



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 822

Bogotá, D. C., martes 14 de diciembre de 2004

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 169 DE 2004 SENADO

*por medio de la cual se reforma parcialmente el artículo 3º
de la Ley 89 de 1890.*

Honorable Senador:

JUAN FERNANDO CRISTO

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Honorables Senadores:

En cumplimiento del encargo que me hiciera la mesa directiva de la Comisión Primera de rendir informe de ponencia del Proyecto de ley número 169 de 2004 Senado, *por medio de la cual se reforma parcialmente el artículo 3º de la Ley 89 de 1890*, doy cumplimiento a tal encargo así: en primer lugar expondré los antecedentes del proyecto, en segundo lugar haré algunas consideraciones y finalmente presentaré la proposición.

1. Antecedentes del proyecto

El proyecto de ley que se estudia fue presentado por el Senador Eduardo Romo y su objeto es reformar la Ley 89 de 1890, modificando el artículo 3º, relativo al período de los cabildos indígenas, pasándolo de 1 a 2 años.

Justifica el autor su proposición en la importancia de la organización político-administrativa al interior de las comunidades indígenas, la cual gira alrededor del resguardo Indígena, institución que tiene varios elementos, como territorio delimitado, título de propiedad, una comunidad indígena y una organización política interna regida por sus propios usos y costumbres, denominada Cabildo.

Para el autor del proyecto, el período actual de los cabildos de un año, no es suficiente para que los miembros de este cumplan a cabalidad con sus funciones, que son de la mayor importancia, por tratarse del gobierno económico, de la distribución de las tierras y adjudicación de territorios y de la representación legal de las comunidades indígenas, entre otras.

2. Consideraciones.

2.1 Sobre los cabildos indígenas

La Ley 89 de 1890 otorgó a las comunidades Indígenas la facultad de organizarse jurídicamente a través de los Cabildos, y las facultó para

designar autónomamente sus autoridades tradicionales para que ejerzan la representatividad de las comunidades frente al Estado y frente a los particulares.

“El Cabildo se constituye en la autoridad central al interior del resguardo indígena y tiene la categoría de una Entidad Pública Especial, cuyos miembros son Indígenas elegidos y reconocidos por una parcialidad localizada en un territorio determinado, encargado de representar legalmente en su grupo y ejercer las funciones que le atribuye la ley, sus usos y costumbres.”¹

En circular de la División de Asuntos Indígenas en 1998, se estableció que los Cabildos y Autoridades tradicionales Indígenas son entidades públicas de carácter especial, encargados de llevar la representación legal de sus comunidades frente al Estado y frente a los particulares.

Como bien lo señala el autor, para los indígenas el cabildo es la máxima autoridad de la parcialidad. Ni las Juntas de Acción Comunal, ni los Inspectores o Alcaldes ni el Cura ni nadie tiene en la Parcialidad más autoridad que el Cabildo². Las funciones de los cabildos están en el artículo 7º de la ley que analizamos³ y son de la mayor importancia dentro de la organización político-administrativa de las comunidades.

1. Formar y custodiar el censo distribuido por familias, anotando al margen, al fin de cada año, las altas y bajas que haya sufrido.

2. Hacer protocolizar en la Notaría de la Provincia respectiva, dentro de seis meses, contados desde la fecha de la publicación de esta ley, todos los títulos y documentos pertenecientes a la comunidad que gobiernan y custodiar las copias que les expidan, previo el correspondiente, registro.

3. Formar un cuadro, y custodiarlo religiosamente, de las asignaciones de solares del resguardo que el mismo Cabildo haya hecho o hiciere entre las familias de la parcialidad.

4. Distribuir equitativa y prudencialmente, con aprobación del Alcalde del Distrito, para el efecto de elaborar entre los miembros de la comunidad las porciones de resguardos que se mantengan en común, procurando sobre todo que ninguno de los partícipes, casados o mayores de dieciocho años, quede excluido del goce de alguna porción del mismo resguardo.

¹ Proyecto de ley 169 de 2004 Senado.

² Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC. Cartilla de Legislación Indígena, publicada en el año 1983.

³ Artículo 7º de la Ley 89 de 1890.

5. Procurar que cada familia sea respetada en lo posible en la posesión que tenga, sin perjuicio de que se le segregue en beneficio de las demás, cuando sea necesario, la parte excedente que posea.

6. Arrendar por términos que no excedan de tres años los bosques o frutos naturales de estos y los terrenos del resguardo que no estén poseídos por algún indígena; y disponer la inversión que deba darse a los productos de tales arrendamientos.

Para que los contratos puedan llevarse a efecto se necesita la aprobación de la Corporación Municipal del Distrito, la cual procederá con conocimientos de las necesidades y utilidad del arriendo, y tomando todas las precauciones que crea convenientes, y

7. Impedir que ningún indígena venda, arriende o hipoteque porción alguna del resguardo, aunque sea a pretexto de vender las mejoras, que siempre se considerarán accesorias a dichos terrenos.

2.2 Consideraciones de orden constitucional

En varias ocasiones he tenido la oportunidad de destacar el gran avance constitucional que se dio en materia del reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas y étnicas con la Constitución de 1991.

En efecto, la Constitución reconoció el valor inherente a la diversidad cultural, al incluir en el artículo séptimo como uno de los fines esenciales del Estado, el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

Este principio se desarrolla en los artículos 10 (oficialidad local de los dialectos y lenguas de las minorías étnicas); 70 (igualdad entre las culturas); 171 y 176 (participación especial en el Senado y la Cámara de Representantes); 246 (jurisdicción especial indígena); y 286 (configuración de los resguardos indígenas como entidades territoriales con autonomía administrativa y presupuestal y capacidad para ser representadas judicial y extrajudicialmente), entre otros.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional en desarrollo de tales preceptos ha reconocido la importancia de este principio en diferentes sentencias.

Mediante Sentencia T-380 de 1993⁴, la Corte indicó que la comunidad indígena “ha dejado de ser solamente una realidad fáctica y legal para pasar a ser ‘sujeto’ de derechos fundamentales.

También en la Sentencia C-058 de 1994⁵, el principio que obliga el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, fue el fundamento para declarar la constitucionalidad de la ley que exime de la prestación del servicio militar a los miembros de comunidades indígenas que habiten en sus territorios.

Finalmente, en la Sentencia T-377 de 1994⁶, la Corte aclaró que las actividades de brujos, curanderos o chamanes, esta está protegida por el principio de la protección a la diversidad étnica.

Aunque podríamos seguir con el recuento jurisprudencial respecto del reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, debemos señalar que el desarrollo del principio de la diversidad cultural en las normas constitucionales considera que solo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural, por ello la regla para interpretar los preceptos constitucionales es la maximización de la autonomía de las comunidades indígenas.

El reconocimiento de la autonomía es sin lugar a dudas uno de los cambios fundamentales en la configuración del Estado colombiano reconocido como pluriétnico y cultural en la Carta Política, reconocimiento que antes de la Constitución no había sido establecido en el rango constitucional y que por lo tanto no había sido desarrollado en el ámbito legislativo.

Si bien, actualmente están vigentes normas que antes de la Constitución de 1991 regulaban de alguna forma la organización interna de las comunidades indígenas, de ninguna manera podría considerarse que algunas de ellas son legítimas a la luz de los nuevos postulados constitucionales en materia del reconocimiento de la autonomía de las culturas. Baste con observar el título de la norma que hoy pretende modificarse “por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada” para notar lo

desgastado de muchos de los conceptos, que por lo demás, ya han sido superados por nuestra cultura política y jurídica.

Si bien una de las manifestaciones de la autonomía se evidencia con la posibilidad de la elección de los miembros del cabildo, no sería constitucional ni legítimo adelantar la reforma de una ley, en la cual se determinan unos períodos institucionales, ya que son las mismas comunidades indígenas, las que en desarrollo y ejercicio de la autonomía que la Constitución les reconoció, las que deben determinar tales períodos.

Por ello considero que si bien esta iniciativa es importante porque trae al debate legislativo temas importantes de la organización político-administrativa de las comunidades indígenas, y de los postulados constitucionales relacionados con el reconocimiento del Estado colombiano como pluriétnico y multicultural, creo que es inconveniente que una propuesta que pretende incidir en temas absolutamente internos de las comunidades, no puede seguir adelante. Por las anteriores consideraciones rindo ponencia negativa.

3. Proposición

Archívese el Proyecto de ley número 169 de 2004 Senado, *por medio de la cual se reforma parcialmente el artículo 3° de la Ley 89 de 1890.*

Jesús Enrique Piñacué A.,

Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 20 DE 2004 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senador

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente

Senado de la República

Ciudad

En cumplimiento del honroso encargo encomendado a nosotros, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto de la referencia, en los siguientes términos:

1. Introducción

El proyecto que se ha presentado por los Senadores Jairo Clopatofsky, José Renán Trujillo, Hernán Andrade y Claudia Blum a la consideración del Congreso busca definir unos instrumentos de protección patrimonial y social para las personas que son víctimas del secuestro y sus familias.

Según lo explican sus autores, el proyecto surgió a partir de una iniciativa similar presentada por el senador Jairo Clopatofsky en la Legislatura pasada, la cual fue objeto de estudio por un grupo intersectorial en el que participaron representantes de la Vicepresidencia de la República –Programa Presidencial contra la Extorsión y el Secuestro–, el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Hacienda, de la Protección Social, Educación y Defensa, Fondelibertad, la DIAN, Red de Solidaridad Social, Fundación País Libre, Fundación Nueva Esperanza y los congresistas que presentaron la iniciativa, entre otros.

El proyecto plantea una serie de medidas para evitar situaciones injustas que afectan hoy a los colombianos secuestrados y sus familias, agravando su padecimiento, tales como el cobro de obligaciones a cargo del secuestrado, la desprotección en materia de seguridad social de las familias, la falta de claridad frente al pago de salarios, la pérdida de derechos por el vencimiento de términos procesales judiciales o administrativos que no pudo cumplir la persona retenida, entre otros. Se trata de problemas que surgen por vacíos legales que para casos específicos han tenido que ser resueltos por vía judicial, y que por el impacto que generan deben ser previstos por la ley de manera general.

⁴ M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ M. P. Alejandro Martínez Caballero.

⁶ M. P. Jorge Arango Mejía.

2. Antecedentes

2.1 Cifras sobre la incidencia del secuestro en Colombia

En la Comisión Primera del Senado se presentaron algunas de las cifras relativas al delito del secuestro en Colombia, su ocurrencia y las características de sus víctimas. De acuerdo con un estudio elaborado por la Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación –el cual fue anexado al proyecto original que estudiamos–, entre los años 1996 y 2003 se reportaron 21.078 secuestros, así:

Año	Número de Casos
1996	1.092
1997	1.672
1998	3.023
1999	3.349
2000	3.706
2001	3.050
2002	2.986
2003	2.200

Fuente: Fondelibertad - DNP.

Para el año 2004, la información del Ministerio de Defensa suministrada durante una citación de información desarrollada en la Comisión Primera del Senado el número de secuestros ha seguido una tendencia decreciente. Mientras en el período enero-agosto de 2003 se registraron 1.592 casos, en el mismo período en 2004 se presentaron 901, lo que significó una disminución del 43%. De acuerdo con información de la página electrónica del Ministerio de Defensa los casos de secuestro extorsivo disminuyeron en 52,7% al pasar de 1.120 casos, entre enero y agosto de 2003, a 530 casos en el 2004; y el número de víctimas de secuestros en retenes ilegales pasaron de 251 a 75, un 70,1% menos.

En cuanto a la ocupación de los secuestrados, en el período 1996-2003, se tiene que el 25,4% de los casos corresponden a la categoría de empleados (dependientes); el 29,2% a la categoría de independientes; el 13,7% son personas a las que no aplica la categoría de ocupación –entre ellas se incluye a menores de edad, estudiantes y amas de casa–; y el 31,7% son casos sin información laboral.

Estas personas trabajaban principalmente para el sector privado (el 41,7%) y el resto en el sector público (12,7%). Los otros casos son, como se mencionó arriba, las personas sin ocupación reportada (31,8%) o los que no aplican a la clasificación (13,7%). Es importante anotar que de la población que se identificó como perteneciente al sector privado (41,7%), el 70% trabajaban en condición de independientes y el 29,9% como empleados.

Otra clasificación del DNP concluye que el 12,5% de los secuestrados han sido comerciantes, el 13,1% se han definido como profesionales, el 9,9% menores de edad, el 5,3% servidores públicos, el 4,9% políticos, el 4,6% miembros de la fuerza pública.

Los autores de este delito entre 1996 y 2003 han sido principalmente las FARC (29,2% de los casos), el ELN (24,3%), la delincuencia común (13,9%), las autodefensas (5,5%) y el resto corresponden a casos sin establecer o con otros responsables.

Según los lugares de ocurrencia, los departamentos más afectados en este período fueron en su orden: Antioquia (18,8%), Cesar (9,3%), Valle (6,4%), Santander (6,1%) y Cundinamarca (5,0%).

De acuerdo con el mismo estudio, el mayor porcentaje de la población secuestrada estuvo entre los 25 y 55 años (19,6%), seguidos por los menores de 18 años (9,9%), las personas mayores de 56 años (5,5%) y las de 18 a 24 años (4,2%). Del resto de casos no se tuvo información. El 81,2% de las víctimas fueron hombres, y el 18,8% mujeres. Por estado civil, la mayoría fueron personas casadas (58,8%), solteros fueron el 25,9%, y en unión libre el 8,7%.

