



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XII - Nº 353

Bogotá, D. C., jueves 24 de julio de 2003

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camararep.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 27 DE 2003 SENADO

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

CAPITULO I

Propósito de la ley y definiciones generales

Artículo 1°. *Propósito de la ley.* Esta ley tiene por objeto regular la financiación de las campañas electorales, y asegurar mayor transparencia y equidad en esta materia, para contribuir a consolidar la democracia, la participación democrática y el pluralismo político.

Artículo 2°. *Campaña Electoral.* Por campaña electoral se entiende el conjunto de actividades políticas que desarrollan los partidos y movimientos políticos, y los grupos significativos de ciudadanos, mediante una organización, para acceder con sus candidatos a los cargos de elección popular.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán realizar campañas electorales para las consultas populares internas en las que se elegirá los candidatos que presentarán en elecciones posteriores. Estas consultas se regirán por las normas específicas que esta ley dispone para las consultas populares internas, y por todas las demás normas de financiación de campañas que les sean aplicables.

Parágrafo 1°. Las campañas electorales tendrán una duración de sesenta (60) días, anteriores de la fecha de la elección respectiva. Las campañas para consultas populares internas tendrán una duración de treinta (30) días, anteriores a la fecha de la consulta respectiva. Solamente durante estos períodos podrá hacerse publicidad 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 2°. Cuando se trate de elecciones a corporaciones públicas de elección popular, quienes integran una lista pertenecen a la misma campaña electoral del partido, movimiento o grupo de ciudadanos respectivo.

Parágrafo 3°. Los movimientos y partidos con personería jurídica sólo podrán otorgar avales y desarrollar campañas electorales de

acuerdo con los límites al número de candidatos y listas definidos en la Constitución y en la ley.

Parágrafo 4°. En materia de financiación de campañas electorales, a los movimientos sociales autorizados por la Constitución para inscribir candidatos a elecciones se les aplicará las mismas reglas que a los grupos significativos de ciudadanos.

CAPITULO II

Régimen de los recursos de las campañas y su administración

Artículo 3°. *Administración de los recursos.* Los recursos de las campañas electorales se recibirán y administrarán a través de los partidos o movimientos políticos bajo la dirección y responsabilidad del representante legal de la respectiva organización, en el caso de elecciones por circunscripción nacional. En las demás elecciones los recursos podrán ser recibidos y administrados por candidatos, tesoreros o gerentes de campaña de nivel departamental o municipal, siempre que cuenten con la autorización del representante legal del respectivo partido o movimiento político con personería jurídica. Los grupos significativos de ciudadanos que inscriben candidatos en una elección determinada designarán un tesorero que será inscrito ante la organización electoral.

Los recursos se recibirán y administrarán a través de una cuenta única en entidad financiera legalmente autorizada, abierta y manejada por el tesorero o gerente de la campaña respectiva, o por quien haga sus veces, o por quien autorice el representante legal del partido o movimiento político. La Superintendencia Bancaria establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia de los movimientos de dichas cuentas.

En el caso de listas que opten por el voto preferente, y en el de votaciones de consultas populares internas, el respectivo partido o movimiento con personería jurídica, o grupo de ciudadanos, podrá administrar los recursos en forma centralizada o acogerse al sistema de topes individuales de gastos de los candidatos. En este último caso podrá delegar la administración de los recursos en cabeza de cada candidato que integre la lista. Los candidatos que manejen recursos en

forma independiente abrirán, cada uno, su propia cuenta única de campaña y rendirán informes contables independientes ante la organización electoral.

Para el desarrollo de sus actividades de campaña electoral, los partidos, movimientos o grupos de ciudadanos 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 de campaña se organicen bajo alguna, y sólo una, de esas estructuras organizativas.

La recepción de fondos con destino a una campaña electoral sólo podrá realizarse desde los tres (3) meses anteriores a la fecha de iniciación de la campaña.

Artículo 4°. *De los gerentes y tesoreros de campañas.* Los partidos, movimientos y grupos de ciudadanos podrán designar un gerente o un tesorero para la campaña electoral. En el caso de organizaciones con personería jurídica éste podrá ser distinto del representante legal y deberá contar con la autorización de este. El gerente y el tesorero responderán solidariamente con el candidato y con el representante legal de la organización de que se trate, por el debido cumplimiento de esta ley, y serán inscritos ante la Registraduría en el mismo formato de inscripción de candidaturas y cualquier modificación en su designación será informada a la autoridad electoral.

Artículo 5°. *Fuentes de financiación.* Para la financiación de sus campañas electorales, los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales, podrán acudir a las siguientes fuentes de financiación:

1. Aportes estatales en forma directa y por reposición de lo efectivamente gastado en las campañas, en los términos de la Constitución y la ley.

2. Las contribuciones que realicen los candidatos.

3. Las contribuciones y donaciones que realicen personas naturales colombianas por nacimiento o por adopción, con excepción de aquellas que determina la Constitución y la ley.

4. Las contribuciones o ayudas en especie, valoradas en su precio comercial.

5. Las contribuciones que realicen los partidos, movimientos políticos o grupos políticos con personería jurídica.

6. Las actividades promocionales de las respectivas campañas y los rendimientos netos de los actos públicos, publicaciones y cualquier otra actividad lucrativa del partido, movimiento o grupo de ciudadanos.

7. Los créditos obtenidos en las entidades financieras legalmente autorizadas, con destino a la campaña.

8. Las contribuciones y donaciones que realicen las personas jurídicas nacionales de carácter privado, según las condiciones definidas en el artículo 16 de la Ley 130 de 1994.

9. Los rendimientos de inversiones temporales que se realicen con recursos de las campañas.

Artículo 6°. *Contribuciones prohibidas.* Son prohibidas las siguientes contribuciones a las campañas electorales:

1. Las de cualquier Estado y de personas naturales o jurídicas extranjeras.

2. Las de personas naturales que en virtud de la Constitución o la ley tienen prohibido hacer contribución alguna a partidos, movimientos o candidatos.

3. Las de personas naturales contra las cuales se hubiere dictado resolución acusatoria.

4. Las que se deriven, de una u otra forma, de actividades delictivas.

5. Las de las personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto de dominio respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio.

6. Las de personas jurídicas de carácter público o mixto.

7. Las contribuciones anónimas, salvo las colectas populares.

8. Las contribuciones en efectivo, salvo colectas populares y hasta por el monto que defina el Consejo Nacional Electoral.

9. Los descuentos y los contratos manifiestamente favorables a los partidos, movimientos o candidatos.

10. Cualquier forma de concesión de apoyos o auxilios con recursos de origen público, sean estos de la Nación, los departamentos o los municipios, sus entidades descentralizadas, o los establecimientos públicos o las empresas industriales y comerciales, o las sociedades de economía mixta, mediante apropiaciones, donaciones o contratos que tengan por destino final, en todo o en parte, apoyar campañas políticas.

Artículo 7°. *Contribuciones y donaciones de personas naturales y jurídicas.* Las contribuciones y donaciones que realice una persona natural o jurídica a cada campaña electoral, directa o indirectamente, no podrán sobrepasar en forma individual o acumulada el 5% del monto máximo autorizado para los gastos totales de la campaña. En el caso de contribuciones de personas jurídicas pertenecientes a un mismo grupo empresarial, estos límites se aplicarán para el acumulado del grupo y no para cada persona jurídica considerada individualmente.

En el caso de los candidatos, estos no podrán aportar una suma que supere el 20% del tope máximo de financiación definido por el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 8°. *Registro de contribuciones y créditos.* Los partidos, movimientos o grupos de ciudadanos, enviarán cada quince (15) días al Consejo Nacional Electoral, directamente o a través de las delegaciones de la Registraduría según lo disponga el mismo Consejo, un informe sobre las contribuciones y donaciones recibidas durante ese período, con el objeto de conformar un registro interno que incluya el nombre e identidad del contribuyente, su dirección y el valor de la contribución.

Así mismo, las personas jurídicas que efectúen una contribución o donación en dinero o en especie a una campaña electoral, o que hubieren otorgado un crédito para el desarrollo de campañas electorales, deberán informar dicha operación al Consejo Nacional Electoral dentro de los tres días siguientes a su entrega a la gerencia, tesorería o dirección de la campaña.

El Consejo Nacional Electoral organizará y sistematizará la información de las contribuciones y créditos para utilizarla como instrumento de verificación durante la evaluación de los libros contables de las campañas.

Artículo 9°. *Líneas especiales de crédito.* La Junta Directiva del Banco de la República ordenará a las instituciones financieras abrir líneas especiales de crédito cuando menos cinco (5) 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 el caso de candidatos con derecho a reposición, si esta no se efectuara por parte del Estado en el término establecido en la presente ley, el Estado reconocerá el valor de los intereses previamente acordados con el banco.

Artículo 10. *Gastos de las Campañas Electorales.* Sólo se podrán considerar como gastos de las campañas electorales, los siguientes:

1. Los gastos de propaganda y publicidad permitida, sin incluir la asumida por el Estado.

2. Los gastos en comunicaciones, publicaciones, relaciones públicas, investigaciones, capacitaciones y asesorías.

3. El alquiler de locales y demás gastos logísticos relacionados con la celebración de actividades públicas y actos políticos de campaña.

4. El alquiler de oficinas, pago de servicios públicos y demás gastos relacionados con la organización y el funcionamiento administrativo de la campaña.

5. Las remuneraciones por conceptos laborales y de prestación de servicios al personal permanente u ocasional que presta sus servicios a la campaña.

6. Los gastos de transporte.

7. Los pagos de créditos y los costos financieros causados hasta la fecha de entrega de la correspondiente reposición.

8. Los costos de las actividades de vigilancia electoral que adelante la organización de la campaña.

9. Los pagos de impuestos y demás obligaciones fiscales y parafiscales que deba pagar la organización de la campaña.

Parágrafo 1°. 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 artículo 4° 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 de terceras personas.

Parágrafo 2°. La contratación de cualquier bien o servicio cuya prestación, entrega, ejecución o suministro sea realizada total o parcialmente dentro del período a que se refiere el parágrafo 1° del artículo 2° de la presente ley, y todas aquellas erogaciones relacionadas con actividades desarrolladas durante el mismo término, se considerarán como un gasto de campaña aunque su pago total o parcial se realice por fuera de él.

Parágrafo 3°. Se prohíbe todo tipo de donación, regalo o dádiva a los votantes o a sus familias efectuado directamente o por interpuesta persona por los candidatos, partidos, movimientos políticos o sociales, o grupos significativos de ciudadanos. Se excluye de esta prohibición la entrega de material editorial o publicitario relativo a la difusión de los programas electorales.

Artículo 11. *Topes máximos de financiación.* Ningún partido, movimiento político o grupo de ciudadanos podrán gastar en la respectiva campaña electoral una suma que sobrepase el monto máximo que fije el Consejo Nacional Electoral. En la definición de estas sumas, el Consejo tendrá en cuenta los siguientes criterios:

1. El monto máximo de gastos se fijará teniendo en cuenta el número de ciudadanos inscritos en el censo electoral de la respectiva circunscripción, los costos posibles y razonables de las campañas, y la apropiación que el Estado realice para reponer parcialmente los gastos efectuados en ellas.

2. El monto total máximo de gastos que se defina para cada partido, movimiento o grupo de ciudadanos tendrá en cuenta el número de listas o de candidatos que según la Constitución o la ley puede presentar cada una de esas agrupaciones.

3. El monto máximo tendrá en cuenta el número de cargos por proveer a los que aspiran los partidos, movimientos y grupos participantes en la elección. En el caso de consultas populares internas tendrá en cuenta el número de candidaturas que se encuentran en definición.

4. En cada circunscripción el monto máximo de gastos será el mismo para todos los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que participan en la respectiva elección. Cuando se trate de consultas populares internas el tope será el mismo para todos los candidatos que participen en ellas.

5. En elecciones de corporaciones públicas, si la Constitución permitiera a cada partido, movimiento o grupo de ciudadanos presentar varias listas, y alguno de aquellos decide hacerlo, cada lista inscrita por la misma organización deberá cumplir con un tope de gastos igual al resultado de dividir el monto máximo total de gastos definido por el Consejo Nacional Electoral para cada organización entre el respectivo número de listas inscritas.

6. La decisión de un partido, movimiento o grupo de ciudadanos, de optar por el voto preferente por los distintos candidatos inscritos en una lista no determinará ninguna diferencia en el monto máximo total permitido para la campaña de la respectiva lista frente al monto máximo permitido para las demás campañas electorales.

7. El Consejo Nacional Electoral podrá autorizar que en el caso de listas que opten por el voto preferente por sus candidatos, estos puedan manejar en forma independiente y separada recursos de campaña. En este caso, se definirán montos máximos de gastos por candidato, cuyo valor acumulado equivaldrá al monto máximo permitido para las distintas listas y/o campañas de partidos y movimientos políticos.

8. El monto máximo permitido de gastos para la campaña de un partido, movimiento o grupo de ciudadanos que participa en una elección de Senado no será superior al establecido para cada partido, movimiento o grupo de ciudadanos en la elección presidencial que se realice el mismo año. El monto máximo de gastos para las campañas de aspirantes a la Cámara de Representantes no podrá exceder el monto máximo definido para la elección de Gobernador en el departamento respectivo en la última elección de nivel territorial realizada, actualizado a la fecha de la elección de Congreso según el índice de precios al consumidor. El monto máximo de gastos para las campañas de aspirantes a la Asamblea no podrá exceder el monto máximo fijado para la elección de gobernador que se realiza en la misma fecha. El monto máximo de gastos para las campañas de aspirantes al concejo municipal o distrital no podrá exceder el monto máximo definido para la elección de alcalde que se realiza en la misma fecha en el municipio o distrito respectivo.

Parágrafo. En el caso de elecciones para Asamblea Constituyente se aplicarán los topes definidos para los candidatos al Senado de la República.

CAPITULO III

Presentación y revisión de cuentas

Artículo 12. *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 registrarán los libros ante el Consejo Nacional Electoral.

Los candidatos a Senado, Cámara de Representantes, 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, de acuerdo con la regulación que para el efecto expida el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 13. *Presentación de las cuentas.* El candidato o los candidatos, el representante legal del partido o movimiento con personería jurídica, y el tesorero o el gerente de la respectiva campaña electoral, o quien haga sus veces, son solidariamente responsables de 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, soportado con sus anexos y autorizado por un contador público matriculado. El informe debe contener un reporte detallado sobre los movimientos de la cuenta bancaria única de campaña certificados por la entidad financiera, así como cumplir con los requisitos adicionales establecidos en el artículo 20 de la Ley 130 de 1994. En igual sentido, se deberá presentar el informe que sobre la campaña electoral rinda la auditoría interna establecida en el artículo 49 de la Ley 130 de 1994.

En el caso de listas que optaron por el voto preferente en las que se hubiera autorizado el manejo independiente de recursos, y en las consultas populares internas, la rendición de cuentas incluirá un

informe global elaborado por el partido, movimiento político o grupo de ciudadanos, e informes individuales de los candidatos respectivos.

Parágrafo. El período de evaluación de los informes contables será de tres meses. Durante este lapso, el Consejo Nacional Electoral publicará en Internet, en la página electrónica de la Registraduría, los resúmenes contables entregados por las distintas campañas, los cuales también estarán disponibles para consulta pública, con el objeto de recibir eventuales observaciones de los ciudadanos. Todos los resúmenes de los informes serán publicados, por cuenta de los candidatos y organizaciones políticas, en un diario de amplia circulación nacional después de haber sido revisados por el Consejo Nacional Electoral.

CAPITULO IV

Reposición estatal por votos obtenidos

Artículo 14. *Reposición.* El Estado repondrá a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y grupos de ciudadanos una suma proporcional al número de votos obtenidos en la respectiva elección. Corresponde al Consejo Nacional Electoral establecer el valor en pesos correspondiente a la reposición por voto que pagará el Estado en cada elección.

Para calcular el valor de esta reposición el Consejo Nacional Electoral determinará inicialmente la cuantía total de recursos que el Estado entregará a la financiación de las campañas electorales, para lo cual multiplicará por tres el aporte realizado a las campañas del mismo tipo realizadas en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. A este valor total se le descontará la apropiación presupuestal destinada al pago de las franquicias postales definidas en el artículo 31 de la Ley 130 de 1994 y la que se disponga para pagar el costo del transporte del día de elecciones que debe asumir el Estado. El valor restante servirá de base para calcular el pago de reposición por voto en el respectivo año, el cual será por lo menos igual al valor definido en el artículo 13 de la Ley 130 de 1994, actualizado en el tiempo.

