



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123 - 9066

AÑO IX - Nº 337

Bogotá, D. C., viernes 18 de agosto de 2000

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUELENRIQUEZROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINOLIZCANORIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 65 DE 2000 SENADO

por medio de la cual se aclara la Ley 134 de 1994.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. EL artículo 5° de la Ley 134 quedará así: *Referendo aprobatorio*. Un referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.

Artículo 2°. El artículo 32 de la Ley 134 quedará así: *Respaldo para la convocatoria*. Un número de ciudadanos no menor al diez por ciento del censo electoral nacional, departamental, municipal, distrital o local, según el caso, podrá solicitar ante el Registrador del Estado Civil correspondiente la convocatoria de un referendo para la aprobación de un proyecto de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local de iniciativa popular que sea negado por la corporación respectiva o vencido el plazo de que trata el artículo 163 de la Constitución Política, o solicitar la derogatoria total o parcial de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales. Esta disposición no se aplicará a la ley de convocatoria de un referendo que tenga por objeto reformar la Constitución.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga las que le sean contrarias.

Eduardo Arango Piñeres, Carlos Corssi Otálora,
Senadores de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El debate público suscitado a raíz de la presentación del proyecto de referendo por parte del Gobierno Nacional, ha originado interpretaciones absolutamente contradictorias por falta de claridad de la Ley 134 de 1994, especialmente en sus artículos 5° y 32, pues mientras para algunos exégetas dichos artículos autorizan el referendo aprobatorio para la reforma de la Carta por la vía de la apelación al constituyente primario contra la ley que niega la convocatoria a un referendo constitucional, al tenor de lo dispuesto en el artículo 33 de la mencionada ley, para otros la Constitución Política no autoriza tal recurso de apelación. La confusión ha sido tal, que el propio Consejo Nacional Electoral, mediante respuesta a una consulta de la Comisión de Vigilancia del Organismo Electoral, se

negó a pronunciarse sobre el particular y, en cambio, manifestó que resolvería caso por caso.

La consulta formulada por la comisión en referencia versó sobre la viabilidad de un referendo para resolver la situación de los deudores del UPAC.

Las consecuencias de esta confusión han tenido en vilo a la opinión pública por falta de claridad en las normas mencionadas, frente a unos textos constitucionales de absoluta transparencia, como son los artículos 377 y 378 de la Carta.

Eduardo Arango Piñeres, Carlos Corssi Otálora, Senadores de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2000

Señor Presidente;

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 65 de 2000 Senado, "por medio de la cual se aclara la Ley 134 de 1994", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2000

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

Cúmplase.

El Presidente,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PROYECTO DE LEY NUMERO 66 DE 2000 SENADO

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

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

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

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

Para efectos de los límites máximos a los gastos permitidos para cada campaña electoral así como para su reposición, sólo se tendrán en cuenta los efectuados durante el término antes previsto, a excepción de los señalados en el literal h) y en el parágrafo 2 del artículo 10 de esta ley.

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

Parágrafo 3. Los movimientos y partidos con personería jurídica sólo podrán otorgar un aval para elección unipersonal. Para cuerpos colegiados, el número máximo de listas de candidatos avaladas por un mismo partido o movimiento con personería jurídica, será del 50% del número total de curules de la respectiva corporación. Cada una de estas listas podrá tener un número plural ilimitado de candidatos.

Artículo 3°. *Fuentes de financiación.* Para la financiación de sus campañas electorales, los partidos, movimientos y grupos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos, podrán acudir a las siguientes fuentes de financiación:

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

Artículo 4°. *Régimen de los recursos.* Para el desarrollo de sus actividades, las campañas electorales no podrán actuar ni recibir recursos, por conducto de fundaciones, asociaciones, corporaciones o sociedades de cualquier tipo, a menos que para el desarrollo de sus actividades la campaña electoral se organice bajo alguna de esas estructuras organizativas.

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

Las contribuciones en especie que se realicen para la financiación de una campaña electoral deberán ser cuantificadas por el gerente de la campaña de acuerdo con su valor comercial y contabilizadas en los mismos términos para todos los efectos legales.

Los recursos provenientes de las fuentes de financiación definidas en el artículo 3° se recibirán y administrarán a través de una cuenta única nacional abierta por el gerente de la campaña en una entidad financiera. La Superintendencia Bancaria establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia de los movimientos de dichas cuentas.

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

1. Presidente, 40.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes si la campaña concluye en la primera vuelta, o hasta 60.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes si comprende las dos vueltas.

2. Senadores de la República: 1.350 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

3. Representante: 800 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

4. Gobernadores y diputados:

4.1 En departamentos con censo electoral superior al millón (1.000.000) de electores, los candidatos no podrán invertir suma que sobrepase los 1.350 salarios mínimos legales mensuales vigentes para gobernador, y los 235 salarios mínimos legales mensuales vigentes por lista de candidatos a la asamblea.

4.2 En departamentos con censo electoral comprendido entre quinientos mil un (500.001) y un millón (1.000.000) de electores, los candidatos no podrán invertir suma que sobrepase los 875 salarios mínimos legales mensuales vigentes para gobernador y 175 salarios mínimos legales mensuales vigentes por lista de candidatos a la asamblea.

4.3 En departamentos con censo electoral comprendido entre los cien mil un (100.001) y quinientos mil (500.000) electores, los candidatos no podrán invertir suma que sobrepase los 640 salarios mínimos legales mensuales vigentes para gobernador y 120 salarios mínimos legales mensuales vigentes por lista de candidatos a la asamblea.

4.4 En departamentos con censo electoral igual o inferior a los cien mil (100.000) electores, los candidatos no podrán invertir suma que sobrepase los 450 salarios mínimos legales mensuales vigentes para gobernador y 60 salarios mínimos legales mensuales vigentes por lista de candidatos a la asamblea.

5. Alcaldes y concejales:

5.1 Los candidatos a la alcaldía y al Concejo de Santa Fe de Bogotá, D. C., no podrán invertir en sus campañas sumas que sobrepasen los 1.350 y los 235 salarios mínimos legales mensuales vigentes, respectivamente.

5.2 En los distritos y municipios con censo electoral superior a los quinientos mil (500.000) electores, los candidatos no podrán invertir en la campaña electoral sumas que sobrepasen los 800 salarios mínimos legales mensuales vigentes para alcalde y los 175 salarios mínimos legales mensuales vigentes por lista al concejo.

5.3 En los distritos y municipios con censo electoral comprendido entre los doscientos cincuenta mil un (250.001) y los quinientos mil (500.000) electores, los candidatos no podrán invertir en la campaña electoral sumas que sobrepasen los 700 salarios mínimos legales mensuales vigentes para alcalde y los 145 salarios mínimos legales mensuales vigentes por lista al concejo.

5.4 En los distritos y municipios con censo electoral comprendido entre los cien mil un (100.001) y los doscientos cincuenta mil (250.000) electores, los candidatos no podrán invertir en la campaña electoral sumas que sobrepasen los 600 salarios mínimos legales mensuales vigentes para alcalde y los 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes por lista al concejo.

5.5 En los distritos y municipios con censo electoral comprendido entre los cincuenta mil un (50.001) y los cien mil (100.000) electores, los candidatos no podrán invertir en la campaña electoral sumas que sobrepasen los 320 salarios mínimos legales mensuales vigentes para alcalde y los 75 salarios mínimos legales mensuales vigentes por lista al concejo.

5.6 En los distritos y municipios con censo electoral comprendido entre treinta mil un (30.001) y cincuenta mil (50.000) electores, los candidatos no podrán invertir en la campaña electoral sumas que sobrepasen los 205 salarios mínimos legales mensuales vigentes para alcalde y los 60 salarios mínimos legales mensuales vigentes por lista al concejo.

5.7 En los distritos y municipios con censo electoral comprendido entre quince mil uno (15.001) y treinta mil (30.000) electores, los candidatos no podrán invertir en la campaña electoral sumas que sobrepasen los 145 salarios mínimos legales mensuales vigentes para alcalde y los 45 salarios mínimos legales mensuales vigentes por lista al concejo.

5.8 En los distritos y municipios con censo electoral comprendido entre siete mil uno (7.001) y quince mil (15.000) electores, los candidatos no podrán invertir en la campaña electoral sumas que sobrepasen los 85 salarios mínimos legales mensuales vigentes para alcalde y los 35 salarios mínimos legales mensuales vigentes por lista al concejo.

5.9 En los distritos y municipios con censo electoral inferior a siete mil un (7.001) electores, los candidatos no podrán invertir en la campaña electoral sumas que sobrepasen los 60 salarios mínimos legales mensuales vigentes para alcalde y los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes por lista al concejo.

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

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

Las contribuciones de una persona natural o jurídica a cada campaña electoral, no podrán sobrepasar en forma individual o acumulada, el 5% de la suma límite autorizada para los gastos totales de la campaña. En el caso de contribuciones de personas jurídicas pertenecientes a un mismo grupo empresarial, estos límites se aplicarán para el acumulado del grupo y no para cada persona jurídica considerada individualmente.

Artículo 7°. *Contribuciones prohibidas.* Son prohibidas las siguientes contribuciones a las campañas electorales:

- a) La de cualquier Estado, persona jurídica, natural u organización, extranjera;
- b) Las de personas naturales contra las cuales se hubiere dictado resolución acusatoria;
- c) Las que se deriven, de una u otra forma, de actividades delictivas;
- d) Las de las personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto de dominio, respecto de las cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio;
- e) Las de asociaciones sindicales, profesionales, gremiales y religiosas;
- f) Las de personas jurídicas de carácter público o mixto;
- g) Las de fundaciones o personas jurídicas sin ánimo de lucro.
- h) Las contribuciones anónimas, salvo las colectas populares;
- i) Las contribuciones en efectivo, salvo colectas populares y hasta por el monto que defina el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 8°. *Registro de contribuciones y créditos.* Las contribuciones de personas naturales o jurídicas a las campañas electorales incluidas las del propio candidato, se harán a través del gerente de la campaña, quien informará cada quince (15) días de ese hecho al Registrador del Estado Civil con el objeto de que dicho funcionario los incorpore a un registro abierto con ese fin, donde incluirá el nombre e identidad del contribuyente, dirección y valor de la contribución. El registro cuya información goza de reserva legal, se enviará al Consejo Nacional Electoral, a más tardar, dentro de los quince días siguientes al cierre de campaña.

