones del dinero "independiente" de compañías privadas -que por no referirse directamente a la elección o derrota de candidatos individuales también carece de restricciones-, hasta llegar al ingreso de dinero foráneo, prohibido por la ley, que es actualmente investigado en la campaña demócrata norteamericana del año pasado.

La mayoría de los países establecen límites al papel que juega el dinero en las elecciones, pero a pesar de ello muchos escándalos políticos tienen conexión con ese tema. Basta mencionar por ejemplo el escándalo de 1993 que rodeó a la caída de los demócratas liberales en Japón, la caída de la élite política italiana en 1992-94 y las numerosas propuestas que se presentan en Estados Unidos frecuentemente buscando purificar la financiación electoral.

En las campañas electorales, las fuentes de financiación varían de país a país. En Estados Unidos los partidos juegan un papel relativamente pequeño en la financiación de las campañas políticas y allí, tal como sucede en Japón, los candidatos deben salir a conseguir los recursos de las campañas. En los países europeos, los partidos políticos se encargan de gran parte de los gastos de campaña y estos son a su vez subsidiados muchas veces con recursos públicos obtenidos de impuestos.

Donde existe financiación estatal, es común encontrar disparidades financieras entre los partidos. En Japón, Alemania, Francia, España y Bélgica, los partidos reciben dinero público en proporción a las curules que ocupan en el cuerpo legislativo o a los votos que han recibido. En Canadá los partidos y candidatos reciben parte de su gasto de campaña. Sin embargo la financiación estatal no es garantía de pureza democrática. España, Japón y Bélgica han tenido escándalos de financiación de campañas. Italia es otro ejemplo claro. Son cada vez mayores las opiniones en el sentido de que la generosa financiación estatal a los partidos políticos italianos contribuyó a la indiscriminada corrupción que afectó a la vida política desde los setentas. En 1993, después del colapso de la clase política tradicional, los italianos votaron masivamente en un referéndum para acabar la financiación estatal. A finales del año pasado, sin embargo, los políticos de las distintas vertientes acordaron restaurar tal financiación.

Frente a las donaciones del sector privado, algunos países establecen límites. En España el límite a las donaciones privadas equivale aproximadamente a 80 millones de pesos por donación. En Alemania, Canadá y Gran Bretaña no existen límites para las donaciones privadas, aunque en éste último país sí existen límites para el gasto total de las campañas. En Japón, se promueven las donaciones provenientes de ciudadanos pero no se permiten las de las empresas. Otros prohíben de plano las donaciones de compañías privadas, como Bélgica.

Así pues, cada país busca encontrar permanentemente fórmulas para evitar las distorsiones, y cada momento histórico plantea nuevos retos. De un lado, existen quienes encuentran la forma de superar los controles y normas de ley para adquirir ventajas sobre los demás y, de otro lado, con la evolución de las sociedades humanas, también cambian los valores y la noción de lo que se debe permitir y evitar en aras de lograr mayor transparencia en los procesos electorales.

4.1.2 Una financiación mixta para Colombia

El presente proyecto de ley parte de aceptar que en nuestro país es necesario seguir trabajando con el esquema de financiación mixta de las campañas, esto es financiación parcial del Estado y financiación con recursos propios del candidato, de los partidos y de particulares.

Sobre este tema ha existido un amplio debate promovido por quienes defienden la financiación total por parte del Estado. Algunas de las razones que justificarían esa medida radican en que la financiación estatal garantizaría mayor independencia respecto a la influencia de los grupos económicos, disminuiría la destinación indebida de los bienes públicos para campañas electorales, frenaría el ingreso de dineros provenientes de actividades ilícitas y ampliaría el escenario para nuevos partidos y minorías en igualdad de oportunidades. Sin embargo, frente a algunas de estas situaciones que se pretenden superar, la financiación estatal de campañas puede acarrear más costos que beneficios y no es por ello la solución más adecuada.

Si bien, la financiación estatal de campañas puede ser un objetivo a largo plazo, es claro que en los momentos actuales, el costo que ello implicaría para la sociedad es demasiado alto. No se puede proponer esta financiación sin estimar los altos costos que pueden tener las campañas de cientos de listas de aspirantes avalados por un número cada vez mayor de partidos y movimientos políticos, además de los que participan en forma independiente o en representación de grupos significativos de ciudadanos.

En este escenario es claro que el Estado tendría que definir algún sistema que le permitiera atender demandas equitativas de recursos por

parte de todos los aspirantes, pues en otras condiciones existiría un desequilibrio injustificado de oportunidades.

En este sentido es bueno preguntarse: ¿cómo podría darse una financiación total del Estado? Habría que pensar por ejemplo en establecer un sistema de anticipos para gastos de campaña -que tendrían que existir pues si el único financiador va a ser el Estado, la reposición posterior no serviría, ya que los gastos hay que hacerlos y pagarlos durante la campaña-. Sin embargo, aquí vienen los interrogantes: ¿Cómo manejar el caos financiero en el control, administración y manejo de dineros públicos por parte de todas las campañas electorales? ¿Cuándo se solicitan los anticipos? ¿Cuánto tiempo transcurre para su desembolso? ¿Qué requisitos debe exigir el Estado y qué control hará sobre su real y efectiva ejecución? ¿Cómo garantizar que el Estado actúe equitativamente en la distribución y entrega de los recursos? Si los anticipos se calculan sobre los toques lo más probable es que todos los candidatos van a solicitar su desembolso calculando un gasto total del tope permitido y sin atender al criterio de su verdadera necesidad y, entonces ¿cuánto le cuesta esto el Estado?

Cuando existen evidentes prioridades para el gasto público, y el déficit fiscal ha llegado a niveles críticos que atentan no sólo contra la estabilidad económica sino contra el bienestar de todos los ciudadanos, sería inconsecuente sugerir una medida que obligara al Estado a incurrir en costos de cientos de miles de millones de pesos para financiar campañas a todo cargo de elección popular.

Es necesario tener en cuenta consideraciones adicionales como la corrupción que puede generarse al convertirse el Estado en el único benefactor de organizaciones políticas que pueden terminar reviviendo los antiguos auxilios utilizados en el proselitismo político. Del mismo modo, el control permanente del Estado sobre la inversión de los recursos públicos terminaría convirtiéndose en una excesiva intervención de éste en la competencia democrática que debe por naturaleza gozar de la mayor libertad y autonomía posibles. Por otra parte, una medida como esta motivaría la explosión de listas y candidatos que así no resultaren elegidos, significarían recursos adicionales para los grupos y movimientos políticos que los avalen.

En fin, si bien en un futuro podría avanzarse hacia ese punto de financiación completa del Estado para las campañas, esta decisión debe tomar en cuenta consideraciones como: el momento histórico que se vive, del que dependen necesariamente las prioridades que debe tener el gasto público; el éxito o fracaso que esa decisión ha tenido en otras democracias del mundo; y, lo más importante, la posibilidad de que una decisión como esa sea producto de un pronunciamiento de la sociedad civil, que es la que finalmente va a terminar pagando con sus impuestos esa reforma.

En consecuencia, y recogiendo en buena parte la propuesta del Consejo Nacional Electoral del año pasado; en el presente proyecto se propone mantener la financiación parcial de las campañas por parte del Estado por la vía de la retribución proporcional a la votación obtenida en la elección. Se retoma también la innovadora propuesta de una financiación por parte del Estado de una publicidad política en medios de comunicación.

Por parte del sector privado, se permitirían los ingresos de contribuciones de los propios candidatos, de las personas naturales colombianas, de los partidos, movimientos o grupos políticos con personería jurídica y de las personas jurídicas nacionales; así mismo, los créditos obtenidos en entidades financieras y las actividades promocionales de las respectivas campañas.

Han existido propuestas para eliminar completamente los aportes de personas jurídicas nacionales, prohibición motivada en dos argumentos esenciales: el uso de algunas de estas personas jurídicas (las empresas "fachada" de organizaciones criminales) para la canalización de recursos provenientes de actividades delictivas y la excesiva influencia que pueden ejercer los grupos económicos.

Frente a estos problemas hay que anotar que se está buscando una solución errada. Sobre las empresas fachada, es claro que la financiación con dineros ilícitos también podría darse por medio de personas naturales (testaferros) y la solución, en lugar de la prohibición total, debe estar en el establecimiento de controles más eficaces sobre esa financiación y ante todo en la definición de responsabilidades claras para los candidatos y directivos de las campañas.

Ante la influencia de grupos económicos, la solución puede estar en establecer de una vez por todas unos topes a las contribuciones individuales de particulares tal como lo insinúa la Constitución Nacional. En consecuencia, en el presente proyecto se propone que para el caso de elecciones nacionales ese tope sea del 5% del total de gastos autorizados en la campaña, y en elecciones regionales y locales se permitiría hasta el 15%.

En resumen, en nuestro medio es necesario permitir la existencia de una pluralidad de fuentes de financiación, incluido al mismo Estado, pero sin asignar a éste una financiación total que resulta excesivamente costosa.