Cuando se trate de grupos significativos de ciudadanos, la partida correspondiente será entregada directamente al candidato o a la persona natural o jurídica que él designe.

En el caso de que se haya optado por el voto preferente y los distintos candidatos de una lista hayan manejado en forma separada los ingresos y gastos de campaña, cada partido o grupo político hará la distribución correspondiente de la reposición, conforme a sus propios estatutos.

Para la definición de la reposición que se aplicará en consultas populares internas el Consejo tomará como base los aportes estatales que estén vigentes al momento de expedición de esta ley para ese tipo de comicios, actualizados en el tiempo.

Artículo 15. *Pérdida de reposición.* No habrá derecho a reposición de gastos electorales en los siguientes casos:

1. Cuando se sobrepase el límite máximo de gastos permitidos.
2. 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.
3. 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.
4. Cuando se hayan recibido contribuciones o realizado erogaciones en contravención de lo dispuesto en la presente ley.
5. Cuando no se acredite la existencia del sistema de auditoría interna al momento de presentar las cuentas de la campaña, en los casos que así lo exijan la ley o las disposiciones expedidas por el Consejo Nacional Electoral.
6. Cuando los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos a corporaciones públicas,

obtuvieren menos de la mitad de los votos válidos depositados por la última lista que logre superar el umbral o votación mínima exigida para acceder a la distribución de puestos.

7. Cuando los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, no alcancen en elecciones unipersonales al menos el 5% del total de los votos válidos depositados.

8. Cuando en el caso de coaliciones legalmente inscritas, estas no hayan definido previamente la manera en que se van a distribuir los recursos.

Artículo 16. *Reposición de gastos a coaliciones.* En caso de que dos o más partidos o movimientos con personería jurídica formen una coalición legalmente inscrita, se aplicarán las siguientes reglas para la reposición:

1. Cada uno de los partidos o movimientos integrantes de la coalición conservará individualmente sus derechos y cumplirá sus deberes; sin embargo, para la aplicación de topes y límites de gastos y contribuciones se entiende que la coalición opera como una sola campaña.

2. La reposición se hará a cada uno de ellos por separado en proporción al porcentaje que se haya acordado en el pacto de coalición, al momento de la inscripción.

Artículo 17. *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 contable realizada por el Consejo Nacional Electoral.

La reposición tendrá como objeto prioritario cubrir los gastos de la campaña que hayan sido financiados por medio de las contribuciones del propio partido o del movimiento político con personería jurídica, de los candidatos, de personas que esperan la devolución de los aportes, y de créditos adquiridos por los candidatos, los partidos o movimientos con entidades financieras. La reposición también podrá destinarse al pago de cuentas pendientes de la campaña.

Cuando la reposición supere la suma total de ingresos reportados por los conceptos mencionados en el inciso anterior más las cuentas pendientes de pago, el excedente deberá ser reservado por el partido o movimiento político para contribuir a financiar futuras campañas electorales. Del mismo modo, cuando una campaña ha sido financiada completamente con aportes de particulares que entregaron recursos a título de contribución o de donación para ser ejecutados en ella, y sin expectativa de su devolución, la reposición se destinará íntegramente a futuras campañas electorales del partido o movimiento político con personería jurídica. Si se tratara de una campaña de grupo de ciudadanos que no obtenga personería jurídica, en los eventos descritos en este inciso el Estado no tendrá que entregar excedentes de reposición a los candidatos.

Artículo 18. *Pago de la reposición.* El Consejo Nacional Electoral ordenará el pago de la reposición de gastos dentro de los tres (3) meses, contados a partir de la fecha límite obligatoria para la presentación de las cuentas de las campañas, período durante el cual el Consejo realizará la verificación y revisión de las cuentas presentadas por los partidos, movimientos y grupos de ciudadanos.

CAPITULO V

Medidas para la reducción del costo de las campañas electorales

Artículo 19. *Financiación estatal de publicidad política en radio y televisión.* Habrá publicidad política en radio y televisión costeados por el Estado, sin perjuicio del derecho que le asiste a las campañas de invertir recursos adicionales en gastos de esta naturaleza, siempre que se ajusten al monto máximo de gastos permitidos para cada campaña y a los límites a la publicidad que establezca el Consejo Nacional Electoral.

Los espacios de publicidad costeados por el Estado se distribuirán teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. Para las elecciones al Congreso, el Consejo Nacional Electoral, en coordinación con la autoridad estatal que dirige y regula el servicio de televisión y con el Ministerio de Comunicaciones, adjudicará los espacios institucionales y de publicidad de radio y televisión entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, así: un 40% en espacios iguales para todos y un 60% en proporción directa al número de votos válidos obtenidos en las últimas elecciones para Senado y Cámara de Representantes.

Los grupos de ciudadanos sin personería jurídica que, previo el cumplimiento de los requisitos de seriedad establecidos en la ley y los reglamentos, postulen candidatos al Congreso, tendrán derecho a un espacio igual al mínimo adjudicado entre los partidos o movimientos con personería jurídica.

2. Para las elecciones a las Asambleas Departamentales y Concejos, la adjudicación se hará por las mencionadas entidades en los medios radiales y televisivos regionales o locales, así: un 40% en espacios iguales para todos y un 60% en proporción directa al número de votos válidos obtenidos por el respectivo partido o movimiento con personería jurídica para la correspondiente corporación en las últimas elecciones para Asamblea y Concejo Municipal.

Los grupos de ciudadanos que inscriban candidatos, 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.

3. Los candidatos debidamente inscritos a la Presidencia de la República, gobernaciones y Alcaldías accederán a los espacios de publicidad que costeará el Estado en igualdad de condiciones. Los primeros en medios de televisión y radio con cobertura nacional, regional, zonal y local, y los candidatos a gobernaciones y alcaldías a medios regionales, zonales y locales que tengan cobertura en la circunscripción electoral respectiva.

4. Para el cumplimiento de estas disposiciones, el Estado dispondrá inicialmente de espacios en los canales de televisión y radiodifusoras de operación pública. En los canales de operación privada y en las radiodifusoras a cargo de personas particulares el Estado podrá contratar espacios para publicidad sólo si existe la disponibilidad presupuestal para ello. En los pliegos de licitación y en los contratos de concesión que hacia el futuro celebre la autoridad que dirige el servicio público de televisión o el Ministerio de Comunicaciones, se hará constar en cláusula expresa la obligación de ceder dichos espacios a los partidos y movimientos y grupos políticos durante las campañas electorales.

5. Para fijar el número máximo de mensajes que puede realizar una campaña electoral el Consejo Nacional Electoral tendrá en cuenta los factores que inciden en sus costos en cada circunscripción y el monto total de gastos autorizado. Para fijar el máximo de espacios de publicidad que el Estado costeará se atenderá a la disponibilidad presupuestal respectiva.

Parágrafo 1°. Los medios masivos de comunicación se abstendrán de aplicar tarifas diferenciales entre las campañas políticas. La autoridad estatal que dirige el servicio público de televisión y el Ministerio de Comunicaciones velarán por el cumplimiento de lo aquí dispuesto.

Parágrafo 2°. Los canales de televisión, emisoras de radio, y medios escritos de amplia circulación nacional o regional, presentarán durante el término de duración de las campañas electorales, un informe mensual al Consejo Nacional Electoral de la divulgación de propaganda electoral que hayan contratado con los partidos, movimientos o candidatos políticos. Esta información será organizada y sistematizada por el Consejo para ser utilizada durante la verificación de los informes contables de las campañas.

Parágrafo 3°. El Consejo Nacional Electoral impondrá multas a los concesionarios de televisión y de frecuencias de radio que sobrepasen el número máximo de mensajes por cada partido, movimiento político o candidato.

Artículo 20. *Transporte*. El Estado asumirá el costo y garantizará el 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. Las alcaldías de cada localidad serán responsables por el cumplimiento de la medida.

Queda prohibido a los candidatos y a las organizaciones políticas contratar directa o indirectamente vehículos de servicio público de cualquier clase para el transporte de electores.

CAPITULO VI

Medidas de control y sanciones

Artículo 21. *Competencia*. Además de las funciones que le confieren la Constitución, el Código Electoral y la legislación vigente, 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 mismo 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, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos.

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 22. *Declaración juramentada*. Los candidatos, representantes legales de partidos y movimientos políticos, gerentes y tesoreros de las campañas electorales presentarán en forma individual una declaración juramentada ante el Consejo Nacional Electoral o la delegación de la Registraduría según lo reglamente el mismo Consejo, de los bienes que poseen y de los ingresos que perciben a la fecha de la iniciación de la campaña electoral.

Artículo 23. *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 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes;
- 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.

Parágrafo 1°. Sin perjuicio de las demás sanciones contempladas en la Constitución o la ley, toda persona natural o jurídica que con sus aportes, o por su acción u omisión, contravenga el régimen de financiación de campañas electorales, por sí o por interpuesta persona, será sancionada con una multa de entre 100 y 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo 2°. Las investigaciones y el proceso pertinente se iniciarán de oficio o a petición de cualquier ciudadano, dentro de los ocho (8) meses siguientes a la fecha de la reposición de gastos.

Artículo 24. *Pérdida de investidura y del cargo*. La violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente

comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. En el caso de candidatos a corporaciones si la violación se produce frente al tope máximo de gastos establecido para la lista de candidatos podrá demandarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa la pérdida de investidura de todos los integrantes de la lista que hayan resultado elegidos. Si se trata de una lista que ha optado por el voto preferente y, sin que se hubiere sobrepasado el monto máximo de gastos de la lista, ocurre una violación frente al tope individual definido por el Consejo Nacional Electoral para cada integrante de la lista, perderá la investidura el respectivo candidato.

La violación de los tope máximos de financiación de las campañas también ocasiona la pérdida del cargo de alcalde, gobernador o presidente de la República. En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo podrá ocurrir por demanda de nulidad de la elección interpuesta ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En el caso del presidente de la República la pérdida del cargo será decretada por el Congreso según el procedimiento contemplado para las investigaciones y juicios por indignidad política.

La pérdida de investidura y del cargo se producirá sólo por la violación debidamente comprobada de los tope máximos de financiación, independientemente de la responsabilidad penal o disciplinaria del elegido.

Artículo 25. *Demanda contenciosa.* Cualquier persona, dentro del período para el que fue elegido el servidor público, podrá demandar ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo la nulidad de la elección hecha en favor de un candidato o de una lista de candidatos, y la cancelación de las respectivas credenciales, por la violación a las disposiciones contenidas en los artículos 3°, 5°, 6°, 7°, 10, 11, 13 y 20 de esta ley. La nulidad se decretará en estos eventos independientemente de la responsabilidad penal o disciplinaria del candidato y recaerá sobre toda la lista en caso de tratarse de elección a corporación pública.

CAPITULO VII

Otras disposiciones

Artículo 26. *Destinación de algunos recursos del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales.* Suprímase el literal (c) del artículo 12 de la Ley 130 de 1994 y modifíquese el literal (a) del mismo artículo que quedará así:

“(a) Una suma básica fija equivalente al 20% del fondo distribuida por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos”.

Artículo 27. *Impedimentos y conflictos de interés de los elegidos.* Los servidores públicos elegidos popularmente no podrán celebrar ni promover la celebración de contratos, directamente, ni a nombre de la entidad pública a la que representan, con personas naturales o jurídicas que hubieran realizado alguna contribución a su campaña, ni gestionar negocios que las favorezcan ante entidades públicas de todo tipo.

En el caso de elegidos a corporaciones públicas estos deberán declararse impedidos en la aprobación de normas que puedan beneficiar a personas jurídicas contribuyentes de sus campañas en condiciones evidentemente privilegiadas frente a las de otras personas jurídicas que ofrecen los mismos bienes o servicios.

Artículo 28. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Claudia Blum de Barberi,
Senadora de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Introducción

La financiación de las campañas políticas es un asunto central en la organización del sistema democrático, pues influye en gran medida en la transparencia del proceso electoral, en el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido y del derecho a difundir las ideas y programas de

los partidos, movimientos y agrupaciones políticas contemplados en el artículo 40 de la Constitución, en la libertad de expresión y difusión de las opiniones y pensamientos políticos, en el equilibrio de oportunidades en la participación democrática, en la neutralidad del Estado en el proceso electoral y en la independencia de los elegidos en sus actuaciones y decisiones.

En Colombia, el tema ha sido particularmente álgido en los últimos tiempos ante las evidentes debilidades del esquema normativo e institucional. Diversas reformas políticas y proyectos de ley contemplaron medidas relacionadas con este tema.

El proyecto de ley que presento a consideración del Congreso de la República, es una propuesta que retoma algunas propuestas que hemos presentado al Congreso varios legisladores y otras instituciones en relación con esta materia. Además, plantea una serie de medidas para desarrollar las nuevas disposiciones constitucionales en materia política y electoral, que pueden servir de base para una discusión en la que los distintos partidos y movimientos políticos representados en el Congreso deben buscar el mayor consenso posible.

La vigencia de este tema es plena, pues es urgente la estructuración de un sistema de financiación de campañas electorales que contribuya a consolidar la gran reforma política que el país demanda.

2. Trámite de ley estatutaria

El literal c del artículo 152 de la Constitución Política establece que la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos y las funciones electorales son temas que deben ser regulados mediante una ley estatutaria.

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 de las campañas electorales, dijo:

“El artículo 18 regula la financiación estatal de las campañas electorales. Frente a tal regulación, la Corte efectúa las siguientes observaciones.

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.

De otro lado, esta Corte estima que un aspecto central del funcionamiento y régimen de los partidos y movimientos políticos, es el relacionado con la financiación estatal de las campañas electorales. Es este uno de los temas de ineludible regulación mediante ley estatutaria, en virtud del mandato constitucional contenido en el artículo 152, literal c) de la Carta Política. Así lo entendió inequívocamente el legislador al ocuparse de manera integral de esta temática en la Ley Estatutaria Número 11/92 Cámara, 348/93 Senado, cuyo artículo 13, luego de reiterar el deber constitucional que en ese sentido tiene el Estado, señala las cifras o montos de reposición de los gastos de campaña para los distintos cargos de elección popular, al igual que la forma de distribución de los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento político, de acuerdo a sus estatutos, como también la entidad encargada de hacer el reajuste anual de tales valores, de conformidad con el aumento del índice de precios al consumidor (artículos 13, 39 y 40 ibidem).

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”.

Así las cosas, para la aprobación del presente proyecto de ley se exigirá el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y su discusión deberá cumplirse dentro de una sola legislatura. Además, su trámite comprenderá la revisión previa de exequibilidad por la Corte Constitucional.

3. Antecedentes

Diversos proyectos de ley relativos a la financiación de las campañas electorales se han presentado en el Congreso. Uno 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 estatal en 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 02 del 21 de febrero, por la cual se dictaron unas disposiciones relacionadas con las elecciones del 8 de marzo de ese año (alcaldías, 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, en Sentencia C-145 de 1994.

Posteriormente 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 trae temas relacionados, 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, la insuficiencia de estas normas para hacer frente a diversas situaciones anómalas que se habían presentado en el país en las elecciones de 1994, llevó a que tanto el Gobierno Nacional como el Consejo Nacional Electoral presentaran en la legislatura de 1995 sendos proyectos de ley tendientes a su modificación.

La discusión de estos proyectos de ley se vio interrumpida en la Comisión Primera de Senado que consideró inconveniente que el Legislador asumiera el estudio de un proyecto de ley que podía tener

implicaciones frente a las acciones e investigaciones que entonces ejecutaban otros órganos del poder público —rama judicial y organización electoral—.

Posteriormente, diversos proyectos de ley que hemos presentado varios Senadores y representantes no fueron aprobados. En ocasiones sencillamente no alcanzaban a hacer trámite en el curso de una Legislatura. En otras fueron aplazados ante el estudio de reformas políticas que planteaban nuevas definiciones constitucionales sobre el tema, que podrían dejar sin piso cualquier propuesta legal que se aprobara en este campo.