En cuanto al tiempo de cautiverio, la mayoría de casos (57,1%) permanecieron retenidos menos de un mes. De uno a 12 meses estuvo el 17,4% de los casos. Entre 1 y 5 años estuvo el 20,6% de los casos. Y más de 5 años el 4,9%.

2.2 Antecedentes legales y jurisprudenciales

En el área de protección a las víctimas y sus familias, aunque existen algunas regulaciones legales que incluyen protección en materia de salarios, los más significativos avances en el campo de la protección a secuestrados y familias han resultado de decisiones judiciales sobre demandas individuales en las que se han desarrollado algunas interpretaciones que han buscado armonizar normas legales que no se refieren ni general, ni explícitamente, al secuestro.

Algunos antecedentes relacionados directamente con el contenido de la iniciativa que nos correspondió estudiar, se pueden resumir así:

– Sobre el pago de salarios hay varios antecedentes que incluyen sentencias de la Corte Constitucional, decretos legislativos que tuvieron corta vigencia y algunas normas legales, que han coincidido en establecer que los empleadores deben continuar con el pago de salarios u honorarios del trabajador secuestrado, hasta que se produzca la liberación o se compruebe la muerte, excepto en casos en que se presenten circunstancias de terminación del vínculo laboral, en las que el pago solo continúa si se presentan determinadas condiciones. Entre los antecedentes de los cuales se puede derivar la mencionada regla, se pueden destacar la Ley 282 de 1996, su Decreto Reglamentario (1923 de 1996), y las Sentencias T-015 de 1995 y C-400 de 2003.

– En los fallos de la Corte en materia laboral y los relativos a las obligaciones financieras de los secuestrados, la autorización de beneficios a la familia de secuestrados se ha enmarcado en la realización del principio de solidaridad social y del deber estatal de proteger la vida y la dignidad. Según el alto tribunal, la interrupción del pago de salarios representa además un riesgo para los derechos de sus familiares, cuya subsistencia se puede ver menoscabada al no garantizarse el derecho al mínimo vital para estas personas. Debido a lo cual, frente a delitos como el secuestro que comprometen la integridad de instituciones sociales tan importantes como la familia, la labor del Estado no se puede circunscribir exclusivamente al ámbito represivo sino que debe extenderse hacia la protección de las personas afectadas indirectamente por la comisión del delito.

Otra noción que se encuentra también en la jurisprudencia reseñada anota que el secuestro no constituye bajo ninguna óptica un verdadero incumplimiento atribuible al empleado.

– En cuanto a la imposibilidad física que tiene el deudor secuestrado de cumplir con obligaciones financieras adquiridas con anterioridad a la ocurrencia del delito, ni el ordenamiento civil ni el comercial consagran normas específicas que sean claramente aplicables.

Por eso, la jurisprudencia y la interpretación de diversas preceptivas legales ha tenido que utilizarse para llenar el vacío normativo. Por medio de la interpretación de normas como los artículos 1604 y 1616 del Código Civil, el artículo 65 de la Ley 45 de 1990, y partiendo de la concepción jurisprudencial del secuestro como caso fortuito o fuerza mayor, se ha logrado que entidades financieras acepten, en algunos casos, la ocurrencia del secuestro como causal eximente de responsabilidad civil contractual, con la consiguiente exoneración de pago de intereses moratorios y suspensión de cobros judiciales. En este campo, las disposiciones de las sentencias han establecido que la obligación de pagar las cuotas vencidas durante el tiempo del secuestro, no es exigible, y que el pago de las cuotas vencidas tampoco resulta exigible durante cierto término posterior a la liberación, requerido para la recuperación integral del secuestrado y su readaptación a la vida social.

– En relación los términos procesales que afectan a un secuestrado, la Ley 282 de 1996 consagra su suspensión únicamente en la etapa de juzgamiento de procesos penales en los que el secuestrado sea el sindicado. En la ley civil no se contempla que la condición de secuestrado constituya causal de interrupción o suspensión de términos en los procesos, aunque en algunos pronunciamientos sobre casos particulares la Corte Constitucional (Sentencia T-1012/99) y la Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Civil, enero 23 de 2003) han considerado precedente que, para proteger el derecho a la defensa, se pueda solicitar al juez una aplicación analógica al artículo 172 del Código de Procedimiento Civil que permite suspender el proceso por el término de tres años.

– En materia tributaria, no existe legislación específica para el caso del secuestro, y algunas situaciones han tenido que ser protegidas por la vía de tutelas que han permitido considerar la fuerza mayor o caso fortuito como causal que justifica la presentación de declaraciones extemporáneas.

– En cuanto a la administración de los bienes del secuestrado, se aplica de manera general el régimen de curaduría consagrado en la legislación civil, y de forma especial las reglas definidas para la curaduría en el caso particular del secuestro en la Ley 282 de 1996.

Deben mencionarse otras normas que han tocado de alguna forma el tema. La Ley 418 de 1997 modificada por la Ley 782 de 2002 ofrece algunas posibilidades de protección a las personas que han sido víctimas de secuestro en el marco del conflicto armado interno que vive Colombia. Estas personas pueden acceder a la ayuda humanitaria de emergencia, a la asistencia humanitaria para familias de personas fallecidas o incapacitadas permanentemente en virtud de un secuestro relacionado con el conflicto, y a programas de crédito a víctimas de la violencia. Sin embargo, este apoyo solo cubre a quienes son víctimas de secuestros motivados por móviles ideológicos o políticos.

De otra parte, a nivel territorial, el Concejo de Bogotá aprobó el Acuerdo 124 de 2004, mediante el cual se concedieron algunas exenciones –con un término máximo de 10 años– a las personas víctimas de secuestro y desaparición forzada, por concepto del pago de impuestos como el predial unificado, el impuesto sobre vehículos automotores y el impuesto de industria y comercio del régimen simplificado. En relación con la presentación de declaraciones de impuestos distritales por parte del secuestrado o desaparecido, el acuerdo determinó que estas solo tendrán que presentarse a partir del período gravable siguiente a aquel en que la persona recobre su libertad.

3. El proyecto de ley

El ordenamiento jurídico contempla, además de normas de seguridad social aplicables a personas en condición desfavorable sustentadas en el principio de solidaridad, diversos sistemas de beneficios y protección a poblaciones vulnerables y afectadas en su mínimo vital. Tal es el caso de víctimas de desastres naturales, del conflicto armado o de la comisión de algunos hechos punibles como el desplazamiento forzado (Ley 387 de 1997) y la desaparición forzada (Ley 589 de 2000), entre otras.

En el caso del secuestro, estamos ante una situación en la que no se pueden activar las medidas correspondientes a los eventos de muerte o los de incapacidad –hasta tanto esas situaciones no se produzcan–, y en la que existen vacíos legales en materia de protección patrimonial y social para las víctimas y sus familias, que hoy deben acudir casi exclusivamente a instancias judiciales cada que sus derechos se ven vulnerados. El objetivo principal de este proyecto es el de llenar esos vacíos, frente a los problemas más frecuentes que padecen las víctimas del secuestro y sus familias.

El proyecto de ley tiene tres objetivos:

- Definir mecanismos viables y eficaces que protejan en lo patrimonial y social a las personas víctimas de secuestro.

- Establecer una norma que cuente con reglas claras de control que aseguren que quienes accedan a tales beneficios sean realmente las personas secuestradas y sus familias. Al respecto, consideramos que el proyecto contiene importantes herramientas que permiten bloquear a quienes fraudulentamente pretendan obtener los beneficios que aquí se contemplan –por la vía de autosequestros, por ejemplo–.

- Y debe ser una ley que se enmarque en la Política Nacional de Lucha contra el Secuestro definida por la Presidencia de la República, de tal forma que no sea una norma que estimule la ocurrencia del secuestro en el país o que facilite a los criminales lograr el propósito perseguido por medio de esa execrable conducta.

Los temas del proyecto de ley se resumen así:

• Título I: Sistema de protección a las víctimas del secuestro

– El Capítulo 1º define en dos artículos el objeto de la ley y los destinatarios de los instrumentos de protección previstos en el proyecto.

– El Capítulo 2º establece en los artículos 3º al 9º los mecanismos de acceso al sistema de protección y las medidas de control. Contienen los

requisitos incluidos para garantizar que el sistema cubra realmente a las personas secuestradas y a sus familias y que impida que se presenten conductas fraudulentas de personas que quieran acceder a los beneficios.

• Título II: Instrumentos de protección a las víctimas del secuestro y sus familias.

Consta de cuatro capítulos así:

– El Capítulo I contiene artículos con disposiciones en el campo de las obligaciones civiles.

– El Capítulo II contiene las disposiciones sobre el pago de salarios, honorarios y prestaciones sociales de los secuestrados. Este tema ha sido regulado en forma imprecisa e incompleta por la ley y es importante que una norma del mismo nivel asuma una regulación más integral, que permita superar la necesidad de que los jueces constitucionales deban estar determinando en cada caso específico el alcance de esta posibilidad.

– El Capítulo III define algunos instrumentos de protección en materia de salud y educación.

– El Capítulo IV contempla normas en el campo tributario. Frente al tema impositivo y presupuestal del proyecto, el Ministerio de Hacienda en sus respuestas a la citación que hiciera la Comisión Primera el martes 7 de septiembre de 2004 (sesión en la que se excusó, pero envió respuestas escritas) apoyó integralmente las normas de la iniciativa. A la presente ponencia se anexa la comunicación del Ministro.

• Título III: Sanciones.

– Este título está integrado en cuatro artículos la pérdida inmediata del derecho a acceder a los beneficios para quien ingrese al sistema de protección a las víctimas del secuestro o se mantenga en él, de forma fraudulenta; establece las sanciones administrativas que podrá imponer la Superintendencia Bancaria a las entidades que están bajo su vigilancia y que incumplan con las obligaciones legales aquí definidas; establece que los empleadores que incumplan las obligaciones definidas en esta ley se harán acreedores a las sanciones previstas en el Código Sustantivo Laboral; y define la aplicación de sanciones disciplinarias a servidores públicos que no acaten las disposiciones de esta ley estableciéndose que esa actuación se considerará causal de mala conducta.

• Título IV: Otras disposiciones.

– Los artículos finales del proyecto incluyen normas sobre el proceso de declaración de ausencia y la designación del curador de bienes del secuestrado (se trata de una reforma al artículo 23 de la Ley 282 de 1996); sobre la aplicación de los instrumentos de protección previstos en la ley hacia el futuro y también para beneficio de las personas que se encuentren secuestradas en la actualidad y de quienes habiendo recobrado la libertad se encuentren dentro de los términos contemplados para acceder a alguno de los beneficios posteriores al secuestro definidos en la misma.

– Y el último artículo establece la vigencia de la ley.

4. El debate en Comisión Primera

En el marco del estudio de este proyecto, los ponentes y autores del mismo citamos a la Comisión Primera a los Ministros de Defensa y de Hacienda y al Director de la Red de Solidaridad Social, e invitamos al Vicepresidente de la República o a su delegado, en su calidad de Supervisor del Programa Presidencial contra la Extorsión y el Secuestro, para una sesión de información en relación con las actividades que viene desarrollando el Estado en materia de protección y atención a víctimas del secuestro, y para conocer su opinión frente al proyecto que nos ocupa.

Posteriormente rendimos nuestra ponencia para primer debate, la cual fue estudiada y debatida en la Comisión Primera en la sesión del 28 de septiembre de 2004.

Después del debate general, el articulado del proyecto fue aprobado inicialmente tal como venía en la ponencia, excepto los artículos 1º, 10, 16, 18 y 28 frente a los cuales hubo un debate amplio sobre su alcance y efectos.

En la discusión se aprobaron proposiciones aditivas y modificativas en los artículos 1º y 16 del proyecto, que quedaron tal como aparecen en el texto aprobado en Comisión Primera.

Frente al artículo 1º, se presentó una proposición aditiva que fue aprobada, que incluyó en el texto del artículo el aparte que aparece subrayado:

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer, en virtud del principio de solidaridad social y del cumplimiento de los deberes del Estado consagrados en la Constitución Política, un sistema de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, los requisitos y procedimientos para su aplicación, sus instrumentos jurídicos, sus destinatarios, y los agentes encargados de su ejecución y control.

Frente al artículo 16, se presentó un debate en relación con el alcance del pago de salarios a servidores públicos y frente al tema de la estabilidad laboral. Al respecto se aprobó la siguiente proposición:

Proposición

Suprimase en el numeral 3 del artículo 16 la expresión: “Que el secuestrado cumpla la edad de retiro forzoso, o el cumplimiento del período constitucional o legal del cargo”.

Suprimase el párrafo 3º del mismo artículo.

Y en el párrafo 1º del artículo 16 sustitúyase la expresión “6 meses” por la de “un año”.

Esta proposición fue aprobada con la advertencia de que debía estudiarse el tema para el segundo debate para revisar una sentencia de la Corte Constitucional relativa al tema laboral, y evaluar los límites que ha establecido esa corporación frente a la continuidad del pago de salarios a servidores públicos que cumplen su período legal o constitucional del cargo.

Los demás artículos (10, 18 y 28) fueron aprobados tal como se presentaron en el informe de ponencia para primer debate.

Aprobado el proyecto, la Mesa Directiva de la Comisión Primera designó una subcomisión accidental para que estudiara los artículos 1º, 10, 16, 18 y 28 y presentara recomendaciones a los ponentes, para ser incluidas en la ponencia para segundo debate del proyecto. La subcomisión quedó integrada por los mismos ponentes y por los Senadores Mario Uribe Escobar, Héctor Helí Rojas y Carlos Holguín.