Para concluir, es bueno tener en cuenta, que en Colombia, prohibir los aportes de personas jurídicas a las campañas en forma directa, terminaría siendo discriminatorio para las nuevas fuerzas políticas -grupos representativos de ciudadanos-, que quedan en desventaja pues los candidatos de partidos tradicionales, además de recibir financiación estatal, reciben financiación de los partidos políticos, pues a la vez éstos reciben contribuciones de empresas y particulares.

4.2 Fuentes de financiación

Se definen como fuentes de financiación de las campañas electorales los aportes estatales en forma directa y por reposición de lo efectivamente gastado; las contribuciones personales que a cualquier título realicen los propios candidatos, las personas naturales colombianas, los partidos, movimientos o grupos políticos con personería jurídica y las personas jurídicas nacionales; los créditos obtenidos en entidades financieras con destino a la campaña; y los ingresos generados en las actividades promocionales de las respectivas campañas.

4.3 Contribuciones prohibidas a las campañas

Se prohíbe expresamente el ingreso de recursos provenientes de cualquier Estado o persona jurídica o natural extranjera, las de personas naturales contra las que se hubiera dictado resolución acusatoria, los que se deriven de una u otra forma de actividades delictivas y las de personas que aparecieran vinculadas en un proceso de extinción de dominio.

Estas prohibiciones son sanas y lógicas por dos razones: las de ingresos provenientes del exterior, porque no puede un candidato elegido verse involucrado en problemas de conflicto de interés que pongan en riesgo la defensa de los intereses nacionales frente a los de otras naciones o empresas extranjeras; y, en segundo lugar, porque no pueden permitirse los ingresos de dineros provenientes de actividades delictivas, frente a los cuales los candidatos y los directivos de campaña deberán guardar la mayor cautela y atención. No se puede seguir tolerando que una campaña financiada ilícitamente pueda producir los mismos efectos prácticos que una en la que se han cumplido todas las reglas de juego. Así los candidatos no tuvieran responsabilidad penal alguna, no tendrían derecho a permanecer en el cargo para el que han sido elegidos, pues se estaría creando una clara condición de desigualdad en la participación democrática colombiana.

4.4 Límites a contribuciones de personas naturales y jurídicas

De acuerdo con lo dicho en el punto 4.1, se propone un límite para las contribuciones de personas naturales y jurídicas, para evitar que una campaña pueda ser financiada por un sólo contribuyente, que podría ejercer posteriormente amplia influencia sobre el elegido.

En este sentido, se establece que estas contribuciones no podrán exceder del 5% de la suma límite autorizada para los gastos totales de la campaña cuando se trate de elección por circunscripción nacional, y del

15% cuando se trate de otras circunscripciones. Esta diferencia se justifica en el sentido de que en circunscripciones pequeñas, es más difícil conseguir contribuyentes de recursos para una campaña, además de que los montos que allí se manejan no son cuantiosos, luego, puede la ley ser más flexible para estos casos.

4.5 Topes de las campañas

Sería importante que el mismo Congreso, integrado por quienes conocen la realidad de costos de una campaña, pudiera llegar a acuerdos para definir desde la ley los topes de las mismas. La delegación de esta definición a las autoridades electorales no ha producido buenos resultados, pues hemos tenido elecciones en las que, o los topes son demasiado restringidos, o las resoluciones se expiden en forma incorrecta, dejando sin definición de costos máximos a las elecciones, como sucedió en la pasada campaña presidencial. Además, si la Constitución Política contempla la posibilidad de que la ley establezca topes a los gastos de las campañas electorales, es necesario entonces hacer el esfuerzo de lograr un acuerdo en la misma ley sobre este tema.

El simple hecho de que hoy en día los topes se violen no quiere decir que el Congreso deba renunciar a legislar sobre ellos, pues el problema estaría en las medidas de control que se usan para que se cumplan. Acabar con ellos sería dejar la puerta abierta al derroche, y a que quienes pueden gastar mucho dinero en una campaña avasallen a los más débiles. El tope pone un freno al monto máximo, lo cual acorta la brecha entre los participantes, establece una regla de juego clara para todos y evita la desigualdad extrema.

Por eso, aquí se presentan unos valores que pueden ser el punto de partida para la discusión, y que recogen los montos que el año pasado habíamos acordado proponer a los miembros de la Comisión Primera, en una subcomisión que integramos para estudiar el tema, conformada entre otros por los Senadores Germán Vargas Lleras y Mario Uribe Escobar. En esa oportunidad, establecimos límites para los gastos de elecciones presidenciales (primera y segunda vuelta), de Congreso, departamentales y municipales. Para estas últimas, se proponen unos topes que varían según el número de habitantes del municipio, pues establecer límites iguales para todos, sobre la base de gastos que pueden tener las elecciones de ciudades como Santa Fe de Bogotá, Medellín, Cali o Barranquilla, sería en la práctica dejar sin topes a los municipios más pequeños, generando allí de nuevo las desventajas injustificadas de quienes tengan más recursos frente a quienes carezcan de ellos.

4.6 Financiación parcial por parte del Estado

4.6.1 La reposición por parte del Estado

Como se ha dicho, la principal forma en la que el Estado contribuirá a la financiación de las campañas será a través de la reposición que se hará a los partidos y movimientos con personería jurídica y a los candidatos independientes o movimientos sin personería jurídica, de acuerdo con los montos y reglas establecidos en la Ley 130 de 1994.

Sin embargo, el presente proyecto incluye reformas frente a lo que existe actualmente:

En la legislación vigente se establece que la reposición no se hará cuando el aspirante hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo. La propuesta del presente proyecto de ley es la de que, en el caso de candidatos de partidos o grupos sin personería jurídica, para que exista reposición se debe obtener al menos el 60% de los votos depositados por la lista o el candidato que hubiera alcanzado curul con el menor residuo; para el caso de elecciones unipersonales la reposición se hará sólo si se obtiene al menos el 5% del total de los votos válidos depositados.

Además, se dispone que la reposición se perderá si se sobrepasa el monto de los gastos permitidos, cuando no se presenten oportunamente y en la forma prevista en la ley las cuentas de la campaña, cuando no haya existido un sistema de auditoría interna en la campaña, o cuando se hayan recibido contribuciones en contravención de lo dispuesto en la ley.

Finalmente, se establece un mecanismo claro de distribución de la retribución para el caso de las coaliciones, ya sea que ésta se haga entre grupos o partidos con personería jurídica o con grupos de ciudadanos que cumplan los requisitos del caso y que no tengan personería.

Sobre estas situaciones la legislación actual no ha sido lo suficientemente clara y es necesario hacer estas precisiones.

4.6.2 Límite al valor de la reposición

Para hacer claridad sobre el monto total de la reposición que hoy se entrega a partir del simple cálculo matemático de retribución por el número de votos, es importante incluir unos criterios adicionales, que contribuyan a darle mayor sentido a la naturaleza y objetivo de esta reposición.

En primer lugar, no tiene ninguna justificación lógica que la reposición pueda ser superior al monto efectivamente gastado en la campaña, pues no se trata aquí de enriquecer sin justa causa al candidato ni al partido o grupo político, que para el desarrollo de su actividad normal pueden tener otro tipo de apoyo por parte del Estado. Si la reposición se dirige para contribuir a financiar lo efectivamente gastado en la campaña, su monto no puede superar lo que ha sido declarado como suma de egresos de la campaña, así la votación fuera tan alta como para permitirlo.

De otro lado, si se atiende a las fuentes de financiación, tampoco tiene sentido que la reposición pueda aplicarse frente a los ingresos de la campaña que han sido producto de contribuciones voluntarias de terceras personas, que quisieron participar con sus aportes en esa financiación. En este sentido, el aporte del Estado debe servir para pagar deudas o cuentas pendientes, créditos financieros, los recursos invertidos por el propio partido o movimiento político o para reponer lo pagado por el propio candidato, pero no puede aceptarse que si la campaña ha terminado, y sus gastos hubieren sido efectivamente pagados con las contribuciones de terceros, el Estado repusiera al candidato o al partido un dinero que no va a ser devuelto a los contribuyentes que participaron voluntariamente sin condicionarlo a su devolución.

Sobre estos temas, que son recogidos en este proyecto de ley, es bueno mencionar algunos apartes del concepto del Consejero electoral Jaime Calderón Bruges, y los apartes de una resolución del Consejo Nacional Electoral de 1995:

“En ningún caso la suma de dinero reconocida por concepto de reposición parcial de gastos podrá superar el monto de los gastos efectuados durante la campaña por los respectivos candidatos”.

Resolución número 06 de enero 25 de 1995.

Magistrado ponente Jaime Calderón Bruges.

“La organización electoral ha venido reconociendo la financiación a que se refiere la Ley 130 (artículo 13), sin tener en cuenta su sentido e intención, convirtiéndola simplemente en el pago de unos votos obtenidos; figura que carece de fundamento legítimo en función de la finalidad razonable, ética y política de la institución”.

Concepto del Magistrado Calderón Bruges en el Acta número 3 del 25 de enero de 1995.

“No deducir del monto de la reposición parcial de los gastos de campaña el valor de las contribuciones recibidas para ese mismo fin es incurrir en enriquecimiento sin causa”.