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

Artículo 9°. *Líneas especiales de crédito.* La Junta Directiva del Banco de la República ordenará a las instituciones financieras abrir líneas especiales de crédito cuando menos cuatro (4) meses antes de las elecciones con el fin de otorgar créditos a los partidos, candidatos o movimientos políticos que participen en la campaña, los que se podrán garantizar con la pignoración del derecho resultante de la reposición de gastos que haga el Estado de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

Parágrafo. En el caso de candidatos con derecho a reposición, si ésta no se efectuara por parte del Estado en el término establecido en la presente ley, el Fondo Nacional de Financiación de partidos y campañas electorales reconocerá el valor de los intereses previamente acordados con el banco.

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

- a) Los gastos de propaganda y publicidad permitida y no asumida por el Estado;
- b) Los gastos en comunicaciones, relaciones públicas, investigaciones y asesorías;
- c) El alquiler de locales para la celebración de actos de campaña y de oficinas para el funcionamiento administrativo;
- d) Los gastos vinculados directamente a la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios públicos necesarios a la campaña;
- e) Las remuneraciones por conceptos laborales y de prestación de servicios al personal permanente u ocasional que presta sus servicios a la campaña;
- f) Los gastos de transporte;
- g) Los costos financieros de los créditos otorgados para la campaña electoral, causados hasta la fecha de entrega de la correspondiente reposición;
- h) Los aportes que en forma directa o indirecta haya realizado el candidato para la financiación de cualquier otra campaña electoral que se efectúe en la misma fecha o dentro del año anterior a la respectiva elección;
- i) Los costos de las actividades de vigilancia electoral que adelante la organización de la campaña.

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

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

Parágrafo 2°. Se entiende como gasto de una campaña electoral la contratación de cualquier bien o servicio cuya prestación, entrega, ejecución o suministro sea realizada total o parcialmente dentro del período a que se refiere el artículo 2° de la presente ley, aunque su pago total o parcial se realice por fuera de él.

Parágrafo 3°. Se prohíbe todo tipo de donación a los votantes o a sus familias efectuado directamente o por interpuesta persona por los candidatos, partidos u organizaciones sociales o grupos significativos de ciudadanos durante la época electoral y hasta dos meses después de las elecciones. Se excluye de esta prohibición la entrega de material editorial o publicitario relativo a la difusión de los programas electorales.

Artículo 11. *Reposición.* El Estado repondrá a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, una suma equivalente al producto de multiplicar el número de votos válidos por las cantidades a que hace relación el artículo 13 de la Ley 130 de 1994.

Cuando se trate de candidatos independientes o de agrupaciones o de organizaciones o movimientos sin personería jurídica, la partida correspondiente será entregada directamente al candidato o a la persona natural o jurídica que él designe.

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

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

Artículo 12. *Pérdida de reposición.* No habrá derecho a reposición de gastos electorales en los siguientes casos:

- a) Cuando se sobrepase el límite máximo de gastos permitidos;
- b) Cuando no se presenten oportunamente y en la forma prevista en la ley y los reglamentos del Consejo Nacional Electoral, las cuentas y el balance definitivo de la campaña;
- c) Cuando las cuentas y el balance definitivo de la campaña no correspondan a la realidad o exista prueba así sea sumaria de algún tipo de alteración en ellas;

d) Cuando se hayan recibido contribuciones en contravención de lo dispuesto en la presente ley;

e) Cuando no se acredite la existencia del sistema de auditoría interna al momento de presentar las cuentas de la campaña, en los casos que así lo exige la ley;

f) Cuando los partidos, movimientos, organizaciones sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos a corporaciones públicas, obtuvieren menos de la tercera parte de los votos válidos depositados por la lista o candidato que hubiere alcanzado curul con el menor residuo;

g) Cuando los partidos sin personería jurídica, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, no alcancen en elecciones unipersonales al menos al 5% del total de los votos válidos depositados.

Artículo 13. *Reposición de gastos a coaliciones.* Para efectos de la reposición de que trata la presente ley, en caso de que dos o más partidos con personería jurídica formen una coalición legalmente inscrita, se aplicarán las siguientes reglas:

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

b) La reposición a que tengan derecho los partidos o movimientos coaligados se hará a cada uno de ellos por separado; para tal efecto, los votos válidos que obtenga la coalición se dividirán entre los partidos o movimientos que la forman en proporción al porcentaje que se haya acordado en el pacto de coalición, al momento de la inscripción.

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

Artículo 14. *Límite al valor de reposición.* El valor de la reposición en ningún caso será superior a lo efectivamente gastado en la respectiva campaña de acuerdo con lo que resulte de la verificación realizada por el Consejo Nacional Electoral.

En todo caso, esta reposición sólo se hará frente a los gastos de la campaña que hayan sido financiados por medio de las contribuciones del propio candidato, del partido o del movimiento político con personería jurídica y por medio de créditos adquiridos por los candidatos, los partidos o movimientos con entidades financieras.

La reposición también podrá autorizarse para el pago de cuentas pendientes de la campaña. En tal sentido en ningún caso el valor de la reposición podrá exceder la suma total de ingresos reportados por los conceptos mencionados más las cuentas pendientes de pago.

Artículo 15. *Pago de la reposición.* El Consejo Nacional Electoral ordenará el pago de la reposición de gastos dentro de los dos (2) meses, contados a partir de la fecha límite obligatoria para la presentación de las cuentas de las campañas.

Artículo 16. *Presentación de las cuentas.* El candidato y el gerente de la respectiva campaña electoral están solidariamente obligados a presentar personalmente, o por medio de apoderado debidamente acreditado y dentro del término improrrogable de treinta (30) días calendario contados a partir de la fecha de las elecciones, ante el Consejo Nacional Electoral, un balance detallado de los ingresos y egresos de la campaña, debidamente soportado con sus anexos y autorizado por un contador público matriculado. En igual sentido, se deberá presentar el informe que sobre el particular rinda el auditor interno de la campaña.

Este término no tendrá aplicación cuando medie fuerza mayor, en cuyo caso el Consejo Nacional Electoral podrá ampliar hasta por una sola vez el plazo por 15 días adicionales.

Artículo 17. *Libros de la campaña.* El Consejo Nacional Electoral determinará los libros que debe registrar y llevar toda campaña electoral.

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

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

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

Artículo 18. *Publicidad política en radio, televisión y prensa.* Habrá publicidad política en radio, televisión y prensa a cargo del Estado, sin perjuicio del derecho que le asiste a las campañas de invertir recursos adicionales en gastos de esta naturaleza. Para el efecto se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

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

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

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

2. Para las elecciones a las asambleas departamentales y concejos, la adjudicación de espacios en los medios radiales y televisivos regionales se hará, por las mencionadas entidades, en proporción directa al número de votos válidos obtenidos por el respectivo partido o movimiento con personería jurídica, o sin ella para la correspondiente corporación en las últimas elecciones para asamblea y concejo municipal.

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 19. *Transporte.* El Estado asumirá el costo y garantizará el servicio público de transporte para los electores el día de las elecciones, a través de reglamentación que expedirá el Consejo Nacional Electoral en coordinación con el Ministerio de Transporte. El alcalde será responsable del cumplimiento de la medida.

Artículo 20. *Comité financiero de la campaña.* En las campañas electorales a las cuales se les ha definido en el artículo 5° de la presente ley un costo máximo permitido superior a 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes, existirá un comité financiero presidido en forma indelegable por el candidato, del cual hará parte además de las personas que la campaña designe al efecto, el auditor y el jefe de debate o coordinador político, o la persona que haga sus veces.

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

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

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

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

Artículo 21. *Del gerente de la campaña.* Toda campaña electoral tendrá un gerente, a cuyo cargo estará la administración de sus recursos. En tal virtud, responderá por la debida ejecución de las órdenes y directrices que imparta el comité financiero.

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

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

Ninguna persona podrá ser gerente de más de una campaña.

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

Artículo 22. *Declaración juramentada.* Los miembros del comité financiero y el gerente de la campaña deberán presentar en forma individual una declaración juramentada ante el Consejo Nacional Electoral o la delegación de la Registraduría según el caso, de los bienes que poseen y de los ingresos que perciben a la fecha de la iniciación de la campaña electoral.

Artículo 23. *Destinación de los recursos del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales.* Los recursos que el Estado asigne al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, se aplicarán al cumplimiento de los siguientes objetivos:

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

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

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

En las campañas electorales a las cuales se les ha definido en el artículo 5° de la presente ley un costo máximo permitido inferior a 135 salarios

mínimos legales mensuales vigentes, no será necesaria la existencia del sistema de auditoría interna a que se refiere la presente ley. En los demás casos esta auditoría será obligatoria.

Artículo 24. *Competencia.* El Consejo Nacional Electoral podrá adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en esta ley y las que sean concordantes en materia electoral así como podrá sancionar a los partidos, movimientos políticos, candidatos, medios de comunicación y en general a personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones vigentes en esta materia.

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

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

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

Artículo 25. *Impedimentos y conflictos de interés de los elegidos.* Los servidores públicos elegidos popularmente no podrán celebrar ni promover la celebración de contratos, directamente, ni a nombre de la entidad pública a la que representan, ni de las entidades del sector administrativo al que pertenece ésta, con personas naturales o jurídicas que hubieran realizado alguna contribución a su campaña, ni gestionar negocios que las favorezcan ante entidades públicas de todo tipo.

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

Artículo 26. *Sanciones.* Los partidos y movimientos políticos, las coaliciones y grupos significativos de ciudadanos que infrinjan lo dispuesto en esta ley, estarán sujetos a las siguientes sanciones según la gravedad que de la falta aprecie el Consejo Nacional Electoral:

- a) Multa de 100 a 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes;
- b) Pérdida del derecho a la reposición de gastos;
- c) Suspensión de la personería jurídica por espacio de uno (1) a treinta y seis (36) meses;
- d) Cancelación definitiva de la personería jurídica.