Ahora, cuando finalmente el Congreso de la República ha aprobado una reforma política que incluye unas definiciones en materia de financiación de campañas, que exigen regulación legal y que recogen finalmente el consenso político sobre puntos clave del sistema electoral, resulta oportuno y necesario que el Legislador asuma el estudio del tema, y realice un esfuerzo por lograr acuerdos que permitan expedir una regulación frente a la financiación de campañas que resulte operante y eficaz.

4. El tema de la financiación de campañas en la reforma política

El Acto legislativo número 01 del 3 de julio de 2003, *por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones*, incluyó en su artículo 3º una reforma al artículo 109 de la Constitución Política, relativo a la financiación del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de las campañas electorales. El nuevo texto del artículo 109 quedó así:

"Artículo 109. El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

También se 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 privadas, de acuerdo con la ley.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Parágrafo. La financiación anual de los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.

La cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería Jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.

Las consultas populares internas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este acto legislativo.

Parágrafo transitorio. El Congreso reglamentará estas materias. En lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales, tal reglamentación deberá estar lista a más tardar tres meses antes de su realización. Si no lo hiciere, el Gobierno Nacional dictará un decreto con fuerza de ley antes del cierre de las inscripciones correspondientes”.

En el nuevo texto se pueden identificar los siguientes efectos:

– Se mantiene el esquema de participación del Estado en la financiación del funcionamiento de los partidos y movimientos con personería jurídica.

– En materia de financiación de campañas el esquema será mixto, como puede concluirse de la lectura de los incisos 2°, 3° y 4°, en los que se mencionan las contribuciones privadas y las reposiciones por voto a cargo del Estado que se entregarán bajo ciertas condiciones de votación.

– Habrá publicidad en radio y televisión costeadas por el Estado en las campañas presidenciales.

– La violación a los topes de gastos, o montos máximos de financiación de las campañas, acarreará sanciones que definirá la ley, entre ellas la pérdida de la investidura o del cargo.

– Los incisos 3°, 4° y 7° del artículo recogen temas que ya estaban definidos con algunas diferencias en el anterior texto constitucional, relativos a la votación mínima requerida para acceder a la financiación estatal, los topes de gastos y de contribuciones (antes se refería a contribuciones individuales y ahora a las privadas) y a los informes financieros de las campañas.

– En el parágrafo se establecen algunas disposiciones que según debe entenderse se refieren a la financiación estatal (esta era la voluntad del Congreso que fue clara en los debates), aunque el texto no lo menciona en forma explícita. En ellas se establece que el aporte estatal para funcionamiento deberá elevarse a 2.7 veces el monto actual.

– Frente a la financiación de campañas se establece que el aporte del Estado debe aumentarse por lo menos a tres veces el monto aportado entre 1999 y 2002, incluyendo en este valor el transporte del día de elecciones y las franquicias de correo hoy financiadas.

– Finalmente, se determina que el Congreso reglamentará estas materias. Para el caso de las elecciones departamentales y municipales esta reglamentación debe expedirse 3 meses antes de su realización. Dado que esta situación no será posible, corresponderá al Presidente de la República hacer uso de la autorización, contenida en el parágrafo transitorio, para expedir un decreto con fuerza de ley en lo concerniente a esas elecciones territoriales antes del cierre de las correspondientes inscripciones de candidatos. Seguramente en ese decreto habrá propuestas importantes que deberá tener en cuenta el Congreso cuando expida la regulación general sobre financiación electoral.

En todo caso, el tema de la financiación en la reforma política no se agota aquí. Al debatirse y aprobarse la regulación de la financiación de campañas electorales deberán considerarse también otras reformas al sistema electoral incluidas en el acto legislativo de Reforma Política, que repercuten en este campo. Algunos de ellos son:

– En el nuevo artículo 108 de la Constitución se establece la posibilidad de que también los movimientos sociales puedan inscribir candidatos a elecciones. Tales movimientos no son mencionados en el artículo 109. De todas formas tiene que mencionarse que en la Ley de Referendo se contempla una reforma a este mismo artículo constitucional en la que no se menciona a los movimientos sociales y

se deja posibilidad de inscripción de candidatos a los grupos significativos de ciudadanos. Como será necesario que una reforma a la Ley Estatutaria de Partidos y Movimientos Políticos establezca cuáles son tales movimientos sociales que podrían inscribir candidatos, en el proyecto de ley he optado por proponer una norma general que dispone que a estos se les apliquen las mismas reglas que a los grupos significativos de ciudadanos. En caso de ser aprobado el referendo podrá retirarse ese aparte del proyecto.

– Las disposiciones sobre el número de listas que pueden presentar los partidos y movimientos políticos o grupos de ciudadanos que participen en elecciones también determinan aspectos como el monto de los topes de gastos que no puede ser el mismo en un escenario de cientos de listas individuales, como el que hemos tenido en el país, que en otro de listas únicas o de pocas listas por partidos o movimientos, como el que puede preverse en el futuro. A su vez, esta consideración afecta la forma en que se ejecutarán los recursos, ya que muchas campañas estarán a cargo de un partido y no necesariamente de un candidato.

Sobre este tema debe anotarse que seguramente para las próximas elecciones territoriales se tendrán listas y candidatos únicos por partidos y movimientos que deberán inscribirse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003 que comienza diciendo:

“Artículo 12. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 263. Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos por proveer en la respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la ley.

...”

Sin embargo, todavía no hay una definición cierta de lo que sucederá en futuras elecciones a corporaciones públicas. Esta situación surge porque en el referendo de reforma constitucional que se votará próximamente en el país está en estudio un texto que en caso de ser aprobado modificaría el artículo 263 así:

“El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 263. La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación pública se hará por el sistema de cifra repartidora. Este sistema resulta de aplicar aquella cifra única que, obtenida utilizando la sucesión de números naturales, permita repartirlas todas por el mismo número de votos en la correspondiente circunscripción.

Para efectos de la determinación de la votación mínima requerida, a que se refiere el artículo 176 de la Constitución Política, se entiende por cuociente electoral el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos a proveer”.

Como puede verse este texto no hace mención a listas únicas y, en caso de ser aprobado, el único límite que habría sería frente al número de candidatos que se pueden inscribir, y que según otra reforma del mismo referendo estará regido por el número de cargos a proveer.

De todas formas, en el evento en que se aprobara el referendo, con la aplicación de la cifra repartidora y de los umbrales para las elecciones de corporaciones públicas es de esperarse que habrá una

tendencia a la agrupación política, ya que para obtener un mayor número de curules será más conveniente para una organización política sumar votaciones y no dispersarlas. También será inevitable una reducción en el número actual de partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Así pues, el escenario futuro de todas formas será un escenario con menos listas de candidatos a corporaciones públicas (únicas o múltiples pero pocas), y para prever cualquiera de esas posibilidades en el presente proyecto de ley cuando se hable del número máximo de listas por partido se hará referencia sencillamente al número de listas permitido por la Constitución o la ley. Además, de este modo se considera también el caso de las consultas populares internas de los partidos en las que sí habrá múltiples candidaturas inscritas por cada organización.

- Otra disposición de la reforma política que incide en la reglamentación de la financiación es la posibilidad que tienen las agrupaciones políticas de optar por el voto preferente contemplada en el nuevo artículo 263A de la Constitución Política. Esta medida debe contemplarse pues es inevitable que en este caso los candidatos individuales tendrán que realizar algún tipo de promoción personal y de gastos electorales. En el presente proyecto se plantean algunas propuestas para el efecto de regular estos manejos de recursos.

- Adicionalmente, el artículo 4º de la reforma que permite el acceso de los candidatos, partidos y movimientos a los medios de comunicación en época electoral debe tenerse en cuenta cuando se regule el tema del apoyo estatal en la publicidad y divulgación que se realiza en las campañas, elemento fundamental en la reducción de costos de las mismas.

5. Breve revisión comparada de la financiación electoral

El origen de los recursos utilizados en las campañas ha sido tema de frecuente discusión en Colombia y en distintos países. La financiación amplia por parte del Estado o la exclusivamente de origen privado, o la combinación de fuentes públicas y privadas se aplican en distintas democracias con distintos sistemas de control en la búsqueda de transparencia y equidad.

En Estados Unidos el tema ha estado recientemente sobre el tapete, dada la magnitud de los gastos electorales que se dan en ese país. En ese país se hicieron reformas sobre la materia 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 estos iban en contra del derecho constitucional de la libre expresión y mantuvo los límites a las donaciones individuales.

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 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 en varios casos con recursos públicos obtenidos de impuestos.

Donde existe apoyo estatal, es común encontrar disparidades financieras entre los partidos en proporción a las curules que ocupan en el cuerpo legislativo o a los votos que han recibido. Frente a las donaciones del sector privado, algunos países establecen restricciones. En España existen límites a las donaciones privadas. En Japón, se promueven las donaciones provenientes de ciudadanos pero no se permiten las de las empresas. En Estados Unidos en elecciones federales no se permiten contribuciones de empresas. En Alemania, Canadá y Gran Bretaña no existen límites para las donaciones privadas, aunque en este último país sí existen topes para el gasto total de las campañas. En Alemania, la contribución estatal depende del monto que el partido logre recaudar de fuentes privadas.

En general, en todos los países europeos la financiación pública coexiste con la privada. Los aportes estatales van desde ayudas modestas como en Holanda, hasta muy importantes como los países del norte de Europa y España. En Gran Bretaña, Irlanda y Luxemburgo no hay aportes estatales.

En Latinoamérica prevalece la financiación mixta. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay contaron hacia finales de la década de los 90 con sistemas de financiamiento mixto. En República Dominicana prevalece el financiamiento privado al no existir garantía de financiamiento público¹. En México se estableció un sistema de financiación con prevalencia de recursos oficiales.

En relación con las fuentes de financiamiento, en distintos momentos los países han contado con diversos tipos de prohibiciones para los ingresos de campaña como las siguientes:

- Contribuciones anónimas, salvo las colectas populares: Argentina, México, Perú y Honduras.

- Contribuciones de asociaciones sindicales, patronales o de clase: Argentina, Uruguay y Brasil.

- Aportes de empresas públicas: Perú, Paraguay y México.

- Contribuciones de empresas concesionarias de servicios u obras públicas: Argentina, Uruguay, Paraguay, Perú y Brasil.

- Contribuciones de empresas que exploten juegos de azar: Argentina, Paraguay, Perú y Honduras.

- Contribuciones de entidades y personas extranjeras: Costa Rica, Argentina, Perú, Paraguay, México, Uruguay, Nicaragua, Honduras, Ecuador, Chile, y Brasil.

- Contribuciones de personas que se encuentren en situación de subordinación administrativa: Argentina, Perú y Paraguay.

- Aportes que tengan origen ilícito: Bolivia y Perú.

- Contribuciones de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado o que presten servicios a la administración: Ecuador y Honduras.

- Aportes de empresas comerciales, industriales y financieras: Uruguay.

- Contribuciones de sociedades mixtas y de fundaciones: Brasil.

- Contribuciones de iglesias y ministros de culto, ni créditos a la banca para financiar a los partidos: México.

Así pues, cada país ha buscado encontrar permanentemente fórmulas para evitar las distorsiones y problemas. En general, las medidas que usualmente se adoptan en los distintos regímenes pueden clasificarse así:

- Límites a los gastos de campaña.

- Límites a las contribuciones.

- Regulaciones sobre la publicación de los nombres de los contribuyentes y el monto de sus aportes.

- Prohibiciones a determinados tipos de contribuciones.

- Prohibiciones a determinados tipos de gastos: Algunos países prohíben regalos a electores y hasta la propaganda costosa en determinados medios de comunicación.

- Medidas dirigidas a incentivar las donaciones: rebajas en impuestos, por ejemplo.

¹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL. La financiación de la política en Iberoamérica. Editores: Pilar del Castillo y Daniel Zovatto G. San José, Costa Rica, 1998; La financiación política y su impacto en la ética de la administración pública en América Latina, Documento presentado en el Foro Iberoamericano "Ética y Administración Pública" por Daniel Zovatto G., celebrado en Margarita, Venezuela, el 15 de octubre de 1997.

– Medidas para identificar los responsables por las decisiones frente a la financiación de campañas.

– Subsidios en especie por parte del Estado: publicidad, correos, rebajas en tarifas telefónicas, etc.

– Subsidios directos por parte del Estado: pagos financieros previos o posteriores a los partidos o candidatos.

6. El proyecto de ley

En nuestro país, los problemas de la financiación de campañas han sido evidentes. En el frente de la corrupción, se han presentado en el pasado situaciones de financiación electoral con dineros provenientes de organizaciones criminales, financiaciones que no han respetado topes de gastos, desviación directa o indirecta de recursos del Estado hacia las campañas, gastos no declarados, pagos de las campañas en compra de votos, entre otras conductas.

Ha resultado también preocupante el peso que adquiere el factor económico como determinante del éxito de una campaña electoral. El costo de las campañas en el país se ha elevado por factores como: el costo de la publicidad electoral, la atomización de candidaturas, la duración en ocasiones ilimitada de actividades de campaña, entre otros. Adicionalmente, se han cuestionado las excesivas influencias que pueden tener determinados contribuyentes cuando la elección de un candidato ha estado claramente determinada por sus aportes.

Frente a estas situaciones el esquema regulatorio vigente en el país resulta débil. Por esta razón, el presente proyecto de ley propone una serie de medidas encaminadas a:

- Permitir mayor control contra la corrupción.
- Promover mayor equilibrio en la competencia electoral.
- Controlar el crecimiento del costo de las campañas.
- Promover la conformación de partidos políticos más fuertes y organizados.

Las medidas pueden resumirse así:

6.1 Capítulo 1. Definiciones generales

En este capítulo que consta de dos artículos se define el objeto de la ley y se establece un término razonable de duración de las campañas a fin de economizar costos para los grupos y movimientos políticos, y para el mismo Estado, y para disminuir la descontrolada profusión de mensajes políticos. El término que se propone es de sesenta (60) días para campañas electorales a cargos públicos y de 30 días para las de consultas populares internas. Solo 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. En la legislación vigente, 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.

6.2 Capítulo II. Recursos de las campañas y su administración

En este capítulo se tratan los siguientes temas:

6.2.1 Cuenta única

Se obliga a las campañas a abrir una cuenta única 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.

6.2.2 Prohibición a manejo de fondos por entidades paralelas

Para evitar el uso de entidades distintas a la organización propia de la campaña que recaudan recursos financieros y ejecutan gastos que no quedan registrados en la contabilidad de la misma, se prohíbe expresamente que cualquier fundación, corporación o sociedad pueda

recibir recursos para campañas electorales, a menos que se trate de la entidad propia de la campaña.

6.2.3 Definición de responsables por el manejo financiero y de términos para el recaudo de ingresos

Se establece en el artículo 3° que los representantes legales de los partidos serán los principales responsables de la recepción y administración de recursos. Esta función la cumplirán directamente cuando se trate de elecciones nacionales y la podrán delegar en otras elecciones. Esto no significa que los candidatos no tengan también una responsabilidad en este campo, ya que en el artículo 4° se establece que los candidatos, los representantes legales y los gerentes y tesoreros –si los hay– responderán solidariamente por el debido cumplimiento de la ley.

6.2.4 Fuentes de financiación y contribuciones prohibidas

Se definen cuáles son las fuentes de ingresos autorizadas por la ley y cuáles son los prohibidos, siempre dentro del esquema de financiación mixta definido en la Constitución. La definición de los recursos prohibidos puede cobrar especial importancia porque al aplicarse en consonancia con las sanciones y responsabilidades definidas en esta ley, que no dependen de violaciones a la ley penal o disciplinaria, se podría acabar con la situación actual en la que si una campaña recibe ingresos ilícitos, por ejemplo, la máxima consecuencia es la imposición de una multa al partido, a no ser que se demuestre una responsabilidad penal del candidato. Se prohíben los 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 se prohíben en forma explícita –así pareciera innecesario– los ingresos de dineros provenientes de actividades delictivas, o de personas involucradas en procesos de extinción de dominio, frente a los cuales los candidatos y los directivos de campaña deberán guardar en el futuro la mayor cautela y atención.

6.2.5 Límites a contribuciones de personas naturales y jurídicas

Se propone un límite para las contribuciones de personas naturales y jurídicas, para evitar que una campaña pueda ser financiada por un solo contribuyente, o por muy pocos, que podrían 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. Además, cómo es posible que los grandes grupos económicos realicen aportes a las campañas a través de varias empresas, se establece que ese límite también se aplicará a las contribuciones acumuladas de aquellas empresas que pertenecen a un mismo grupo económico, en forma conjunta y no individual. En el caso de los candidatos se propone que el tope de sus aportes individuales sea del 20%, para impulsar a las organizaciones de campaña a buscar recursos en diversas fuentes de financiación y evitar otra forma de concentración del pago de las campañas.