5. Pliego de modificaciones y recomendaciones de la Comisión Accidental

Para la ponencia de segundo debate, los suscritos Senadores recomendamos a la plenaria adoptar las modificaciones planteadas por la subcomisión accidental que estudió el texto aprobado, y que pueden resumirse de la siguiente forma:

• Artículo 10

Frente a este artículo la discusión en la Comisión giró frente al efecto de la declaración legal del secuestro como fuerza mayor o caso fortuito, y la necesidad de precisar este tema, e indicar frente a quién y en qué situaciones se predica, para evitar efectos imprevisibles en otros campos distintos de los incluidos en la ley.

Al respecto, se anota que la declaración del secuestro como caso fortuito o fuerza mayor no es nueva en el país, y en diversas sentencias de la misma Corte Constitucional se ha realizado tal declaración, que procede de acuerdo con la definición general de fuerza mayor contenida en la legislación civil. El único efecto de su inclusión en esta ley sería el de evitar a las familias que deban recurrir a una declaración judicial para que se considere que se está ante una situación de fuerza mayor o caso fortuito cuando ocurre un secuestro.

Sin embargo, ante la inquietud de que la enunciación general de este artículo pueda crear confusión sobre el alcance de ese caso fortuito consideramos que debe mantenerse este artículo pero especificando que la fuerza mayor aquí definida opera solo para el secuestrado, ya que son sus obligaciones y sus derechos los que se busca afectar o proteger en virtud de esta ley; y para que exista todavía mayor precisión sobre el alcance de tal fuerza mayor se propone incluir una expresión que vincule esta declaratoria legal de la fuerza mayor a los efectos previstos en el mismo proyecto. De este modo, la redacción de este artículo debería quedar así:

“Artículo 10. Secuestro como fuerza mayor o caso fortuito. Todo secuestro se tendrá como causal constitutiva de fuerza mayor o caso fortuito para el secuestrado. Se presumirá sin necesidad de declaratoria judicial que la privación de libertad en tal circunstancia reviste las características de imprevisibilidad y de irresistibilidad. Tal presunción

sin declaratoria judicial procederá exclusivamente para los efectos patrimoniales y sociales definidos en esta ley en beneficio de la víctima de secuestro.

Parágrafo. *Para los efectos aquí previstos se entiende que el deudor secuestrado no se hace responsable del caso fortuito. Cualquier estipulación en contrario se tendrá por no escrita”.*

• Artículo 15

Se propone la exclusión del artículo 15 del proyecto relativo al término para ejercer las acciones rescisorias motivadas por secuestro como fuerza que vicia el consentimiento. Aunque no era tema de análisis por parte de la subcomisión, en el debate surgieron dudas por el impacto que podría tener la interpretación de una norma como esta frente a las transacciones comerciales que realizan los familiares de un secuestrado. Por esta razón se recomienda su exclusión del proyecto, y dejar que las autoridades judiciales civiles en cada caso concreto definan si el secuestro opera como fuerza que vicia el consentimiento, y el término que tienen los afectados para iniciar sus acciones rescisorias de contratos.

• Artículo 16

En este artículo quedó pendiente por resolver el tema de la situación de los servidores públicos a quienes se les vence el período constitucional o legal del cargo. Al respecto se pidió a los miembros de la subcomisión estudiar la sentencia de la Corte que se refirió al tema para evaluar las razones de la recomendación de su sentencia.

En la Sentencia referida (C-400 de 2003) el aparte correspondiente dice:

“Con todo, debe quedar claro que el derecho del trabajador no genera para el empleador una obligación a perpetuidad e irredimible pues ella se mantiene hasta tanto se cumpla una condición resolutoria pues, sea cual fuere el tiempo de privación de la libertad, la propia ley impone como límite la obtención de la libertad.

Además, concurren otras causas de extinción de la obligación como la muerte del secuestrado o desaparecido o la declaratoria de presunción de muerte por desaparición. Frente a otras circunstancias la obligación también se extingue, tal como ocurre con el cumplimiento del período constitucional o legal o el cumplimiento del término en los contratos a término fijo. Sin embargo, en estos últimos eventos la autoridad judicial que conoce del proceso, previa ponderación de todos los elementos de juicio a su alcance, puede determinar la viabilidad de la continuidad en el pago de los salarios u honorarios hasta tanto se produzca la libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta del secuestrado o desaparecido, si infiere que entre el desempeño del trabajador como servidor público o particular y las causas del secuestro o la desaparición existe un vínculo inescindible. Consecuente con tal alcance son los enunciados normativos formulados por el legislador, la adecuación de las reglas de derecho en ellos contenidas a los parámetros constitucionales emprendida por la Corte y la teleología de esas disposiciones”.

En este aparte se entiende que la Corte no considera que puedan generarse obligaciones irredimibles para los empleadores y que en las regulaciones relacionadas con la continuidad del pago de salarios deben considerarse las condiciones resolutorias de los vínculos laborales.

Sin embargo, existe una excepción incluida por la Corte, en el sentido de autorizar la continuidad en el pago cuando pueda establecerse que la persona fue secuestrada en razón o con ocasión del cargo que desempeñaba. Excepción que puede entenderse justificada como quiera que se enmarca dentro de una exigencia constitucional de solidaridad del empleador particular o del cumplimiento de los deberes del Estado frente a personas ante las cuales, si bien en estricto sentido jurídico ya no tendría por qué generárseles una obligación como empleadores –por haberse vencido un período o un término fijo–, se les podría exigir un compromiso solidario o un deber de responsabilidad ya que se habría presentado en otras personas una situación de debilidad manifiesta motivada en el ejercicio de una función que estaba al servicio de ese empleador.

La propuesta de la ponencia para primer debate reproducía la apreciación de la Corte frente a situaciones en las que no operaría la causal de extinción de la obligación del empleador relativa al vencimiento

del período constitucional o legal del cargo, o al cumplimiento del término fijo de un contrato. Sin embargo, la Comisión aprobó una reforma al artículo, que implica que para los servidores públicos vinculados por un período legal o constitucional, en todos los casos de secuestro (estén estos vinculados inescidiblemente al desempeño del cargo o no) se les mantiene la continuidad del pago de salarios al vencimiento de este período, hasta que se produzca la liberación o la muerte (real o presunta).

Frente a esta decisión política se generan otros efectos. En primer lugar, representa una situación de desigualdad entre los servidores públicos con una vinculación temporal (determinada por un período constitucional o legal) y los trabajadores particulares que tienen un contrato a término fijo (y que se podrían encontrar por ende en una situación análoga). Al respecto, la misma Sentencia C-400 contenía las siguientes consideraciones:

“En consecuencia, la Corte no observa ninguna razón que justifique suministrar una protección disminuida a la familia de un secuestrado o desaparecido que sea trabajador particular respecto de la familia de un secuestrado o desaparecido que se desenvuelva como servidor público pues tanto en este caso como en aquel el contenido de injusticia de los delitos es el mismo y también es equivalente la demanda de protección de las familias de las víctimas. Por lo tanto, el legislador no puede establecer un tratamiento diferente entre servidores públicos y trabajadores particulares pues, con miras a la delineación de tal institución, el elemento fundamental no es el estatus ni la clase de vínculo laboral sino la condición de privado injustamente de la libertad.

Privilegiar a los servidores públicos secuestrados o desaparecidos forzosamente sobre los trabajadores particulares víctimas de los mismos delitos plantea una concepción ya superada del acceso a la función pública, concepción según la cual no se accede a ella para servir sino para ser servido, no para comprometerse de forma activa con la realización de los fines estatales sino para adquirir unos privilegios que no están al alcance de aquellos que no pueden vincularse a la administración.

...

... Al hacerlo se consagra un tratamiento discriminatorio que no guarda correspondencia con el marco de protección planteado por la institución pues ya no solo protege la seguridad social y el mínimo vital de las familias de tales trabajadores afectados por tales delitos sino que se brinda una protección especial derivada de la sola condición de servidor público”.

Es muy probable que si el Legislador toma la decisión de establecer que para los servidores públicos de período se les debe seguir pagando salario hasta su liberación o muerte, independientemente de la razón del secuestro y del vencimiento del período, se podría estar generando un trato privilegiado que no tiene sustento constitucional. Pero tampoco es claro que una decisión similar aplicable para los particulares resulte conveniente. Si se autorizara que en todos los casos de secuestro, se deba continuar pagando un salario independientemente de la duración pactada para la vinculación laboral, se estaría desconociendo abiertamente las intenciones y voluntades pactadas en un contrato laboral que tenía unas expectativas definidas de duración. Y además podría generar un estímulo para las conductas de autosequestro que el proyecto ha tratado de evitar en todo sentido. Aquí, si se autoriza seguir pagando salarios cuando haya contratos a término fijo, sin ninguna restricción, el mensaje que se generaría entre algunas personas podría ser el de una ley que genera inseguridad jurídica para los empleadores y que crearía una oportunidad para abusar de un mecanismo de beneficio salarial que debe ante todo regirse por reglas de razonabilidad y equilibrio.

Después de evaluar el tema, la subcomisión recomienda mantener el espíritu del pronunciamiento de la Corte Constitucional y definir en cambio claramente que la autoridad judicial que hará tal declaratoria de inescindibilidad es el fiscal o alguno de los jueces que intervienen en el proceso, para que quede explícito quién hace la declaratoria y no se entienda que es una declaración que pudiera dilatarse en el tiempo. Esta posibilidad establecida en la ley es un avance en materia de solidaridad frente a los secuestrados.

Adicionalmente, al examinarse el tema del período mínimo de estabilidad laboral que la Comisión decidió ampliar en un año, debemos anotar que este período también puede resultar excesivo frente a secuestros de muy corta duración (debe recordarse que la mayor parte de secuestros duran menos de un mes) y puede también convertirse en un mensaje de incentivo a conductas de autosequestro que se quieren evitar. Así las cosas, la propuesta de la subcomisión que acogemos en esta ponencia es la de incluir una regla análoga a las situaciones de obligaciones contractuales y financieras, en las que el rango de congelación posterior de la obligación es variable dependiendo de la duración del secuestro.

Finalmente, en este artículo se incluyen en un párrafo 4º algunos temas relativos a los miembros de la Fuerza Pública que habían quedado pendientes de redacción en el primer debate, a la espera de una respuesta que el Ministro de Defensa frente a interrogantes planteados en relación con la continuidad de pagos salarios y el régimen de ascensos aplicables a militares y policías.

Con base en las anteriores consideraciones proponemos que el texto del artículo 16 (que pasa a ser el 15 del pliego al eliminarse el artículo 15 aprobado en la Comisión Primera) quede así:

“Artículo 15. Pago de salarios, honorarios y prestaciones sociales del secuestrado. *El empleador deberá continuar pagando el salario, y prestaciones sociales a que tenga derecho el secuestrado al momento de ocurrencia del secuestro, ajustados de acuerdo con los aumentos legalmente exigibles. También deberá continuar este pago en el caso de servidores públicos que no devenguen salarios sino honorarios. Dicho pago deberá realizarse al curador provisional o definitivo de bienes a que hace referencia el artículo 27 de la presente ley. Este pago se efectuará desde el día en que el trabajador, sea este particular o servidor público, haya sido privado de la libertad y hasta cuando se produzca una de las siguientes condiciones:*

1. En el caso de trabajador con contrato laboral a término indefinido, hasta cuando se produzca su libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta.

2. En el caso de trabajador con contrato laboral a término fijo, hasta el vencimiento del contrato, o hasta cuando se produzca su libertad o se compruebe la muerte o se declare la muerte presunta si alguno de estos hechos se produce con anterioridad a la fecha de terminación del contrato.

*3. En el caso de servidor público hasta cuando se produzca su libertad, o alguna de las siguientes circunstancias: que se compruebe su muerte o se declare la muerte presunta **o el cumplimiento del período constitucional o legal del cargo.***

4. El cumplimiento de la edad y los requisitos para obtener la pensión, caso en el cual corresponde al curador iniciar los trámites para solicitar su pago.

No podrá reconocerse un pago de salario u honorarios superior a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, excepto en aquellos casos de secuestro ocurridos con anterioridad a la expedición de esta ley en los que se mantendrán las condiciones laborales previamente establecidas.

El empleador deberá continuar pagando las prestaciones sociales del secuestrado, atendiendo a las reglas de pago señaladas en los numerales 1 al 4, así como también los aportes al sistema de seguridad social integral.