Parágrafo 1°. Toda persona natural o jurídica que contravenga el régimen de financiación de campañas electorales, por sí o por interpuesta persona, será sancionada con una multa entre 100 y 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

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

Artículo 27. *Demanda contenciosa.* Cualquier persona, dentro del período para el que fue elegido el servidor público, podrá demandar ante la autoridad jurisdiccional competente la nulidad de la credencial por violación de los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 10 y 16 de la presente ley, la cual tendrá que decretarse en estos eventos independientemente de la responsabilidad penal o disciplinaria del candidato.

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

Claudia Blum de Barberi,
Senadora de la República.
Nancy Patricia Gutiérrez,
Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. Introducción

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

En Colombia, el tema ha sido particularmente álgido en los últimos tiempos ante las evidentes debilidades del esquema normativo e institucional.

El proyecto de ley que presento a consideración del Congreso de la República, es una propuesta que retoma pasadas experiencias en relación con esta materia, tales como los proyectos de ley que han presentado el Consejo Nacional Electoral y el Gobierno Nacional, así como proyectos de ley que en varias ocasiones sucesivas presenté, incluyendo los temas y opiniones que en su oportunidad expusieron respetados senadores y representantes.

La vigencia de este tema es plena, pues es urgente la estructuración de un sistema de financiación de campañas electorales que contribuya a cimentar la gran reforma política que Colombia entera se encuentra reclamando.

II. Trámite de ley estatutaria

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

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

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

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

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

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

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

III. Antecedentes

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

como miembros del Gobierno Nacional plantearon la consideración legislativa del funcionamiento y subvención a los partidos políticos.

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

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

En 1992 la Ley 02 del 21 de febrero, por la cual se dictaron unas disposiciones relacionadas con las elecciones del 8 de marzo de ese año (alcaldías, concejos, asambleas, ediles), reguló el tema de la financiación de las campañas electorales por parte del Gobierno Nacional. El Decreto 363 de 1992 reglamentó la materia.

Más tarde la Ley 84 de 1993 incluyó en su artículo 18 el tema de la financiación de las campañas electorales. Norma que después fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, en Sentencia C-145 de 1994.

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

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

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

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

En relación con estos dos proyectos de ley su discusión se vio interrumpida ante el acelerado desarrollo del “Proceso 8.000”. En ese entonces en la Comisión Primera de Senado se consideró altamente riesgoso que el Legislador asumiera el estudio de un proyecto de ley que podía tener implicaciones frente a las acciones que entonces ejecutaban otros órganos del poder público –rama judicial y organización electoral–. En efecto, al discutir cada uno de los temas de esta iniciativa se caía en la evaluación de implicaciones frente a la coyuntura política, dejando de lado el ideal de la ley de establecer normas de largo plazo, permanentes, y que se refirieran a situaciones generales. Por estas razones, se aplazó el debate hasta cuando existiera mayor claridad frente al rumbo de los acontecimientos y el curso de las investigaciones.

Sin embargo, una vez calmado el clima político, la agitación propia de épocas electorales impidió que el Congreso asumiera el estudio del tema en el segundo semestre de 1997 y en el primero de 1998, período en que presenté un proyecto que recogía diversas reformas en la materia.

Posteriormente, en la legislatura 98-99 presenté una vez más el proyecto, pero su trámite se vio aplazado ante el estudio de la reforma política que incorporaba varias de las normas sobre financiación y planteaba definiciones constitucionales sobre el tema. Sin embargo, ante

el archivo de la reforma política en el primer semestre de 1999 se perdió la oportunidad de aprobar las normas constitucionales y la ley sobre financiación.

En la legislatura 1999-2000 radiqué nuevamente el proyecto, que fue acumulado con otra iniciativa presentada por la senadora Piedad Córdoba. La ponencia de estos proyectos fue aprobada en la Comisión Primera del Senado, pero no hubo discusión en plenaria ni en la Cámara de Representantes, por lo que, dada su naturaleza estatutaria, nuevamente se frustró su aprobación.

Ahora, cuando nuevamente el tema de la financiación de las campañas electorales vuelve a desatar polémica por algunos acontecimientos cuestionados que sucedieron en las últimas campañas presidenciales, se hace urgente que el Congreso asuma el estudio detenido del tema y establezca nuevas formas de control en esta materia.

IV. Análisis comparado de la financiación de campañas

El origen de los recursos utilizados en las campañas ha sido tema de frecuente discusión en Colombia y en distintos países, y es claro que no puede encontrarse un sistema perfecto aplicable a todos los contextos. La financiación fuerte por parte del Estado o la exclusivamente de origen privado, o la combinación de fuentes públicas y privadas se aplican en distintas democracias y ninguna ha permitido la transparencia deseada.

De todas formas, las experiencias de otros países deben tenerse en cuenta al examinar los problemas que se han presentado en nuestro medio, para proponer el sistema de financiación que en nuestro contexto social, político, económico y cultural, resulta más adecuado.

En Estados Unidos el tema ha estado recientemente sobre el tapete, dada la magnitud de los gastos electorales que se dan en ese país. En 1996 en las elecciones para la Presidencia y Congreso se gastaron al menos 660 millones de dólares. Costos excepcionales que sólo se comparan con los del Japón. Si bien estas sumas son pequeñas comparadas con los gastos publicitarios de las compañías más grandes de ese país, los norteamericanos sienten que el sistema está fuera de control.

La última vez que en ese país se hicieron reformas sobre la materia fue en 1974 en la época del *Watergate* cuando se establecieron límites en el gasto de las campañas al Congreso y a las donaciones individuales y se reguló el tema de la financiación de la elección presidencial. Sin embargo, en 1976 la Corte Suprema estadounidense eliminó los límites al gasto total de las campañas aduciendo que estos iban en contra del derecho constitucional de la libre expresión y mantuvo los límites a las donaciones individuales –a pesar de que hoy se emplean allí otras figuras como las contribuciones de grupos de base para superar tales topes–. En esa nación es también prohibido el ingreso de dinero foráneo, aunque han existido investigaciones frente a la campaña demócrata norteamericana de 1996, por violar tal restricción.

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

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

Donde existe financiación estatal, es común encontrar disparidades financieras entre los partidos. En Japón, Alemania, Francia, España y Bélgica, los partidos reciben dinero público en proporción a las curules que ocupan en el cuerpo legislativo o a los votos que han recibido. Sin embargo, esta financiación estatal no es garantía de pureza democrática. España, Japón y Bélgica han tenido escándalos de financiación de campañas. En Italia, en 1993, después del colapso de la clase política tradicional, los italianos votaron masivamente en un referéndum para acabar la financiación estatal.

Frente a las donaciones del sector privado, algunos países establecen restricciones. En España existen límites a las donaciones privadas. En Japón, se promueven las donaciones provenientes de ciudadanos pero no se permiten las de las empresas. En Alemania, Canadá y Gran Bretaña no existen límites para las donaciones privadas, aunque en este último país sí existen topes para el gasto total de las campañas. En Alemania, la contribución estatal corresponde al mismo monto que el partido logre recaudar de fuentes privadas.

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

A nivel latinoamericano prevalece la financiación mixta. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela cuentan con sistemas de financiamiento mixto. En República Dominicana prevalece el financiamiento privado al no existir garantía de financiamiento público.¹

En los países mencionados el aporte del Estado generalmente es una combinación de contribuciones directas con apoyos indirectos –por la vía de exenciones tributarias, espacios en medios, etc.–. En la mitad de los países mencionados el apoyo del Estado es sólo electoral y en el resto es electoral y para el funcionamiento permanente de las agrupaciones políticas. Del grupo de países latinoamericanos mencionados, existen límites a los gastos de campañas en Brasil, Colombia, Costa Rica, España, México, Uruguay y Venezuela. En los países restantes no existen estos límites.

En relación con las fuentes de financiamiento, en Chile, El Salvador, Guatemala y Panamá no existen previsiones o restricciones al respecto. En los demás países existen diversos tipos de prohibiciones para los ingresos de campaña como las siguientes:

- Contribuciones anónimas, salvo las colectas populares: Argentina, México, Perú y Honduras.
- Contribuciones de asociaciones sindicales, patronales o de clase: Argentina, Uruguay y Brasil.
- Aportes de empresas públicas: Perú, Paraguay y México.
- Contribuciones de empresas concesionarias de servicios u obras públicas: Argentina, Uruguay, Paraguay, Perú y Brasil.
- Contribuciones de empresas que exploten juegos de azar: Argentina, Paraguay, Perú y Honduras.
- Contribuciones de entidades y personas extranjeras: Costa Rica, Argentina, Perú, Paraguay, México, Uruguay, Nicaragua, Honduras, Ecuador, Chile, y Brasil.
- Contribuciones de personas que se encuentren en situación de subordinación administrativa: Argentina, Perú y Paraguay.
- Aportes que tengan origen ilícito: Bolivia y Perú.
- Contribuciones de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado o que presten servicios a la administración: Ecuador y Honduras.
- Uruguay prohíbe aportes de empresas comerciales, industriales y financieras.
- Brasil prohíbe las contribuciones de sociedades mixtas y de fundaciones.
- Y en México, se prohíben contribuciones de iglesias y ministros de culto y tampoco se permite solicitar créditos a la banca para financiar a los partidos.

Así pues, cada país busca encontrar permanentemente fórmulas para evitar las distorsiones, y cada momento histórico plantea nuevos retos ya que siempre existen quienes encuentran la forma de violar los controles y normas de ley para adquirir ventajas sobre los demás. Además, con la

¹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos - CAPEL. La Financiación de la Política en Iberoamérica. Editores: Pilar del Castillo Daniel Zovatto G. San José, Costa Rica, 1998.

evolución de las sociedades humanas, también cambian los valores y la noción de lo que se debe permitir y evitar en aras de lograr mayor transparencia en los procesos electorales.