6.2.6 Registro de contribuciones y líneas de crédito

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, presentado por parte de la campaña. Y en el caso específico de contribuciones de personas jurídicas, estas deberán informar dentro de los tres días siguientes a la entrega de la contribución al Consejo Nacional Electoral. De este modo, se obliga a llevar una información previa sobre las campañas, evitando que sólo sea en el momento de conocer el informe final cuando se relacionen los contribuyentes y sus montos. Esta situación actual genera mayor congestión en el trabajo del Consejo Nacional Electoral, y puede facilitar la eventual modificación de información. Además, el hecho de que la información de contribuciones de personas jurídicas debe ser

realizada por las mismas empresas u organizaciones y no solo por las campañas, establece una doble información frente a estas donaciones cuyo cruce permitirá mejorar el control.

Se propone ampliar a cinco meses el período en el cual se pueden abrir líneas de crédito que actualmente define la Ley 130 de 1994 en el artículo 17 en tres meses antes de la fecha de las elecciones, para hacerlo así equivalente al período de recolección de contribuciones y donaciones definido aquí en cinco (5) meses antes de la elección –tres (3) meses antes del inicio de la campaña–.

6.2.7 Gastos de las campañas

Se propone una descripción de gastos permitidos en las campañas y la prohibición expresa a cualquier tipo de dádiva o regalo a los electores con el objeto de obtener su voto.

6.2.8 Topes de las campañas

Ante la dificultad que plantea la definición legal de topes en un esquema electoral novedoso, en el que se prevé una disminución radical de listas de candidatos, se propone en este proyecto solamente una serie de criterios que deberá tener en cuenta el Consejo Electoral al definir los montos máximos de gastos. La propuesta propone un esquema en el que el monto se definiría por partidos, movimientos y grupos de ciudadanos y no por lista. Este criterio se explica a la luz del objetivo de avanzar hacia la agrupación política en el país. Los primeros numerales contienen disposiciones generales sobre los topes en este sentido.

El numeral 5 incluye una disposición en previsión de la eventual aprobación del referendo y la posible multiplicidad de listas en elecciones a corporaciones, la cual puede desestimarse no solo con el voto preferente, sino con la reducción de topes de gastos a cada lista individual ya que la suma de gastos de todas las listas tendrá que ser inferior al tope global determinado por el Consejo Electoral para cada partido o movimiento.

En el numeral 6 se determina que aun en el caso de que un partido opte por el voto preferente, no será posible que existan diferencias en el tope de gastos electorales de las distintas listas. Sería absolutamente inequitativo que una campaña pudiera tener derecho a gastar más que otra sólo porque decidió poner en consideración de los electores el ordenamiento de la lista. Aquí, como los topes por lista serán de todas formas más altos que los actuales, será posible que la organización política distribuya unos cupos de gasto suficientes para que cada candidato realice su actividad proselitista. Incluso se propone en el numeral 7 que, en este caso, el Consejo Electoral determine topes individuales de gasto enmarcados dentro del tope global.

De todas formas en el escenario actual de lista única, o en el de pocas listas, es de esperar que los topes de gastos serán superiores a los que se han establecido hasta ahora en el sistema de atomización electoral. No podría pensarse por ejemplo, en el caso del Senado, que una campaña encaminada a obtener hoy 50.000 ó 100.000 votos pueda costar lo mismo que otra que busque dos millones de votos, o un millón, o mínimo el umbral de aproximadamente 220.000 votos que se requerirá en el futuro para lograr la elección. El valor de la financiación será más alto y así serán los topes. Por eso, para definir algún tipo de límite a la decisión que tomará el Consejo Nacional Electoral, se propone en el numeral 8, que en ningún caso un partido podrá gastar en campañas al Senado una suma superior a la que se le permitiría gastar en una elección presidencial. La iniciativa la explico en el hecho de que hacia el largo plazo, si los partidos se deciden a participar con listas únicas, estaríamos en una campaña similar a la presidencial en la que existen candidatos únicos de cada partido. Durante los debates esta propuesta puede ser ajustada y si es posible definir un criterio más restrictivo como tope máximo de gastos.

Así algunos países no contemplan topes a los gastos electorales, en Colombia estos topes son necesarios pues significan un freno al gasto

excesivo y al derroche, lo cual acorta la brecha entre los participantes, establece una regla de juego clara para todos y evita la desigualdad extrema.

6.3 Capítulo III. Presentación y revisión de cuentas

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

6.4 Capítulo IV. Reposición estatal por votos obtenidos

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 Constitución, después de aprobado el Acto legislativo 01 de 2003.

El proyecto desarrolla algunos lineamientos sobre la forma de cálculo de esa reposición por parte del Consejo Nacional Electoral. Dispone adicionalmente las causales de pérdida de esa reposición y establece un mecanismo de distribución de la reposición para el caso de las coaliciones.

Para hacer claridad sobre el monto total de la reposición que hoy se entrega a partir del 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 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 existe 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 por el respectivo candidato, 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 entregarse a los candidatos o a los partidos para cubrir ingresos de la campaña que han sido producto de contribuciones voluntarias de terceras personas, que quisieron participar con sus aportes en esa financiación sin exigir la devolución de sus dineros. 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. En caso de que la campaña haya terminado, y sus gastos fueran efectivamente pagados con las contribuciones de terceros, se propone que la reposición sea reservada por el partido para el financiamiento de próximas campañas electorales.

6.5 Capítulo V. Medidas para la reducción del costo de las campañas electorales

En este capítulo se ha propuesto que el Estado financie publicidad política en radio y televisión para garantizar un acceso mínimo a ella para los grupos políticos y candidatos. En el caso de corporaciones públicas la publicidad se distribuirá según dos criterios: una parte en forma igualitaria y otra en forma proporcional según las votaciones obtenidas en elecciones anteriores de la misma corporación. En el caso de elecciones uninominales la publicidad se distribuirá en forma igualitaria.

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 pagarla. No puede entenderse de otro modo esta financiación, pues no tendría sentido imponer la financiación exclusiva de publicidad por parte del Estado, caracterizada por una distribución desigual de tiempos y espacios, prohibiendo la iniciativa

propia adicional a los participantes. 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.

También se establece 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.

6.6 Capítulo VI. Otras medidas de control y sanciones

Se propone establecer la obligación de presentar una declaración de bienes e ingresos, para los candidatos, tesoreros, gerentes y representantes legales de los partidos al inscribir las candidaturas. Esta información puede ser útil para verificaciones e investigaciones futuras.

Se le asigna al Consejo Nacional Electoral la determinación de la responsabilidad por la violación al régimen de financiación de las campañas electorales, ente que en desarrollo de dicha facultad podrá imponer sanciones que van desde las multas hasta la suspensión de la personería jurídica. No se incluyó la cancelación definitiva de la personería jurídica ya que la Constitución establece claramente los eventos en que se pierde la personería jurídica y no se incluye allí alguno relacionado con la financiación electoral. Las multas se elevaron sustancialmente para hacerlas realmente rigurosas.

En el evento de que se violen las reglas más críticas de la financiación de campañas como las relativas a las fuentes de financiación de las campañas, el costo máximo permitido, la obligación tener cuentas únicas, los topes a contribuciones individuales y al uso de terceras personas para evadir los controles estatales, entre otras, el proyecto habilita a cualquier persona para que acuda ante las autoridades jurisdiccionales competentes, con el objeto de solicitar la nulidad de la elección y la cancelación de la credencial del candidato elegido.

Se incluye una disposición que desarrolla la nueva disposición constitucional que establece la pérdida de investidura y del cargo para los candidatos elegidos por campañas que han violado los topes de financiación electoral.

Y hacia el futuro, si se aprueba el punto del referendo que se refiere a la pérdida de investidura, puede incluirse en este proyecto una disposición que extienda este artículo de pérdida de investidura no solo a la violación de los topes, sino a la violación en general del régimen de financiación de campañas.

En general, no se puede tolerar 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.

6.7 Capítulo VII. Otras disposiciones

Finalmente se incluye en un artículo una modificación a la destinación de recursos del Fondo, para asignar unos recursos que hoy no tienen un objeto específico en la Ley 130 de 1994 en virtud de una sentencia de inexecutable y que corresponden al 10% del total de recursos del Fondo, para que sean acumulados con el monto que se distribuye en forma igualitaria entre todos los partidos y movimientos políticos.

Y se incluye un artículo sobre impedimentos y conflictos de interés de los elegidos que fue sugerido en repetidas oportunidades durante debates de proyectos de ley sobre financiación electoral que hicieron su trámite en la Comisión Primera del Senado.

7. Conclusión

Este proyecto de ley plantea los principales temas del debate que se ha generado alrededor de la financiación de campañas electorales. Al haberse aprobado una reforma política que definió la discusión central que frenó las decisiones en el pasado —la financiación pública o la mixta—, el Congreso tiene la responsabilidad de expedir el régimen que

regule esta materia de acuerdo con los lineamientos establecidos en la reforma constitucional. Este proyecto busca servir de punto de partida para una discusión que ya no se debe aplazar más.

Claudia Blum de Barberi,
Senadora de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., julio 20 de 2003

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 27 de 2003 Senado, *por la cual se reglamenta la financiación de 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, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., julio 20 de 2003

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 28 DE 2003 SENADO

por la cual se reconoce patrimonialmente un daño antijurídico causado por el Estado y se dictan normas en favor de los pensionados y trabajadores afectados por el desconocimiento de la normatividad jurídica del país, con el cierre ilegal de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. En desarrollo del artículo 90 de la Constitución Política, la Nación reconoce patrimonialmente por medio de la presente ley, el perjuicio antijurídico causado a los trabajadores de la Caja Agraria que fueron despedidos en aplicación de los Decretos 1064 y 1065 de 1999 (declarados inexecutable por la Corte Constitucional a partir de la fecha de su promulgación por Sentencia C-918 de 1999) y, en consecuencia, establece a favor de estos por vía general, la siguiente jubilación compensatoria, la cual ha sido reconocida por el Estado en varias entidades estatales.

Parágrafo 1°. Los trabajadores despedidos con base en normas declaradas inexecutable, que tenían veinte (20) años o más de servicios continuos o discontinuos, tendrán derecho, a título de compensación, a una suma mensual equivalente a la que sería su pensión plena, liquidándola en los términos establecidos en la Convención Colectiva de Trabajo vigente, sin condicionar la edad que tenía el trabajador al momento del despido, la que se comenzará a pagar desde la vigencia de esta ley con efecto fiscal desde el primero de julio de 1999.

Parágrafo 2°. Los trabajadores despedidos con base en normas declaradas inexecutable, que tenían más de (10) años y menos de

veinte (20) de servicio a la entidad, continuos o discontinuos, tendrá derecho, a una suma mensual equivalente a la que sería su pensión de jubilación proporcional liquidándola en los términos establecidos en la Convención Colectiva de Trabajo vigente, que se comenzará a pagar desde la vigencia de esta ley con efecto fiscal desde el primero de julio de 1999.

Parágrafo 3°. Los trabajadores que a la fecha del despido injusto, tenían menos de diez (10) años de servicios con la Caja Agraria, se vincularán en el Banco Agrario o en las entidades del Estado, dentro del marco de los nuevos empleos que el gobierno genere, en observancia a las solicitudes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Artículo 2°. A los actuales y nuevos pensionados de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero les será restablecido el Servicio Médico Convencional en los términos del artículo 91 de la Convención Colectiva de Trabajo vigente, así como el derecho a educación y vivienda, como quiera que estos derechos constituyen parte esencial de los derechos adquiridos de los pensionados, y de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la Constitución Nacional, de las Leyes 4ª de 1966, 4ª de 1976 y artículo 11 de la Ley 100 de 1993; artículos 41 y 91 de la Convención Colectiva de Trabajo vigente y del Manual Administrativo de Personal que regía en la entidad. Para tal efecto, la Nación por intermedio del Ministerio de Hacienda se obliga a crear una cuenta especial fondo para tal fin en un término no superior a 60 días.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional respetará la garantía del fuero sindical que tenían los trabajadores de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, con tiempo de servicios inferior a diez años, de acuerdo al artículo 406 del CST, que por acciones indebidas y omisiones de la Constitución y la ley, se desconocieron con el cierre intempestivo de la Caja Agraria, reintegrándolos con los mismos salarios y prestaciones que tenían, a cargos de igual o superior categoría, en el Banco Agrario, en los diferentes entes públicos y estatales o, reconociéndoles una indemnización, con los mismos efectos fiscales establecidos en la presente ley.

Artículo 4°. Los derechos convencionales y legales adquiridos por los Trabajadores y Pensionados, originados dentro de la relación laboral, adquiridos con la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, previos a su liquidación, y que se encuentren pendientes de asunción o pago por la liquidación de la Caja, serán cancelados a todos sus beneficiarios, previo trámite administrativo ágil y mediante conciliación.

Artículo 5°. Las partidas suficientes para atender los pagos contemplados en esta ley, se cancelarán de las provisiones que para el efecto se encuentran contabilizadas por la liquidación de la Caja Agraria, y serán asumidas de acuerdo a lo estipulado en los Decretos número 254 y 255 de febrero 21 de 2000.

Artículo 6°. Por tratarse de acreencias laborales, el pago de las sumas debidas con ocasión de la presente Ley, tienen prelación sobre cualquier otro crédito a cargo de la Caja Agraria.

Artículo 7°. *Procedimiento.* Para el reconocimiento y pago de las compensaciones ordenadas y derechos adquiridos en los artículos primero, segundo, cuarto y quinto de la presente Ley, se deberá seguir el siguiente procedimiento el cual tendrá el carácter de prioritario frente a los demás que adelante la liquidadora de la Caja Agraria o quien haga sus veces:

a) La solicitud deberá adelantarse mediante derecho de petición dirigido al Gerente Liquidador de la Caja Agraria o quien haga las veces de representante legal de la misma, acompañando prueba sumaria de la vinculación laboral del trabajador, el tiempo de servicios prestados a la entidad, que su retiro se ocasionó con los Decretos 1064 y 1065 de 1999;

b) La petición deberá resolverse dentro de los términos establecidos por el artículo 23 de la Carta Constitucional y 5° del Código Contencioso Administrativo;

c) De no resolverse dentro del término de tiempo establecido por la ley la petición, se considerará la operancia del silencio administrativo positivo y sin necesidad de protocolización o reconocimiento alguno el peticionario podrá exigir el cumplimiento del mismo con la sola presentación de la petición en la que se indique el vencimiento del término para recibir respuesta;

d) Una vez resuelta la petición favorablemente al trabajador, el pago de su indemnización deberá comenzar a efectuarse a partir de los 30 días siguientes a la notificación de la resolución respectiva o de la operancia del silencio administrativo positivo;

e) La omisión de los términos establecidos en este numeral será causal de mala conducta para el funcionario responsable;

f) Todos los procesos en curso contra la Nación, Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, del Trabajo y/o Protección Social, Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero en Liquidación y Banco Agrario de Colombia S. A., por pensionados y trabajadores de la Caja Agraria con más de diez años de vinculación a la entidad, por los derechos reconocidos en la presente ley, cesarán mediante providencia reconocida del juez o Tribunal que los conduce, una vez se acredite que el Estado haya reconocido o comenzado a pagarlos.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. Presentación

El presente proyecto de ley que sometemos a consideración del Congreso de la República de Colombia, busca reparar, en parte, el daño causado a la Nación y a 7655 trabajadores, despedidos de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, mediante la expedición de los Decretos 1064 y 1065 de 1999, que inició el proceso de liquidación, los cuales fueron declarados inexequibles con efecto retroactivo, por la Honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia C-918 de 1999.

Nuestra constitución Política es imperativa en cuanto a principios y criterios, perfectamente definidos, que sus asociados debemos respetar y desarrollar a ultranza, sin perder de vista el verdadero sentido del Estado Social de Derecho establecido en el artículo 1° de nuestra Carta Magna, y cuyos principios descansan en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas, y en la prevalencia del interés general, siendo uno de sus fines esenciales, "... promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecta ... asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo".