Parágrafo 1º. *Al secuestrado con contrato laboral vigente al momento que recobre su libertad, se le deberá garantizar un período de estabilidad laboral **durante un período equivalente a la duración del secuestro, que en todo caso no exceda un año,** contado a partir del momento que se produzca su libertad. Igual tratamiento tendrán los servidores públicos, salvo que el secuestrado cumpla la edad de retiro forzoso, o que se cumpla el período constitucional o legal del cargo. También se exceptúan de este beneficio a las demás personas que cumplan con la edad y requisitos para obtener pensión, tal como lo dispone el numeral 4 de este artículo. Lo anterior no obsta para que, si llegare a ser necesario, durante el período de estabilidad laboral se dé aplicación a las causales legales de terminación del vínculo laboral por justa causa o tenga lugar la remoción del cargo con ocasión del incumplimiento de los regímenes disciplinario, fiscal o penal según el caso.*

Parágrafo 2º. *Por regla general, el curador provisional o definitivo de bienes deberá destinar en forma prioritaria los dineros que reciba en virtud de lo dispuesto en este artículo, para atender las necesidades de las personas dependientes económicamente del secuestrado.*

Parágrafo 3º. *En el evento contemplado en el numeral 2 de este artículo y en el caso del cumplimiento del período constitucional o legal del cargo en el caso de servidores públicos, el fiscal o el juez competente podrán determinar la continuidad en el pago de los salarios u honorarios más allá del vencimiento del contrato o del período correspondiente, y hasta tanto se produzca la libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta del secuestrado, si al ponderar los elementos de juicio a su alcance, infiere que entre el desempeño del trabajador como servidor público o particular y las causas del secuestro existe un vínculo inescindible.*

Parágrafo 4º. *Los miembros de la Fuerza Pública secuestrados mantendrán su sueldo básico asignado y un promedio de los haberes devengados durante los últimos tres (3) meses. El tiempo que duren privados de su libertad será contabilizado como tiempo de servicios. Los miembros de la Fuerza Pública secuestrados serán ascendidos cuando cumplan el tiempo reglamentario. Al cónyuge y los hijos de los miembros de la Fuerza Pública secuestrados, se les reconocerán los derechos adquiridos en materia de salud, educación y servicios sociales”.*

6. Proposición

De acuerdo con las anteriores consideraciones nos permitimos proponer a los honorables Senadores.

Dese segundo debate al Proyecto de ley número 20 de 2004 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones, de acuerdo con el pliego de modificaciones adjunto.

Rafael Pardo Rueda, Claudia Blum de Barberi, Nelson Figueroa Villamil, Senadores de la República.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 20 DE 2004 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

SISTEMA DE PROTECCION A LAS VICTIMAS DEL SECUESTRO

CAPITULO I

Objeto y definiciones

Artículo 1º. Igual al aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Artículo 2º. Igual al aprobado en la Comisión Primera del Senado.

CAPITULO II

Mecanismos de acceso al sistema de protección y medidas de control

Artículo 3º. Igual al aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Artículo 4º. Igual al aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Artículo 5º. Igual al aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Artículo 6º. Igual al aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Artículo 7º. Igual al aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Artículo 8º. Igual al aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Artículo 9º. Igual al aprobado en la Comisión Primera del Senado.

TITULO II

INSTRUMENTOS DE PROTECCION A LAS VICTIMAS DEL SECUESTRO Y SUS FAMILIAS

CAPITULO I

El secuestro como causal eximente de responsabilidad civil

Artículo 10. *Secuestro como fuerza mayor o caso fortuito.* Todo secuestro se tendrá como causal constitutiva de fuerza mayor o caso

fortuito **para el secuestrado.** Se presumirá sin necesidad de declaratoria judicial que la privación de libertad en tal circunstancia reviste las características de imprevisibilidad y de irresistibilidad. **Tal presunción sin declaratoria judicial procederá exclusivamente para los efectos patrimoniales y sociales definidos en esta ley en beneficio de la víctima de secuestro.**

Parágrafo. Para los efectos aquí previstos se entiende que el deudor secuestrado no se hace responsable del caso fortuito. Cualquier estipulación en contrario se tendrá por no escrita.”

Artículo 11. Igual al aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Artículo 12. Igual al aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Artículo 13. Igual al aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Artículo 14. Igual al aprobado en la Comisión Primera del Senado.

CAPITULO II

Pago de salarios, honorarios, prestaciones sociales y pensiones del secuestrado

Artículo 15. Pago de salarios, honorarios y prestaciones sociales del secuestrado. El empleador deberá continuar pagando el salario, y prestaciones sociales a que tenga derecho el secuestrado al momento de ocurrencia del secuestro, ajustados de acuerdo con los aumentos legalmente exigibles. También deberá continuar este pago en el caso de servidores públicos que no devenguen salarios sino honorarios. Dicho pago deberá realizarse al curador provisional o definitivo de bienes a que hace referencia el artículo 27 de la presente ley. Este pago se efectuará desde el día en que el trabajador, sea este particular o servidor público, haya sido privado de la libertad y hasta cuando se produzca una de las siguientes condiciones:

1. En el caso de trabajador con contrato laboral a término indefinido, hasta cuando se produzca su libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta.

2. En el caso de trabajador con contrato laboral a término fijo, hasta el vencimiento del contrato, o hasta cuando se produzca su libertad o se compruebe la muerte o se declare la muerte presunta si alguno de estos hechos se produce con anterioridad a la fecha de terminación del contrato.

3. En el caso de servidor público hasta cuando se produzca su libertad, o alguna de las siguientes circunstancias: Que se compruebe su muerte o se declare la muerte presunta **o el cumplimiento del período constitucional o legal del cargo.**

4. El cumplimiento de la edad y los requisitos para obtener la pensión, caso en el cual corresponde al curador iniciar los trámites para solicitar su pago.

No podrá reconocerse un pago de salario u honorarios superior a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, excepto en aquellos casos de secuestro ocurridos con anterioridad a la expedición de esta ley en los que se mantendrán las condiciones laborales previamente establecidas.

El empleador deberá continuar pagando las prestaciones sociales del secuestrado, atendiendo a las reglas de pago señaladas en los numerales 1 al 4, así como también los aportes al sistema de seguridad social integral.

Parágrafo 1º. Al secuestrado con contrato laboral vigente al momento que recobre su libertad, se le deberá garantizar un período de estabilidad laboral **durante un período equivalente a la duración del secuestro, que en todo caso no exceda un año,** contado a partir del momento que se produzca su libertad. Igual tratamiento tendrán los servidores públicos, salvo que el secuestrado cumpla la edad de retiro forzoso, o que se cumpla el período constitucional o legal del cargo. También se exceptúan de este beneficio a las demás personas que cumplan con la edad y requisitos para obtener pensión, tal como lo dispone el numeral 4 de este artículo. Lo anterior no obsta para que, si llegare a ser necesario, durante el período de estabilidad laboral se dé aplicación a las causales legales de terminación del vínculo laboral por justa causa o tenga lugar la remoción del cargo con ocasión del incumplimiento de los regímenes disciplinario, fiscal o penal según el caso.

Parágrafo 2°. Por regla general, el curador provisional o definitivo de bienes deberá destinar en forma prioritaria los dineros que reciba en virtud de lo dispuesto en este artículo, para atender las necesidades de las personas dependientes económicamente del secuestrado.

Parágrafo 3°. En el evento contemplado en el numeral 2 de este artículo y en el caso del cumplimiento del período constitucional o legal del cargo en el caso de servidores públicos, el fiscal o el juez competente podrán determinar la continuidad en el pago de los salarios u honorarios más allá del vencimiento del contrato o del período correspondiente, y hasta tanto se produzca la libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta del secuestrado, si al ponderar los elementos de juicio a su alcance, infiere que entre el desempeño del trabajador como servidor público o particular y las causas del secuestro existe un vínculo inescindible.

Parágrafo 4°. Los miembros de la Fuerza Pública secuestrados mantendrán su sueldo básico asignado y un promedio de los haberes devengados durante los últimos tres (3) meses. El tiempo que duren privados de su libertad será contabilizado como tiempo de servicios. Los miembros de la Fuerza Pública secuestrados serán ascendidos cuando cumplan el tiempo reglamentario. Al cónyuge y los hijos de los miembros de la Fuerza Pública secuestrados, se les reconocerán los derechos adquiridos en materia de salud, educación y servicios sociales.

Artículo 16. Igual al artículo 17 aprobado en la Comisión Primera del Senado.

CAPITULO III

Instrumentos de protección en materia de salud y educación

Artículo 17. Igual al artículo 18 aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Artículo 18. Igual al artículo 19 aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Artículo 19. Igual al artículo 20 aprobado en la Comisión Primera del Senado.

CAPITULO IV

Aspectos tributarios

Artículo 20. Igual al artículo 21 aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Artículo 21. Igual al artículo 22 aprobado en la Comisión Primera del Senado.

TITULO III

SANCIONES

Artículo 22. Igual al artículo 23 aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Artículo 23. Igual al artículo 24 aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Artículo 24. Igual al artículo 25 aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Artículo 25. Igual al artículo 26 aprobado en la Comisión Primera del Senado.

TITULO IV

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 26. Igual al artículo 27 aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Artículo 27. Igual al artículo 28 aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Artículo 28. Igual al artículo 29 aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Rafael Pardo Rueda, Senador de la República (Ponente Coordinador); *Claudia Blum de Barberi*, *Nelson Figueroa Villamil*, Senadores de la República Ponentes.

INFORME DE LA COMISION ACCIDENTAL DESIGNADA PARA ESTUDIAR ALGUNOS ARTICULOS DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 20 DE 2004

por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senador

JUAN FERNANDO CRISTO

Presidente Comisión Primera

Ciudad.

Los suscritos integrantes de la comisión accidental creada para estudiar algunos artículos del Proyecto de ley número 20 de 2004, procedemos a rendir nuestro informe de recomendaciones para la ponencia de segundo debate.

La comisión accidental en mención fue creada para estudiar los artículos 1°, 10, 16, 18 y 28. Frente a cada artículo planteamos las siguientes consideraciones:

• Artículo 1°

El texto aprobado en la Comisión para este artículo fue el siguiente:

“**Artículo 1°. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto establecer, en virtud del principio de solidaridad social y del cumplimiento de los deberes del Estado consagrados en la Constitución Política, un sistema de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, los requisitos y procedimientos para su aplicación, sus instrumentos jurídicos, sus destinatarios, y los agentes encargados de su ejecución y control”.

En este artículo la Comisión adicionó el texto de la ponencia para primer debate con la expresión “y del cumplimiento de los deberes del Estado”, propuesta por el senador Andrés González. De este modo se subsanó la inquietud que surgió en la discusión en la Comisión relativa a otro sustento que debe tener el proyecto, que debe fundamentarse no sólo en la solidaridad social, sino en el cumplimiento de los deberes del Estado. En consecuencia no tenemos ninguna recomendación de modificación adicional frente a este artículo.

• Artículo 10

El texto aprobado para este artículo fue el siguiente:

“**Artículo 10. Secuestro como fuerza mayor o caso fortuito.** Todo secuestro se tendrá como causal constitutiva de fuerza mayor o caso fortuito. Se presumirá sin necesidad de declaratoria judicial que la privación de libertad en tal circunstancia reviste las características de imprevisibilidad y de irresistibilidad.

Parágrafo. Para los efectos aquí previstos se entiende que el deudor secuestrado no se hace responsable del caso fortuito. Cualquier estipulación en contrario se tendrá por no escrita”.

Frente a este artículo la discusión en la Comisión giró frente a varios tópicos, a saber:

¿Cuál es el efecto de la declaración legal del secuestro como fuerza mayor o caso fortuito? ¿Se podrían abrir las puertas a efectos imprevisibles en otros campos distintos a los incluidos en la ley? ¿El caso fortuito se predica de quién y para qué?

Al respecto, se dejó claro que la declaración del secuestro como caso fortuito o fuerza mayor no es nueva en el país, y en diversas sentencias de la misma Corte Constitucional se ha realizado tal declaración, que procede de acuerdo con la definición general de fuerza mayor contenida en la legislación civil. El único efecto de su inclusión en esta ley sería el de evitar a las familias que deban recurrir a una declaración judicial para que se considere que se está ante una situación de fuerza mayor o caso fortuito cuando ocurre un secuestro.

En cuanto a los efectos de esta declaratoria legal, el objetivo del proyecto es que se circunscriba inicialmente a los temas incluidos en el mismo proyecto en los artículos subsiguientes que se refieren a temas como la congelación de obligaciones dinerarias y no dinerarias, las tributarias, de los plazos para hacer efectivos algunos derechos, entre otros temas.

Sin embargo, subsiste la inquietud de que la enunciación general de este artículo pueda crear confusión sobre el alcance de ese caso fortuito,

esto es, la respuesta a la pregunta de para quién y para qué se considera que opera el caso fortuito o la fuerza mayor.

Así las cosas, consideramos que debe mantenerse este artículo pero especificando que la fuerza mayor aquí definida opera sólo para el secuestrado, ya que son sus obligaciones y sus derechos los que se busca afectar o proteger en virtud de esta ley; y para que exista todavía mayor precisión sobre el alcance de tal fuerza mayor se debería incluir una expresión que vincule esta declaratoria legal de la fuerza mayor a los efectos previstos en el mismo proyecto. De este modo, la redacción de este artículo debería quedar así:

“Artículo 10. Secuestro como fuerza mayor o caso fortuito. Todo secuestro se tendrá como causal constitutiva de fuerza mayor o caso fortuito **para el secuestrado**. Se presumirá sin necesidad de declaratoria judicial que la privación de libertad en tal circunstancia reviste las características de imprevisibilidad y de irresistibilidad. **Tal presunción sin declaratoria judicial procederá exclusivamente para los efectos patrimoniales y sociales definidos en esta ley en beneficio de la víctima de secuestro.**

Parágrafo. Para los efectos aquí previstos se entiende que el deudor secuestrado no se hace responsable del caso fortuito. Cualquier estipulación en contrario se tendrá por no escrita”.

• **Artículo 16**

En este artículo la Comisión aprobó el siguiente texto:

“Artículo 16. Pago de salarios, honorarios y prestaciones sociales del secuestrado. El empleador deberá continuar pagando el salario, y prestaciones sociales a que tenga derecho el secuestrado al momento de ocurrencia del secuestro, ajustados de acuerdo con los aumentos legalmente exigibles. También deberá continuar este pago en el caso de servidores públicos que no devenguen salarios sino honorarios. Dicho pago deberá realizarse al curador provisional o definitivo de bienes a que hace referencia el artículo 27 de la presente ley. Este pago se efectuará desde el día en que el trabajador, sea este particular o servidor público, haya sido privado de la libertad y hasta cuando se produzca una de las siguientes condiciones:

1. En el caso de trabajador con contrato laboral a término indefinido, hasta cuando se produzca su libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta.