...

“La Ley 130 de 1994 en precisa concordancia conceptual y gramatical con la Constitución Política habla acertadamente de contribuciones. Sólo en su artículo 16 se refiere impropiamente a donaciones.

Impropia y comúnmente se habla de donaciones recibidas por los partidos y candidatos para la financiación de las campañas; en estricto derecho no es así. La donación es un contrato definido, caracterizado y regulado en el Título XIII del Libro III del Código Civil. La donación implica un enriquecimiento para el donatario por cuanto el bien donado ingresa a su patrimonio”.

La contribución, según definición de la Real Academia Española incluida en este concepto, *“es una cooperación hacia el logro de un fin. En el caso de las campañas políticas, es una participación en los gastos de la actividad electoral. ... No cabe aplicar a las contribuciones en dinero o en especie, la reposición de gastos en favor de los candidatos, de los partidos o de los movimientos. No hay para ello fundamentos ni éticos ni jurídicos. Hacerlo sería incurrir en un enriquecimiento sin causa en perjuicio del Estado”.*

Las autoridades judiciales y administrativas deben velar porque una errónea aplicación de la ley no sea causa de enriquecimiento indebido, más aún, cuando en materia electoral ese enriquecimiento conduce a acentuar la desigualdad en favor de los candidatos, partidos y movimientos que tienen acceso a los favores de los poderes económicos”.

“... Con lo anterior colaboraría el Consejo Nacional Electoral si rectifica el criterio errado con que viene reconociendo la reposición. Para ser así debe excluir de ella las contribuciones que se efectúen para cubrir los gastos de campaña eliminando al mismo tiempo la posibilidad segura y cierta de enriquecimiento sin causa en perjuicio del Estado y en favor de quienes tienen acceso a los centros de poder económico...”.

Concepto del Magistrado Calderón Bruges Acta número 6 del 15 de febrero de 1995.

4.6.3 Publicidad política en radio, televisión y prensa

Se ha propuesto que el Estado financie la publicidad política en radio, televisión y prensa. Esta reforma es importante en la medida en que se va a poder garantizar un acceso mínimo a la publicidad para grupos minoritarios y candidatos independientes que se han inscrito con el debido cumplimiento de requisitos adicionales existentes para su caso.

En este sentido, la propuesta puede resumirse de la siguiente forma:

El Estado asumirá costos de publicidad política en radio, televisión y prensa para las distintas campañas políticas, en espacios que distribuirá entre los grupos que estén representados en la respectiva corporación, de acuerdo con el número de votos obtenidos para las últimas elecciones. Si se trata de grupos con personerías jurídicas nuevas o de grupos sin personería que se inscriban previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 130 de 1994, el espacio asignado será igual al del grupo que hubiera obtenido menor tiempo de acuerdo con la distribución realizada a partir de la votación obtenida.

El acceso a la televisión nacional o regional y a la radio y prensa nacional, regional y local, se permite y distribuye de acuerdo con la naturaleza de la elección.

Adicionalmente, se establece que el costo de la publicidad política pagada por el Estado deberá ser contabilizado dentro de la campaña, de tal forma que se garantice la igualdad de competencia en cuanto al cumplimiento de los topes de la campaña, y en este sentido, la publicidad será de libre aceptación, pues una campaña que resultara beneficiada con excesiva publicidad puede tomar la decisión de renunciar a parte de ella, para invertir sus recursos (dentro del tope establecido) en otras actividades que resultaran prioritarias para ellas. Igualmente, y dentro del contexto de libre y equilibrada competencia, si una campaña resulta beneficiada con poca publicidad y cuenta con recursos para contratar publicidad extra, podría hacerlo, siempre que no exceda el tope de gastos respectivo.

En síntesis, lo más importante de esta financiación estatal de publicidad es el hecho de garantizar un acceso mínimo a la publicidad para los grupos que eventualmente no pudieran costearla. No puede entenderse de otro modo esta financiación, pues la financiación exclusiva de publicidad por parte del Estado, prohibiendo la iniciativa propia adicional a los participantes, caracterizada por una distribución desigual de tiempos, nos llevaría a la situación de desigualdad en la participación. Tendríamos entonces a un Estado interviniendo en las estrategias propias de las campañas, y que como es lógico difieren de unas a otras, pues mientras unas hacen énfasis en la publicidad, otras pueden hacerlo en los actos masivos, en el contacto directo con el electorado, etc.

La igualdad en la competencia se establece a través de los topes y de su cumplimiento, y no a través de la intervención del Estado en la forma en que se gasten los recursos. Aprobar límites restrictivos a la publicidad política, sería como aprobar que el Estado restrinja también los actos masivos públicos, o los correos directos, o las visitas a municipios o las demás estrategias que se emplean en una campaña política. Afectar sólo a la publicidad, perjudica a unos competidores frente a otros, y por eso, la propuesta aquí se centra en la posibilidad de una financiación del Estado que sea de libre aceptación, y que no impida la decisión autónoma de la campaña de contratar publicidad adicional siempre que se esté dentro del tope de gastos establecido.

4.6.4 Transporte en el día de elecciones

Dentro del mismo criterio de la financiación de publicidad, se ordena que el Estado asuma el costo del transporte público en el día de elecciones de tal forma que se disminuyen rubros de gastos que son elevados en toda campaña. Sin embargo, del mismo modo que en el punto anterior, no se prohíbe que las organizaciones de campaña contraten transporte público adicional por su cuenta, pues para algunas campañas la estrategia de transporte de ese día es importante, y deberá ser permitida siempre que no se excedan los topes establecidos de campaña.

4.7 Algunas formas de control

4.7.1 Cuenta única nacional

Se recoge la propuesta de obligar a las campañas a abrir una cuenta única nacional con el objeto de recibir y administrar los recursos financieros de la campaña. Además se propone que la Superintendencia Bancaria establezca un régimen especial de control y vigilancia para garantizar la transparencia en los movimientos de dichas cuentas.

4.7.2 El término de duración de las campañas

Con el fin de economizar costos para los grupos y movimientos políticos, y para el mismo Estado, y para disminuir la descontrolada profusión de mensajes políticos, que terminan asfixiando y confundiendo a los votantes, se propone establecer un término para las campañas electorales que sería de sesenta (60) días. Sólo durante este tiempo se podrá hacer propaganda electoral, excepto en el caso de la publicidad en televisión de las campañas para elección presidencial en las que seguirá vigente el término actual de un mes -hoy la propaganda en general es permitida desde tres meses antes de la elección, la publicidad política en medios informativos desde sesenta días y la publicidad en televisión para campañas presidenciales desde treinta días antes-.

4.7.3 Prohibición a manejo de fondos por entidades paralelas

Buscando evitar el uso de entidades distintas a la organización propia de la campaña, para recaudar recursos financieros y ejecutar gastos que no quedan registrados en la contabilidad de la misma, se prohíbe expresamente que cualquier fundación, corporación o sociedad pueda recibir recursos para la campaña, a menos que se trate de la entidad propia de la campaña.

4.7.4 Presentación de cuentas y registro de libros

Se establece que la obligación de presentar las cuentas será compartida y solidaria entre el candidato y el gerente de la campaña, dentro de los 30 días siguientes a la terminación de la campaña.

4.7.5 Registro de contribuciones

Se establecen algunas obligaciones de registro e informes sobre las contribuciones que realicen personas naturales, jurídicas y el propio candidato a las campañas, dentro de plazos establecidos, así:

Cada quince días habrá un informe general de contribuciones al Registrador del Estado Civil. Y en el caso específico de contribuciones de personas jurídicas, éstas deberán informar dentro de los tres días siguientes al Consejo Nacional Electoral.

De este modo, se obliga a llevar una información permanente sobre las campañas, evitando que sólo sea en el momento de conocer el informe

final cuando se relacionen los contribuyentes y sus montos, pues esta situación facilitaba la eventual modificación de información, buscando aparentar el cumplimiento de la ley. Además, el hecho de que la información de contribuciones de personas jurídicas debe ser realizada por las mismas firmas y no sólo por las campañas, establece una doble información frente a estas donaciones permitiendo mejores medios de control.

4.7.6 Comité Financiero de Campaña

Como siempre ha existido en toda campaña electoral de manera informal, se propone aquí que exista un registro y una actividad formal de los comités financieros o personas que en las campañas se encargan de gestionar recursos para la misma. Este Comité deberá existir en toda campaña y deberá ser presidido por el propio candidato. Con esta información, la responsabilidad por el ingreso de dineros y el cumplimiento de la ley frente a las fuentes permitidas de ingresos, será exclusivamente de este comité y del candidato, quien deberá identificar plenamente a estos integrantes ante las autoridades electorales, una vez se surta la inscripción de su candidatura.

4.7.7 El gerente de la campaña

Esta figura equivale en términos generales a la propuesta por el Consejo Nacional Electoral bajo el nombre de mandatario financiero. No se trata de que sea el único responsable por el manejo financiero, pues ya hemos visto la experiencia negativa del país en estos casos. Una persona omnipotente con atribuciones absolutas puede permitir fácilmente la corrupción en la campaña. Por eso, el gerente que se propone es una persona ejecutora, que debe cumplir las instrucciones del Comité Financiero, las cuales estarán registradas debidamente en sus actas. Esta persona entonces responderá en el caso en que se demuestre el incumplimiento de las órdenes del Comité Financiero.