Frente a la reparación por los daños ocasionados por la violación de los principios constitucionales señala la Carta:

"Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas..."

Conforme con ello, la Constitución de 1991 erigió la responsabilidad patrimonial del Estado sobre la base o concepto del "daño antijurídico", el cual comprende no sólo la responsabilidad objetiva, vale decir, aquella que es evidente, sino también la subjetiva, la contractual y la extracontractual.

Se ha considerado por la doctrina y la jurisprudencia que el daño antijurídico es aquel que la víctima no está en el deber jurídico de

soportar, razón por la cual deviene en una lesión injusta de su patrimonio. Sobre este tópico es de importancia suma traer a colación apartes de la Sentencia C-333/96 de la honorable Corte Constitucional, en donde señaló:

“El actual mandato constitucional es no sólo imperativo –ya que ordena al Estado responder–, si no que establece distinciones según los ámbitos de actuación de las autoridades públicas... En efecto la norma simplemente establece dos requisitos para que opere la responsabilidad, a saber, que haya un daño antijurídico y que este sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública. Pero el artículo 90 no restringe esta responsabilidad patrimonial al campo extracontractual sino que consagra un régimen general por lo cual la Corte no considera de recibo el argumento según el cual la noción de daño antijurídico no es aplicable en el ámbito contractual. Por el contrario, para esta Corporación el inciso primero del artículo 90 consagra la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado y comprende por ende no solo la responsabilidad extracontractual, sino también el sistema de responsabilidad precontractual (derivado de la ruptura de la relación jurídico-administrativa precontractual), así como también la responsabilidad patrimonial del Estado de carácter contractual...”.

Mediante Decreto-ley 1065 del 26 de junio de 1999 que lleva las firmas del Presidente de la República Andrés Pastrana Arango y sus Ministros de Hacienda y Crédito Público, el Estado a través de estos servidores ordenó la disolución y liquidación de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero creada mediante Ley 57 de 1931, decreto que fue declarado inexecutable por la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia –918 del 18 de noviembre de 1999 con efectos jurídicos a partir de la fecha de su promulgación, esto es, del 26 de junio del mismo año.

Tanto dicho decreto, como el anterior 1064 de la misma fecha, por el cual se expidió el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional, fueron expedidos por el Presidente de la República con fundamento en las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, precepto que fue declarado igualmente inexecutable por aquella Corporación mediante Sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999, a partir de la fecha de su promulgación, esto es, desde el 29 de diciembre de 1998. “... es evidente que cuando los decretos mencionados se dictaron el Presidente de la República carecía por completo de facultades constitucionales para expedir normas con fuerza de ley (artículo 150, numeral 10 de la Constitución)”, sostuvo la Corte en dicho fallo.

Ahora bien, tanto en los procesos ordinarios laborales como en los de fuero sindical promovidos por los más de 4.000 trabajadores de la Caja Agraria, la justicia laboral ha sido casi unánime en expresar su criterio de que la administración pública a través de la Caja Agraria ha violado reiteradamente el Decreto 2127 de 1949 que consagra las justas causas para dar por terminado el contrato de trabajo de los servidores públicos, en sus artículos 16, 48 y 49, al exponer como fundamento legal la supresión del cargo en virtud del controvertido Decreto 1065 de 1999, pues por una parte ningún acto o determinación tomada con base en él es legal, por cuanto perdió su vigencia y operancia por la inexecutable que le imprimió la sentencia de la Corte Constitucional y por otra, modificó –sin tener competencia para ello– el Código Sustantivo del Trabajo, al establecer como justa causa de terminación del contrato de trabajo por parte del empleador, la disolución y liquidación de la Caja, convirtiendo un hecho contrario a derecho imputable al trabajador, lo que en realidad fue un modo unilateral e ilegal de terminación del contrato de trabajo.

De donde se deriva que es ostensible el daño antijurídico que los trabajadores de la Caja Agraria, sin estar en el deber jurídico de afrontar, han tenido que soportar como consecuencia del despido masivo que se originó en la aplicación del decreto 1065/99, creando un

caos de hondas proporciones sociales y de incalculable daño económico, al dejar a 7.655 familias totalmente desamparadas, pues su única fuente de ingreso estaba representada en un contrato de trabajo que fue abrupta e ilegalmente interrumpido, dejándolas intempestivamente en la miseria.

La Organización Internacional del Trabajo, OIT, en reunión del Comité de Libertad Sindical, creado por el Consejo de Administración, se reunió en la Oficina Internacional del Trabajo, en Ginebra, los días 7, 8, 9 y 15 de marzo de 2002, y frente a las denuncias que había presentado el Sindicato de Trabajadores de la Caja Agraria, Sintracreditario, en sus conclusiones señaló: “Así mismo, teniendo en cuenta el elevadísimo número de trabajadores y dirigentes sindicales afectados por medio de la liquidación de la Caja de Crédito Agrario y la creación de una nueva institución bancaria denominada Banco Agrario de Colombia, el Comité pide al gobierno que se esfuerce por dar prioridad en la contratación al mayor número posible de trabajadores y dirigentes sindicales que han perdido sus puestos de trabajo”¹. Y en reunión del pasado 27 de marzo del presente año, nuevamente el Comité de Libertad Sindical de la OIT volvió a señalar lo siguiente:

1. Instar al gobierno de Colombia a cumplir con las sentencias judiciales que ordenan el reintegro de trabajadores de la Caja Agraria.
2. Llamar a buscar una solución concertada entre el gobierno y los trabajadores de la Caja.
3. Le solicita al estado colombiano que los mantenga informados sobre el desarrollo de este proceso.

Al proceder como lo hizo, el gobierno violó el principio constitucional de asegurar la vigencia de un orden justo en el caso de la liquidación de la Caja Agraria, a pesar de estar claramente prohibida por la declaración de inexecutable de la norma respectiva. El Ejecutivo ha hecho caso omiso del fallo de la H. Corte Constitucional, máxima instancia de control constitucional del país, con lo cual se ha creado una situación de inseguridad jurídica, y se ha mancillado la soberanía de la Justicia. De contera, los derechos constitucionales y convencionales de los trabajadores han sido vulnerados, fundamentados en un decreto espurio, sobre el cual se basaron los despidos y la creación ilegal del Banco Agrario. En estas condiciones la Nación debe responder por los daños ocasionados, como lo ordena la Carta, pues la lógica y el Derecho les asiste a los trabajadores.

II. Historia de una iniquidad contra la nación y los trabajadores

1. Marco Jurídico

1.1 *El Decreto 1065 de 1999 y la creación del Banco Agrario.*

El Decreto 1065 del 26 de junio tenía un doble propósito: la liquidación de la Caja Agraria, y su sustitución por el Banco Agrario con todos los derechos, obligaciones, activos, operaciones y depósitos del público, pero no admitió la sustitución patronal con lo cual se burló de un plumazo, el régimen salarial, laboral y prestacional previsto en la convención colectiva a favor de los 7.655 trabajadores creditarios, que fueron ilegalmente despedidos.

No obstante, ambos propósitos constituyen una flagrante violación del ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, cuando el artículo 12 del decreto 1065 de 1999, dice reestructurar “el establecimiento bancario denominado Banco de Desarrollo Empresarial S. A., que en lo sucesivo se denominará Banco Agrario de Colombia S. A. y podrá usar el nombre de Banagrario, entidad que continuará como sociedad anónima, con el régimen de empresa industrial y comercial del Estado, del orden nacional, y que se vincula al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”, se está quebrantando la constitución, por estos motivos:

¹ Informe del Comité de Libertad Sindical de la OIT.

a) Porque, la supuesta sociedad de economía mixta denominada “Banco de Desarrollo Empresarial S. A.”, jamás existió como tal, pues para tener existencia legal se hubiera requerido, según nuestro ordenamiento jurídico, de una ley, requisito esencial que nunca se dio;

b) Porque si la supuesta sociedad de economía mixta nunca existió, era imposible que se reestructurara o transformara, de conformidad con el numeral 1 del artículo 120 de la Ley 489 de 1998. Por eso, en lugar de reestructurar algo que no existía, lo que realmente se hizo por medio del artículo 12 mencionado, fue **crear una empresa industrial y comercial del Estado**, sin bases legales².

Por lo anterior puede verse que no solo la creación del Banco Agrario, sino también el procedimiento de cierre de la Caja Agraria estaban jurídicamente viciados.

1.2 El cierre de la Caja Agraria.

El cierre de la Caja Agraria se verificó en la madrugada del 25 de junio de 1999. La policía nacional, por orden del presidente de la Caja Agraria³, se tomó las 850 oficinas de la empresa en todo el país y, provista de gases lacrimógenos y armas dignas de un gran operativo militar, impidió el acceso de sus 7.655 trabajadores a sus sitios de labor sin ningún aviso previo y sin existir fundamento legal para ese procedimiento. Con este proceder se violó el debido proceso, cuando el Estado desconoció el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Reglamento Interno de la misma entidad.

1.3 El despido de 7.655 trabajadores y de 1397 dirigentes con Fuero Sindical

Con fundamento en el Decreto-ley 1065 de 1999 la Caja Agraria dio por terminada su relación laboral en forma unilateral con sus trabajadores, alegando justa causa, al ser suprimidos todos los cargos y empleos desempeñados mediante contrato de trabajo y sentenciando de manera inconsulta e inconstitucional que no se requería adelantar ningún procedimiento previo de carácter judicial, administrativo o disciplinario, inclusive con aquellos trabajadores amparados por fuero sindical.

Los 7.655 trabajadores de la Caja Agraria de la noche a la mañana quedaron en la calle en una clara violación de la legislación laboral y de la convención colectiva de trabajo. Sus prestaciones e indemnizaciones tardaron, sin embargo, más de cinco meses para cancelarse, y aún, hoy en día, hay trabajadores que no las han recibido. Sólo dos semanas después del cierre intempestivo de la entidad, los trabajadores pudieron entrar a las oficinas a sacar sus implementos personales gracias a la intermediación de la Defensoría del Pueblo. Y, de manera humillante, sólo se autorizó a los empleados para ingresar por sus pertenencias, acompañados de un policía y un vigilante de la Caja Agraria.

Los Jueces Laborales del Circuito, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y la Sala laboral de la Corte Suprema de Justicia, que han fallado procesos de fuero sindical y ordinarios, iniciados con motivo del despido masivo, han coincidido en sus providencias en la afirmación de que “...si el contrato de trabajo terminó con fundamento en el referido Decreto 1065 de 1999, lo cierto es que la honorable Corte Constitucional lo declaró inexecutable a partir de su promulgación, mediante sentencia de noviembre 18 de 1999; por tanto, los efectos del mismo inciden en el presente caso y de contera permiten dejar sin piso legal el despido, aun cuando este hubiese ocurrido con anterioridad, ciertamente su legitimidad nació viciada desde su promulgación”⁴

La Corte Suprema ha dicho en estos casos que “... la circunstancia de que para el momento de la terminación del contrato de trabajo los Decretos 1064 y 1065 de 1999 se encontraran vigentes y con presunción de constitucionalidad, no es oponible a la decisión tomada por la Corte Constitucional que declaró su inexecutable, pues expresamente esa corporación con el apoyo de lo establecido en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, retrotrajo en dicha providencia sus efectos al momento

de la promulgación de las normas, dejando sin piso el régimen de vigencia en ellos contenidos”⁵

Igualmente ha quedado claro en la jurisprudencia que “...el Decreto 1065 de 1999, la Corte Constitucional lo declaró inexecutable con efectos a partir de la promulgación, vale decir que dicho decreto quedó afectado por la declaratoria de inexecutable que lleva a la conclusión de que el contrato de trabajo celebrado por la Caja Agraria con el demandante terminó unilateralmente sin justa causa. La circunstancia de que en el proceso no fuera materia de discusión que la Caja de Crédito Agrario se encuentra en estado de liquidación, no obsta para entender que la supresión del cargo del actor se convierta en justa causa cuando legalmente no lo es...”⁶

Por otro lado, sin respetar su condición de dirigentes sindicales, ni cumplir el procedimiento judicial, fueron despedidos los diez integrantes del Comité Ejecutivo Nacional de Sintracreditario, 250 directivos de sus Juntas Seccionales y 15 de las Comisiones Estatutarias, así como 10 directivos, 184 fundadores y 728 adherentes que habían iniciado el proceso de constitución de Sintrafin⁷, y a partir de ese momento se desconoció su condición de representantes sindicales y se les impidió el acceso físico a las dependencias de la entidad. Esta acción violó el mandato de los convenios 98, 151 y el 098-49 de la Organización Internacional del Trabajo, relativos a la libertad sindical, a los procesos que obliga al gobierno a no despedir dirigentes amparados con fuero sindical; igualmente se violó la Constitución Política del país en su artículo 39; el artículo primero del Decreto 204 de 1957 y el artículo 57 de la Ley 50 de 1990.

A excepción de la masacre de las bananeras, la historia del país no tiene antecedentes de un trato tan brutal contra unos trabajadores, como lo ocurrido con los de la Caja Agraria, donde se descargó todo el peso del Estado sobre ellos, registrándose el más grande despido masivo de que se tenga noticia.

Y no se trata de decretar a favor de los ex trabajadores de la Caja Agraria erogaciones que no tengan un sustento legal que irían en contravía de la Constitución Nacional, pues lo que se persigue con este proyecto de ley es aplicar las normas contenidas en el Manual Administrativo de Personal de Caja Agraria que regía al momento de la masacre laboral ocasionada con el despido injusto de sus trabajadores, el que tiene su fuente en la Ley 171 de 1961 y Decreto 1848 de 1969.

Para el momento del despido injusto de los trabajadores de la Caja Agraria, esta tenía la carga pensional de los mismos y su sistema se

2 (Artículos 49, inciso segundo, y 85 de la Ley 489 de 1998, que desarrollan el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución).

3 Dentro del proceso de tutela adelantada por varios trabajadores, se explica que la Superintendencia Bancaria mediante comunicación de referencia número 1999039592-0.758-Estudios especiales, 39, le autorizan al Presidente de la Caja Agraria “el cierre de todas las oficinas que posee esa entidad en el país”, violando la normatividad del Estatuto Orgánico Financiero frente al cierre de entidades bancarias.

La Gerente de la Caja Agraria Sucursal Ciénaga en documentos entregados al juzgado segundo promiscuo de familia de Ciénaga dentro del proceso por la misma tutela expresó: “1. Mediante circular emanada de la Vicepresidencia Financiera Caja Agraria, Santa Fe de Bogotá, con fecha 25 de junio de 1999, dirigida a los gerentes regionales, con clave secreta, se ordenó lo siguiente: “De conformidad con instrucciones de la presidencia, la totalidad de las instalaciones de la Caja Agraria deberán permanecer cerradas a los funcionarios y al público, a partir del 25 de junio de 1999. En el evento que el día de hoy (25 de junio de 1999) existan oficinas abiertas al público solicitamos muy comedidamente cerrarlas, lo cual implica de que no debe permanecer dentro de ellas NI CLIENTES NI FUNCIONARIOS”. 2. ...el cierre obedeció a órdenes del nivel central, para prevenir la “toma” de las oficinas con ocasión del cierre definitivo de la Caja Agraria y al inicio del Banco Agrario el cual comienza a funcionar a partir del 28 de junio...”

4 Tribunal superior del distrito judicial de Bogotá sala laboral Mag Néstor Bacares U. 12 de octubre de 2001.

5 Corte Suprema de Justicia sala laboral Mag Carlos Isaac Náder 3 de septiembre de 2002.

6 Tribunal Superior de Bogotá, Sala Laboral, Magistrada Natalia Contreras, 25 de Septiembre de 2000.

7 Sindicato de Industria del sector financiero de reciente creación.

regía por el Manual Administrativo de Personal que en su artículo 47.1.4 contempla la pensión de jubilación en caso de despido injusto para aquellos trabajadores que después de haber laborado en la Caja durante más de diez años y menos de 15 continuos o discontinuos, fuesen retirados en forma injusta, siempre y cuando para la fecha de la cancelación, tuvieran 60 años de edad o desde la fecha en que cumplieran esa edad con posterioridad al despido.