2. En el caso de trabajador con contrato laboral a término fijo, hasta el vencimiento del contrato, o hasta cuando se produzca su libertad o se compruebe la muerte o se declare la muerte presunta si alguno de estos hechos se produce con anterioridad a la fecha de terminación del contrato.

3. En el caso de servidor público hasta cuando se produzca su libertad, o alguna de las siguientes circunstancias: Que se compruebe su muerte o se declare la muerte presunta.

4. El cumplimiento de la edad y los requisitos para obtener la pensión, caso en el cual corresponde al curador iniciar los trámites para solicitar su pago.

No podrá reconocerse un pago de salario u honorarios superior a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, excepto en aquellos casos de secuestro ocurridos con anterioridad a la expedición de esta ley en los que se mantendrán las condiciones laborales previamente establecidas.

El empleador deberá continuar pagando las prestaciones sociales del secuestrado, atendiendo a las reglas de pago señaladas en los numerales 1 al 4, así como también los aportes al sistema de seguridad social integral.

Parágrafo 1º. Al secuestrado con contrato laboral vigente al momento que recobre su libertad, se le deberá garantizar un período de estabilidad laboral mínimo de un año, contados a partir del momento que se produzca su libertad. Igual tratamiento tendrán los servidores públicos, salvo que el secuestrado cumpla la edad de retiro forzoso, o que se cumpla el período constitucional o legal del cargo. También se exceptúan de este beneficio a las demás personas que cumplan con la edad y requisitos para obtener pensión, tal como lo dispone el numeral 4 de este artículo. Lo anterior no obsta para que, si llegare a ser necesario, durante el período

de estabilidad laboral se dé aplicación a las causales legales de terminación del vínculo laboral por justa causa o tenga lugar la remoción del cargo con ocasión del incumplimiento de los regímenes disciplinario, fiscal o penal según el caso.

Parágrafo 2º. Por regla general, el curador provisional o definitivo de bienes deberá destinar en forma prioritaria los dineros que reciba en virtud de lo dispuesto en este artículo, para atender las necesidades de las personas dependientes económicamente del secuestrado”.

En este artículo quedó pendiente por resolver el tema de la situación de los servidores públicos a quienes se les vence el período constitucional o legal del cargo. Al respecto la ponencia proponía que en estos casos, al igual que en los de contrato laboral a término fijo, sólo se continuara el pago de salarios si había una relación de causalidad inescindible entre el desempeño del cargo y la ocurrencia del secuestro. Esto recogía un pronunciamiento de la Corte Constitucional (Sentencia C-400 de 2003). Sin embargo, la comisión evaluó un posible tratamiento desigual entre los servidores públicos con período fijo a quienes sólo se continúa el pago si existe tal relación de causalidad entre el secuestro y el desempeño del cargo, y los servidores públicos de período indefinido a quienes se continúa el pago hasta su liberación o muerte, independientemente de si se trató de un secuestro motivado por razones ajenas al cargo.

Al respecto, se pidió a los miembros de la subcomisión estudiar la sentencia de la Corte que se refirió al tema para evaluar las razones de la recomendación de su sentencia.

En la Sentencia referida (C-400 de 2003) el aparte correspondiente dice:

“Con todo, debe quedar claro que el derecho del trabajador no genera para el empleador una obligación a perpetuidad e irredimible pues ella se mantiene hasta tanto se cumpla una condición resolutoria pues, sea cual fuere el tiempo de privación de la libertad, la propia ley impone como límite la obtención de la libertad.

Además, concurren otras causas de extinción de la obligación como la muerte del secuestrado o desaparecido o la declaratoria de presunción de muerte por desaparición. Frente a otras circunstancias la obligación también se extingue, tal como ocurre con el cumplimiento del período constitucional o legal o el cumplimiento del término en los contratos a término fijo. Sin embargo, en estos últimos eventos la autoridad judicial que conoce del proceso, previa ponderación de todos los elementos de juicio a su alcance, puede determinar la viabilidad de la continuidad en el pago de los salarios u honorarios hasta tanto se produzca la libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta del secuestrado o desaparecido, si infiere que entre el desempeño del trabajador como servidor público o particular y las causas del secuestro o la desaparición existe un vínculo inescindible. Consecuente con tal alcance son los enunciados normativos formulados por el legislador, la adecuación de las reglas de derecho en ellos contenidas a los parámetros constitucionales emprendida por la Corte y la teleología de esas disposiciones”.

En este aparte se entiende que la Corte no considera que puedan generarse obligaciones irredimibles para los empleadores y que en las regulaciones relacionadas con la continuidad del pago de salarios deben considerarse las condiciones resolutorias de los vínculos laborales. Existen situaciones de tipo general, e incluso particular –como la edad de retiro forzoso en el caso del servicio público– que pueden determinar la terminación de una relación laboral.

De hecho, la excepción incluida por la Corte, en el sentido de autorizar la continuidad en el pago cuando pueda establecerse que la persona fue secuestrada en razón o con ocasión del cargo que desempeñaba ya es en sí misma una excepción frente a las condiciones resolutorias de la relación laboral. Excepción que puede entenderse justificada como quiera que se enmarca dentro de una exigencia constitucional de solidaridad o del cumplimiento de los deberes del Estado frente a personas ante las cuales, si bien en estricto sentido jurídico ya no tendría por qué generárseles mantener una obligación como empleadores –por haberse vencido un período o un término fijo–, se les podría exigir un compromiso solidario o un deber de responsabilidad ya que se habría presentado en otras

personas una situación de debilidad manifiesta motivada en el ejercicio de una función que estaba al servicio de ese empleador.

Se entiende entonces que la propuesta de la ponencia reproducía la apreciación de la Corte frente a situaciones en las que no operaría la causal de extinción de la obligación del empleador relativa al vencimiento del período constitucional o legal del cargo, o al cumplimiento del término fijo de un contrato. Sin embargo, la Comisión aprobó una reforma al artículo, que implica que para los servidores públicos vinculados por un período legal o constitucional, en todos los casos de secuestro (estén estos vinculados inescindiblemente al desempeño del cargo o no) se les mantiene la continuidad del pago de salarios al vencimiento de este período, hasta que se produzca la liberación o la muerte (real o presunta). Frente a una decisión política de tal naturaleza, deben evaluarse otros efectos.

En primer lugar tendría que examinarse si se está creando una situación de desigualdad entre los servidores públicos con una vinculación temporal (determinada por un período constitucional o legal) y los trabajadores particulares que tienen un contrato a término fijo (y que se podrían encontrar por ende en una situación análoga).

Al respecto, la misma Sentencia C-400 contenía las siguientes consideraciones:

“En consecuencia, la Corte no observa ninguna razón que justifique suministrar una protección disminuida a la familia de un secuestrado o desaparecido que sea trabajador particular respecto de la familia de un secuestrado o desaparecido que se desenvuelva como servidor público pues tanto en este caso como en aquel el contenido de injusticia de los delitos es el mismo y también es equivalente la demanda de protección de las familias de las víctimas. Por lo tanto, el legislador no puede establecer un tratamiento diferente entre servidores públicos y trabajadores particulares pues, con miras a la delineación de tal institución, el elemento fundamental no es el estatus ni la clase de vínculo laboral sino la condición de privado injustamente de la libertad.

Privilegiar a los servidores públicos secuestrados o desaparecidos forzosamente sobre los trabajadores particulares víctimas de los mismos delitos plantea una concepción ya superada del acceso a la función pública, concepción según la cual no se accede a ella para servir sino para ser servido, no para comprometerse de forma activa con la realización de los fines estatales sino para adquirir unos privilegios que no están al alcance de aquellos que no pueden vincularse a la administración.

44. En suma, es cierto que existen diferencias entre los servidores públicos y los trabajadores particulares. No obstante, en el evento de haber sido secuestrados o desaparecidos forzosamente, el hecho que estos no guarden un vínculo con el Estado no tiene por qué generar una protección disminuida en materia de derecho a la continuidad en el pago del salario u honorarios. Al hacerlo se consagra un tratamiento discriminatorio que no guarda correspondencia con el marco de protección planteado por la institución pues ya no solo protege la seguridad social y el mínimo vital de las familias de tales trabajadores afectados por tales delitos sino que se brinda una protección especial derivada de la sola condición de servidor público.

Estas consideraciones permiten arribar a la solución del segundo problema jurídico planteado: El tratamiento diferente que en materia de pago de salarios u honorarios dan los enunciados normativos demandados a los trabajadores particulares que han sido desaparecidos forzosamente o secuestrados en relación con el dado a los servidores públicos que se encuentran en las mismas condiciones es contrario a la Carta. Ello es así porque para ese tratamiento diferente se valora negativamente la ausencia de un elemento de diferenciación arbitrario que desborda el fundamento de la institución y que vulnera el mandato superior de igualdad en la formulación del derecho consagrado en el artículo 13 constitucional”.

Es muy probable que si el legislador toma la decisión de establecer que para los servidores públicos de período se les debe seguir pagando salario hasta su liberación o muerte, independientemente de la razón del secuestro y del vencimiento del período, se podría estar generando un trato privilegiado que no tiene sustento constitucional. Pero tampoco es claro

que una decisión similar aplicable para los particulares resulte conveniente. Si se autorizara que en todos los casos de secuestro, se deba continuar pagando un salario independientemente de la duración pactada para la vinculación laboral, se estaría desconociendo abiertamente las intenciones y voluntades pactadas en un contrato laboral que tenía unas expectativas definidas de duración. Y además podría generar un estímulo para las conductas de autosecuestro que el proyecto ha tratado de evitar en todo sentido. Aquí, si se autoriza seguir pagando salarios cuando haya contratos a término fijo, sin ninguna restricción, el mensaje que se generaría entre algunas personas podría ser el de una ley que genera inseguridad jurídica para los empleadores y que crearía una oportunidad para abusar de un mecanismo de beneficio salarial que debe ante todo regirse por reglas de razonabilidad y equilibrio.

Después de evaluar el tema, tendría que reconsiderarse la decisión adoptada por la Comisión de suprimir el tema de la continuidad restringida en el pago en situaciones de terminación de la vinculación laboral, para volver a incluirlo, y mejor considerar que se diga claramente que la autoridad judicial que hará tal declaratoria de inescindibilidad es el fiscal o alguno de los jueces que intervienen en el proceso, para que quede explícito quién hace la declaratoria. Ya esta posibilidad establecida en la ley es un avance en materia de solidaridad frente a los secuestrados. Y se elimina en todo caso la mención a la edad de retiro forzoso del servidor público, tema que se regirá de acuerdo con las leyes y normas del servicio público que sean aplicables.

Adicionalmente, al examinarse el tema del período mínimo de estabilidad laboral que la Comisión decidió ampliar en un año, debemos anotar que este período también puede resultar excesivo frente a secuestros de muy corta duración (debe recordarse que la mayor parte de secuestros duran menos de un mes) y puede también convertirse en un mensaje de incentivo a conductas de autosecuestro que se quieren evitar. Así las cosas, la propuesta podría ser análoga a las situaciones de obligaciones contractuales y financieras, en las que el rango de congelación posterior de la obligación es variable dependiendo de la duración del secuestro.

- Inclusión de algunos temas relativos a los miembros de la Fuerza Pública: Por sugerencia del ponente Rafael Pardo, recomendamos incluir en la ponencia algunas regulaciones que estaban pendientes de redacción frente a temas laborales de los miembros de la Fuerza Pública, de acuerdo con la respuesta que el Ministerio de Defensa dio a los interrogantes planteados por el coordinador ponente en relación con la continuidad de pagos de salarios, el régimen de ascensos aplicables a militares y policías y los beneficios sociales que hoy cobijan a sus familias.

Con base en las anteriores consideraciones proponemos que el texto del artículo 16 quede así:

“Artículo 16. Pago de salarios, honorarios y prestaciones sociales del secuestrado. El empleador deberá continuar pagando el salario, y prestaciones sociales a que tenga derecho el secuestrado al momento de ocurrencia del secuestro, ajustados de acuerdo con los aumentos legalmente exigibles. También deberá continuar este pago en el caso de servidores públicos que no devenguen salarios sino honorarios. Dicho pago deberá realizarse al curador provisional o definitivo de bienes a que hace referencia el artículo 27 de la presente ley. Este pago se efectuará desde el día en que el trabajador, sea este particular o servidor público, haya sido privado de la libertad y hasta cuando se produzca una de las siguientes condiciones:

1. En el caso de trabajador con contrato laboral a término indefinido, hasta cuando se produzca su libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta.

2. En el caso de trabajador con contrato laboral a término fijo, hasta el vencimiento del contrato, o hasta cuando se produzca su libertad o se compruebe la muerte o se declare la muerte presunta si alguno de estos hechos se produce con anterioridad a la fecha de terminación del contrato.

3. En el caso de servidor público hasta cuando se produzca su libertad, o alguna de las siguientes circunstancias: que se compruebe su muerte o se declare la muerte presunta o el cumplimiento del período constitucional o legal del cargo.

4. El cumplimiento de la edad y los requisitos para obtener la pensión, caso en el cual corresponde al curador iniciar los trámites para solicitar su pago.