V. Una financiación mixta para Colombia

El presente proyecto de ley parte de aceptar que en nuestro país es necesario seguir trabajando con el esquema de financiación mixta de las campañas, esto es financiación parcial del Estado y financiación con recursos propios del candidato, de los partidos y de particulares, pero complementándolo con normas estrictas de control y sanción que eviten la corrupción y las distorsiones en el equilibrio del sistema electoral.

Sobre este tema ha existido un amplio debate. De un lado se encuentran quienes defienden la financiación total por parte del Estado. Algunos de los argumentos de sus partidarios consisten en que la financiación estatal garantizaría mayor independencia respecto a la influencia de los grupos económicos, frenaría el ingreso de dineros provenientes de actividades ilícitas y ampliaría el escenario para nuevos partidos y minorías en igualdad de oportunidades. Sin embargo, frente a estas situaciones la financiación estatal puede acarrear más costos que beneficios y no es por ello la solución más adecuada.

En primer término, debe anotarse que buena parte de la corrupción en la financiación electoral está vinculada con los “aportes disimulados” del sector público. Estos han existido desde hace tiempo cuando alcaldes, gobernadores, concejales y dirigentes políticos ponen los recursos del Estado –humanos, materiales y financieros– al servicio de las campañas de sus amigos. Se agrega a esto la conducta de políticos deshonestos que reciben dineros mal habidos y sumas por debajo de la mesa, que no son declarados.

Con la financiación estatal única, esas “ayudas” oficiales continuarán, y los dineros no declarados seguirán llegando. Así que, en lugar de atacar la corrupción, se estarán creando desventajosas condiciones de desigualdad en contra de quienes sí cumplen con la ley y por principio no aceptarían más recursos de los formalmente entregados por el Estado. Tendrán estos que competir con los dueños de la maquinaria electoral de empleados públicos. Y deberán enfrentar a quienes reciben dineros no declarados. Un esquema de financiación estatal podría funcionar con equilibrio en una sociedad donde no existieran clientelismo ni maquinarias, y en donde los políticos respetaran las normas y declararan todos sus ingresos de campaña. Infortunadamente, ese no es el caso de Colombia.

En el esquema estatal también existen efectos negativos según la distribución de recursos públicos que se defina para las campañas. Cuando la financiación es proporcional al número de votos que han obtenido los partidos, se ven beneficiadas las colectividades más grandes mientras que los nuevos movimientos no van a poder competir bajo justas condiciones económicas. Esto dificulta el crecimiento futuro de las nuevas opciones políticas.

Igualmente nociva sería la posibilidad de que las ayudas se distribuyeran siguiendo otras pautas que determinen los mismos partidos representados en el Congreso o en el órgano electoral –integrado a su vez con criterio partidista–. Sería como ofrecer una fuente inagotable de ingresos electorales que no induciría a los partidos a gastar sus recursos en forma eficiente.

En los países donde la existencia partidista depende de los recursos públicos, la vida política termina dominada por el Estado, por sus funcionarios y por los partidos que actúan bajo su directriz. Y los espacios para la participación independiente o para las organizaciones sociales tienden a desaparecer.

Adicionalmente, al crecer el vínculo entre Estado y partidos, se fortalecería el clientelismo, toda vez que, los jefes políticos utilizarán con mayor facilidad a los organismos públicos para ubicar a los miembros no elegidos y dejar por fuera a personas capaces que no disponen de respaldo partidista.

También, el necesario control permanente del Estado sobre la inversión de los recursos públicos asignados a las campañas terminaría convirtiéndose en una excesiva intervención de éste en las estrategias de campaña y en la competencia democrática que debe gozar de la mayor libertad y autonomía posibles. Por otra parte, una medida como ésta –en

un medio como el nuestro donde no existen listas únicas– podría motivar la explosión de listas y candidatos que, así no resultaren elegidos, representarían recursos adicionales para los grupos y movimientos políticos que los avalen.

Finalmente, la financiación estatal significa, en sí misma, un gasto inaceptablemente alto de recursos públicos. Vale la pena preguntarse hasta dónde los colombianos estamos dispuestos a admitir que con nuestros impuestos se paguen en su totalidad las campañas de los políticos, incluyendo los que sí nos gustan y los que no, máxime cuando se vive una época de crisis fiscal.

En un estudio sobre el tema, y en particular sobre el caso español en el que durante años se fortaleció sustancialmente el apoyo estatal a las campañas, la investigadora Pilar del Castillo hacía ver que: “*La financiación estatal es un sistema fracasado porque:*

- *No evita el tráfico de influencias y en cambio aísla a los partidos de la sociedad.*

- *Perjudica la implantación de las organizaciones locales de los partidos a las que no incentiva para contactar con sus electores y desarrollar actividades encaminadas a obtener su apoyo, en este caso el económico.*

- *Refuerza el poder de la burocracia central de los partidos, única destinataria y gestora de los fondos públicos”.*

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, en el presente proyecto se propone mantener la financiación mixta de las campañas, consistente en ingresos tanto públicos como privados, que es en definitiva la forma más acertada de evitar la excesiva dependencia de los candidatos frente al Estado o a los particulares. Este sistema, bien regulado, puede garantizar suficiente equidad y transparencia. Y en nuestro medio es necesario permitir la existencia de una pluralidad de fuentes de financiación, incluido al mismo Estado, pero sin asignar a éste una financiación total. En Colombia prohibir los aportes privados a las campañas, terminaría siendo discriminatorio para las nuevas fuerzas políticas.

En este sentido, las propuestas del presente proyecto de ley se encaminan a reducir costos de las campañas, a debilitar la influencia de los intereses particulares, y a asegurar más equilibrio y control.

El apoyo del Estado consistente en la retribución proporcional a la votación obtenida en la elección se complementarían con una financiación parcial oficial de la publicidad política en medios de comunicación.

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

VI. Los principales temas

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

a) El término de duración de las campañas

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

b) Fuentes de financiación

Se definen como fuentes de financiación de las campañas electorales: los aportes estatales en forma directa y por reposición de lo efectivamente gastado; las contribuciones personales que a cualquier título realicen los propios candidatos, las personas naturales colombianas, los partidos, movimientos o grupos políticos con personería jurídica y las personas jurídicas nacionales de carácter privado que permite la ley; los créditos

obtenidos en entidades financieras con destino a la campaña; y los ingresos generados en las actividades promocionales de las respectivas campañas;

c) **Topes de las campañas**

Es importante que el Congreso, integrado por quienes conocen la realidad de costos de una campaña, pudiera llegar a acuerdos para definir en la ley los topes de gastos de las mismas. La delegación de esta definición a las autoridades electorales no ha producido buenos resultados, pues hemos tenido elecciones en las que, o los topes son demasiado restringidos, o las resoluciones se expiden en forma incorrecta, dejando sin definición de costos máximos a las elecciones, como sucedió en la campaña presidencial del 94. Además, si la Constitución Política contempla la posibilidad de que la ley establezca topes a los gastos de las campañas electorales, es necesario hacer el esfuerzo de lograr un acuerdo en la misma ley sobre este tema.

Así algunos países no contemplan topes a los gastos electorales, en Colombia estos topes son necesarios pues significan un freno al gasto excesivo, lo cual acorta la brecha entre los participantes, establece una regla de juego clara para todos y evita la desigualdad extrema.

Por eso, se presentan en este proyecto unos valores que pueden ser el punto de partida para la discusión. Se proponen límites para los gastos de elecciones presidenciales (primera y segunda vuelta), de Congreso, departamentales y municipales. Para estas últimas, se proponen en el presente proyecto unos topes que varían según el número de inscritos en el censo electoral del respectivo departamento o municipio. Se debe utilizar este criterio diferencial de topes, pues establecer límites iguales para todos, sobre la base de gastos que pueden tener los departamentos o las ciudades más poblados, sería en la práctica dejar sin topes a los más pequeños, generando allí las desventajas injustificadas de quienes tengan más recursos frente a quienes carezcan de ellos;

d) **Contribuciones prohibidas a las campañas**

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

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

Se prohíben las contribuciones de personas jurídicas de carácter público o de carácter mixto. También se propone prohibir las contribuciones de entidades sin ánimo de lucro, y se prohíben expresamente las contribuciones anónimas y en efectivo, salvo que se trate de colectas populares organizadas por la campaña. Finalmente, se propone prohibir las contribuciones de asociaciones sindicales, profesionales, gremiales y religiosas, disposición que es sana para evitar eventuales influencias excesivas y desequilibradas de ciertos grupos de interés de la sociedad; como se ha visto esta prohibición existe en diversos países de América Latina.

Algunos sectores han promovido la eliminación de los aportes de personas jurídicas, prohibición motivada en dos razones: el uso de algunas de estas personas jurídicas para la canalización de recursos provenientes de actividades delictivas (las empresas “fachada” de organizaciones criminales) y la excesiva influencia que pueden ejercer los grupos económicos.

Frente a estos problemas hay que anotar que la simple prohibición no es la solución adecuada. Sobre las empresas fachada, es claro que la

financiación con dineros ilícitos también podría darse por medio de personas naturales (testaferros) o en efectivo (no declaradas), y la solución, en lugar de la prohibición total, debe estar en el establecimiento de controles más eficaces sobre las cuentas de las campañas y en la definición de responsabilidades severas para los candidatos y directivos de las campañas –que sean sancionados si son denunciados por permitir el ingreso de tales recursos–.

Ante la influencia de grupos económicos, la solución está en establecer unos topes a las contribuciones individuales de particulares tal como lo sugiere la Constitución Política. Así mismo, puede ser útil establecer una serie de inhabilidades y restricciones a los elegidos, para prohibirles intervenir en la contratación de personas jurídicas o naturales que hubieran realizado contribuciones a sus campañas y, en el caso de corporaciones públicas, definir muy bien los conflictos de interés en que puede incurrir el elegido en decisiones que puedan beneficiar con privilegio a algún contribuyente de su campaña;

e) **Límites a contribuciones de personas naturales y jurídicas**

Se propone un límite para las contribuciones de personas naturales y jurídicas, para evitar que una campaña pueda ser financiada por un solo contribuyente, o por muy pocos, que podrían ejercer posteriormente amplia influencia sobre el elegido.