El inciso 2º. del artículo citado prescribe igual sanción para la empleadora cuando el despido operaba en trabajadores con más de quince años y menos de veinte de servicio a la empresa. Así lo expresa la norma:

“Si el despido injusto se produce después de quince (15) años y menos de veinte (20) de los mencionados servicios, tendrá derecho a la pensión de jubilación al cumplir cincuenta (50) años de edad o desde la fecha del despido injusto si entonces tiene cumplida la expresada edad. (Manual Administrativo de Personal, artículo 47.1.4)”.

La Ley 171 de 1961 en su artículo 8º prescribe:

“El trabajador que sin justa causa sea despedido del servicio de una empresa, de capital no inferior a ochocientos mil pesos (800.000), después de haber laborado para la misma o para sus sucursales o subsidiarias durante más de diez (10) años y menos de quince (15) años continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de la presente ley, tendrá derecho a que la empresa lo pensione desde la fecha de su despido, si para entonces tiene cumplidos sesenta (60) años de edad o desde la fecha en que cumpla esa edad con posterioridad al despido.

Si el retiro se produjere por despido sin justa causa después de quince (15) años de dichos servicios, la pensión principiará a pagarse cuando el trabajador despedido cumpla los cincuenta años de edad o desde la fecha del despido si ya los hubiere cumplido...”.

En el mismo sentido, el artículo 74 del Decreto 1848 de 1969 establece:

“Pensión sanción en caso de despido injusto:

1. El empleado oficial vinculado por contrato de trabajo que sea despedido sin justa causa después de haber laborado durante más de diez (10) años y menos de quince (15) años, continuos o discontinuos, en una o varias entidades, establecimientos públicos, empresas del Estado o sociedades de economía mixtas, de carácter nacional, tendrá derecho a la pensión de jubilación desde la fecha del despido injusto, si para entonces tenía sesenta (60) años de edad.

2. Si el despido injusto se produjere después de quince (15) años de los mencionados servicios, el trabajador oficial tiene derecho a la pensión al cumplir los cincuenta años de edad, o desde la fecha del despido, si entonces tiene cumplida la expresada edad...”.

Si cotejamos, la norma contenida en el artículo 47.1.4 del Manual Administrativo de Personal vigente en Caja Agraria para el momento de su liquidación con la Ley y el Decreto acabados de transcribir, vemos que guardan una estrecha relación entre sí en lo que al régimen pensional se refiere y específicamente a la pensión de jubilación en caso de despido injusto, que al no ir en contra vía de la Carta Magna ni de la Ley, sino que por el contrario las complementan y armonizan, debe tener aplicación preferente, máxime cuando esta disposición normativa tiene un carácter especial por ser de aplicación exclusiva a los trabajadores de la Caja Agraria y “**lex specialis derogat lex generalis**”, (Leyes especiales prevalecen sobre las generales) nos enseñan las Reglas Universales del Derecho en la Ciencia de la Hermenéutica, de plena vigencia en nuestro ordenamiento jurídico (artículo 5º, Ley 57 de 1887 incorporada al Código Civil).

Pero para no ir tan lejos, es la misma Ley 100 de 1993, que actualmente rige la materia, en su artículo 11, inciso 2º la que preceptúa la aplicabilidad y vigencia de estos regímenes especiales o normas

específicas que consagran derechos adquiridos conforme a normatividades anteriores a su expedición, como lo es el Manual Administrativo de Personal de la Caja Agraria, por tanto simplemente se trata en este proyecto de ley, de aplicar la norma vigente en pensiones para el momento del despido injusto de los trabajadores de la Caja Agraria, otorgándoles en justo reconocimiento al daño antijurídico causado por el Estado al cancelar abrupta e intempestivamente sus contratos de trabajo sin justa causa, avocándoles a la miseria que hoy viven, una habilitación de edad para obtener el derecho a la pensión consagrado en la ley, como lo ha hecho con muchos trabajadores del sector eléctrico, Telecom., Empresa de Teléfonos, Banco Central Hipotecario, para citar algunos, en aras del principio de igualdad y equidad que debe determinar todas las actuaciones del Estado.

2. Marco económico

El cuestionamiento a la viabilidad de la Caja Agraria en razón a su deterioro financiero y patrimonial era algo que podía leerse en los estados financieros que cada año publicó la Entidad. Lo que llama la atención es que la solución a sus problemas no se hubiera dado de la misma forma en que se crearon, es decir, mediante la acumulación gradual de déficit a lo largo de décadas de incuria de diferentes gobiernos formados bajo la incultura del no pago. Los distintos diagnósticos técnicos sobre la grave crisis en que cayó la Caja pueden reducirse a dos tendencias del Estado colombiano, tan generales como perniciosas, en lo que respecta al manejo de las finanzas públicas: regalar y pedir prestado. Basta mirar los últimos balances de la Caja Agraria para comprobar la absoluta falta de planeación, que permite una peligrosa acumulación de problemas sociales, y la tendencia de los Gobiernos de turno de resolver lo urgente con recursos que no le pertenecen. Las causas del cierre de la Caja Agraria son:

a) La realización de programas gubernamentales para resolver situaciones sociales contingentes sin respaldo del presupuesto nacional, que ocasionaron una deuda acumulada de alrededor de 3,5 billones de pesos⁸;

b) Una cartera vencida de difícil pago por 1.5 billones de pesos⁹, producto de la mala administración del crédito, dedicado más a favores de carácter político que al fomento de la actividad agropecuaria.

III. Consecuencias de una iniquidad

1. La declaratoria de inexequibilidad

El 18 de noviembre de 1999, mediante Sentencia C-918, la Corte Constitucional declaró inexequibles los Decretos 1064 y 1065 de 1999. Fue el reconocimiento por la alta Corte de la justeza de la reclamación que adelantó Sintracreditario. Con ello quedaron sin piso jurídico tanto el Banco Agrario, como todas las acciones de despido adelantadas por la Caja Agraria. En estricto derecho, en esta materia sólo está vigente la Ley 57 de 1931 que creó la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, con sus complementarios y reglamentaciones, y, la Convención Colectiva de Trabajo, firmada entre la Caja y Sintracreditario.

Basados en la ley de inexequibilidad, los trabajadores han interpuesto alrededor de 4000 demandas por reintegro contra la arbitrariedad de los despidos, 84 de las cuales, que involucran casos por fuero sindical, han sido falladas a favor en segunda instancia y 180, en primera. Lo paradójico de la situación es que el Estado, como responsable del daño proferido se muestre renuente a acatar las decisiones de la Justicia, pues no se ha producido hasta hoy el primer reintegro.

2. La situación de los trabajadores despedidos

Tras el cierre ilegal de la Caja Agraria, la gran mayoría de los trabajadores se vieron reducidos a la miseria. Estos hechos llevaron a

8 Caja Agraria, resumen de las deudas del Gobierno Nacional.

9 Caja Agraria, evolución de cartera de créditos.

la muerte de algunos afiliados, por falta de atención médica, y porque decidieron suicidarse con el propósito de habilitar la pensión de jubilación a sus familias. Muchas trabajadoras, en estado de embarazo, perdieron sus hijos por la tensión a que fueron sometidas. El funcionario Héctor Jairo Restrepo Montoya, directivo sindical de la Seccional Risaralda, sufrió un infarto al enterarse de la expulsión de su hija del colegio, por falta de pago. Las compañeras: Elsa Yomayusa de la oficina de Zipaquirá, Luz Miriam Díaz González de Barrios Unidos, María Fernanda Cardona de Manizales y Luz Angela Suárez de Charalá, abortaron los hijos que esperaban, producto de la manera violenta como fueron despedidos todos los trabajadores.

Además se despidió a 350 compañeras en estado de embarazo; el servicio médico fue clausurado en el mismo operativo, suspendiendo intempestivamente la atención a los pacientes, afectando de manera especial a 70 enfermos terminales, 18 de los cuales estaban sometidos a tratamientos especiales por cáncer, pacientes en procesos de diálisis permanente, dolencias cardiopulmonares y del sistema nervioso, entre otros, a quienes, sin la menor consideración humanitaria y sin previo aviso, les suspendieron la atención médica. Igualmente se procedió con 9000 pensionados con derecho a la misma atención de su salud, de los cuales 1500 estaban en tratamientos especializados, y tres trabajadores fueron despedidos encontrándose incapacitados por orden médica¹⁰.

Con la liquidación de la Caja Agraria y el despido total de sus trabajadores, se registra uno de los más trágicos procesos de pérdida y desmejoramiento de las condiciones de vida mínimas¹¹, por el abrupto cierre de la única fuente de ingreso y sostén de cerca de 8.000 familias colombianas. Los siguientes son los casos más notables:

a) El Banco Agrario que sustituyó a la Caja Agraria, viene adelantando procesos de cobros jurídicos para rematar las casas de los creditarios que habían conseguido su vivienda por convención colectiva y con recursos propios conseguidos por la organización sindical. Sin ninguna consideración vienen amedrentando y embargando viviendas al 87% de los trabajadores;

b) Un 47% sufren embargos de todo orden y procesos jurídicos;

c) A un 40% de trabajadores les han hecho cortes definitivos de los servicios públicos básicos y, a un 55%, les han suspendido la línea telefónica por el no pago;

d) Al 85% de los trabajadores de la Caja Agraria, les ha tocado retirar sus hijos de colegios y universidades y les han cancelado las matrículas por el no pago de las pensiones;

e) Un 45% de trabajadores han sido desalojados de las viviendas tomadas en arriendo o han perdido las propias, por el no pago de las cuotas;

f) El 80% de los despedidos se han visto obligados a vender y a empeñar muebles, enseres y objetos personales, para poder subsistir;

g) Se ha reducido en un 90% el bienestar y la salud en general, por la disminución, casi a extremos, del consumo de alimentos y la eliminación definitiva de toda atención médica.

IV. La reparación debida

Para reparar en parte el gran daño causado a los trabajadores de la Caja Agraria, el proyecto de ley presentado promueve cinco tipos de acciones:

a) La jubilación compensatoria completa a cualquier edad para los trabajadores con más de 20 años de servicio;

b) La Jubilación compensatoria proporcional para los trabajadores entre los 10 y 19 años de servicio;

c) La prioridad en la contratación al mayor número posible de trabajadores y dirigentes sindicales que han perdido sus puestos de trabajo;

d) El reestablecimiento de los servicios de salud, educación y vivienda a todos los afectados;

e) El reconocimiento de fuero sindical a los directivos sindicales con menos de diez años.

Estas acciones se impulsan por cuanto el tratamiento dado a los trabajadores de la Caja Agraria, sobre los cuales se descargó todo el peso del Estado, no es equitativo con respecto a empleados de otras entidades donde el procedimiento de cierre o de ofertas de pensiones anticipadas, fue diferente:

1. El Banco Central Hipotecario fue cerrado, pero en otras condiciones: La Superintendencia bancaria no tomó posesión del banco para liquidarlo. No se despidió a ningún trabajador, sino que fueron cobijados por planes de retiro, en términos similares a los propuestos en el presente proyecto: A quienes tenían 20 años o más se les otorgó pensión completa a cualquier edad; a quienes estaban entre 10 y 19 años, se les concedió pensión proporcional sin importar la edad; incluso, a los últimos 63 trabajadores que conciliaron, además de otorgarles la pensión, les cancelaron doce meses más de salarios y se comprometieron a pagarles por dos años, el costo de los semestres a quienes estaban estudiando.

2. La Empresa Nacional de Telecomunicaciones Telecom le presentó a sus trabajadores un plan de pensión anticipada, donde se les otorgan sin tener en cuenta la edad y se les tienen en cuenta las diversas modalidades de contratación que tuvieron con esta empresa, con la consideración de entregarles una bonificación por una sola vez.

3. En las empresas del sector eléctrico, Corelca entre ellas, se presentó un plan de retiro voluntario ofreciendo pensiones proporcionales entre 10 y 19 años, y pensión completa a cualquier edad para trabajadores con más de 20 años.

Este proyecto de ley está enmarcado dentro de las previsiones de los artículos 13, 48, 90 de la norma constitucional que en su orden y partes pertinentes establecen los principios fundamentales de igualdad, derecho a la seguridad social y responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos que le son imputables causados por la acción u omisión de las autoridades públicas.

Jurisprudencialmente la Corte Constitucional ha sentado las bases del principio de la igualdad ante la ley definiendo dos hipótesis claramente distinguibles: "La igualdad en la ley y la igualdad en la aplicación de la ley. La primera está dirigida a impedir que el legislador o el ejecutivo en ejercicio de su poder reglamentario, concedan un tratamiento jurídico diferente a situaciones de hecho iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable. La segunda en cambio vincula a los jueces y los obliga a aplicar las normas de manera uniforme a todos aquellos que se encuentren en la misma situación, lo que excluye que un mismo órgano judicial modifique arbitrariamente el sentido de sus decisiones anteriores, sin ofrecer una justificación razonable"¹².

De los procesos de liquidación y reconocimiento de pensiones indemnizatorias a los empleados del Banco Central Hipotecario, Sector Eléctrico, Telecom., en donde se respetaron los pactos convencionales, se concluye que la desigualdad que se plantea, se produce en relación con los trabajadores de la Caja Agraria, en todos aquellos casos en que a los primeros se les otorga una ventaja al reconocérseles el derecho a la pensión anticipada que se les ha negado a los segundos, lo que genera un claro rompimiento al principio de igualdad ante la ley, establecido en el artículo 13 de la Constitución Política del 91, cuando prescribe:

¹⁰ Texto enviado a la OIT por Sintracreditario.

¹¹ Investigación de Sintracreditario sobre la situación socioeconómica de sus afiliados.

¹² Sentencia T-239-23-06-93.

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la Ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación...”

“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva...”

En torno a este principio fundamental la Corte Constitucional ha desarrollado la más vasta jurisprudencia indicando en muchas de sus sentencias que:

“Para corregir las desigualdades de hecho, se encarga al Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva... La igualdad material es la situación objetiva concreta que prohíbe la arbitrariedad... (Sentencia C-472/92)”.

“De los elementos establecidos se concluye que el principio de igualdad se traduce en el derecho a que no se apliquen excepciones o privilegios que excluyan a unos individuos de lo que se concede a otros, en similares o idénticas circunstancias, de donde se colige necesariamente que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos... El principio de la igualdad es objetivo y no formal: él se predica de la igualdad de los iguales y de la diferencia entre desiguales, con lo cual se configura el concepto de generalidad concreta, que significa que no se pueden permitir regulaciones diferentes de supuestos iguales o análogos...” (Sentencia T-612/95).

“El concepto genérico de igualdad encuentra uno de sus desarrollos específicos en la llamada igualdad de oportunidades, que sin desconocer las reales e inmodificables condiciones de desequilibrio fáctico, social y económico en medio de las cuales se desenvuelve la sociedad, exige de la autoridad un comportamiento objetivo e imparcial en cuya virtud, en lo que respecta a las condiciones y requisitos que ellas puedan fijar, otorguen las mismas prerrogativas y posibilidades a todos aquellos que tienen una determinada aspiración...” (Sentencia T-624/95).

Con fundamento en los principios constitucionales analizados, tanto en lo que a la igualdad ante la ley se refiere como el de responsabilidad patrimonial del estado a que hicimos mención al comienzo de esta exposición de motivos, es que señores Congresistas, demandamos de ustedes la aprobación del presente proyecto de ley, buscando que haya equidad e igualdad en los procesos de liquidación de las entidades del orden nacional que mencioné al comienzo, con los desarrollados con los trabajadores de la Caja Agraria, pues al compulsarlos, haciendo uso del concepto relacional expresado por la Corte, a través de su variada jurisprudencia, soporte de este proyecto, podemos observar que no ha existido la proporcionalidad que busca la norma constitucional, hallando que los intereses jurídicos de unas personas se han visto menoscabados, siendo necesario resguardar a la sociedad y en especial a los ex trabajadores de la Caja Agraria de los excesos o abusos de poder que en determinado momento provinieron del empleo indiscriminado de la discrecionalidad, atribuida al Ejecutivo, mediante una ley que a la postre fue declarada inconstitucional, al carecer de soporte jurídico para expedirla.