4.7.8 Sistemas de auditoría externa e interna

El Estado contratará un sistema de auditoría externa a los partidos, movimientos y campañas electorales que reciban aportes del Estado, y todos éstos deberán además contar con un sistema de auditoría interna frente a la financiación de sus actividades, el cual deberán acreditar oportunamente so pena de perder las reposiciones del Estado.

4.7.9 Declaración juramentada

Se propone establecer la obligación para los miembros del comité financiero de presentar una declaración de bienes al momento de su inscripción.

4.8 Investigaciones y sanciones administrativas por parte de las autoridades electorales

Con esta ley, se le asigna al Consejo Nacional Electoral la determinación de la responsabilidad por la violación al régimen de financiación de las campañas electorales, quien en desarrollo de dicha facultad podrá imponer sanciones que van desde las multas hasta la cancelación definitiva de la personería jurídica.

En el evento de que se desconozca el régimen legal relativo a las fuentes de financiación de las campañas, el costo máximo permitido, las prohibiciones establecidas para ciertas y determinadas personas de efectuar contribuciones y al uso de terceras personas para evadir los controles estatales, el proyecto habilita a cualquier persona para que acuda ante las autoridades jurisdiccionales respectivas, con el objeto de solicitar la nulidad de la credencial del candidato elegido.

4.9 Avaless

Como una forma de frenar el excesivo gasto en campañas, se propone establecer un límite al número de avales que pueda otorgar un partido o movimiento con personería jurídica, el cual no podría ser superior al 100% del número de cargos a proveer en la respectiva elección. Así por ejemplo, para el caso del Senado no se podría exceder de 100 listas, en el caso de elecciones unipersonales no podría haber más de un candidato por partido o movimiento, etc. De este modo se evitan situaciones tan caóticas como las de las elecciones pasadas cuando hubo para Senado 251 listas

inscritas, 134 de ellas liberales y 39 conservadoras y para la Cámara hubo 627 listas inscritas, de ellas 295 liberales y 88 conservadoras. Vale la pena anotar que la idea de restringir el número de avales se encontraba originalmente en el proyecto del Gobierno Nacional del año pasado, en donde se proponía que éstos se restringieran hasta el 50% de las curules a proveer en cuerpos colegiados. Aunque un límite de esos sería todavía más conveniente en términos de costos, la realidad es que en teoría un partido o grupo podría aspirar a tener hasta el 100% de candidatos distintos (uno por cada curul a proveer). Más allá de ese número sería excesivo.

5. El proyecto de ley

En el artículo 1º, se define el objetivo de esta ley, que hará parte necesariamente del régimen estatutario de los partidos y movimientos políticos.

El artículo 2º, hace la definición de campaña electoral, establece su término y establece algunas precisiones sobre la pertenencia de distintos candidatos a una misma campaña electoral y el límite al número de avales que puede otorgar un partido o movimiento político.

El artículo 3º, establece la prohibición de recibir financiación o administrar recursos por intermedio de terceras personas jurídicas constituidas para el efecto.

El artículo 4º, enumera las fuentes de financiación para campañas electorales y establece que estos recursos se manejarán a través de una cuenta única nacional que estará bajo el control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

El artículo 5º, establece los toques máximos para los gastos permitidos en las diferentes campañas electorales.

El artículo 6º, establece los límites para las contribuciones en dinero o en especie de personas naturales y jurídicas.

El artículo 7º, enumera las contribuciones que estarán prohibidas en toda campaña electoral.

El artículo 8º, define cuáles serán las erogaciones de las campañas electorales.

Los artículos 9º, 10, 11, 12, 13 y 14, se refieren a distintos aspectos de la reposición de dinero por parte del Estado, su monto, las condiciones para su otorgamiento y para su pérdida, su distribución en caso de existir coaliciones y los criterios adicionales que deben tenerse en cuenta en cuanto al límite de su valor, entre otros.

Los artículos 15 y 16, se refieren a la presentación de las cuentas de la campaña y el registro de libros contables que deben llevarse sobre las mismas.

El artículo 17 establece el plazo máximo para el pago de las reposiciones.

El artículo 18, establece la obligación de registrar las contribuciones de personas naturales, del candidato y de personas jurídicas, los plazos para tales registros o informes y las autoridades ante quienes deben presentarse.

El artículo 19, establece la obligación de abrir líneas especiales de crédito.

El artículo 20, se refiere a la publicidad política que será costada por el Estado y los criterios para su distribución.

El artículo 21, establece que el Estado asuma el costo del transporte público en el día de elecciones.

El artículo 22, se refiere a la creación de un Comité Financiero en las campañas electorales, sus atribuciones, la obligación de informar a las autoridades electorales los nombres de sus miembros y las actas de sus reuniones.

El artículo 23, se refiere al gerente de la campaña y sus funciones.

El artículo 24, establece la obligación de realizar una declaración juramentada de bienes por parte de los miembros del comité financiero de la campaña.

El artículo 25, refiere a la destinación de los recursos del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales.

Los artículos 26 y 27, se refieren a las competencias de las autoridades electorales en materia de investigación y sanción por contravención al régimen de financiación de campañas electorales.

El artículo 28, se refiere a la posibilidad de demandar ante la jurisdicción la nulidad de la credencial por violación a algunos aspectos de la ley.

El artículo 29 se refiere a la vigencia de la ley.

6. Conclusión

Este proyecto de ley pretende recoger los principales temas del debate que se han propuesto repetidamente para el régimen de financiación de campañas electorales. Puede entonces servir de punto de partida para una discusión que ya no se puede aplazar más como quiera que se acercan unos comicios electorales que deben estar rodeados de la mayor transparencia posible.

De los honorables Senadores de la República,

Claudia Blum de Barberi,

Senadora de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., marzo 17 de 1997

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 185 de 1997, *por la cual se reglamenta la financiación de las campañas electorales*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Marzo 17 de 1997

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Fernando Londoño Capurro.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 186 DE 1997 SENADO

por la cual se crea la Jornada Nocturna en la Universidad Nacional de Colombia y demás universidades e instituciones oficiales de nivel post-secundario que hayan sido creadas o autorizadas por una ley.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Créase la jornada nocturna en la Universidad Nacional de Colombia y las demás universidades e instituciones oficiales de nivel superior que hayan sido creadas o autorizadas por una ley. Esta jornada deberá iniciarse en el primer semestre de 1999.

Artículo 2º. El Gobierno Nacional debe convocar al Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, para que en el término de un año, prepare y presente el plan escalonado de implantación de la jornada nocturna en los establecimientos antes señalados y en las facultades, carreras y programas académicos que considere convenientes y acorde con las necesidades del país.

Artículo 3º. El Ministro de Educación Nacional deberá elaborar en el mismo tiempo indicado en el artículo segundo, el estudio de factibilidad socioeconómica de este proyecto, el cual deberá contar con el concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Presentado a consideración del honorable Congreso de la República por el Senador, doctor *Jorge Eliécer Franco Pineda*.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto de ley presentado a consideración del Congreso de la República tiene destacada importancia por las siguientes consideraciones:

1. Socioeconómicas y políticas

En las últimas décadas se ha reconocido y cada vez con mayores argumentos, que el nivel, cantidad y calidad del proceso educativo, y por ende de la universidad, la ciencia y la tecnología, son la garantía del desarrollo económico y social, por lo tanto la mejor arma en la lucha contra el subdesarrollo y la pobreza.

La competencia económica la están ganando los países que cuentan con una seria estructura de investigación, porque ello les permite la obtención de nuevos productos y la elaboración de mercancías con grandes ventajas comparativas. El proceso de apertura económica que vive el sistema productivo del país, nos obliga a desarrollar los programas académicos necesarios para fortalecer el cambio tecnológico que aspira a hacer más competitivo el producto colombiano frente al extranjero, sin pasar por alto la imperiosa necesidad que tenemos de proteger los sectores y productos nacionales que ofrecen ventajas comparativas, que son la base de la riqueza de la Nación y que robustecen nuestras raíces socioeconómicas.

El país está viviendo el proceso mundial de masificación de la educación y de los estudiantes que se está dando, en la medida en que la estructura productiva y sociocultural de los pueblos se moderniza aceleradamente, de tal manera que quien no se ponga a tono con ese ritmo, fatalmente está condenado a sufrir el atraso y todas sus consecuencias: desempleo, pobreza, hambre.

Estas consideraciones, ponen de manifiesto la urgente necesidad de incrementar la inversión estatal en este servicio público.

El país requiere unas Instituciones de Educación Superior acordes con las exigencias de cualificación y cuantificación de la educación.