En este sentido, se establece que estas contribuciones no podrán exceder del 5% de la suma límite autorizada para los gastos totales de la campaña. Además, como hoy en día es posible que los grandes grupos económicos realicen aportes a las campañas a través de varias empresas, y que finalmente esta práctica permitiría en algunos casos pasar por encima del tope arriba definido, se establece que ese límite también se aplicará a las contribuciones acumuladas de aquellas empresas que pertenecen a un mismo grupo económico, en forma conjunta y no individual;

f) **Financiación parcial por parte del Estado**

1. *La reposición por parte del Estado.*

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

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

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

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

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

2. *Límite al valor de la reposición.*

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

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

De otro lado, si se atiende a las fuentes de financiación, tampoco tiene sentido que la reposición pueda aplicarse frente a los ingresos de la

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

3. *Publicidad política en radio, televisión y prensa.*

Se ha propuesto que el Estado financie publicidad política en radio, televisión y prensa para garantizar un acceso mínimo a ella, a grupos políticos y candidatos independientes que se han inscrito con el debido cumplimiento de requisitos adicionales existentes para su caso, pero que no tienen fácil acceso a recursos económicos para su publicidad.

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

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

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

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

En síntesis, lo más importante de esta financiación estatal de publicidad es el hecho de garantizar un acceso mínimo a la publicidad para los grupos que eventualmente no pudieran pagarla. No puede entenderse de otro modo esta financiación, pues no tendría sentido imponer la financiación exclusiva de publicidad por parte del Estado, caracterizada por una distribución desigual de tiempos y espacios, prohibiendo la iniciativa propia adicional a los participantes. La igualdad en la competencia se establece a través de los toques y de su cumplimiento, y no a través de la intervención del Estado en la forma en que se gasten los recursos. Aprobar límites restrictivos a la publicidad política, sería como aprobar que el Estado restrinja también los actos masivos públicos, o los correos directos, o las visitas a municipios o las demás estrategias que se emplean en una campaña política. Afectar sólo a la publicidad, perjudica a unos competidores frente a otros, y por eso, la propuesta aquí se centra en la posibilidad de una financiación del Estado que sea de libre aceptación, y que no impida la decisión autónoma de la campaña de contratar publicidad adicional siempre que se esté dentro del tope de gastos establecido.

4. *Transporte en el día de elecciones.*

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

g) **Algunas formas de control**

1. *Cuenta única nacional.*

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

2. *Prohibición a manejo de fondos por entidades paralelas.*

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

3. *Presentación de cuentas y registro de libros.*

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

4. *Registro de contribuciones.*

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

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

De este modo, se obliga a llevar una información permanente sobre las campañas, evitando que sólo sea en el momento de conocer el informe final cuando se relacionen los contribuyentes y sus montos. Esta situación hoy en día genera gran congestión en el trabajo del Consejo Nacional Electoral, y facilita la eventual modificación de información. Además, el hecho de que la información de contribuciones de personas jurídicas debe ser realizada por las mismas empresas u organizaciones y no sólo por las campañas, establece una doble información frente a estas donaciones permitiendo mejores medios de control.

5. *Comité financiero de campaña.*

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

6. *El gerente de la campaña.*

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

7. *Sistemas de auditoría externa e interna.*

El Estado contratará un sistema de auditoría externa a los partidos, movimientos y campañas electorales que reciban aportes del Estado. Además se obliga a las campañas que tienen mayor nivel de gastos a contar con un sistema de auditoría interna frente a la financiación de sus actividades, el cual deberá acreditar oportunamente so pena de perder las reposiciones del Estado.

8. *Declaración juramentada.*

Se propone establecer la obligación de presentar una declaración de bienes al momento de su inscripción, para los miembros del comité financiero y para el gerente de la campaña;

h) **Impedimentos y conflictos de interés de los elegidos**

Se establece que los servidores públicos elegidos popularmente no podrán celebrar ni promover la celebración de contratos, directamente, ni a nombre de la entidad a la que representan con personas naturales o jurídicas que hubieran realizado alguna contribución a su campaña, ni gestionar negocios que las favorezcan ante entidades públicas de todo tipo.

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

i) **Investigaciones y sanciones**

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

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

j) **Avales**

Como una forma de frenar el excesivo gasto en campañas, se propone establecer un límite al número de avales que pueda otorgar un partido o movimiento con personería jurídica, el cual no podría ser superior al 50% del número de cargos a proveer en la respectiva elección. Así por ejemplo, para el caso del Senado no se podría exceder de 50 listas, en el caso de elecciones unipersonales no podría haber más de un candidato por partido o movimiento, etc. De este modo se evitan situaciones tan caóticas como las de las elecciones de 1998 cuando hubo para Senado 317 listas inscritas, 150 de ellas liberales, 33 conservadoras y 13 del Movimiento Nacional Conservador, y para la Cámara hubo 665 listas inscritas, de ellas 292 liberales y 58 conservadoras.

Dado que actualmente están en curso iniciativas tendientes a establecer en Colombia un sistema de listas únicas para las corporaciones públicas, el límite a avales que aquí se propone tendría que ser reconsiderado si es aprobada tal reforma que significaría sin duda un paso adelante para el fortalecimiento y organización de las agrupaciones políticas.

Conclusión

Este proyecto de ley pretende recoger los principales temas del debate que se han propuesto repetidamente para el régimen de financiación de campañas electorales. Puede entonces servir de punto de partida para una discusión que ya no se puede aplazar más.

Claudia Blum de Barberi,

Senadora de la República.

Nancy Patricia Gutiérrez,

Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2000.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 66 de 2000 Senado, "por la cual se reglamenta la financiación de las campañas electorales", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante

Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2000.

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

Cúmplase.

El Presidente,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 67 DE 2000 SENADO

por medio de la cual se desarrolla el artículo 26 de la Constitución Nacional para garantizar el ejercicio del periodismo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase el Colegio Colombiano de Periodistas con domicilio en Santa Fe de Bogotá, D. C., como una Corporación de Derecho Público, con Personería Jurídica y patrimonio propio, integrado voluntariamente por comunicadores sociales y periodistas.

Esta ley regula solamente el ejercicio del periodismo como profesión liberal, lo cual protege los derechos constitucionales de todo ciudadano de expresión, pensamiento y de información, mediante el acceso a los medios de comunicación social.

Artículo 2°. El Colegio Colombiano de Periodistas, como custodio y fiel defensor del derecho del pueblo a ser y estar informado veraz, objetivo y oportunamente, y al mismo tiempo del derecho del comunicador social y periodista, tiene los siguientes objetivos:

a) Defender el cumplimiento de la presente ley y sus decretos reglamentarios, adoptar su reglamento interno, establecer el Código Unico de Etica, elegir democráticamente el Tribunal de Honor;

b) Promover el perfeccionamiento y protección del comunicador social y periodista;

c) Defender la libertad de expresión y difusión del pensamiento garantizada por nuestro Código Superior a todos los colombianos;

d) Contribuir al fortalecimiento, ampliación y profundización de la democracia y la paz en Colombia;

e) Velar por el cumplimiento de las normas éticas que sean aprobadas para preservar la pureza del ejercicio de la profesión;

f) Defender los derechos humanos y la paz entre los pueblos y propiciar las relaciones fraternales con otras organizaciones similares nacionales e internacionales;

g) Coordinar la relación de los comunicadores sociales y periodistas respectivamente con el Estado, la Academia y las empresas, en las instancias laborales, profesionales, sociales, éticas, legales y de capacitación.

Artículo 3°. Para efecto de la presente ley entiéndase por periodismo la actividad profesional orientada a la investigación, redacción, producción y la actividad informática para su difusión a través de los medios de comunicación social.

Artículo 4°. Se considera periodista profesional en ejercicio a toda persona natural que realiza su actividad de manera periódica y remunerada.

Quien ejerza la actividad en forma dependiente y remunerada tendrá derecho a las garantías laborales y al régimen prestacional que, de acuerdo con la naturaleza de vinculación, contemplan las normas laborales.

Artículo 5°. Para garantizar la libertad e independencia consagradas en el artículo 73 de la Constitución Política de Colombia, a la actividad periodística profesional se le reconocen como derechos inherentes:

- a) El secreto profesional;
- b) El libre acceso a los lugares y fuentes de información;
- c) La protección de las autoridades para su cumplimiento.

Artículo 6°. Se le reconoce a los comunicadores sociales y periodistas vinculados laboralmente a una empresa periodística el derecho a la libertad de conciencia en cuya virtud podrán:

a) Negarse a realizar actividades informativas contrarias a los principios éticos y profesionales del periodismo o a sus convicciones políticas, ideológicas, filosóficas, religiosas o culturales, sin que pueda sufrir ningún tipo de perjuicio por su negativa justificada;

b) Ningún periodista puede ser obligado a que sus trabajos se presenten identificados con su nombre, cara o voz como autor cuando ellos hubieren sido modificados sin su consentimiento;

c) Terminar la relación legal que los una a la empresa cuando se produzca un cambio, si éste supone una situación que atente a su honor o sea incompatible con sus convicciones morales o cuando se hubiere infringido reiteradamente el derecho que le confiere el inciso a) de este artículo.

El ejercicio de esta facultad dará lugar a la indemnización que en cada caso establecen las normas laborales.

Artículo 7°. El periodismo es una actividad que implica riesgo social por la cual exige idoneidad profesional y formación académica al tenor del artículo 26 de la Constitución Política de Colombia, y goza de la protección especial consagrada en el artículo 73 de la misma.

En las entidades públicas, empresas estatales y empresas de economía mixta (capital privado, estatal) que tengan servicio de información, prensa y divulgación, los cargos deben ser desempeñados por comunicadores sociales y periodistas con sueldos profesionales. Será nulo todo nombramiento que se haga en contravención a lo dispuesto, y el nominador incurrirá en falta disciplinaria.