Atentamente,

Héctor Helí Rojas, Samuel Moreno, firmas ilegibles, Dieb Maloof, firmas ilegibles, Jimmy Chamorro C., firmas ilegibles, Luis Carlos Avellaneda T., firmas ilegibles, José María Conde, firmas ilegibles, Bernardo Alejandro Guerra, firmas ilegibles.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., julio 20 de 2003

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 28 de 2003 Senado, *por la cual se reconoce patrimonialmente un daño*

antijurídico causado por el Estado y se dictan normas a favor de los pensionados y trabajadores afectados por el desconocimiento de la normatividad jurídica del país, con el cierre ilegal de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Sesión Plenaria. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., julio 20 de 2003

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 29 DE 2003 SENADO

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 54 de 1990 y se establecen unos mecanismos ágiles para demostrar la unión marital de hecho y sus efectos patrimoniales entre compañeros permanentes.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 2° de la Ley 54 de 1990 quedará así:

Artículo 2°. Se presume la sociedad patrimonial entre compañeros permanentes y su existencia se establecerá por cualquiera de los siguientes mecanismos:

1. Por mutuo consentimiento de los compañeros permanentes declarado mediante escritura pública ante notario, en donde se de fe de la existencia de dicha sociedad.
2. Por manifestación expresa de los compañeros permanentes mediante Acta suscrita ante un Centro de Conciliación legalmente reconocido. Y,
3. Por sentencia judicial.

No obstante, en todos y cada uno de los casos mencionados anteriormente, sólo se considerará demostrada la existencia de la sociedad patrimonial de hecho entre compañeros permanentes, y hay lugar a su reconocimiento, siempre y cuando se cumpla uno de los siguientes eventos:

a) Cuando exista unión marital de hecho durante un lapso no inferior a dos (2) años, entre un hombre y una mujer sin impedimento legal para contraer matrimonio; o,

b) Cuando exista una unión marital de hecho por un lapso no inferior a dos (2) años e impedimento legal para contraer matrimonio por parte de uno o ambos compañeros permanentes, siempre y cuando la sociedad o sociedades conyugales anteriores hayan sido disueltas y liquidadas, conforme a la ley, por lo menos un año antes de la fecha en que se inició la unión marital de hecho.

Artículo 2°. El artículo 4° de la Ley 54 de 1990 quedará así:

Artículo 4°. La existencia de la unión marital de hecho entre compañeros permanentes se establecerá por cualesquiera de los siguientes mecanismos:

1. Por mutuo consentimiento de los compañeros permanentes elevado a escritura pública ante notario.

2. Por manifestación expresa de los compañeros permanentes, mediante acta suscrita ante un Centro de Conciliación legalmente reconocido.

3. Por sentencia judicial, mediante los medios ordinarios de prueba, consagrados en el Código de Procedimiento Civil, con conocimiento de los jueces de familia en primera instancia.

Artículo 3°. El artículo 5° de la Ley 54 de 1990 quedará así:

Artículo 5°. La sociedad patrimonial entre compañeros permanentes se disuelve por los siguientes hechos:

1. Por mutuo consentimiento de los compañeros permanentes elevado a escritura pública ante notario.

2. De común acuerdo entre los compañeros permanentes, mediante Acta suscrita ante un Centro de Conciliación legalmente reconocido.

3. Por sentencia judicial.

4. Por el matrimonio de uno o de ambos compañeros permanentes con personas distintas de quienes forman parte de la sociedad patrimonial de hecho. De celebrarse el matrimonio entre los mismos compañeros permanentes, habrá tránsito de la sociedad patrimonial de hecho a la sociedad conyugal sin solución de continuidad, de tal manera que al momento de liquidar la segunda sociedad referida, sus efectos patrimoniales se retrotraen al momento del nacimiento de la sociedad patrimonial. La existencia y duración de la sociedad patrimonial se probará conforme a lo dispuesto en esta ley.

5. Por la muerte de uno o ambos compañeros permanentes.

Parágrafo. Una vez disuelta la sociedad patrimonial, se podrá liquidar por cualquiera de los mecanismos establecidos en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo.

Artículo 4°. El artículo 6° de la Ley 54 de 1990 quedará así:

Artículo 6°. Cualquiera de los compañeros permanentes o sus herederos podrán pedir la declaración, disolución y liquidación de la sociedad patrimonial y la adjudicación de los bienes.

Cuando la causa de la disolución y liquidación de la sociedad patrimonial sea la muerte de uno o de ambos compañeros permanentes, la liquidación podrá hacerse dentro del respectivo proceso de sucesión, siempre y cuando previamente se haya logrado su declaración conforme a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Gustavo Enrique Sosa Pacheco,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

Es bien sabido que hasta hace unos pocos lustros, específicamente antes de la vigencia de nuestra actual Constitución Política, existían serias discriminaciones en lo atinente al núcleo social de la familia en nuestro país. A tal efecto, solía discriminarse sobre los cónyuges o parejas de casados, y los compañeros permanentes.

Afortunadamente nuestra nueva Constitución con buen criterio y en cumplimiento del Principio y Derecho Fundamental a la igualdad, en su artículo 42 consagró la no discriminación de la familia y su apoyo normativo como núcleo de la sociedad, independientemente de su origen, y a tal efecto, literalmente dispuso que “la familia se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla”.

Como un buen presagio de lo que establecería el Constituyente de 1991, apareció la Ley 54 de 1990, por medio de la cual se definieron las uniones maritales de hecho y el régimen patrimonial entre compañeros permanentes, que al decir de nuestra honorable Corte Constitucional, en su reciente sentencia C-1033 de noviembre 27 de 2002, dicha ley, “se inscribe en una línea de sucesivas reformas legales que progresivamente han introducido el principio de igualdad, equidad y mutuo respeto en el ámbito de las relaciones familiares. Este proceso se inició con la expedición de la Ley 28 de 1932 sobre derechos de la mujer casada, prosiguió con la Ley 75 de 1968 relativa a la paternidad responsable, y continuó con la Ley 29 de 1982 que equiparó los derechos sucesorales de los hijos extramatrimoniales y los matrimoniales”.

Agrega la alta Corporación, que el texto de la Ley 54 de 1990 “responde al fin que explícitamente se trazó el Congreso al Expedirla: reconocer jurídicamente la “familia natural”, hecho social innegable en Colombia (“son más los hijos nacidos de las relaciones extramatrimoniales de sus padres que del matrimonio civil o religioso”).

Por eso en la precitada sentencia la Corte, para impedir la violación al derecho a la igualdad por el numeral 1 del artículo 411 del Código Civil al restringir el derecho de alimentos a los cónyuges y no incluir a los compañeros permanentes, profirió una sentencia integradora, que permitió mantener en el ordenamiento jurídico dicha disposición, pero condicionando su constitucionalidad a una interpretación que respete los valores, principios y derechos consagrados en nuestra Constitución, esto es, indicando que dicha norma se ajusta a nuestra Carta Política, siempre y cuando se entienda que dicha disposición no sólo se aplica a los cónyuges sino también a los compañeros permanentes.

Finalmente, no obstante ese justo fallo de la Corte, esta agrega que, “sin embargo, debe precisarse que los compañeros permanentes, sólo podrán exigir el derecho alimentario, hasta que esté demostrada su condición de integrantes de la unión marital de hecho, puesto que debe existir certeza que quien dice ser compañero permanente lo sea en realidad”. Eso está bien. ¿Pero de qué vale tener un derecho si no se puede demostrar en forma ágil y oportuna?

Por ello, no obstante el gran avance que constituyó hace ya 13 años la Ley 54 de 1990, se hace necesario hacerle algunas modificaciones, no para cambiar su espíritu, sino para hacer algunos cambios de técnica legislativa y algunas precisiones que se ajusten más al sentido de la Constitución y a los nuevos tiempos, todo en aras del bienestar general y especialmente de esa gran mayoría de familias colombianas que se encuentran conformadas por la unión marital de hecho.

Hoy en día, conforme a la Ley 54 de 1990 en su artículo 2°, la sociedad patrimonial de hecho, solamente se puede declarar judicialmente, cuando está en boga el mutuo consentimiento y la conciliación de las personas para solucionar sus conflictos; y asimismo, conforme a dicha ley, según lo prescribe su artículo 4°, para poder acreditar la existencia de la unión marital de hecho, la única salida es presentar ante el juez de familia una demanda de existencia de la unión marital cuyo fallo puede demorar más de un año; y si se pretende reclamar alimentos por ejemplo, una vez que el juez haya declarado la existencia de dicha unión, uno de los compañeros puede demandar al otro para que provea alimentos, que requiere de un lapso de tiempo similar al anterior. Entonces, es válido nuevamente preguntarnos: ¿Por qué razón no tratamos de facilitarle la resolución de sus conflictos a las personas, consagrando medios más expeditos para resolverlos, si incluso se está propugnando por la descongestión de los despachos judiciales?

Asimismo, es necesario modificar el artículo 5° de la precitada ley, para utilizar como uno de los mecanismos de disolución de la sociedad patrimonial la conciliación, y hacer otro ajuste válido, como es el caso

de aclarar qué pasa con los bienes que conforman la sociedad patrimonial entre compañeros permanentes cuando estos deciden contraer matrimonio, entre sí?

Finalmente, se modifica el artículo 6° de la ley en mención, en cuanto allí se establece en su inciso primero que cualquiera de los compañeros permanentes o sus herederos podrán pedir la liquidación de la sociedad patrimonial, haciéndose necesario ampliar el radio de acción para que así mismo dichos beneficiarios puedan solicitar la declaración y disolución de dicha sociedad, con el fin de hacer más funcional la norma.

En cuanto al inciso segundo del artículo 6°, algunas veces se presta a confusiones cuando se remite al artículo segundo de la ley, pues dice que “siempre que exista la prueba de la unión marital de hecho, en la forma exigida por el artículo 2° de la presente ley”, cuando en realidad este artículo se refiere a la presunción de la sociedad patrimonial, y por ello se hace necesario redactarlo con una mejor técnica jurídica en donde de una parte quede claro que habla de la disolución y liquidación de la sociedad patrimonial, y de la otra, se indique que dicha liquidación podrá hacerse dentro del respectivo proceso de sucesión, siempre y cuando previamente se haya logrado la declaración de la sociedad patrimonial conforme a lo dispuesto en el presente proyecto, de llegar a convertirse en ley.

Por lo tanto, consideramos que este proyecto, de llegar a convertirse en Ley de la República, constituiría un gran avance para muchas familias colombianas, por cuanto, si bien la Ley 54 de 1990 al regular el régimen de la unión marital de hecho y sus efectos patrimoniales, dio un gran paso en pro del derecho fundamental de la igualdad entre los derechos de los cónyuges y los compañeros permanentes, se quedó corta al contemplar unos requisitos sumamente engorrosos para probar la existencia de la unión marital de hecho y sus efectos patrimoniales, vacío legislativo que vale la pena llenar, en aras de los principios fundamentales de la buena fe, de la no discriminación, de la economía procesal y de la celeridad en los trámites; permitiendo acreditar a través de esta ley la existencia de la unión marital de hecho y la declaración de la sociedad patrimonial de hecho, mediante Acta de Conciliación o escritura pública entre los compañeros permanentes, legalmente suscritas, sin desconocer las instancias judiciales en el evento en que no hubiese mutuo consentimiento o conciliación entre los compañeros permanentes, para las solución de sus conflictos.

A tal efecto, por lo general nos apoyamos en el clamor popular de millares de familias naturales colombianas que ven frustrados sus intentos de resolver sus conflictos mediante medios más asequibles y ágiles, y en particular en el criterio de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, que recientemente al rendir un concepto sobre el tema a la Fundación Servicio Jurídico Popular, quien a su vez es una entidad sin ánimo de lucro que intenta solucionarle los problemas de dicha índole a las clases más necesitadas; manifestó dicha Academia, que existe la viabilidad jurídica de la conciliación o la suscripción de la escritura pública ante notario entre los compañeros permanentes para establecer la unión marital de hecho y sus efectos patrimoniales.

Gustavo Enrique Sosa Pacheco,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., julio 21 de 2003

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 29 de 2003 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley

54 de 1990 y se establecen unos mecanismos ágiles para demostrar la unión marital de hecho y sus efectos patrimoniales entre compañeros permanentes, 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, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., julio 21 de 2003

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

(artículo 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 21 del mes de julio del año 2003 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 29, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el Senador Gustavo Sosa Pacheco.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 30 DE 2003 SENADO

por medio de la cual se expiden normas que garantizan el desarrollo de la Política de Discapacidad en el Territorio Nacional y se dictan otras disposiciones para su aplicación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Principios generales

Artículo 1°. Las normas consagradas en la presente ley, tienen por objeto dotar al Estado Colombiano de los instrumentos jurídicos y financieros que promuevan la construcción de condiciones objetivas de equidad y garantía de la dignidad y los derechos universales y constitucionales de la población en condición de discapacidad.

Artículo 2°. Para efectos de la presente ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:

Situación de discapacidad. Se entiende por situación de discapacidad, el conjunto de condiciones ambientales, físicas, biológicas y sociales, en las que fluye la vida cotidiana de la población, que puede afectar la autonomía y la participación personal en algún momento del ciclo vital, como resultado de las interacciones con las condiciones individuales de las personas.

Persona con discapacidad. Es aquella persona que tiene limitaciones en su actividad cotidiana y restricciones en la participación social, por causa de una condición de salud.

Artículo 3°. Los principios que inspiran la presente ley, se fundamentan en el Título I de la Constitución Política artículos 13, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 67 y 68 y demás disposiciones legales

nacionales e internacionales sobre la materia, en especial las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, documento sobre el programa de Acción Mundial para los Impedidos de Naciones Unidas Asamblea General, Resoluciones 48 de 1996 de diciembre de 1993, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad", suscrita en la ciudad de Guatemala, Guatemala, el siete (7) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999) y aprobada en Colombia por la Ley 762 de julio 31 2002, la Declaración de los Derechos Humanos proclamada por las Naciones Unidas en el año 1948, La Declaración de San Salvador (1998) en la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental aprobada por la ONU el 20 de diciembre de 1971, la Declaración de los Derechos de los Impedidos aprobada por la Resolución 3447 de la misma organización el 9 de diciembre de 1975, el Convenio 159 de junio de 1983 sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas de la OIT y en la recomendación 168 de la OIT de 1983 sobre el mismo tema, la Declaración de Sund Berg de Torremolinos, Unesco 1981, y el programa de Acción Mundial para los Impedidos Resolución 48 de 1996 del 20 de diciembre de 1993.

Con arreglo a las disposiciones normativas las acciones se orientarán a garantizar la igualdad sustancial a partir de la asignación de beneficios a favor de las personas en condición de discapacidad

Artículo 4°. Las Ramas del Poder Público pondrán a disposición los recursos necesarios para el ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 1° de la presente ley, siendo obligación ineludible del Estado la Promoción y Prevención, la Equiparación de Oportunidades y la Habilitación/Rehabilitación.

Para estos efectos estarán obligados a participar para su eficaz aplicación, la administración central, las administraciones departamentales, distritales y municipales, todas las corporaciones públicas y privadas del país.

Artículo 5°. El Estado garantizará, para la consolidación, coordinación, y ejecución de la política pública en discapacidad, la organización institucional requerida para la creación y operación del Consejo Nacional para la Discapacidad como órgano regulador de la instancia política para los asuntos de la Discapacidad, del Comité Técnico Nacional como instancia de soporte de gestión al desarrollo de la política y de los Grupos de Enlace Sectorial como instancias de ejecución de la política en los niveles nacionales y territoriales, instancias conformadas por las entidades de gobierno y de sociedad civil compromisorias de la política en discapacidad.

Parágrafo 1°. Para garantizar la construcción de una institucionalidad de la sociedad civil legítima, comprometida y responsable que actúe como asesor institucional para la política de discapacidad y ejerza el control social requerido en el seguimiento al cumplimiento de las políticas, planes y programas en discapacidad, **se modificará** el actual Comité Consultivo Nacional para las Personas con Limitación, dando participación a los representantes de las federaciones que representan a los diferentes tipos de discapacidad, así como a los representantes de las Cajas de Compensación, ARPS, EPS, Sindicatos y Representantes de las Asociaciones de Colegios Privados. Este Comité elegirá una Presidencia y Secretaría Ejecutiva, la cual será nombrada por los miembros del Comité Consultivo. Los recursos técnicos y humanos para la operación de la Secretaría Ejecutiva podrán ser asignados del presupuesto general de la nación, durante los dos primeros años de vigencia de la presente ley. El Comité Consultivo Nacional ejercerá una interlocución directa con el Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Social y la Dirección de Promoción Social del Ministerio de Protección Social.