2. Sociales

La universidad pública ha perdido espacio frente a la universidad privada, hecho que es inadmisibles por la discriminación que la privatización acarrea. Hay que fortalecer la universidad pública, ante el hecho de que los colombianos se quieren educar, preparar y cualificar sus conocimientos y mano de obra, tal como lo demuestra el auge y peso específico de la educación nocturna en las grandes capitales. Y que la universidad pública ha sido el medio para que sectores populares accedan a la educación y la ciencia, lo cual redundará no sólo en mejores condiciones de vida para esos sectores; sino también en un aporte para el avance técnico-científico del país.

3. Estadísticas de la Educación Superior

Las siguientes, son cifras extraídas del libro "Estadísticas de la Educación Superior, Colombia 95, Resumen Anual", elaborado por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES. Las cuales dan una idea de la distancia o brecha que existe entre la educación superior oficial y privada; la jornada diurna y la nocturna, y la

necesidad de facilitar el acceso a ese nivel de la educación a los sectores más pobres del país, que son los más perjudicados con la elitización de la educación, la cual se acentúa debido al nuevo régimen de matrículas en las Instituciones de Educación Superior Privadas, que autorizó alza de matrículas, por encima del índice de inflación determinado por el Gobierno para el año inmediatamente anterior, con sólo justificar ante el ICFES los factores en que se fundamenta el incremento. De esta manera 112 instituciones de educación superior privadas, de un total de 185 existentes, incrementaron el valor de las matrículas enviando la respectiva información en los siguientes porcentajes en 1992: estudiantes antiguos un 23%, estudiantes nuevos 35.91% en 1993, estudiantes antiguos 23% y nuevos 34.23%.

I. Número de Instituciones de Educación Superior

	Técnicas	Tecnológicas	Instituciones Universitarias	Universidades	Total
Oficiales	11	18	13	38	80
Privadas	44	43	47	51	185
					265

Las instituciones oficiales unas son de carácter nacional, otras departamental y municipal, así de las 38 universidades existentes, 20 son nacionales, 17 departamentales y una municipal.

II. Programas académicos ofrecidos por las Instituciones de Educación Superior

Total Nacional	Oficial	Privada
2.478	842	1.636

III. Total programas académicos en las diferentes jornadas

	Diurno	Nocturno	Metodología a distancia
Oficial	619	143	80
Privado	919	670	47

IV. Programas académicos de Educación Superior, por jornada, en cuatro departamentos

	Diurno	Nocturno
Distrito Capital		
Oficial	92	9
Privado	454	330
Antioquia		
Oficial	114	25
Privado	118	62
Valle		
Oficial	62	22
Privado	79	50
Atlántico		
Oficial	2.553	8.445
Privado	21.353	22.555

VIII. Distribución de cupos y solicitudes según nivel y origen institucional

	Cupos		Solicitudes	
	Diurno	Nocturno	Diurno	Nocturno
1. Universidad				
Oficial	40.933	5.629	168.457	12.149
Privado	62.289	35.308	81.947	45.117
2. Institución Universitaria				
Oficial	6.547	1.359	16.163	1.569
Privado	31.057	16.543	35.046	15.340

	Cupos		Solicitudes	
	Diurno	Nocturno	Diurno	Nocturno
3. Inst. Tecnológicos				
Oficial	2.958	2.055	5.771	4.241
Privado	18.871	23.443	11.140	16.703
4. Inst. Técnicos				
Profesionales				
Oficial	1.613	4.276	1.288	1.778
Privado	13.867	16.520	9.561	12.976

Las cifras a nivel nacional nos muestran que en el sector oficial sólo hay cupo para el 42% de los solicitantes mientras en el sector privado hay cupo para el 97% de los aspirantes.

La situación varía mucho de una región a otra; así en Bogotá el sector oficial sólo tiene cupo para el 37% de los aspirantes a ingresar a la educación privada, mientras el sector privado tiene más cupos que solicitudes.

Los cupos en la jornada nocturna, en el sector oficial a nivel nacional en todos los niveles académicos apenas llega a 13.319, en el universitario a 5.629 y en la capital de la República, la metrópoli, sólo ofrece 600 cupos en esa jornada, las universidades Nacional, Pedagógica, Escuela de Cadetes de Policía "General Santander", Colegio Mayor de Cundinamarca, Distrital no tienen ningún programa nocturno, sólo las universidades Militar, Nueva Granada, en Derecho, Economía, Administración y Contaduría y la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, en Ciencias Políticas y Administrativas.

Finalmente, es necesario que se tenga presente que las Instituciones de Educación Superior Privadas ofrecen fundamentalmente programas académicos en los que ya hay un excedente grande de egresados, tales como economía, administración, contaduría, derecho, comunicación, etc. Mientras las instituciones públicas son las que ofrecen principalmente, los programas que necesita el país para su desarrollo económico, técnico y científico.

También, que es nuestra obligación crear los medios para volver realidad los derechos, creados en la Constitución para los colombianos, en este caso el contemplado en el artículo 67 que dice: "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación..."

Esta obligación la ratifica el artículo 69 de nuestra Carta Constitucional.

Honorables parlamentarios, este proyecto de contenido social, debe ser la base para que muchos colombianos tengan acceso a la educación superior, para que la educación oficial salga fortalecida y para que se desarrollen los programas académicos o carreras que requiere el país para lograr su desarrollo, esto último lo puede definir muy bien el Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, que para esos fines fue creado.

A nosotros nos corresponde lo primero.

De los señores Parlamentarios,

Jorge Eliécer Franco Pineda.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., marzo 31 de 1997

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 186 de 1997, por la cual se crea la Jornada Nocturna en la Universidad Nacional de Colombia y demás universidades e instituciones oficiales de nivel post-secundario que hayan sido creadas o autorizadas por una ley", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy en Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

El Secretario General, honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

31 de marzo de 1997

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Fernando Londoño Capurro.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 187 DE 1997 SENADO

por medio de la cual se modifica parcialmente el Decreto 2762 de 1991.

(Por medio de la cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina).

Artículo 1º. El artículo 9º del Decreto 2762 de 1991, quedará así:

Artículo 9º. Se extiende la calidad de residentes temporales en las mismas circunstancias y por el mismo lapso, al cónyuge o compañero permanente, y a los hijos de quien la ha obtenido.

Parágrafo. Los hijos de quien ha obtenido la calidad de residentes temporales, podrán adelantar sus estudios en los establecimientos educativos del Departamento Archipiélago, por el tiempo que ostente tal calidad; así mismo su cónyuge o compañero (a) permanente, podrá desarrollar actividades laborales respaldadas académicamente por el respectivo título de idoneidad técnica, tecnológica o profesional, por el mismo lapso.

Artículo 2º. La presente ley, rige a partir de su promulgación.

Jairo Clopatofsky Ghisays,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Gobierno mediante el Decreto 2762 del 13 de diciembre de 1991, adopta medidas para controlar la densidad poblacional en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, regulándose el derecho de circulación, residencia en el territorio insular, y limitándose el ejercicio de varios derechos, entre otros el del trabajo para aquellas personas que no tengan la calidad de residentes.

Es de resaltar que en el decreto en mención en su artículo 7º, literal a), describe con gran claridad las personas que pueden fijar temporalmente su residencia en el Archipiélago, a saber: Los que vayan a realizar actividades académicas, científicas, profesionales, de gestión pública o culturales, por un tiempo determinado, por ello para el cumplimiento de cualquiera de estos servicios, son trasladados periódicamente, a cualquier lugar del territorio nacional, donde permanecen por un tiempo indeterminado, razón por la cual, la familia que ha conformado en pos de la unidad y conservación de esta célula fundamental de la sociedad, se ve obligada a seguirlos para iniciar una nueva vida, dejando atrás la que llevaban y por ende la estabilidad que en todo nivel hubieren podido alcanzar. Es así, como el cónyuge o compañero(a) permanente de los miembros de la Fuerza Pública que son trasladados al Departamento Archipiélago, se ven afectados por el citado decreto, pues les impide realizarse a nivel laboral pese a la idoneidad académica que ostenten ya sea a nivel profesional, técnico, o tecnológico, lo que repercute en forma negativa no sólo para quien lo sufre directamente, sino para la familia y la institución.

La Constitución Política de Colombia de 1991, asegura a los integrantes del pueblo colombiano su derecho a la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, el conocimiento, la libertad y la paz dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social justo.

El derecho al trabajo está protegido en nuestra Carta Magna desde el preámbulo, desarrollándose a través de diferentes artículos (arts. 1, 25) como un derecho y una obligación social que goza de especial protección del Estado y al cual tiene acceso toda persona.

Para tocar un caso en concreto del grupo anteriormente citado que debe trasladarse al Archipiélago para realizar sus funciones, el artículo 217 de la Constitución, establece que la Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares Permanentes cuya finalidad es la de la defensa, de la soberanía, independencia, integridad del territorio nacional y del orden constitucional, a su vez el artículo 218 de la Constitución Nacional determina que la Policía Nacional está instituida para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, para asegurar la convivencia en paz.