Artículo 8°. Las personas naturales que ejerzan la actividad del periodismo tendrán acceso al régimen social establecido por la respectiva ley, en igualdad de condiciones a los demás trabajadores independientes. En el caso de los trabajadores sociales y periodistas que cuenten con una relación laboral tendrán derecho a recibir el mismo régimen social y condiciones laborales de los demás empleados de la empresa o persona para la cual labora.

Parágrafo. Las normas de transición sobre el Régimen de Seguridad Social, expedidas por el Gobierno Nacional (Decreto-ley 1281 de 1994 y Decretos reglamentarios 1837 de 1994, 1388 de 1995 y 1548 de 1998) continuarán vigentes y se aplicarán por igual a todos los periodistas dependientes e independientes.

Artículo 9°. Se establece como Día del Periodista el 10 de diciembre, en homenaje a don Antonio Nariño, quien publicó en dicha fecha por primera vez en *La Bagatela*, “La Declaración de los Derechos del Hombre”.

Disposiciones transitorias

Artículo 1°. *Transitorios*. Serán miembros fundadores del Colegio Colombiano de Periodistas, los afiliados voluntarios que pertenezcan a la Asociación Colombiana de Periodistas, Asociación Colombiana de Redactores Deportivos, ACORD, Círculo de Periodistas de Bogotá, Colegio Nacional de Periodistas y otras organizaciones periodísticas legalizadas, nacionales, departamentales y municipales y los comunicadores sociales y periodistas que voluntariamente soliciten.

Artículo 2°. *Transitorios*. Confórmase provisionalmente la Junta Directiva Nacional del Colegio Colombiano de Periodistas, por dos miembros de cada una de las organizaciones periodísticas anunciadas en el artículo anterior para que cumpla los siguientes fines:

- a) Organizar las seccionales del Colegio Colombiano de Periodistas;
- b) Elaborar el Proyecto Unico Etico del Comunicador Social y Periodista colombiano;

c) Convocar en el término de seis (6) meses de entrar en vigencia la presente ley, la Convención Nacional del Colegio Colombiano de Periodistas, para aprobar su Reglamento Interno, Código Unico Etico, elección de junta directiva nacional y los miembros del Tribunal de Honor.

Artículo 10. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

De los señores Congressistas,

Atentamente,

Roberto Pérez Santos,

Senador la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Indudablemente lo más propicio para iniciar esta exposición de motivos tiene que ver con resaltar el espíritu del constituyente de insertar en nuestra Carta Política, a la única profesión: EL PERIODISMO, reconocido ya como profesión liberal en casi todos los países del continente.

Para nuestro Estado Social de Derecho, es de vital importancia la aprobación de una ley que dignifique esta profesión y la dote de la seriedad que requiere el país, no para favorecer a un pequeño gremio, sino la voluntad de todo un pueblo que confía en nuestros periodistas como arduos luchadores por el mantenimiento y fortalecimiento de nuestro sistema democrático como lo han demostrado durante toda nuestra historia.

Esta ley tiene por objetivo reivindicar el derecho a la sociedad como también a los comunicadores sociales y periodistas a una protección social y jurídica para garantizarle al ciudadano un manejo responsable de esta profesión acorde con la ética y con la responsabilidad social que tiene el comunicador social y periodista, y que se le inculca desde las propias aulas de las universidades nacionales que dictan esta importante carrera profesional.

La ley no impide a nadie el acceso a los medios de comunicación social para expresar sus pensamientos o transmitir informaciones y por el contrario permite el fortalecimiento de esos derechos fundamentales que evitan su inconstitucionalidad.

La libertad de prensa en Colombia empieza en 1794, con don Antonio Nariño y la publicación de la Declaración de los Derechos del Hombre en su Imprenta “La Patriótica” y don Camilo Torres, con su escrito “El Memorial de Agravios” en 1809, quien defendió con su más noble estilo la libertad de imprenta. Sin duda, alguna estos derroteros han sido de mucha utilidad para los forjadores de nuestros códigos superiores, insertando los sagrados principios de la libertad de imprenta, posteriormente la libertad de prensa, luego la libertad de información y ahora la de 1991, el derecho a la información constituyéndose en un positivo avance para la sociedad y el periodismo.

El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, adoptados por la Asamblea General de la ONU (diciembre 12 de 1996) proclaman: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa, artística o por cualquier procedimiento de su elección”.

El ejercicio del derecho previsto en el parágrafo 2° de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales, por consiguiente puede estar sujeto a ciertas restricciones que están contempladas en nuestra Constitución Nacional:

- a) Para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) Proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral pública.

En la sociedad de fines del siglo XX existen grandes complejos empresariales, cuya función es buscar, investigar y recoger cada minuto, cada hora, cada día los hechos más relevantes, a veces incluso con

opiniones, a efecto de darlos a conocer a la sociedad. Es lo que se denomina “Estructura Social de Información”.

Para cumplir su objetivo, esta estructura ha tenido que especializarse y contratar especialistas en investigación y acopio de la información, y en su procesamiento técnico para presentarla adecuadamente al público al que va dirigida. Los periodistas son los profesionales que ejecutan estas tareas aunque la información es un derecho de todos, el funcionamiento de su estructura social demuestra que no toda persona tiene las condiciones necesarias para desempeñarse como comunicador social y periodista.

El periodista profesional está formado para no vulnerar otros derechos humanos fundamentales como el honor, la intimidad, la vida privada, la imagen, la presunción de inocencia, la seguridad y el orden público, desde esta perspectiva del derecho, el periodista está obligado a informar, pero debe someterse, además, a la responsabilidad de no vulnerar los otros derechos humanos fundamentales.

La sociedad tiene interés en que el periodista cumpla su deber de informar pronta, veraz, responsable y objetivamente. Ese empeño de la sociedad es lo que en la doctrina jurídica y en la jurisprudencia se conoce como “interés público”.

El ejercicio profesional del periodismo requiere de protección legal que consagre las garantías fundamentales que la democracia ofrece para que esta actividad, calificada como la de mayor riesgo, cuente con un conjunto de normas legales que protejan la misión del comunicador social y periodista tales como el secreto profesional, el libre acceso a los lugares y fuentes de información, la protección de las autoridades para su cumplimiento, la libertad de conciencia y protección social-laboral; con la creación del Colegio Colombiano de Periodistas, esta ley se convierte en un testimonio histórico en recoger el pensamiento del constituyente en el sentido de fortalecer las profesiones, hasta convertir en realidad la norma constitucional que reza:

“Art. 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan profesión académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos.

La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles”.

Como observamos la Constitución dice que toda persona es libre de escoger profesión y oficio, y agrega que la ley reglamentará el ejercicio de las profesiones.

Igualmente existe en la Carta Política el principio jurídico e institucional de la agremiación empresarial y sindical libre no obligatoria, por eso los miembros del Colegio Colombiano de Periodistas, es voluntaria instituida en su primer artículo de la presente ley.

Tampoco la colegiación de los periodistas constituye por sí misma una amenaza a la libertad de prensa, expresión, pensamiento y de información, ya que no es la finalidad que se persigue por obvias razones. Ningún periodista, puede ser obligado a colegiarse para trabajar en alguna empresa o por su cuenta.

La colegiatura, es un sistema de asociación profesional establecida constitucionalmente, que permite la vinculación libre a todos los profesionales, en este caso de los comunicadores sociales y periodistas que cumplen funciones señaladas por la ley en el ámbito del ejercicio de sus actividades, la seguridad y responsabilidad legal.

Es decir, el ente se crea por mandamiento de la ley, la cual determina su conformación, sus alcances en el orden regulador y disciplinario, sus objetivos y su finalidad, o sea que el Colegio Colombiano de Periodistas como organización profesional desempeña una tarea que se circunscribe a un marco legal y que básicamente es una función de carácter reglamentario, procedimental, disciplinario y de rehabilitación, sin duda se constituye el sistema óptimo de organización profesional. El, se convertirá no sólo en el instrumento depurador del ejercicio profesional,

sino que también será el medio de garantizar el respeto patronal a las disposiciones legales.

La creación del Colegio Colombiano de Periodistas y la reglamentación del ejercicio del periodismo se ajusta a las normas constitucionales, por eso invocamos la solidaridad de los honorables Senadores y Representantes, a los partidos y movimientos políticos de todas las tendencias y dignatarios del Congreso Nacional para que le imprima la mayor celeridad a esta solicitud, como una aspiración sentida y necesaria para el pueblo colombiano y así los comunicadores sociales y periodistas puedan contar con una herramienta jurídica que ampare sus funciones profesionales para poder servir más eficazmente a nuestra patria.

De los señores Senadores y Representantes a la Cámara,

Cordialmente,

Roberto Pérez Santos,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2000

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 67 de 2000 Senado, “por medio de la cual se desarrolla el artículo 26 de la Constitución Nacional para garantizar el ejercicio del periodismo y se dictan otras disposiciones”, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 16 de agosto del 2000.

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

Cúmplase.

El Presidente,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario general,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 68 DE 2000 SENADO

por medio de la cual se modifican algunas normas de las Leyes 14 de 1983, 44 de 1990, 223 y 242 de 1995 y el Decreto-ley 1421 de 1993 y se garantiza el debido proceso en las actuaciones administrativas relacionadas con el régimen de catastro e impuesto predial.

Artículo 1°. *Base gravable.* La base gravable del Impuesto Predial Unificado podrá oscilar entre el 40% y el 60% del valor comercial.

Artículo 2°. *Visita técnica.* La autoridad catastral establecerá mediante visita técnica al predio, el valor catastral.

Parágrafo. Mientras no se practique dicha visita, el propietario podrá establecer el autoavalúo de su predio, mediante declaración o estimación aproximada, sin que deba reunir los requisitos del artículo 1°.

Artículo 3°. *Valor y ajuste del Impuesto Predial.* El impuesto predial unificado será determinado por los concejos municipales entre el 1 y el 16 por mil del avalúo catastral.

El ajuste anual para predios no actualizados o formados oscilará entre el 60 y el 90% de la meta de inflación o en su defecto del ajuste en el salario mínimo.