No podrá reconocerse un pago de salario u honorarios superior a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, excepto en aquellos casos de secuestro ocurridos con anterioridad a la expedición de esta ley en los que se mantendrán las condiciones laborales previamente establecidas.

El empleador deberá continuar pagando las prestaciones sociales del secuestrado, atendiendo a las reglas de pago señaladas en los numerales 1 al 4, así como también los aportes al sistema de seguridad social integral.

Parágrafo 1°. Al secuestrado con contrato laboral vigente al momento que recobre su libertad, se le deberá garantizar un período de estabilidad laboral **durante un período mínimo equivalente a la duración del secuestro, y máximo de un año**, contado a partir del momento que se produzca su libertad. Igual tratamiento tendrán los servidores públicos, salvo que el secuestrado cumpla la edad de retiro forzoso, o que se cumpla el período constitucional o legal del cargo. También se exceptúan de este beneficio a las demás personas que cumplan con la edad y requisitos para obtener pensión, tal como lo dispone el numeral 4 de este artículo. Lo anterior no obsta para que, si llegare a ser necesario, durante el período de estabilidad laboral se dé aplicación a las causales legales de terminación del vínculo laboral por justa causa o tenga lugar la remoción del cargo con ocasión del incumplimiento de los regímenes disciplinario, fiscal o penal según el caso.

Parágrafo 2°. Por regla general, el curador provisional o definitivo de bienes deberá destinar en forma prioritaria los dineros que reciba en virtud de lo dispuesto en este artículo, para atender las necesidades de las personas dependientes económicamente del secuestrado.

Parágrafo 3°. En el evento contemplado en el numeral 2 de este artículo y en el caso del cumplimiento del período constitucional o legal del cargo en el caso de servidores públicos, **el fiscal o el juez competente** podrán determinar la continuidad en el pago de los salarios u honorarios más allá del vencimiento del contrato o del período correspondiente, y hasta tanto se produzca la libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta del secuestrado, si al ponderar los elementos de juicio a su alcance, infiere que entre el desempeño del trabajador como servidor público o particular y las causas del secuestro existe un vínculo inescindible.

Parágrafo 4°. Los miembros de la Fuerza Pública secuestrados mantendrán su sueldo básico asignado y un promedio de los haberes devengados durante los últimos tres meses. El tiempo que dure privado de su libertad será contabilizado como tiempo de servicios. Los miembros de la Fuerza Pública secuestrados serán ascendidos cuando cumplan el tiempo reglamentario. El cónyuge y los hijos de los miembros de la Fuerza Pública secuestrados, se les reconocerán los derechos adquiridos en materia de salud, educación y servicios sociales”.

• Artículo 18

Frente a este artículo la principal inquietud era la de la continuidad en la afiliación para personas secuestradas, frente a la cual se propuso en el debate que esos costos fueran asumidos directamente por el Ministerio de la Protección Social a través del Fosyga. Sin embargo, se ha considerado que tal como está redactado el artículo ya se incluye a estas personas en diversas posibilidades de afiliación, incluida en último caso su vinculación al régimen subsidiado de seguridad social en salud cuando dice que: “*En todo caso, el gobierno nacional deberá reglamentar los mecanismos y procedimientos para garantizar, dentro del marco de la Ley 100 de 1993 y de sus normas complementarias, el acceso al régimen subsidiado del sistema de seguridad social en salud, a los secuestrados y sus beneficiarios que no puedan mantener su afiliación en el régimen contributivo.*”

Crear un programa especial sólo para secuestrados no parece ser una propuesta conveniente, cuando tales personas pueden incluirse en el régimen subsidiado sin necesidad de constituir excepciones adicionales al sistema de seguridad social, que pueden hacer cada vez más compleja

la aplicación de la legislación existente sobre la materia. Así las cosas recomendamos a los ponentes mantener el texto del artículo tal como fue aprobado en la Comisión.

• Artículo 28

Aquí la principal inquietud manifestada en la Comisión, era la petición de que se asegure que la aplicación de esta norma cobije a los actuales secuestrados y no solo a quienes sean secuestrados hacia el futuro. Al respecto, consideramos que el artículo es suficientemente claro y puede mantenerse tal como fue aprobado:

“**Artículo 28. Aplicación de los instrumentos de protección.** Los instrumentos de protección consagrados en la presente ley serán aplicables a los secuestrados que al momento de entrada en vigencia de la misma se encuentren aún en cautiverio, así como a quienes sean secuestrados a partir de esa fecha. También podrán acceder a los instrumentos de protección aplicables con posterioridad al secuestro aquellas personas que han recobrado la libertad y se encuentren dentro de los términos establecidos por la presente ley para cada uno de dichos instrumentos”.

• Consideraciones adicionales

– **Exclusión del artículo 15 del proyecto relativo al término para ejercer las acciones rescisorias motivadas por secuestro como fuerza que vicia el consentimiento:** Aunque no era tema de análisis por parte de la subcomisión, anotamos que en el debate se surtió una discusión sobre el alcance del artículo 15 del proyecto relativo al término para ejercer las acciones rescisorias motivadas por secuestro como fuerza que vicia el consentimiento. Debido a las dudas surgidas por el impacto que podría tener la interpretación de una norma como esta frente a las transacciones comerciales que realizan los familiares de un secuestrado, hemos decidido recomendar su exclusión del proyecto, y dejar que las autoridades judiciales civiles en cada caso concreto definan si el secuestro opera como fuerza que vicia el consentimiento, y el término que tienen los afectados para iniciar sus acciones rescisorias de contratos.

Rendido en los anteriores términos nuestro informe, nos suscribimos:

Rafael Pardo Rueda (Coordinador); Claudia Blum de Barberi, Nelson Figueroa Villamil, Mario Uribe Escobar, Héctor Helí Rojas, Carlos Holguín Sardi.

TEXTO APROBADO POR LA COMISION PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA PROYECTO DE LEY NUMERO 20 DE 2004 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

SISTEMA DE PROTECCION A LAS VICTIMAS
DEL SECUESTRO

CAPITULO I

Objeto y definiciones

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto establecer, en virtud del principio de solidaridad social y del cumplimiento de los deberes del Estado consagrados en la Constitución Política, un sistema de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, los requisitos y procedimientos para su aplicación, sus instrumentos jurídicos, sus destinatarios, y los agentes encargados de su ejecución y control.

Artículo 2°. *Destinatarios de los instrumentos de protección.* Los instrumentos que esta ley consagra tienen por objeto proteger a la víctima del secuestro, a su familia y a las personas que dependan económicamente del secuestrado. Asimismo, los instrumentos de protección definidos en los Capítulos I y IV del Título II de esta ley tendrán aplicación para el caso de la empresa unipersonal cuyo titular sea una persona secuestrada.

Para los efectos de esta ley, cuando se utilicen las expresiones “secuestrado” y “víctima de secuestro”, se entenderá que se hace referencia a la víctima de un delito de secuestro, según se desprenda del proceso judicial adelantado por la autoridad judicial competente.

CAPITULO II

Mecanismos de acceso al sistema de protección y medidas de control

Artículo 3°. *Acceso al sistema.* Para acceder a los instrumentos de protección previstos en la presente ley, se requerirá:

1. La certificación expedida por la autoridad judicial competente prevista en el artículo 5° de la presente ley.

2. Acreditar la condición de curador provisional o definitivo de los bienes del secuestrado, en los términos de los artículos 5° y 27 de la presente ley.

3. Inscripción en el registro de los beneficiarios que para el efecto llevará la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás atentados contra la Libertad Personal, Conase, o quien haga sus veces.

4. Acreditar ante la Secretaría Técnica del Conase, cuando resulte pertinente, la renovación de la primera certificación expedida por la autoridad judicial competente.

Parágrafo 1°. En el evento que la víctima del secuestro recobre su libertad, podrá solicitar en nombre propio los instrumentos de protección consagrados en la presente ley a los que haya lugar, previo el cumplimiento de lo dispuesto en los numerales 1 y 3 de este artículo.

Parágrafo 2°. Cuando la víctima de secuestro sea empresario(a) de una empresa unipersonal, a la respectiva persona jurídica le serán aplicables las normas definidas en los Capítulos I y IV del Título II de esta ley. Para el efecto, el curador de bienes del secuestrado, además de los requisitos definidos en este artículo, deberá presentar el certificado de la Cámara de Comercio en el que conste la existencia de la empresa unipersonal y que el secuestrado sea el titular de la misma.

Parágrafo 3°. En todo caso, el acceso a los instrumentos de protección supone el cumplimiento del deber constitucional y legal de los interesados de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia.

Parágrafo 4°. El registro de beneficiarios empezará a funcionar a partir de la entrada en vigencia de esta ley bajo la dirección y control de la Secretaría Técnica del Conase. Sin embargo, el Gobierno Nacional reglamentará procedimientos adicionales para permitir la inscripción en el registro bajo un esquema de descentralización territorial, en el que podrán intervenir las autoridades locales, judiciales o con funciones de policía judicial, sin que ello signifique la creación de nuevos cargos o erogaciones para tales entidades, y sin perjuicio de las competencias de la Secretaría Técnica del Conase definidas esta ley.

Artículo 4°. *Operatividad del sistema.* Para efectos de activar el sistema al que hace referencia la presente ley, el interesado deberá obtener la certificación judicial a que hace referencia el artículo 5° siguiente.

Una vez obtenida esta certificación se deberá iniciar el proceso de declaración de ausencia, con el fin de obtener el nombramiento de un curador provisional o definitivo de los bienes del secuestrado.

Adquirida la condición de curador provisional o definitivo de los bienes de la víctima de secuestro, dicho curador solicitará a la Secretaría Técnica del Conase, o quien haga sus veces, su inscripción en el registro único de beneficiarios del sistema de protección a que hace referencia la presente ley. Al momento de la inscripción, el curador deberá informar los instrumentos de esta ley a los cuales está interesado en acceder para su inclusión en el registro único de beneficiarios.

En caso de que la víctima recobre su libertad, podrá solicitar directamente su inscripción en el registro para acceder a los instrumentos de protección aplicables posteriores al secuestro.

Realizado el registro, la Secretaría Técnica del Conase o quien haga sus veces expedirá las constancias que sean necesarias con el propósito de que el curador –provisional o definitivo– o la víctima misma del secuestro puedan iniciar los trámites necesarios ante las entidades competentes para que le sean otorgados los beneficios respectivos.

Artículo 5°. *Certificación judicial.* Para acceder a los instrumentos de protección previstos en la presente ley, la autoridad judicial competente que investiga o que tiene el conocimiento del caso, deberá expedir, a

solicitud del interesado, una certificación por escrito en la que conste que se encuentra en curso una investigación o un proceso judicial por el delito de secuestro.

Esta certificación solo podrá ser expedida si de los elementos materiales probatorios recogidos y asegurados legalmente o de la información obtenida, la autoridad judicial competente pueda inferir razonablemente que la conducta delictiva que se investiga o juzga es la de un presunto delito de secuestro.

Esta certificación solo se expedirá a solicitud de cualquiera de los legitimados para adquirir la condición de curador provisional o definitivo de bienes contemplados en el artículo 27 de la presente ley.

La certificación judicial tendrá una vigencia de tres (3) meses. El interesado deberá solicitar su renovación periódica a efectos de mantener el derecho a acceder a los instrumentos de protección previstos en la presente ley.

Una vez la víctima del secuestro recobre la libertad, estará en la obligación de informar esta novedad a las autoridades judiciales competentes. Dicha obligación recae también en el curador provisional o definitivo de bienes. En todo caso, si llegare a conocimiento de la autoridad judicial competente la liberación de la víctima, esta deberá informar inmediatamente a la Secretaría Técnica del Conase, o quien haga sus veces, para que se haga la anotación respectiva en el registro único de beneficiarios.

Para el acceso a los instrumentos de protección aplicables una vez el secuestrado recobre su libertad, se expedirá una nueva certificación que tendrá validez durante el período contemplado por la ley para la vigencia de los beneficios a los que haya lugar.

Artículo 6°. *Registro único de beneficiarios.* Corresponde a la Secretaría Técnica del Conase, o quien haga sus veces, llevar el registro único de beneficiarios de los instrumentos de protección previstos en la presente ley. Para el ingreso y permanencia en el registro, el interesado deberá dar cumplimiento a los requisitos exigidos en los artículos 3° y 5° de la presente ley.

El registro único de beneficiarios hará parte del Centro Nacional de Datos sobre Secuestro, Extorsión y demás Atentados contra la Libertad Personal, creado por la Ley 282 de 1996.

Artículo 7°. *Medidas de control.* La Secretaría Técnica del Conase, o quien haga sus veces, tendrá a su cargo el control y seguimiento del acceso, permanencia y cancelación del registro único beneficiarios. Para el efecto, podrá realizar cruces de información periódicos con otras entidades públicas o privadas.

Artículo 8°. *Obligación de reportar.* La obligación de los fiscales delegados ante los Gaceta de comunicar de manera inmediata la iniciación de las investigaciones previas e informar sobre el desarrollo de las mismas, prevista en el literal c) del artículo 6° de la Ley 282 de 1996, se hará extensiva a todas las autoridades judiciales competentes que asuman la indagación, investigación o conocimiento del delito de secuestro.

Artículo 9°. *Obligación de reporte en caso del uso indebido de los instrumentos de protección consagrados en esta ley.* Cualquier persona natural o jurídica, o autoridad que tenga conocimiento del uso indebido de los mecanismos consagrados en la presente ley, deberá informar de esta situación a la Secretaría Técnica del Conase o quien haga sus veces, sin perjuicio de la información que deba suministrarse ante la autoridad judicial competente.