Artículo 6°. El Consejo Nacional para la Discapacidad, adscrito a la Presidencia de la República, estará conformado por el Consejero de

Programas Especiales de la Presidencia de la República o su delegado; el Viceministro Técnico del Ministerio de Protección Social quien lo presidirá; el Director de la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación; el Director de Comunicación Social del Ministerio de Comunicaciones; el Director de Poblaciones Vulnerables y Grupos Especiales del Ministerio de Educación; el Director de la Dirección de Desarrollo Territorial del Ministerio del Medio Ambiente, el Director de la Dirección de Infancia y Familia del Ministerio de Cultura, el Director Nacional de Coldeportes, el Director Nacional del ICBF, el Director General Técnico de la Red de Solidaridad; el Presidente de la Asociación Colombiana de Universidades; el Viceministerio Técnico del Ministerio de Protección Social ejercerá la Secretaría Técnica del Consejo (artículo 11 del Decreto 205 de 2003); por cinco (5) miembros legítimos, comprometidos y representativos de las organizaciones no gubernamentales de personas con discapacidad física, visual, auditiva, cognitiva y de discapacidad múltiple y un representante de la ONG para Personas con Discapacidad.

Los delegados de los diferentes miembros del Consejo Nacional de la Discapacidad tendrán que ser funcionarios del rango de Directores con la posibilidad de tomar decisiones y su delegación debe ser resolutive.

Parágrafo 1°. La Coordinación del Consejo Nacional para la Discapacidad estará a cargo del Consejero de Programas Especiales de la Presidencia de la República o su delegado.

Artículo 7°. *Funciones del Consejo Nacional para la Discapacidad:*

1. Promover la formación de la política pública para la intervención a la situación de discapacidad.
2. Orientar la construcción del Plan Nacional de Intervención en Discapacidad para cada período de Gobierno.
3. Establecer y regular los mecanismos de coordinación e interacción entre instancias y niveles.
4. Efectuar el seguimiento y verificar la puesta en marcha de las políticas, planes, estrategias y programas de intervención en discapacidad.
5. Velar por el cumplimiento de las disposiciones, principios y derechos establecidos y reconocidos por la ley.
6. Darse su propio reglamento.
7. Las demás señaladas por la ley y las disposiciones legales que reglamenten la materia.

Parágrafo 3°. La Secretaría Técnica del Consejo será ejercida por el Ministerio de la Protección Social en cabeza del Viceministerio Técnico (artículo 11 del Decreto 205 del 2003), como dinamizador de la interlocución entre instancias.

Funciones de la Secretaría Técnica:

1. Brindar el apoyo técnico y logístico requerido para el cumplimiento de las funciones del Consejo Nacional de Discapacidad
2. Programar y proponer al Consejo Nacional los objetos de decisión. Documentar las decisiones del Consejo Nacional y las propuestas del Comité Técnico y de los Grupos de Enlace Sectorial.
3. Orientar, preparar y presentar los soportes requeridos por las diferentes instancias de coordinación, gestión y técnica para el seguimiento y verificación de la puesta en marcha de las políticas, planes, estrategias y programas de intervención en discapacidad.

Artículo 8°. Los Comités Técnicos como instancias interinstitucionales que constituyen el soporte permanente de gestión de la política.

Funciones de los Comités Técnicos:

1. Articular los desarrollos conceptuales y operativos de gestión institucional en lo social, propuesto desde cada Grupo de Enlace Sectorial.

2. Socializar y analizar los enfoques conceptuales y metodológicos propuestos por cada Grupo de Enlace Sectorial para avanzar en la formación de política pública en discapacidad.

3. Desarrollar una estrategia de transformación institucional a partir de identificar las necesidades y requerimientos de formación de los actores institucionales de gobierno y sociedad civil involucrados en el desarrollo de la Política en Discapacidad, teniendo en cuenta sus competencias institucionales.

4. Contribuir al desarrollo de estrategias que permitan crear condiciones de institucionalización del tema de discapacidad en las diferentes entidades públicas y privadas, haciendo de este un tema transversal a las mismas.

5. Coordinar y presentar los planes indicativos por componentes de la Política en Discapacidad

6. Brindar asistencia técnica en el proceso de descentralización para la armonización, el desarrollo y aplicación de las líneas de política en discapacidad .

Artículo 9°. Los Grupos de Enlace Sectorial, son las instancias interinstitucionales de carácter operativo.

Funciones de los Grupos de Enlace Sectorial:

1. Promover las alianzas estratégicas del Gobierno, sector privado y la comunidad para la armonización de los componentes de Política Pública, tanto en el ámbito nacional y territorial para el logro de objetivos propuestos en el Plan Nacional de Intervención en Discapacidad.

2. Elaborar los Planes Indicativos por componente y los operativos de las entidades compromisorias de la política, los cuales servirán de base para la ejecución del Plan Nacional de Intervención en Discapacidad.

3. Proponer líneas de política, enfoques, estrategias y herramientas metodológicas y técnicas para la ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan Nacional de Intervención en Discapacidad.

4. Ejecutar la política pública en Discapacidad, mediante el Plan de Intervención formulado para cada período de gobierno nacional, departamental, distrital y municipal.

Artículo 10. La Secretaría Técnica es la instancia de soporte de gestión en discapacidad, hará parte de los Consejos Territoriales de Política Social, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 1137 del 2002.

CAPITULO II

Promoción y prevención

Artículo 11. El Estado garantizará que todos sus ciudadanos conozcan, se sensibilicen y se comprometan con el autocuidado, cuidado mutuo y del entorno cotidiano, para lograr una cultura que posibilite el desarrollo pleno de las capacidades del ser humano, capaz de identificar y comprometerse a modificar las condiciones y los factores que le impidan o limiten este desarrollo.

Para tal efecto el Estado garantizará las acciones de soporte y técnicas necesarias para la promoción y fomento de condiciones y comportamientos saludables, la Identificación, prevención y control de riesgos, de promoción del acceso oportuno a detección temprana en los diferentes espacios de interacción social y a la atención en los servicios específicos y para el fomento a procesos de participación ciudadana para la transformación cultural en torno a la discapacidad.

CAPITULO III

Equiparación de oportunidades

Artículo 12. El Estado garantizará con la participación plena de los ciudadanos, que el sistema social sea accesible para todos.

Para tal efecto garantizará las acciones de soporte y técnicas necesarias para la eliminación de toda forma de exclusión y

discriminación hacia las personas con discapacidad por parte de las organizaciones sociales, para el acceso, permanencia y promoción en educación, para la empleabilidad de las personas con discapacidad y sus familias, para la construcción y acondicionamiento de viviendas, edificios y espacios y transporte de uso público con parámetros de accesibilidad, para el acceso a la comunicación, información y demás elementos de vida ciudadana, para la participación y fomento de la actividad en recreación, deporte, cultura, turismo y aprovechamiento del tiempo libre de la población en situación de discapacidad.

Artículo 13. El Estado garantizará que dentro de la política nacional de empleo se adopten las medidas pertinentes dirigidas a la creación y fomento de las fuentes de trabajo para las personas con discapacidad.

Artículo 14. Los empleadores particulares que vinculen laboralmente personas con discapacidad tendrán los siguientes estímulos económicos:

a) A que sean preferidos en igualdad de condiciones en los procesos de licitación, adjudicación y celebración de contratos, sean estos públicos o privados si estos tienen en sus nóminas por lo menos un mínimo del 10% de sus empleados en las condiciones de discapacidad enunciadas en la presente ley debidamente certificadas por la oficina de trabajo de la respectiva zona y contratados por lo menos con anterioridad a un año; igualmente deberán mantenerse por un lapso igual al de la contratación;

b) Prelación en el otorgamiento de créditos, subvenciones de organismos estatales, siempre y cuando estos se orienten al desarrollo de planes y programas que impliquen la participación activa y permanente de personas con limitación;

c) Los empleadores que ocupen trabajadores con discapacidad no inferior al 25% comprobada y que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, tienen derecho a deducir de la renta el 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados durante el año o período gravable a los trabajadores con discapacidad mientras esta subsista.

Artículo 15. El Estado garantizará el pleno cumplimiento de las disposiciones legales vigentes para el acceso a los beneficios de accesibilidad y acceso, de protección, educación, seguridad social integral, vivienda, trabajo, recreación, deporte, cultura y turismo entre otros.

CAPITULO IV

Habilitación - Rehabilitación

Artículo 16. El Estado garantizará que la sociedad en su conjunto, respete y reconozca la diferencia como una condición del ser humano, logrando que las personas con discapacidad, la familia, la comunidad y el Estado concurren y estén comprometidos en promover y proveer las condiciones para lograr su máxima autonomía, integración y participación en los espacios de vida cotidiana.

Para tal efecto el Estado garantizará las acciones de soporte y técnicas para la articulación de las Redes de servicios de habilitación y rehabilitación y el desarrollo y dotación de ayudas técnicas y tecnológicas, en todos los niveles de la organización administrativa. De conformidad con los requerimientos específicos según tipo de discapacidad, se ejecutarán las acciones que permitan la garantía de las condiciones efectivas de Habilitación/ Rehabilitación.

Artículo 17. El Estado garantizará en los Planes de beneficios establecidos en la Ley 100 de 1993, tanto del régimen contributivo como subsidiado, la atención integral de habilitación/rehabilitación para las personas con discapacidad por una condición de salud física, cognitiva, mental, sensorial y con multi-impedimentos y vigilará su cumplimiento por parte de las Empresas Promotoras de Salud, las administradoras de servicios de salud, y las administradoras de riesgos.

Artículo 18. Los municipios podrán destinar recursos de su participación en los ingresos corrientes de la Nación para subsidiar la adquisición de prótesis, aparatos ortopédicos, audífonos u otros elementos necesarios para la habilitación/rehabilitación de la población con discapacidad de escasos recursos, que no estén incluidos en el POS.

Artículo 19. El Estado garantizará la creación o fortalecimiento de programas de servicios regulares o alternativos como hospital día, granja taller, centros ocupacionales comunitarios, atención domiciliaria etc., para la población con discapacidades severas.

CAPÍTULO V

Disposiciones varias

Artículo 20. El Estado aportará los medios logísticos, de infraestructura y producción necesarios y aplicará una estrategia de financiación para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 21. En la parte general del Plan de Desarrollo de los que formulen las entidades territoriales se incluirán los objetivos y los planes de intervención en Discapacidad para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 22. Las entidades compromisorias de la política de intervención en discapacidad son todas las instituciones del poder ejecutivo y sus entidades adscritas y vinculadas

Artículo 23. El Estado ejecutará en forma coordinada las estrategias de información, divulgación y comunicación para apoyar el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 24. El Estado garantizará los adecuados mecanismos de coordinación y concertación entre sus entidades y las organizaciones de y para personas con discapacidad, para la consolidación, coordinación, y ejecución de la política pública en discapacidad

Artículo 25. Las distintas entidades del poder público y de inspección y vigilancia apoyadas en las acciones de sociedad civil organizada, verificarán el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 26. La presente ley rige a partir de la fecha de promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial la Ley 361 de 1997.

Gustavo Enrique Sosa Pacheco,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

Con la más profunda convicción de que el Congreso debe contribuir con la formulación de políticas públicas, para que el Estado colombiano fije metas y derroteros en temas de profundo sentido social, me permito presentar el presente Proyecto de Ley "Por medio de la cual se expiden normas que garantizan el desarrollo de la Política de Discapacidad en el Territorio Nacional y se dictan otras disposiciones para su aplicación", donde se incluyen los siguientes factores:

- Avances conceptuales, normativos y técnicos en el contexto nacional e internacional que es necesario armonizar y articular.
- Construcción y puesta en funcionamiento de una estructura de soporte a la aplicación de la política desde la gestión y la operación en el nivel nacional y territorial.
- Definición de los alcances de los componentes de la política y precisión de las competencias institucionales.
- Identificación de las dificultades de operación y gestión del Comité Consultivo Nacional para las Personas con Limitación (artículo 6° de la Ley 361 de 1997).
- Iniciativas legislativas en torno a la situación de discapacidad fragmentadas y descontextualizadas de los lineamientos nacionales de política en discapacidad.

- Extensión y detalle de la norma vigente.

- Vacíos en la normatividad (competencias y responsabilidades con la población mayor de 18 años con discapacidad, severa definitiva, sola, abandonada, o privadas de la libertad, respaldo económico).

De otro lado, la situación de discapacidad además de afectar a un amplio grupo de individuos y familias, tiene un impacto negativo sobre el conjunto de la sociedad, incide en la productividad, en el desarrollo del capital humano y va más allá de la persona que la padece, pudiendo imponer una carga adicional a las personas y organizaciones que deben brindar apoyo, y no sólo atención en salud; planteamientos que llevan a la necesidad de definir una política sobre discapacidad y a formular planes específicos como grupo objetivo del sistema de protección social.¹

Para comprender el alcance histórico, social, económico, familiar y personal de la responsabilidad política se hace indispensable establecer claridad en los conceptos.

Promoción y prevención: Conjunto de medidas encaminadas a conocer, sensibilizarse y comprometerse con el autocuidado, cuidado mutuo y del entorno cotidiano, para lograr una cultura que posibilite el desarrollo pleno de las capacidades del ser humano y a identificar y comprometerse en la modificación de las condiciones y factores que impiden o limitan este desarrollo.

Equiparación de oportunidades: Conjunto de medidas orientadas a eliminar las barreras de acceso a oportunidades de orden socioeconómico, cultural, material y espiritual.

Habilitación/rehabilitación: Conjunto de medidas encaminadas al logro de la máxima autonomía personal y al desarrollo de competencias sociales de las personas con discapacidad y sus familias.

Igualmente, se considera que el presente proyecto de ley otorga un marco de principios y orientaciones generales de política y no debe ser específica y puntual en lineamientos técnicos y procedimientos.

Partimos del principio de respeto a los derechos de las personas consagrados en la Constitución Política y en los Tratados y Pactos Internacionales, independiente de su condición, credo, raza, género, por tanto se consideran incluidas las personas con discapacidad.

Para la presente propuesta se consultó a la Consejería Presidencial de Programas Especiales, la Vicepresidencia de la República y al Ministerio de Comunicaciones, y las inquietudes se consolidaron en el presente proyecto de ley, apoyados en el argumento de que la ley actual es muy extensa y con vacíos.

Por lo anterior se consideró pertinente revisar la ley y presentar una propuesta que enmarque los avances conceptuales y normativos y facilite al Estado la formación y ejecución de una política pública en discapacidad.

Honorables congresistas, estoy convencido de la necesidad, urgencia, utilidad y conveniencia del presente proyecto, por eso de antemano agradezco su invaluable apoyo a esta iniciativa, que favorecerá a la población más vulnerable de nuestro país.

Cordialmente,

Gustavo Enrique Sosa Pacheco,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., julio 21 de 2003

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 30 de 2003 Senado, *por medio de la cual se expiden normas que garantizan*

¹ Ver, Bases Políticas en Discapacidad 2003-2006. Documento de trabajo, CPPS, 2003.

el desarrollo de la política de discapacidad en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones para su aplicación, 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 Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
Emilio Otero Dajud.

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA**

Bogotá, D. C., julio 21 de 2003

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,
Germán Vargas Lleras.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
Emilio Otero Dajud.

**SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL**

(artículo 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 21 del mes de julio del año 2003 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 30, con todos y cada uno de

los requisitos constitucionales y legales, por el Senador Gustavo Sosa Pacheco.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

CONTENIDO

Gaceta número 353 - Jueves 24 de julio de 2003
SENADO DE LA REPUBLICA

Pág.

PROYECTOS DE LEY

| | |
|--|----|
| Proyecto de ley número 27 de 2003 Senado, por la cual se reglamenta la financiación de las campañas electorales. | 1 |
| Proyecto de ley número 28 de 2003 Senado, por la cual se reconoce patrimonialmente un daño antijurídico causado por el Estado y se dictan normas en favor de los pensionados y trabajadores afectados por el desconocimiento de la normatividad jurídica del país, con el cierre ilegal de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. | 12 |
| Proyecto de ley número 29 de 2003 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 54 de 1990 y se establecen unos mecanismos ágiles para demostrar la unión marital de hecho y sus efectos patrimoniales entre compañeros permanentes. | 18 |
| Proyecto de ley número 30 de 2003 Senado, por medio de la cual se expiden normas que garantizan el desarrollo de la Política de Discapacidad en el Territorio Nacional y se dictan otras disposiciones para su aplicación. | 20 |