El incremento máximo del impuesto predial unificado para predios formados o actualizados no podrá ser superior al 30% del Impuesto

Predial Unificado del año inmediatamente anterior y para los predios restantes o no actualizados se incrementará máximo en el índice de ajuste del salario mínimo, decretado por el Gobierno Nacional para el respectivo año.

Artículo 4°. *Plazos para pago y amortización del Impuesto Predial.* Los propietarios o poseedores del predio tendrán como plazos para pagar el impuesto predial los meses de abril, junio, y septiembre, términos dentro de los cuales las autoridades, departamentales, distritales, y municipales, tendrán la facultad para decretar descuentos.

No obstante el propietario o poseedor interesado podrá solicitar a la Oficina de Catastro respectiva, se le difiera el valor total a pagar, en tres cuotas que serán amortizadas en los mismos meses establecidos y sin que se ocasionen intereses, ni sanciones.

Artículo 5°. *Notificación personal del nuevo avalúo catastral.* (Actualización catastral). La Oficina de Catastro deberá notificar personalmente al propietario o poseedor del predio acerca del nuevo avalúo catastral formado o actualizado por la autoridad catastral. Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacerle la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección del predio, para que comparezca a notificarse dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación. La constancia de envío de la citación se anexará al expediente.

Al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto de avalúo.

Artículo 6°. *Notificación por edicto.* Si no se pudiere hacer la notificación personal al cabo de cinco (5) días del envío de la citación se fijará edicto en el lugar público del respectivo despacho, por el término de diez (10) días con inserción del avalúo.

Artículo 7°. *Información sobre recursos.* En el texto de toda notificación o publicación se indicarán los recursos que legalmente procedan contra las decisiones de que se trate, las autoridades ante quienes deben interponerse, y los plazos para hacerlo.

Artículo 8°. *Falta o irregularidad de las notificaciones.* Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni podrá hacerse exigible el cobro, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en efectuar el pago o utilice en tiempo los recursos.

Artículo 9°. *Revisión.* El propietario o poseedor podrá obtener la revisión del avalúo en la Oficina de Catastro correspondiente, cuando demuestre que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio y dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación personal del mismo, o a la desfijación del edicto y contra esta decisión procederán por la vía gubernativa los recursos de reposición y apelación.

Artículo 10. *Recursos de reposición y apelación.* Contra la decisión sobre la revisión o contra cualquier acto que ponga fin a una actuación relacionada con el avalúo procederá el recurso de reposición ante el funcionario que toma la decisión para que la aclare, modifique o revoque.

El recurso de apelación, procede ante el inmediato superior administrativo si la hubiese y en su defecto, ante el alcalde municipal y podrá interponerse directamente o como subsidio del de reposición.

Artículo 11. *Pruebas.* Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al día en que se presente la revisión si existe diferencias de información o apreciación, el funcionario que esté conociendo del caso decretará y practicará las pruebas que considere necesarias y las procedentes y pertinentes presentadas o solicitadas por el interesado.

Artículo 12. *Vigencia del avalúo.* Los avalúos establecidos de conformidad con los artículos anteriores, entrarán en vigencia a partir del primero de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados y después que se haya agotado el procedimiento establecido y la decisión se encuentre en firme.

Artículo 13. *Clasificación de los predios.* La Oficina de Catastro clasificará los predios de acuerdo con su actividad económica según los siguientes parámetros:

– *Predios residenciales.* Aquellos cuya actividad principal es la vivienda, aun cuando opere otra actividad que no utilice más de un 30% del área del predio.

– *Predios comerciales, industriales e institucionales.* Aquellos cuya actividad principal y mayoritaria es el comercio, la industria o los servicios y utilicen más del 50% del área del predio.

– *Predio mixto.* Aquellos cuya actividad es compartida entre vivienda y comercio y/o institucional, siempre y cuando la vivienda represente más del 50% y menos del 70% del área del predio.

Artículo 14. *Procedimiento para reducir la base gravable.* Todo propietario podrá solicitar a la autoridad catastral antes del 30 de junio de cada año, la autorización para declarar un avalúo por un menor valor cuando demuestre que existen razones técnicas, económicas o sociales que ameriten la desvalorización, para lo cual deberá anexar las pruebas y/o avalúos realizados por la lonja de propiedad raíz o las asociaciones de propietarios de vivienda. El propietario podrá presentar recurso de reconsideración ante la negativa a su solicitud, ante el comité municipal de revisión catastral.

Artículo 15. *Alivio y/o amnistía catastral.* Declárese por el término de seis (6) meses contados a partir de enero 1° del año 2000, una amnistía o alivio catastral para declarar el avalúo por un menor valor equivalente a la proporción en que se haya reducido el valor de la tierra y la propiedad raíz en 1999 para los predios que hayan sido formados en los últimos cinco años, de acuerdo con los estudios y estadísticas que para el efecto presente Camacol y demás entidades del sector.

Artículo 16. *Comité municipal o distrital de revisoría catastral.* Créase en cada municipio del territorio nacional un comité permanente de avalúos con la participación de los siguientes componentes:

- El Director de Catastro o su delegado.
- El Director de Planeación o su delegado.
- El Personero Municipal o su delegado.
- Un representante de Camacol o la Lonja.
- Un representante de las Asociaciones de Propietarios de Vivienda.

Artículo 17. *Funciones del Comité de Revisión Catastral.* Son funciones del Comité de Revisión Catastral las siguientes:

– Recomendar al municipio y/o distrito las tasas y plazos para el pago del impuesto predial unificado, según las condiciones económicas y sociales de la región.

– Resolver los recursos de reconsideración que interpongan los propietarios de los predios afectados por procesos de desvalorización, por lo que se pretenda un avalúo catastral por un menor valor, conforme se establece en el artículo 14.

– Las demás que le otorguen los concejos municipales y/o distritales.

Artículo 18. *Sanción por extemporaneidad e intereses.* La sanción por extemporaneidad corresponderá a un valor mínimo de cinco (5) salarios mínimos diarios, más una tasa de interés por mora equivalente a la existente en el mercado financiero, hasta un máximo del cien por ciento (100%) del valor del impuesto a pagar.

Camilo Sánchez Ortega,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. Razones de hecho que justifican el proyecto

1.1 El capital inmobiliario es el más perseguido fiscalmente por el Estado

En términos generales, la inversión en finca raíz está representada por la construcción de unidades habitacionales de vivienda, la cual ha sido el resultado de la combinación de diversas políticas y acciones del Estado y los particulares; pero especialmente a estos últimos les ha correspondido convertir los ahorros familiares, las prestaciones sociales y muchas veces acudir al crédito upaquizado y/o al agio para garantizar la obtención del derecho constitucional a la vivienda digna. Sin embargo, el Estado ha concentrado su intervención en la función fiscalizadora, como quiera que existe un importante número de gravámenes que recaen sobre la propiedad y actividad de la finca raíz, tales como los siguientes:

– Impuesto Predial Unificado (Predial, parques y arborización, estratificación socioeconómica, sobretasa catastral: CAR).

- Contribución de valorización.
- Impuesto de construcción urbana
- Curaduría urbana.
- Impuesto de renta presuntiva.
- Impuesto de ganancia ocasional.
- Impuesto de registro y anotación.
- Impuesto de Beneficencia.
- Derechos notariales.
- Retención en la fuente.
- Industria y comercio.
- Sayco y Acimpro.
- Avisos y tableros.

De acuerdo con lo anterior, la inversión de capital en finca raíz es poco atractiva desde el punto de vista de los costos tributarios que ésta conlleva, a diferencia de muchos otros renglones de la actividad económica que tienen una menor carga fiscal como los sectores financiero, bursátil, comercial e industrial.

1.2 El mercado Inmobiliario atraviesa por una aguda crisis (1995-1999)

De acuerdo con datos suministrados por Camacol, desde septiembre de 1995 los precios de venta de la vivienda vienen ubicándose por debajo del crecimiento de la inflación, es decir que se registra un descenso en términos reales del valor de la finca raíz, tal que se ha llegado a niveles de precios reales similares a los registrados al comienzo de la década de los noventa.

El sector de la construcción y la finca raíz contribuyó negativamente en el 8.5% del PIB en 1998, en razón de la caída en el número de licencias de construcción del orden del 43.6% la reducción en un 30% del número de soluciones de vivienda y la baja en un 78.9% de los créditos de vivienda.

En el último año, la caída de los precios reales de la vivienda es alrededor de un 37% a nivel nacional, según Camacol.

1.3 La recesión económica del país terminó agravando la situación de la finca raíz

La crisis del mercado inmobiliario y la construcción terminó afectando la economía del país, pero al igual la recesión económica registrada a partir del segundo semestre de 1998, ha hecho aun más ruinoso la situación del sector. La demanda efectiva de vivienda se ha reducido considerablemente como consecuencia de la pérdida de la capacidad de pago de los compradores, a raíz del incremento del desempleo en niveles cercanos al 19% y de las altas tasas de interés, que en 1998 registraron la cifra récord del 60% con lo que se encareció desproporcionadamente el crédito de vivienda y se generó la crisis de los deudores del UPAC, que disparó la cartera vencida de las corporaciones de ahorro y vivienda.

1.4 Los avalúos catastrales han ido superando el valor comercial de los inmuebles

El proceso de formación o actualización y el mecanismo del autoavalúo, sumados al ajuste anual de la base gravable de los inmuebles, según el IPC o la meta de inflación, ha ido generando un desequilibrio entre el valor catastral y el valor comercial de los inmuebles, dado que ese último, como se observó en los puntos 2 y 3, se ha desvalorizado a niveles de comienzos de la década del noventa, mientras que la base impositiva continúa incrementándose incluso por encima del valor real del mercado inmobiliario.

1.5 Los niveles y ajustes tributarios sobre la finca raíz son superiores a la valorización

La situación del mercado inmobiliario, en el primer trimestre de 1999, es tal que la valorización histórica de la finca raíz se transformó en una caída de los precios de compraventa y de los cánones de arrendamiento, en niveles superiores del 30% con respecto del último año. Las devoluciones de inmuebles a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y la entrega de locales, oficinas y viviendas en arrendamiento han configurado una caída significativa de la rentabilidad a los inversionistas del sector que no guarda relación con los niveles y ajustes de la base catastral e impositiva que para los años 1998 y 1999 es cercana al 50%.