Según lo anterior, en el Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia, la Fuerza Pública cumple una función por mandato constitucional de prima importancia para Colombia y sus integrantes, al igual que lo hace a lo largo y ancho del territorio nacional, razón por la cual los miembros que la integran se ven abocados a fijar su residencia temporal e indefinida, hasta nueva orden en el lugar que el cumplimiento del servicio les exija, viéndose obligados a llevar consigo a su familia. En aras de la conservación, armonía y unión de ésta para garantizar un desarrollo integral a cada uno de sus miembros.

La Constitución Nacional en su artículo 42, consagra la familia como el núcleo fundamental de nuestra sociedad garantizando la protección integral a ésta. Así mismo en su artículo 44, protege los derechos fundamentales de los niños, dentro de los que se destacan: el tener una familia y no ser separada de ella, el amor, la educación, la cultura, etc. ...

Mediante el Decreto 2762 de 1991, fueron adoptadas medidas para controlar la densidad poblacional en el Departamento Archipiélago de San Andrés, haciéndose uso de las facultades legales conferidas al Gobierno en el artículo transitorio 42 de la Constitución Nacional, en vista de que el Congreso aún no ha expedido leyes de que trata el artículo 310 de la misma Constitución, que a letra reza: "El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador.

Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada Cámara, se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de población, regular el uso

del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes muebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y recursos naturales del Archipiélago. Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantiza la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior al 20% del valor total a dichas rentas".

En el citado Decreto fueron adoptadas medidas para regular el derecho de circulación y residencia en el territorio insular dado el acelerado proceso inmigratorio que estaba acrecentando la población y dificultando el desarrollo de las comunidades de la isla. Así pues, se fijó la residencia como permanente o transitoria según el lleno de algunos requisitos; y de acuerdo a esto, se limitaron los derechos a la permanencia en la isla, al trabajo, al estudio, a ejercer actividades comerciales y a ejercer el derecho al sufragio entre otros.

De acuerdo al artículo 7º del Decreto 2762 de 1991, los miembros de la Fuerza Pública que por razones del servicio son trasladados al Departamento Archipiélago, son asimilados tácticamente como residentes temporales, permitiéndose que sus hijos estudien en los planteles que para el efecto existen en la isla; sin embargo al cónyuge, o compañero (a) permanente de dichos miembros, a pesar de ser igualmente asimilado en forma táctica como residente temporal, según el artículo 9º del Decreto 2762 de 1991 le es negado el derecho al trabajo desconociéndose su idoneidad profesional, técnica o tecnológica, ante la imposibilidad de llenar el requisito principal que para desarrollarse laboralmente es exigido, es decir, ser residente permanente, artículo 5º del Decreto 2762 de 1991.

Tanto los miembros de las Fuerzas Militares, como los de la Policía Nacional, que permanecen acantonados en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, lo hacen de manera transitoria pese a la calidad de permanentes de las instituciones que representa y como todo ser humano ejercen el derecho de conformar una familia en la que el cónyuge, que no pertenece a la fuerza pública, se traslada en la mayoría de los casos, al lugar de territorio nacional en que sea trasladado el que sí pertenece a ella, sin que por ello deba renunciar a sus derechos: entre otros al del trabajo, máxime ostentando idoneidad académica en alguna área que potencialmente puede beneficiar no sólo a sí mismo, y a su familia, si no a toda una comunidad.

Por lo anterior es indispensable que el Decreto 2762 de 1991, se modifique en el sentido que permita el ejercicio del derecho fundamental al trabajo, del cónyuge o compañero (a) permanente de las personas que van a realizar actividades académicas, científicas, profesionales, de gestión pública o cultural, que transitoriamente estén en la isla y por el tiempo que esta actividad dure.

Jairo Clopatofsky Ghisays,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., abril 1º de 1997

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 187 de 1997, *por medio de la cual se modifica parcialmente el Decreto 2762 de 1991*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy en Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

El Secretario General, honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

1º de abril de 1997

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Fernando Londoño Capurro.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PROYECTO DE LEY NUMERO 188 DE 1997 SENADO

por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, artículo 187 y la Ley 186 de 1995, artículos 2º, 3º, 4º y 5º.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 387 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

“Artículo 387. *Nomenclatura de los cargos, grado y remuneración.* La nomenclatura de los cargos, grado y remuneración de la planta de personal del Senado y de la Cámara de Representantes son los siguientes:

Nombre del cargo	Grado	Salario mínimo
Mensajero, Portero	01	03
Conductor	02	04
Mecanógrafa, Operador de Equipo	03	05
Auxiliar de: Leyes, Archivo, Correspondencia, Recinto, Biblioteca, Administrativo, Enfermería; Operador de Sistemas; Recepcionista; Relator; Transcriptor	04	06
Secretaria Ejecutiva, Asistente de Contabilidad, Control de Cuentas, Gaceta del Congreso, Fondo de Publicaciones, Archivo Administrativo, Archivo Legislativo, Coordinador de Correspondencia, Publicaciones, Duplicaciones, Sustanciador de Leyes	05	07
Almacenista, Asistente de Sistemas, Administrativo, Presupuesto, Protocolo, Biblioteca, Profesional Coordinador de Comisión, Médico Medio Tiempo, Periodista Universitario, Profesional Universitario, Revisor de Documentos, Periodista	06	08
Asesor I, Asistente Administrativo de Comisión, Subsecretario de Comisión, Asistente de Recinto, Jefe de Unidad, Revisor Contable	07	09
Asesor II, Secretario Coordinador	08	10
Jefe de Oficina, Jefe de Sección, Secretario Privado	09	11
Jefe de División	10	12
Subsecretario Auxiliar	11	13
Secretario Comisión, Subsecretario General	12	19
Director Administrativo	13	21
Secretario, Director General	14	23

Artículo 2º. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

José Renán Trujillo García,

Honorable Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señor Presidente, honorables Senadores:

Este proyecto de ley “por la cual se reforma parcialmente la Ley 5ª de 1992”, se dirige a remediar algunos vacíos contemplados en el Reglamento General del Congreso, especialmente en lo atinente a la injusta e inexplicable discriminación que quedó plasmada en el mismo, en cuanto al régimen salarial de los funcionarios de la planta de personal frente al de los empleados y/o contratistas de la Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas.

A pesar de que la Ley 5ª de 1992, siguiendo los parámetros establecidos en la Constitución Política, plasmó en el numeral 3º de su artículo 384 que la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, se ha notado una profunda desigualdad salarial entre los funcionarios antes mencionados, sin que se tenga en cuenta que ambos desempeñan iguales funciones, pero reciben diferentes retribuciones contrariándose el fundamental principio “A igual trabajo igual remuneración”.

Lo anterior se materializa cuando el Gobierno Nacional mediante Decreto 058 de 1997, con base en las facultades otorgadas por la Ley 4ª de 1992, fija el régimen salarial de los empleados de la planta de personal del Congreso Nacional, estableciendo la siguiente escala, para este año.

Grados	Asignación básica \$
01	339.435.00
02	387.115.00
03	433.985.00
04	551.274.00
05	670.781.00
06	797.998.00
07	886.664.00
08	1.019.664.00
09	1.108.331.00
10	1.241.330.00
11	1.329.997.00
12	1.994.995.00

Lo que se pretende con este proyecto, es buscar la igualdad salarial de los anteriores funcionarios con las Unidades de Trabajo Legislativo, así:

Denominación en la U.T.L.	Denominación en planta	Salarios mínimos	\$ Devengados
Asistente I	Grado I	3	516.015.00
Asistente II	Grado II	4	688.020.00
Asistente III	Grado III	5	860.025.00
Asistente IV	Grado IV	6	1.032.030.00
Asistente V	Grado V	7	1.204.035.00
Asesor I	Grado VI	8	1.376.040.00
Asesor II	Grado VII	9	1.548.045.00
Asesor III	Grado VIII	10	1.720.050.00
Asesor IV	Grado IX	11	1.892.055.00
Asesor V	Grado X	12	2.064.060.00
Asesor VI	Grado XI	13	2.236.065.00

Denominación en la U.T.L.	Denominación en planta	Salarios mínimos	\$ Devengados
Asesor VII		14	2.408.070.00
Asesor VIII		15	2.580.075.00
	Grado XII	19	3.268.095.00
	Grado XIII	21	3.612.105.00
	Grado XIV	23	3.956.115.00

Bases constitucionales jurisprudenciales de iniciativa de los miembros del Congreso, en cuanto a proyectos de ley ordenadores de gastos.

Ha sido costumbre reiterada del Congreso Nacional manipular al vaivén de las circunstancias el llamado "Aval del Gobierno" para este tipo de proyectos, pero no puede seguir imperando en nuestros colegas esa absurda tesis de que todo lo que implique gasto, requiere permiso del Ejecutivo, puesto que todo proyecto de ley, llámese como quiera llamarse, implica erogación del presupuesto, y fue así como el gobierno creyendo tener la palabra y sabiduría constitucional, perdió lo que podríamos llamar la batalla jurídica frente al Proyecto de ley número 48 de 1993 Cámara y 154 de 1993 Senado, "hoy convertido en Ley de la República", por el cual se introducen modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica del Presupuesto.

Con ponencia del Magistrado doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte Constitucional en sentencia C-490 de 1994, dijo haciendo referencia al artículo 154 inciso 2º de la Constitución Política.