TITULO II

INSTRUMENTOS DE PROTECCION A LAS VICTIMAS
DEL SECUESTRO Y SUS FAMILIAS

CAPITULO I

El secuestro como causal eximente de responsabilidad civil

Artículo 10. *Secuestro como fuerza mayor o caso fortuito.* Todo secuestro se tendrá como causal constitutiva de fuerza mayor o caso fortuito. Se presumirá sin necesidad de declaratoria judicial que la privación de libertad en tal circunstancia reviste las características de imprevisibilidad y de irresistibilidad.

Parágrafo. Para los efectos aquí previstos se entiende que el deudor secuestrado no se hace responsable del caso fortuito. Cualquier estipulación en contrario se tendrá por no escrita.

Artículo 11. *Interrupción de plazos y términos de vencimiento de obligaciones dinerarias.* Se interrumpirán para el deudor secuestrado, de pleno derecho y retroactivamente a la fecha en que ocurrió el delito de secuestro, los plazos de vencimiento de todas sus obligaciones dinerarias, tanto civiles como comerciales, que no estén en mora al momento de la ocurrencia del secuestro. Las respectivas interrupciones tendrán efecto durante el tiempo de cautiverio y se mantendrán durante un período adicional igual a este, que no podrá ser en ningún caso superior a un año contado a partir de la fecha en que el deudor recupere su libertad. También cesarán los efectos de las interrupciones desde la fecha en que se establezca la ocurrencia de la muerte real o se declare la muerte presunta del deudor secuestrado.

En consecuencia, los respectivos acreedores no podrán iniciar el cobro prejudicial o judicial de dichas obligaciones, ni contra el deudor principal secuestrado, ni contra sus garantes ni contra sus codeudores no beneficiarios del crédito que tengan la calidad de garantes.

Igual tratamiento tendrán las obligaciones que se deban pagar mediante cuotas periódicas. Si el deudor secuestrado se halla en mora de pagar alguna o algunas de estas, la interrupción de los plazos de vencimiento a que se refiere el presente artículo solo se dará respecto de las cuotas que aún no se encuentren vencidas.

Parágrafo 1°. Durante el período de interrupción definido en este artículo, los acreedores no podrán aplicar cláusulas aceleratorias por la mora en el pago de las cuotas vencidas.

Parágrafo 2°. Una vez el deudor recupere su libertad, este y sus acreedores deberán reestructurar, renegociar o si fuese necesario novar la obligación, en condiciones de viabilidad financiera para dicho deudor, que permitan su recuperación económica.

Parágrafo 3°. Las obligaciones que se encontraren en mora al momento de la ocurrencia del secuestro, podrán gozar del beneficio previsto en el presente artículo, siempre y cuando se pongan al día a la fecha en que el deudor fue privado de su libertad.

Artículo 12. *Interrupción de términos y plazos de obligaciones de hacer y de dar, diferentes a las de contenido dinerario.* Los plazos de las obligaciones de dar diferentes a las de contenido dinerario o de hacer que no se hallen en mora y que tuviera vigentes el deudor secuestrado al momento de la privación de la libertad, se interrumpirán de pleno derecho por el término de tres (3) meses contados a partir de la fecha en que ocurrió el delito de secuestro.

Si transcurridos estos términos, el deudor o contratista no ha recuperado su libertad, o no se ha establecido su muerte, el acreedor podrá perseverar en el contrato que dio origen a la obligación o desistir de él, y en ambos casos sin derecho a indemnización de perjuicios. El acreedor estará obligado a declarar su determinación por escrito, en el título respectivo; en caso de que no lo haga, se presumirá que desistió del contrato.

En caso de que el acreedor desista del contrato, la obligación se extinguirá de pleno derecho y procederán las restituciones mutuas en los términos de los artículos 1544 y 1545 del Código Civil.

Si el acreedor decide perseverar en el contrato, la interrupción de los plazos tendrá efecto durante el tiempo de cautiverio y se mantendrá durante un período adicional igual a este, que no podrá ser en ningún caso superior a un año contado a partir de la fecha en que el deudor recupere su libertad. También cesará el efecto de la interrupción desde la fecha en que se establezca la ocurrencia de la muerte o se declare la muerte presunta del deudor secuestrado.

Estando interrumpidos los plazos de las obligaciones de que trata este artículo, los acreedores no podrán iniciar el cobro judicial de las mismas contra el deudor principal secuestrado, ni contra sus garantes ni sus codeudores que tengan la calidad de garantes.

Artículo 13. *Interrupción de términos y plazos de toda clase.* Durante el tiempo del cautiverio estarán interrumpidos los términos y plazos de toda clase, a favor o en contra del secuestrado, dentro de los cuales debía hacer algo para ejercer un derecho, para no perderlo, o para adquirirlo o recuperarlo.

Lo anterior no obsta para que, cuando las circunstancias lo exijan y con el propósito de proteger los intereses de la persona secuestrada, el curador de bienes, el agente oficioso o cualquier otra figura procesal instituida para estos efectos, pueda ejercer todas las acciones que sean necesarias para garantizar dicha protección.

Artículo 14. *Suspensión de procesos ejecutivos.* Adiciónese el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil con el siguiente inciso:

“Los procesos ejecutivos en contra de una persona secuestrada originados por la mora causada por el cautiverio, y que se encuentren en curso al momento de entrar en vigencia la presente ley, se suspenderán de inmediato, quedando legalmente facultado el curador de bienes del secuestrado para pedir la suspensión al juez competente, para lo cual le bastará presentar el certificado judicial de que trata el artículo 5° de la presente ley y acreditar su calidad de curador, ya sea provisional o definitivo, con la copia auténtica de la providencia judicial que lo designa. Esta suspensión tendrá efecto durante el tiempo de cautiverio y se mantendrá durante un período adicional igual a este, que no podrá ser en ningún caso superior a un año contado a partir de la fecha en que el deudor recupere su libertad. El juez que actúe en contravención de lo aquí estipulado, incurrirá en causal de mala conducta”.

Artículo 15. *Término para ejercer las acciones rescisorias motivadas por secuestro como fuerza que vicia el consentimiento.* Cuando un secuestro se constituya en fuerza que vicia el consentimiento de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil, el término para el ejercicio de la acción rescisoria de actos o contratos viciados por la fuerza al que se refiere el artículo 1750 del mismo Código se establecerá considerando que la violencia cesa el día en que se produzca la libertad del secuestrado o se compruebe su muerte o se declare la muerte presunta. No obstante lo anterior, la acción puede iniciarse antes de ese evento.

CAPITULO II

Pago de salarios, honorarios, prestaciones sociales y pensiones del secuestrado

Artículo 16. *Pago de salarios, honorarios y prestaciones sociales del secuestrado.* El empleador deberá continuar pagando el salario, y prestaciones sociales a que tenga derecho el secuestrado al momento de ocurrencia del secuestro, ajustados de acuerdo con los aumentos legalmente exigibles. También deberá continuar este pago en el caso de servidores públicos que no devenguen salarios sino honorarios. Dicho pago deberá realizarse al curador provisional o definitivo de bienes a que hace referencia el artículo 27 de la presente ley. Este pago se efectuará desde el día en que el trabajador, sea este particular o servidor público, haya sido privado de la libertad y hasta cuando se produzca una de las siguientes condiciones:

1. En el caso de trabajador con contrato laboral a término indefinido, hasta cuando se produzca su libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta.

2. En el caso de trabajador con contrato laboral a término fijo, hasta el vencimiento del contrato, o hasta cuando se produzca su libertad o se compruebe la muerte o se declare la muerte presunta si alguno de estos hechos se produce con anterioridad a la fecha de terminación del contrato.

3. En el caso de servidor público hasta cuando se produzca su libertad, o alguna de las siguientes circunstancias, que se compruebe su muerte o se declare la muerte presunta.

4. El cumplimiento de la edad y los requisitos para obtener la pensión, caso en el cual corresponde al curador iniciar los trámites para solicitar su pago.

No podrá reconocerse un pago de salario u honorarios superior a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, excepto en aquellos casos de secuestro ocurridos con anterioridad a la expedición de esta ley en los que se mantendrán las condiciones laborales previamente establecidas.

El empleador deberá continuar pagando las prestaciones sociales del secuestrado, atendiendo a las reglas de pago señaladas en los numerales 1 al 4, así como también los aportes al sistema de seguridad social integral.

Parágrafo 1°. Al secuestrado con contrato laboral vigente al momento que recobre su libertad, se le deberá garantizar un período de estabilidad laboral mínimo de un año, contados a partir del momento que se produzca su libertad. Igual tratamiento tendrán los servidores públicos, salvo que el secuestrado cumpla la edad de retiro forzoso, o que se cumpla el período constitucional o legal del cargo. También se exceptúan de este beneficio a las demás personas que cumplan con la edad y requisitos para obtener pensión, tal como lo dispone el numeral 4 de este artículo. Lo anterior no obsta para que, si llegare a ser necesario, durante el período de estabilidad laboral se dé aplicación a las causales legales de terminación del vínculo laboral por justa causa o tenga lugar la remoción del cargo con ocasión del incumplimiento de los regímenes disciplinario, fiscal o penal según el caso.

Parágrafo 2°. Por regla general, el curador provisional o definitivo de bienes deberá destinar en forma prioritaria los dineros que reciba en virtud de lo dispuesto en este artículo, para atender las necesidades de las personas dependientes económicamente del secuestrado.

Artículo 17. *Pago de pensión al secuestrado.* Para el caso del secuestrado con derecho al pago de la pensión, el curador provisional o definitivo de bienes recibirá y administrará los dineros respectivos.

Si durante el tiempo de cautiverio un secuestrado adquiriese el derecho a pensión, el curador provisional o definitivo de bienes podrá adelantar todos los trámites necesarios para lograr el reconocimiento y pago de la respectiva pensión.

CAPITULO III

Instrumentos de protección en materia de salud y educación

Artículo 18. *Instrumentos de protección en materia de salud.* Se garantiza al secuestrado y a su núcleo familiar, la protección en materia de salud. Para efectos del acceso a esta protección se deberán observar las siguientes reglas:

1. **Secuestrado con relación laboral a término indefinido al momento del secuestro:** Para el caso del secuestrado que al momento del secuestro tenía vigente una relación laboral a término indefinido, y en el entendido que durante el período de cautiverio y seis meses más el empleador está en la obligación de cumplir con los aportes respectivos al régimen contributivo, se mantendrá el acceso del secuestrado y sus beneficiarios al sistema de seguridad social en salud. Para efectos de garantizar el acceso efectivo de los beneficiarios del secuestrado a dicho sistema, el curador provisional o definitivo de bienes tendrá las mismas facultades que el sistema de seguridad social integral le otorga al trabajador.

2. **Secuestrado con contrato de trabajo a término fijo, que permanece en cautiverio después de haberse vencido el término del contrato:** Para el caso del secuestrado con contrato de trabajo a término fijo que permanece en cautiverio después de haberse vencido el término del contrato y que realizaba aportes al régimen contributivo, el ingreso base de cotización a partir del momento de la terminación del contrato será el mínimo exigido para los trabajadores independientes. El gobierno nacional reglamentará la materia.

3. **Secuestrado independiente:** Para el caso del secuestrado que al momento del cautiverio no tenía vínculo laboral o contractual, el ingreso base de cotización a partir del momento de la privación de la libertad será el mínimo exigido para los trabajadores independientes. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

4. En todo caso, el Gobierno Nacional deberá reglamentar los mecanismos y procedimientos para garantizar, dentro del marco de la Ley 100 de 1993 y de sus normas complementarias, el acceso al régimen subsidiado del sistema de seguridad social en salud, a los secuestrados y sus beneficiarios que no puedan mantener su afiliación en el régimen contributivo.

Parágrafo 1°. Para efectos de los numerales 2, 3 y 4 anteriores corresponderá al curador provisional o definitivo de bienes realizar los aportes respectivos en nombre del secuestrado.

Parágrafo 2°. Se entiende por núcleo familiar lo señalado en el artículo 34 del Decreto 806 de 1998 ó las normas que lo modifiquen.

Artículo 19. *Asistencia psicológica y psiquiátrica.* Sin perjuicio de la asistencia psicológica y psiquiátrica a que tengan derecho el secuestrado y su núcleo familiar por vía del sistema de seguridad social en salud, el Gobierno Nacional a través de la Secretaría Técnica del Conase o la entidad que haga sus veces y/o el Programa Presidencial contra la Extorsión y el Secuestro, podrán promover el desarrollo de programas de asistencia psicológica y psiquiátrica con el ánimo de lograr su recuperación psicosocial. Especial atención merecerán en estos programas los menores que hayan sido víctimas del delito de secuestro.

Para el caso de los miembros de la Fuerza Pública y de los organismos que cumplen funciones de Policía Judicial que sean víctimas del delito de secuestro, sin perjuicio de la aplicación de los regímenes especiales a los cuales están sujetos, corresponderá a la respectiva institución a la cual pertenezcan incluirlos en programas de asistencia psicológica y psiquiátrica con el ánimo de lograr su recuperación psicosocial, así como la de su núcleo familiar. Dicha asistencia se deberá prestar de manera obligatoria por el tiempo que sea necesario.

Este beneficio se extenderá para el personal que al momento del secuestro se encuentre prestando su servicio militar obligatorio.