1.6 Las reclamaciones y/o solicitudes de revisión de avalúos catastrales en Santa Fe de Bogotá no encontraron solución en la Administración Distrital

Las cerca de cien mil solicitudes para declarar por un valor, presentadas a la oficina de Catastro del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá antes del 15 de marzo de 1999, demuestran la gravosa situación y la inmensa preocupación de los propietarios e inversionistas de finca raíz ante el desequilibrio entre la valorización tributaria y la desvalorización comercial de los inmuebles. Sin embargo, el 99.9% de estas peticiones fueron resueltas apresuradamente y sin fundamento pericial en forma desfavorable por la administración distrital.

II. Razones de derecho que justifican el proyecto

2.1 Existe una gran dispersión de normas

– **Ley 14 de 1983.** Por la cual se fortalecieron los fiscos municipales y se ordena la formación o actualización catastral a través del ajuste automático del 10% anual acumulado con respecto del último avalúo vigente, hasta por un período de 15 años atrás, se incorpora la figura del autoavalúo como opcional, se establecen los ajustes anuales según el IPC (50-90%), se posibilita la revisión de los avalúos formados por la autoridad catastral (artículo 9°) y se fija el impuesto entre el 4 y el 12%.

– **Decreto 3496 de 1983.** Se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983 y se determina que el avalúo catastral dependerá de los valores unitarios para edificaciones y terrenos, pero en caso de indemnización por expropiación se pagará un valor equivalente al avalúo catastral más el 30% (artículo 48), es decir: se establece un avalúo del 70% del valor comercial, igualmente se establece un procedimiento para la revisión de los avalúos (artículo 30), la notificación personal de los cambios en la base catastral (artículo 31), los recursos y términos que proceden (artículos 33-36) los plazos para resolver la revisión y los recursos (artículo 38) y el mecanismo de aplazamiento de la vigencia y reducción del ajuste en el avalúo catastral (artículo 24).

– **Ley 44 de 1990.** Se unifican los impuestos de predial, parques y arborización estratificación socioeconómica y sobretasa catastral (CAR), se crea la declaración o autoavalúo como obligación, se fija el impuesto entre el 1 y el 16% y se determinan los ajustes anuales entre el 70 y 100% del IPC o el 130% para predios no formados.

– **Decreto-ley 1421 de 1993.** Por medio del cual se dicta el Estatuto Distrital y en él se incorpora la figura del autoavalúo como obligatorio, sin que pueda ser inferior al 50% del valor comercial o de lo contrario quedaba sujeto el propietario del predio a sanción por inexactitud del 160%, además se estableció un tope máximo para el avalúo catastral del 80%, del valor comercial. Se incluyen los mecanismos del peritazgo de la lonja de propiedad raíz y la solicitud de autorización para declarar por un menor valor, para controvertir el avalúo determinado por la administración.

– **Ley 223 de 1995.** Por medio de la cual se establece una reforma tributaria, que incorpora la autorización al contribuyente para acudir a peritazgo de la lonja de propiedad raíz y determina una base mínima del 40% del valor comercial para los avalúos catastrales.

– **Ley 242 de 1995.** Modifica el índice de precios al consumidor (IPC) por la meta de inflación para el reajuste de los valores catastrales y establece que los ajustes de avalúo catastrales y establece que los ajustes del avalúo catastral en los predios no formados o actualizados podrá ser del 130% de la meta de inflación.

2.2. El Gobierno Nacional presentó el Proyecto de ley 043 de 1998

El Gobierno Nacional presenta proyecto de “Racionalización de los tributos de las entidades municipales”, tales como predial, valorización, avisos, registro, industria y comercio, plusvalía y construcción urbana.

Con respecto al Impuesto Predial (artículo 81), señala que la base gravable estará constituida por la simulación del sujeto pasivo (autoavalúo), con base en los precios y transacciones promedios del mercado (valor comercial) y crea la figura de los recursos de reconsideración (artículo 145) para discutir de la administración.

2.3. Existe confusión con respecto de la base mínima y máxima del avalúo catastral

Con respecto de la base mínima del avalúo catastral, el Decreto-ley 1421 de 1993 señala que el valor mínimo a declarar es el 50% del valor comercial para Santa Fe de Bogotá: mas sin embargo, la Ley 223 de 1995 (artículo 90, parágrafo 2) establece que el avalúo catastral de los bienes inmuebles urbanos no podrá ser inferior al 40% del valor comercial.

Con respecto a la base máxima techo del avalúo catastral, la Ley 44 de 1990 insinúa que podrá ser del 75 del valor comercial al establecer que la base para la liquidación en los procesos de adquisición de predios, será el autoavalúo más el 25% (artículo 15). Sin embargo, el Decreto-ley 1421 de 1993 señala expresamente que el autoavalúo no podrá exceder del 80% del valor comercial.

2.4 No se garantiza el derecho constitucional al debido proceso en el trámite de la revisión y los recursos

Los procedimientos establecidos en el Código Contencioso Administrativo para el trámite de las peticiones, el contenido de las decisiones, la forma de la notificación personal y el otorgamiento de los recursos sobre los actos administrativos, e incluso con respecto a lo determinado por el Decreto 3496 de 1983 acerca de la notificación personal de los cambios en la base catastral (artículo 31), son violados reiterativamente por las autoridades catastrales, especialmente por la oficina de Catastro Distrital que a cambio de notificar personalmente las formaciones o actualizaciones catastrales, envía un pasquín o volante en el que informa el nuevo avalúo catastral, sin indicar los criterios técnicos y comerciales de valor de la tierra, la construcción y el entorno del predio tenidos en cuenta para dicho avalúo, y sin contener tampoco los recursos e instancias y los términos de las mismas, que proceden para controvertir las decisiones de la autoridad catastral, negando el derecho constitucional al debido proceso.

2.5 No existe un procedimiento expedido y democrático para la revisión y la solicitud de declarar por un menor valor

Los mecanismos de revisión y/o de solicitud para declarar por un menor valor, carecen de un procedimiento y unos términos que permitan al propietario del predio controvertir de una manera efectiva y democrática, las decisiones unilaterales de la autoridad catastral, entre otras razones, por cuanto no existe representación o veeduría ciudadana en el estudio y decisión de sus reclamaciones.

2.6 No existe una clasificación racional y técnica de los predios urbanos

Ninguna norma nacional o distrital ha establecido criterios técnicos y objetivos que dependan de la actividad económica predominante en cada predio y a cambio ha imperado criterios subjetivos e imprecisos en relación con determinadas áreas de locales u oficinas anexas a viviendas sin tener en cuenta las áreas mayoritarias del predio en su conjunto y las actividades económicas predominantes.

Esta situación ha conducido a muchas injusticias en impuestos, subsidios y aun en tarifas de servicios públicos, por cuanto predios residenciales con áreas marginales destinadas a comercio e industria son clasificados como no residenciales y de hecho condenados a pagar mayores tributos y/o tarifas.

2.7. Pronunciamiento del Consejo de Estado

En sentencia de marzo de 1995, el Consejo de Estado se pronuncio en torno a la inconstitucionalidad del procedimiento que determinaba aplicar una sanción equivalente al 160% del impuesto a pagar, cuando el propietario autoavaluara por un valor menor al 50% del valor comercial del predio.

2.8. Proyecto de ley número 082 de 1998 Cámara de Representantes

A comienzos del presente año de 1999, fue presentado el Proyecto de ley número 082 de 1998 de la Cámara de Representantes, *por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital*, para “declarar por un menor valor del inmueble, según estimativo pericial de perito de la Lonja de Propiedad Raíz o agremiación de avaluadores autorizada, el cual no podrá ser inferior al 80% del valor declarado el año inmediatamente anterior”, y

además establece que la “fijación de los nuevos avalúos se hará mediante resolución de autoridad catastral, la cual será notificada personalmente o por edicto a los propietarios o poseedores”.

El Proyecto número 082 de 1998, recoge parte de las iniciativas legislativas propuestas en este proyecto, y en consecuencia sería conveniente acumularlos para agilizar el trámite, si el reglamento legislativo lo permite.

Conclusión

Por las anteriores consideraciones generales, presentamos a la opinión pública y al honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, *por medio de la cual se modifican algunas normas de las Leyes 14 de 1983, 44 de 1990, 223 y 242 de 1995 y el Decreto-ley 1421 de 1993 sobre el régimen de catastro e Impuesto Predial Unificado*, elaborado por la Asociación Colombiana de Pequeños y Medianos Propietarios de Vivienda, Acoprovi, y respaldado por el honorable Congresista que suscribe el presente proyecto de ley.

Camilo Sánchez Ortega,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2000.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 68 de 2000 Senado, “por medio de la cual se modifican algunas normas de las Leyes 14 de 1983, 44 de 1990, 223 y 242 de 1995 y el Decreto-ley 1421 de 1993 y se garantiza el debido proceso en las actuaciones administrativas relacionadas con el régimen de catastro e impuesto predial”, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2000.

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

Cúmplase.

El Presidente,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

CONTENIDO

Gaceta número 337 - Viernes 18 de agosto de 2000	
SENADO DE LA REPUBLICA	
	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 65 de 2000 Senado, por medio de la cual se aclara la Ley 134 de 1994	1
Proyecto de ley número 66 de 2000 Senado, por la cual se reglamenta la financiación de las campañas electorales	2
Proyecto de ley número 67 de 2000 Senado, por medio de la cual se desarrolla el artículo 26 de la Constitución Nacional para garantizar el ejercicio del periodismo y se dictan otras disposiciones	11
Proyecto de ley número 68 de 2000 Senado, por medio de la cual se modifican algunas normas de las Leyes 14 de 1983, 44 de 1990, 223 y 242 de 1995 y el Decreto-ley 1421 de 1993 y se garantiza el debido proceso en las actuaciones administrativas relacionadas con el régimen de catastro e impuesto predial	13