"..., salvo el caso de las específicas materias de que puedan ocuparse las mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comprometan gasto público.

En realidad, analizadas en detalles las excepciones, ninguna de estas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte sólo será efectiva cuando y en la medida en que se incorpora la respectiva partida en la Ley de Presupuesto".

En los cuadros anexos expedidos por la División de Planeación y Sistemas del Senado de la República se aprecian los nuevos costos, costos actuales y las diferencias que operarían con la implantación del proyecto.

En esta forma dejo a consideración de los honorables colegas el presente proyecto de ley.

José Renán Trujillo García,

Honorable Senador de la República.

Proyección nivelación mensual UTL - Planta Cámara de Representantes

a enero de 1997

# Sal.	UTL	Planta	UTL	Planta	# Fun. Planta	VLR. Actual planta	VLR. Proy. planta	Diferencia proy.
3	Asistente I	Grado 1	516.015.00	339.435.00	30	10.183.050.00	15.480.450.00	5.297.400
4	Asistente II	Grado 2	688.020.00	387.115.00	16	6.193.840.00	11.008.320.00	4.814.480
5	Asistente III	Grado 3	860.025.00	433.985.00	43	18.661.355.00	36.981.075.00	18.319.720
6	Asistente IV	Grado 4	1.032.030.00	551.274.00	57	31.422.618.00	58.825.710.00	27.403.092
7	Asistente V	Grado 5	1.204.035.00	670.781.00	36	24.148.116.00	43.345.260.00	19.197.144
8	Asesor I	Grado 6	1.376.040.00	797.998.00	29	23.141.942.00	39.905.160.00	16.763.218
9	Asesor II	Grado 7	1.548.045.00	886.664.00	16	14.186.624.00	24.768.720.00	10.582.096
10	Asesor III	Grado 8	1.720.050.00	1.019.664.00	6	6.117.984.00	10.320.300.00	4.202.316
11	Asesor IV	Grado 9	1.892.055.00	1.108.331.00	12	13.299.972.00	22.704.660.00	9.404.688
12	Asesor V	Grado 10	2.064.060.00	1.241.330.00	4	4.965.320.00	8.256.240.00	3.290.920
13	Asesor VI	Grado 11	2.236.065.00	1.231.478.00	1	1.231.478.00	2.236.065.00	1.004.587
14	Asesor VII		2.408.070.00					
15	Asesor VIII		2.580.075.00					
19		Grado 12		3.014.657.00	13	39.190.541.00	42.485.235.00	3.294.694
21		Grado 13		2.571.326.00	1	2.571.326.00	3.612.105.00	1.040.779
23		Grado 14		3.856.988.00	1	3.856.988.00	3.956.115.00	99.127
	Totales				265	\$199.171.154	\$323.885.415	\$124.714.261

Proyección nivelación mensual UTL - Planta Senado de la República

a enero de 1997

# Sal.	Cargos UTL	Cargos Planta	Sueldos UTL	Sueldos Planta	# Fun. Planta	Costo Actual	Costo Proyectado	Diferencia proy.
3	Asistente I	Grado 1	516.015.00	339.435.00	31	10.522.485.00	15.996.465.00	5.473.980
4	Asistente II	Grado 2	688.020.00	387.115.00	23	8.903.645.00	15.824.460.00	6.920.815
5	Asistente III	Grado 3	860.025.00	433.985.00	65	28.209.025.00	55.901.625.00	27.692.600
6	Asistente IV	Grado 4	1.032.030.00	551.274.00	52	28.666.248.00	53.665.560.00	24.999.312
7	Asistente V	Grado 5	1.204.035.00	670.781.00	24	16.098.744.00	28.896.840.00	12.798.096
8	Asesor I	Grado 6	1.376.040.00	797.998.00	35	27.929.930.00	48.161.400.00	20.231.470

# Sal.	Cargos UTL	Cargos Planta	Sueldos UTL	Sueldos Planta	# Fun. Planta	Costo Actual	Costo Proyectado	Diferencia proy.
9	Asesor II	Grado 7	1.548.045.00	886.664.00	12	10.639.968.00	18.576.540.00	7.936.572
10	Asesor III	Grado 8	1.720.050.00	1.019.664.00	8	8.157.312.00	13.760.400.00	5.603.088
11	Asesor IV	Grado 9	1.892.055.00	1.108.331.00	15	16.624.965.00	28.380.825.00	11.755.860
12	Asesor V	Grado 10	2.064.060.00	1.241.330.00	5	6.206.650.00	10.320.300.00	4.113.650
13	Asesor VI	Grado 11	2.236.065.00	1.231.478.00	1	1.231.478.00	2.236.065.00	1.004.587
14	Asesor VII		2.408.070.00					
15	Asesor VIII		2.580.075.00					
19		Grado 12		3.014.657.00	10	30.146.570.00	32.680.950.00	2.534.380
21		Grado 13		2.571.323.00	0			
23		Grado 14		3.856.988.00	2	7.226.311.00	7.912.230.00	685.919
	Totales				283	\$200.563.331	\$332.313.660	\$131.750.329

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., abril 1º de 1997

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 188 de 1997, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, artículo 187 y la Ley 186 de 1995, artículos 2, 3, 4 y 5, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy en Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General, honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

1º de abril de 1997

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Fernando Londoño Capurro.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PROYECTO DE LEY NUMERO 189 DE 1997 SENADO

por medio de la cual se garantiza estabilidad laboral de la mujer cabeza de familia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO 1

Artículo 1º. *Objetivo.* La presente ley busca proteger los derechos de todas las mujeres cabeza de familia sin hacer distinción en cuanto al nivel de ingresos o estrato social al cual pertenecen, de conformidad con lo establecido en el inciso primero del artículo 43 de la Constitución Política.

Parágrafo. Se entiende por mujer cabeza de familia, en concordancia con el artículo 2º de la Ley 83 de 1993, quien siendo soltera o casada tenga bajo su cargo económica o socialmente en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de núcleo familiar.

Artículo 2º. *Estabilidad laboral.* Para hacer efectivos los derechos establecidos en la Constitución, el Estado garantizará la estabilidad laboral de la mujer cabeza de familia, tanto en el sector oficial como en el sector privado.

Artículo 3º. *Supresión o fusión de empresas.* En el evento que sea necesario suprimir cargos, reestructurar entidades, fusionar empresas, o cualquier otra situación que implique desvinculación de personal al servicio de cualquier empresa oficial o privada y ante las mismas condiciones y circunstancias, se preferirá siempre a la mujer cabeza de familia para permanecer en su cargo.

Artículo 4º. *Conocimiento de la condición de mujer cabeza de familia.* Con el fin de hacer efectivos los beneficios que se establecen por medio de la presente ley y los que determinó la Ley 83 de 1993, se requiere que la mujer cabeza de familia haga conocer dicha circunstancia ante el jefe de la entidad o empresa en que labore mediante la declaración juramentada de que trata el parágrafo del artículo 2º de la Ley 83 de 1993.

Artículo 5º. *Acceso al trabajo.* Cuando las empresas oficiales o privadas convoquen concurso para proveer los cargos que se encuentran vacantes, o para ascensos dentro de la misma entidad, siempre y cuando reúna todas las condiciones, la mujer cabeza de familia será preferida en concurrencia con los demás aspirantes.

Artículo 6º. *Edad para jubilación.* Para efectos de la jubilación y teniendo en cuenta las condiciones especiales de la mujer cabeza de familia, se tendrán en cuenta 20 años de servicio continuos o discontinuos, independientemente de la edad.

Artículo 7º. *Principio de la igualdad.* En todos los casos aquí previstos, la mujer cabeza de familia tiene los mismos deberes y obligaciones que las demás personas y su condición sólo será factor preponderante para las situaciones específicas aquí contempladas.

Artículo 8º. *Incumplimiento de las disposiciones previstas.* Los servidores públicos que incumplan o entorpezcan el cumplimiento de la presente ley, quedarán incurso en causal de mala conducta, sancionable de acuerdo con la Ley 200 de 1995.

En caso de que la mujer cabeza de familia considere que ha existido violación de las disposiciones contenidas en la presente ley y en la Ley 83 de 1993, podrá denunciar ante el Ministerio Público el hecho de la violación.

Artículo 9º. *Acceso a la vivienda.* A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades o corporaciones que financien créditos para la adquisición de vivienda, deberán considerar como factor preponderante para el otorgamiento de préstamos la condición de la mujer cabeza de familia carente de vivienda.

La condición de mujer cabeza de familia concederá puntos adicionales en las variantes que cada entidad tenga establecida para el otorgamiento de créditos, siempre y cuando reúna los demás requisitos que se requieran para hacerse acreedora a los préstamos.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo se hace extensivo a todos los créditos que se hagan a través del sistema financiero.

Artículo 10. *Apoyo psicológico.* Los consultorios psicológicos de las universidades prestarán atención psicológica a la mujer cabeza de familia y los hijos de ésta, que estén afrontando una separación por muerte, o abandono por parte del cónyuge o compañero permanente.