Artículo 20. *Instrumentos de protección en materia de educación.* Se deberá asegurar la continuidad en el acceso a la educación de los hijos de un secuestrado, menores de edad o los que siendo mayores dependan económicamente de este, en los niveles de preescolar, básica, media y superior. Para el efecto se podrá acceder a uno o más de los siguientes beneficios:

1. **Continuidad de estudios y facilidades de pago en instituciones de carácter público o privado:** Las instituciones educativas de carácter público y privado deberán permitir que los hijos de un secuestrado que adelanten estudios de educación preescolar, básica, media o superior, culminen el año o semestre académico que se encontraren cursando al momento del secuestro. Para el efecto, la respectiva institución educativa deberá ofrecer facilidades de pago en términos económicamente favorables a la familia del estudiante. Los plazos para efectuar el pago podrán extenderse más allá de la fecha de terminación del respectivo período académico, razón por la cual dichos pagos no podrán condicionar la culminación del año o semestre académico que esté cursando el estudiante.

En todo caso, las instituciones educativas públicas y privadas podrán eximir al estudiante, cuando se considere pertinente, del pago de pensiones, matrículas y otros costos educativos.

2. **Cupos en instituciones de carácter público:** Las entidades territoriales certificadas deberán gestionar ante las autoridades o entidades competentes la asignación de cupos en todos los niveles de la educación, en las instituciones educativas de carácter público para los hijos de un secuestrado. En materia de educación superior la gestión de los cupos estará supeditada a la disponibilidad de los mismos, sin perjuicio del cumplimiento de las demás exigencias que de manera general establezca la respectiva institución educativa para el acceso o permanencia en esta.

3. **Prelación en el acceso a créditos del Icetex:** El Icetex deberá dar prelación y facilitar la asignación de créditos educativos a los hijos de un secuestrado, menores de edad o los que siendo mayores dependan económicamente de este.

CAPITULO IV

Aspectos tributarios

Artículo 21. *Suspensión de términos en materia tributaria.* Cuando la presentación de declaraciones tributarias nacionales o territoriales correspondientes al secuestrado y el pago de los valores respectivos, no se realicen mediante agencia oficiosa en los términos previstos en la legislación, se suspenderán de pleno derecho los plazos para declarar y pagar, durante el tiempo de cautiverio y durante un período adicional igual a este, que no podrá ser en ningún caso superior a un año contado a partir de la fecha en que la persona recupere su libertad. La suspensión también cesará cuando se establezca la ocurrencia de la muerte o se declare la muerte presunta del secuestrado.

Cuando se aplique la suspensión definida en el inciso anterior, no se generarán sanciones ni intereses moratorios por las obligaciones tributarias nacionales o territoriales que se causen durante este período. Asimismo, se suspenderán, tanto para el contribuyente como para la administración,

todos los términos que rigen los procedimientos de corrección, información, revisión o sanción, discusión de actos de la administración, solicitud de devoluciones, emplazamientos y los relativos a la extinción de obligaciones tributarias, y cualquiera otro que se derive de la presentación de las declaraciones tributarias.

Durante el mismo período, las autoridades tributarias no podrán iniciar procesos de cobro coactivo, ni juicios ejecutivos, y se interrumpe el término de prescripción de la acción de cobro.

Artículo 22. Los empleadores que paguen salarios, durante el cautiverio, a sus empleados víctimas de secuestro, tendrán derecho a deducir de su renta el 100% de los salarios pagados en el respectivo año, con el cumplimiento de las demás exigencias legales para su deducibilidad.

TITULO III SANCIONES

Artículo 23. *Exclusión del sistema.* El que, en beneficio propio o de un tercero, y para acceder a los instrumentos de protección previstos en la presente ley, ingrese fraudulentamente al sistema de protección a las víctimas del secuestro, o de igual manera se mantenga en el mismo, perderá el derecho a estos, sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes a que hubiere lugar.

Artículo 24. *Sanción administrativa a las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.* Las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria están obligadas a dar cabal cumplimiento a la protección que mediante esta ley se establece a favor de las personas secuestradas que, al momento de la privación de la libertad, tuvieren obligaciones crediticias vigentes. El incumplimiento de este deber legal, además de la ineficacia de la operación efectuada en abierta violación a lo estipulado en el artículo 12 de esta ley, dará lugar a la imposición de sanciones por parte de la Superintendencia Bancaria, a la entidad vigilada respectiva, las cuales podrán consistir en sanciones de multa en los términos de Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las normas que lo adicionen o lo reformen, y si la gravedad de la infracción así lo amerita, a la remoción del funcionario responsable.

Artículo 25. *Sanción a empleadores.* Los empleadores que no den cumplimiento o den cumplimiento parcial a las obligaciones contenidas en el artículo 18 de la presente ley, se harán acreedores a las sanciones previstas en el Código Sustantivo Laboral.

Artículo 26. *Sanción disciplinaria.* El servidor público que no acate las disposiciones de la presente ley u obstaculice o retarde el reconocimiento de los instrumentos de protección consagrados en esta, o los trámites necesarios para el acceso a estos, incurrirá en causal de mala conducta que se valorará y sancionará de conformidad con lo dispuesto en el régimen disciplinario aplicable.

TITULO IV OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 27. El artículo 23 de la Ley 282 de 1996 quedará así:

“Artículo 23. Declaración de ausencia del secuestrado. El proceso de declaración de ausencia de una persona que ha sido víctima de secuestro se adelantará ante el juez de familia del domicilio principal del ausente en cualquier momento después de la ocurrencia del secuestro y hasta antes de la declaratoria de muerte presunta.

“Estarán legitimados para ejercer la curaduría de bienes, en su orden, las siguientes personas: el cónyuge o compañero o compañera permanente, los descendientes incluidos los hijos adoptivos, los ascendientes incluidos los padres adoptantes y los hermanos. En caso de existir varias personas en el mismo orden de prelación, el juez, oídos los parientes, elegirá entre ellas la que le pareciere más apta, y podrá también si lo estima conveniente, elegir más de una y dividir entre ellas las funciones.

“La demanda podrá ser presentada por cualquiera de las personas llamadas a ejercer la curaduría y en ella se incluirá la relación de las demás personas de quienes se tenga noticia sobre su existencia y, que en virtud de lo dispuesto en el presente artículo podrían ejercerla. La declaración se entenderá rendida bajo la gravedad del juramento. A la demanda deberá anexarse la certificación vigente a que hace referencia el artículo 5° de la presente ley. Se podrá actuar directamente sin necesidad de constituir apoderado judicial.

“En el auto admisorio de la demanda se procederá a nombrar curador de bienes provisional a la persona llamada a ejercer el cargo, pero si se rechaza el encargo, o no se presentare ninguna persona legitimada para ejercerlo, o si de común acuerdo todas las personas que tienen vocación jurídica para ejercer la curaduría lo solicitan, el juez podrá encargar la curaduría a una sociedad fiduciaria que previamente haya manifestado su interés en realizar dicha gestión.

“El juez que no se ciña al procedimiento aquí señalado o que de cualquier manera actúe en contravención a lo dispuesto en el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta.

“En lo no previsto en el presente artículo se aplicarán las disposiciones de los Códigos Civil y de Procedimiento Civil”.

Artículo 28. *Aplicación de los instrumentos de protección.* Los instrumentos de protección consagrados en la presente ley serán aplicables a los secuestrados que al momento de entrada en vigencia de la misma se encuentren aún en cautiverio, así como a quienes sean secuestrados a partir de esa fecha. También podrán acceder a los instrumentos de protección aplicables con posterioridad al secuestro aquellas personas que han recobrado la libertad y se encuentren dentro de los términos establecidos por la presente ley para cada uno de dichos instrumentos.

Artículo 29. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el presente Proyecto de ley número 20 de 2004, por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones, según consta en la sesión realizada por la Comisión Primera del Senado el día 28 de septiembre de 2004, Acta número 16.

Ponentes:

Rafael Pardo Rueda, (Coordinador); Claudia Blum de Barberi, Nelson Figueroa Villamil, Senadores de la República.

El Presidente,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

ACTAS DE CONCILIACION

ACTA DE CONCILIACION AL PROYECTO DE LEY NUMERO 044 CAMARA, 175 DE 2004 SENADO

por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 550 de diciembre 30 de 1999.

Doctor

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente Senado de la República

Doctora

ZULEMA JATTIN CORRALES

Presidenta Cámara de Representantes

Referencia: Proyecto de ley número 044 de 2004 Cámara, 175 de 2004 Senado, por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 550 de diciembre 30 de 1999.

De conformidad con la honrosa designación efectuada por ustedes y de acuerdo con el artículo 161 de la Constitución Política, nos permitimos someter por su conducto a consideración de las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia, para cuyo efecto hemos decidido acoger el articulado aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, por las siguientes razones:

1. Teniendo en cuenta que la Comisión Tercera y la Plenaria del Senado de la República y la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes aprobaron el artículo 1° del proyecto de la referencia con el siguiente texto *“prorrógase la vigencia de la Ley 550 de diciembre 30 de 1999 por el término de dos (2) años, contados a partir del 1° de enero de 2005”* tal redacción podría suscitar interpretaciones no compatibles

con el objetivo mismo del proyecto y crear un vacío jurídico en los días de vigencia, en virtud que el artículo 79 de la Ley 550 de 1999 establece “*esta ley regirá durante cinco (5) años, contados a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial, y durante el mismo plazo se aplicará de preferencia sobre cualquier norma legal, incluidas las tributarias, que le sean contrarias*”, y el *Diario Oficial* donde se publicó la ley corresponde al número **43.836** del día 30 de diciembre de 1999. Visto así el texto aprobado traería inconvenientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

Entonces, si se pretende ampliar la vigencia de la Ley 550 de 1999 por dos años más, el término no deberá contarse desde el 1° de enero de 2005, sino desde el 31 de diciembre de 2004, pues podría interpretarse como si a 31 de diciembre de 2004 no existiera ley aplicable a los procesos que se adelantan con base en la Ley 550 del 99, con consecuencias para aquellas empresas que se encontraran para resolver su caso el 31 de diciembre.

2. Como una de las intenciones de la Ley 550 de 1999 es facilitar a las empresas del sector privado y a las entidades territoriales el acceso a recursos frescos y su reestructuración para mantenerse en operación mientras solventan sus deudas, la Plenaria de la Cámara consideró pertinente que las Universidades del Estado, tanto del orden nacional como territoriales, se puedan acoger a la Ley 550 de 1999 cuando así lo consideren necesario, y en tal sentido la plenaria aprobó la proposición que adiciona el inciso 4° al artículo 1° de la Ley 550 de 1999, del siguiente tenor “*esta ley se aplicará igualmente a las universidades estatales del orden nacional o territorial las cuales podrán celebrar por intermedio del rector, previa autorización del Consejo Superior Universitario en ejercicio de la autonomía universitaria, el acuerdo de reestructuración en los términos del Título V de la presente ley. El promotor de los acuerdos de reestructuración que se suscriban con las universidades públicas será el Ministerio de Hacienda y Crédito Público*”.

Hecho el análisis a lo que ha sido el desarrollo de la Ley 550 de 1999 durante su vigencia y el resultado logrado en muchas entidades territoriales que se acogieron a la misma, nos lleva a acoger en el texto de conciliación la proposición aditiva aprobada por la Plenaria de la Cámara por considerarlo como un instrumento de gran importancia para que las Universidades Estatales salgan de la crisis financiera y administrativa que atraviesan muchas de ellas en el país, para de esta manera hacerlas mucho más viables y cumplan de la mejor manera la función educativa superior y social que les ha sido asignadas.

Anexamos el texto conciliado para su publicación, discusión y aprobación por parte de las plenarias.

Cordialmente,
Conciliadores

Senadores:

Juan Manuel Corzo R., Oscar Iván Zuluaga E., Gabriel Zapata C.

Representantes:

Oscar González Grisales, Oscar Darío Pérez P., César Negret Mosquera.

TEXTO DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NUMERO 044 DE 2004 CAMARA, 175 DE 2004 SENADO

por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 550 de diciembre 30 de 1999.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Prorrógase la vigencia de la Ley 550 de diciembre 30 de 1999 por el término de dos (2) años, contados a partir del 31 de diciembre de 2004.

Artículo 2°. Adiciónese el inciso 4° al artículo 1° de la Ley 550 de 1999, del siguiente tenor:

Esta ley se aplicará igualmente a las universidades estatales del orden nacional o territorial las cuales podrán celebrar por intermedio del rector, previa autorización del Consejo Superior Universitario en ejercicio de la autonomía universitaria, el acuerdo de reestructuración en los términos del Título V de la presente ley. El promotor de los acuerdos de reestructuración que se suscriban con las universidades públicas será el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Senadores:

Juan Manuel Corzo R., Oscar Iván Zuluaga E., Gabriel Zapata C.

Representantes:

Oscar González Grisales, Oscar Darío Pérez P., César Negret Mosquera.

C O N T E N I D O

Gaceta número 822 - Martes 14 de diciembre de 2004
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 169 de 2004 Cámara, por medio de la cual se reforma parcialmente el artículo 3° de la Ley 89 de 1890.	1
Ponencia para segundo debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 20 de 2004 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones.	2
Informe de la Comisión Accidental designada para estudiar algunos artículos del Proyecto de ley número 20 de 2004, por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones.	8
ACTAS DE CONCILIACION	
Acta de conciliación y texto conciliado al Proyecto de ley número 044 Cámara, 175 de 2004 Senado, por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 550 de diciembre 30 de 1999.	15