Artículo 11. *Conformación de grupos de apoyo.* El ICBF organizará y propiciará la creación de grupos de apoyo a la mujer cabeza de familia, con el fin de fortalecerla psicológicamente, para que pueda desarrollar sanamente su nueva condición, en coordinación con otras entidades o ONG, que tengan como fin primordial el apoyo a la mujer cabeza de familia.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción.

José Renán Trujillo García,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Las desventajas de la mujer están ampliamente documentadas: Tomamos como punto de partida esta afirmación, porque no es el fundamento de discusión sino la base para que se hubiese trabajado en este siglo en diferentes convenciones internacionales, dirigidas no sólo a reconocer la discriminación hacia la mujer como factor real histórico, sino como el inicio de nuevas propuestas, en las que a la mujer se le reconozca de manera cierta su condición de sujeto de derecho es decir, igualdad de condiciones como al hombre.

Este proceso (internacional y nacional) ha plasmado desde 1951 la necesidad de una igualdad de remuneración para la mujer y en 1958 se produce la convención sobre la discriminación en el empleo y la profesión hacia la mujer.

La cuarta conferencia, realizada en 1955 en Beijing, además de haber evaluado avances en la situación de la mujer definió y adoptó medidas para eliminar los obstáculos al progreso de las mujeres en cuanto a superación de la pobreza, acceso a recursos y servicios entre otros.

En esta convención se definieron políticas y programas con relación al trabajo, empleo e ingresos, nació la necesidad de adoptar medidas para erradicar la pobreza y para ello se debe prestar especial atención a las estrategias de generación de ingresos y empleo, pues se busca eliminar las desigualdades y barreras existentes para las mujeres en la fuerza laboral, y dar así cumplimiento a las convenciones internacionales sobre trabajo y seguridad laboral para la mujer.

En este orden de ideas, se nos propone desde la política de mujer, la necesidad de adoptar medidas apropiadas a fin de aumentar la capacidad de las mujeres para obtener ingresos, fuera de su rol tradicional el de ser madre y desempeñar trabajo en la casa, encaminado a lograr una autonomía económica y asegurar la igualdad de acceso al mercado de trabajo y a los sistemas de seguridad social.

Modificar por tanto las políticas de empleo es una acción vital a fin de facilitar la estructuración de los regímenes laborales de manera que apoyen la posibilidad de decidir libremente y en condiciones de igualdad la modalidad de jornada que más conviene al interés de compartir las responsabilidades familiares.

Se propone además en esta plataforma, las estrategias de promover la elección de mujeres como dirigentes sindicales y asegurar que se les

garantice la protección del empleo y la seguridad física en el desempeño de sus funciones y el trabajo en el hogar, es considerado como tal, considerado en la división social del trabajo.

Con base a estas convenciones sobre la mujer, las cuales Colombia ha ratificado, es importante que se produzca un desarrollo normativo que vaya dirigido a consolidar la autonomía de la mujer y a garantizar de manera real, el cumplimiento de sus obligaciones como jefe de familia, en un momento en el que la crisis del modelo de producción en su fase fordista-keynesiano involucra a la mujer en la fuerza de trabajo.

Por fuera del que ya tiene como responsable de la familia, constituyéndose en una doble carga productiva, gravada por una inestabilidad laboral, una remuneración discriminatoria por ser mujer, es decir, una fase en la que las relaciones de explotación y dominación de género se basa en la interrelación entre empresa, Estado, hogar.

La crisis de esta fase y las relaciones modernas de género nos abre las puertas a nuevos tipos de relaciones y nos conduce a nuevas utopías con el propósito de visualizar nuevas perspectivas de organizaciones colectivas como de propuestas jurídicas, puesto que nuestra época está marcada por la pluralidad de formas jurídicas que coexisten.

Como ya se ha afirmado el modelo post fordista redefinió las relaciones de género, las mujeres y los hombres son sujetos mercantiles, ambos susceptibles de contratar la salida de la empresa o temporalmente ser expulsados de las relaciones asalariadas y ante esta realidad que incide en la familia en la que tanto la mujer como el hombre conforman células familiares con jefaturas de madre o del padre, muchos trabajadores herederos de esta fase del sistema capitalista van a experimentar algo que es común a la mujer, la experiencia del trabajo precario e inestable.

La situación histórica de la mujer y el proceso de visibilización propuesto, nos conduce a plantear en esta exposición de motivos como fundamento al proyecto de ley, la propuesta de categoría de familia entendida como núcleo fundamental de la organización social, la que se dijo, se transforma en el entredicho que la sociedad es el conjunto de hilos (económicos-políticos-filosóficos) que la sustentan, transforman y acondicionan, por ello nuestra Constitución del 91 establece en su artículo 42 inciso 2º la protección integral a la misma por parte del Estado y la sociedad.

El artículo 5º dice que el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inherentes a la persona y ampara la familia como institución básica de la sociedad.

El ordenamiento jurídico ha ampliado el concepto de familia, reconociendo la existencia de la familia de hecho, otorgándole los mismos deberes y obligaciones que se predicán de la familia legalmente constituida.

Y no podría ser de otra manera, si consideramos que es en el seno de la familia donde el individuo se desarrolla y estructura para luego poder servir a la sociedad aportando todo su potencial humano, cognoscitivo del cual se ha alimentado desde los primeros años de vida, (cualitativa dignidad humana).

La obligación que tiene un Estado de garantizar una familia estable comprometida con sus obligaciones por medio de principios constitucionales que deben ser desarrollados legislativamente para lograr una sociedad más armónica.

La Constitución ha establecido en su artículo 43, que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación.

Durante el embarazo y el parto gozará de especial asistencia y protección del Estado y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada y a continuación el inciso 2º dice: "El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia".

Ha querido el constituyente no sólo buscar el equilibrio entre el hombre y la mujer en todos los campos en busca de una equidad con responsabilidad, reconoce que en el evento de que una mujer se constituya

en cabeza de familia, le corresponde al Estado de manera especial, a fin de que esta familia por la cual debe responder no se vea perjudicada y se pueda mantener el equilibrio necesario para la adecuada formación de los hijos.

La mujer cabeza de familia, está en desigualdad de condiciones frente a las demás familias conformadas tradicionalmente y no constituye un fenómeno aislado a causal sino por el contrario ha generado grandes cambios sociales pues las estadísticas demuestran que actualmente ha aumentado el número de hogares por mujeres solas, por diferentes factores, siendo el más frecuente la separación de la pareja.

Lo anterior nos indica que la sociedad actual, en su totalidad se está transformando y se perfila cada vez más la familia en la cual corresponde a la mujer asumir los roles masculino y femenino, viéndose obligada a ingresar de tiempo completo al mercado laboral para cumplir eficazmente con sus obligaciones.

Al producirse rompimiento familiar, muchas ya sea por separación, viudez, abandono, se presenta una atención traumática en el normal desarrollo de la familia. En muchos casos se rompe abruptamente al discurrir norma de la familia por el cambio de las condiciones psicológicas, económicas y sociales de la nueva situación. Este cambio provoca desorganización interna del núcleo familiar ya que en muchas ocasiones la falta de recursos económicos hace que se deba modificar la educación de los hijos, la forma de vida que se tenía antes de la separación.

Es por esto que la presente propuesta busca que la mujer cabeza de familia tenga, no sólo estabilidad laboral, sino también que se le brinden otras oportunidades que le permitan continuar respondiendo por su familia. La situación planteada no es exclusiva de las mujeres de escasos recursos ya que esta problemática se vive de idéntica forma en cualquier sector de la población. Además corresponde a la mujer tratar de sostener la situación social y económica que viva la familia antes de su desintegración para evitar el menor traumatismo a los hijos que son en definitiva a quienes la Constitución y la ley trata de amparar de manera especial.

Honorables Senadores,

José Renán Trujillo García,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., abril 1º de 1997

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 189 de 1997, por medio de la cual se garantiza estabilidad laboral de la mujer

cabeza de familia y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy en Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

El Secretario General, honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

1º de abril de 1997

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Fernando Londoño Capurro.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

CONTENIDO

Gaceta número 66 - Martes 1º de abril de 1997

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 184 de 1997 Senado, por la cual la Nación exalta la memoria del doctor Jorge Eliécer Gaitán, en los cincuenta años de su magnicidio, se ordena la terminación de la construcción de El Exploratorio Nacional y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 185 de 1997 Senado, por la cual se reglamenta la financiación de las campañas electorales.	6
Proyecto de ley número 186 de 1997 Senado, por la cual se crea la Jornada Nocturna en la Universidad Nacional de Colombia y demás universidades e instituciones oficiales de nivel post-secundario que hayan sido creadas o autorizadas por una ley.	16
Proyecto de ley número 187 de 1997 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente el Decreto 2762 de 1991.	18
Proyecto de ley número 188 de 1997 Senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, artículo 187 y la Ley 186 de 1995, artículos 2º, 3º, 4º y 5º. .	20
Proyecto de ley número 189 de 1997 Senado, por medio de la cual se garantiza estabilidad laboral de la mujer cabeza de familia y se dictan otras disposiciones. ..	22