



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprensa.gov.co](http://www.imprensa.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 537

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

EDICION DE 4 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariosenado.gov.co](http://www.secretariosenado.gov.co)

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 08 DE 2004 SENADO

por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Nacional.

Bogotá, D. C., 13 de septiembre de 2004

Honorable Senador

JUAN FERNANDO CRISTO

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

E. S. D.

Estimado doctor Cristo:

Nos ha correspondido el honor de rendir **informe de ponencia** para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2004 Senado, por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Nacional.

El informe está estructurado de la siguiente manera:

1. Justificación de la iniciativa.
2. Descripción de la normatividad propuesta.
3. Análisis de la propuesta.
4. Proposición Final.

Con la estructura mencionada, a continuación pasamos a rendir informe de ponencia.

#### 1. Justificación de la iniciativa

La propuesta de articulado que se analiza busca garantizar la verdadera representación de los colombianos que residen fuera del país, a través de su vocero en el Congreso de la República. En este sentido, la iniciativa propende porque, al momento de la elección de Representantes a la Cámara, solo los colombianos residentes en el exterior puedan depositar su voto por aquellos que se postulen a dicho cargo, dejando de lado la posibilidad de que el resto de habitantes del territorio nacional puedan pronunciarse a favor del mencionado candidato.

La situación actual del Representante Liberal Jairo Martínez sirve para caracterizar lo que ocurre en estos momentos:

*“(...) El hoy Representante Martínez ganó con 8.777 votos, de los cuales 2.473 fueron emitidos por colombianos en el exterior y 6.304 en Colombia. Así, solo el 20.81% de los votos que otorgaron curul al Representante Martínez fueron sufragados por la población especial a la que supuestamente representa; el restante 79.19% de los votos fueron emitidos en Colombia. A su vez, esos 2.473 votos registrados fuera del país en su favor apenas representan el 6.56% del potencial de votación en el exterior (...).”*

Y es que en la actualidad, de acuerdo con interpretación que hiciera la Corte Constitucional mediante Sentencia C-169 de 2001, por considerarse que pertenecen a una circunscripción especial de alcance nacional, todos los colombianos pueden depositar su voto por los candidatos a representar a los ciudadanos que residen en el exterior.

Sobre el particular dijo la Corte:

*“(...) Es importante señalar que, de conformidad con el artículo 1º del proyecto, esta es una circunscripción especial de alcance nacional. Ello implica que ha sido creada y organizada, no en función de un territorio determinado, sino de ciertos grupos sociales cuya participación se busca fomentar y que se encuentran distribuidos por todo el país, o, como en el caso de los colombianos residentes en el exterior, por todo el Globo. La cualificación de nacional, conlleva también que esta circunscripción se encuentra abierta a la participación de todo el electorado; es decir, que cualquier colombiano, pertenezca o no a alguno de los cuatro grupos que contempla la norma, puede votar por los candidatos que se postulen a través de ella, a diferencia de lo que ocurre en la circunscripción territorial ordinaria de la Cámara de Representantes, por la cual solo podrán votar los habitantes del territorio correspondiente.*

*“La posibilidad de que cualquier ciudadano participe, como elector, en esta circunscripción, encuentra sustento constitucional, en la medida en que, si bien se pretende dotar de representación a ciertos grupos específicos, para hacerlo es indispensable, por virtud del artículo 1º de la Carta, consultar el interés general, dentro del cual se entiende incluido el interés particular de tales colectividades; por ello, es necesario que sea la totalidad de los ciudadanos la que decida quiénes habrán de ejercer este cargo. El reconocimiento de tal posibilidad constituye, además, una aplicación directa del principio hermenéutico de maximización de los derechos fundamentales, ya que*

*mal haría la Corte en hacer extensiva a la circunscripción especial, una restricción del derecho a la participación que es propia de las circunscripciones territoriales y locales y que sigue su lógica específica. No se puede olvidar que las normas que afectan derechos son de interpretación restrictiva, mientras que aquellas que los reconocen deben ser objeto de la interpretación más amplia posible; y no se puede excluir de ese principio hermenéutico al derecho fundamental de participación (...)*”.

La interpretación de la Corte está basada, en parte, en el tenor literal del actual artículo 176, el cual agrupa, bajo una misma circunscripción electoral, a los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior. Siendo lo anterior así, mal habría hecho la

Corte en desconocer el texto constitucional y asignar una circunscripción diferente a los colombianos residentes en el exterior, a pesar que la lógica y la necesidad de garantizar la verdadera representatividad de nuestros connacionales fuera del país, aconsejen lo contrario.

Dado el panorama brevemente descrito, la iniciativa propende por la modificación del mencionado artículo 176, con el fin de garantizar que los colombianos residentes en el exterior tengan su propio representante en el Congreso de la República.

## 2. Descripción de la normatividad propuesta

A continuación se presenta un cuadro donde se muestra la redacción propuesta, así como el texto actual del artículo 176 constitucional:

Constitución	Proyecto A. L. N° 08 de 2004 Senado
<p>Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.</p> <p>Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.</p> <p>Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.</p> <p>La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior.</p> <p>Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco Representantes.</p>	<p>Artículo único. El artículo 176 de la Constitución Nacional quedará así:</p> <p>Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.</p> <p>Habrán dos Representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.</p> <p>Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.</p> <p>La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.</p> <p>Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta <b>cuatro</b> Representantes.</p> <p><b><u>Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional. En ella, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.</u></b></p>

Como se observa en la simple lectura de la propuesta, el Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2004 Senado da un paso adelante al crear una circunscripción especial para los colombianos residentes en el exterior y de esta forma hacer posible, a partir de dicha creación, que solo los votos de los colombianos en el exterior puedan ser tenidos en cuenta a la hora de determinar quién será su Representante en el Congreso de la República. En todo caso, la propuesta del Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2004 Senado no implica un aumento en el número de Representantes a la Cámara toda vez que se limita a escindir una de las curules previstas en la circunscripción especial de carácter nacional, para asignarlo a una nueva circunscripción internacional.

## 3. Análisis de la propuesta

Es la opinión de este equipo de ponentes que la propuesta que se estudia se acomoda a la técnica constitucional y a las directrices que sobre la materia ha dado la Corte Constitucional, por las siguientes razones:

a) Desde el punto de vista de técnica constitucional e incluso electoral, resultaría poco acertado aceptar la existencia de una sola circunscripción especial que la Corte Constitucional ha calificado como de “carácter nacional” en la cual sea posible tener en cuenta únicamente los votos de los ciudadanos pertenecientes a uno de los grupos a los cuales está destinada la circunscripción. Esta situación implicaría desconocer el “carácter nacional” de la mencionada

circunscripción, que le es propio, lo cual constituiría un contrasentido que podría ser cuestionable desde el punto de vista del respeto a los derechos del resto de grupos que están cobijados por la circunscripción;

b) El otro argumento que sirve para considerar como acertada la redacción propuesta en el Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2004 Senado es aquel según el cual, en efecto, se hace necesario que sea el propio texto constitucional el que delimite con precisión el alcance de los derechos, en este caso el derecho a la participación de los ciudadanos. En este sentido, para poder romper la interpretación que se debe hacer de la norma actual en virtud del principio de maximización de los derechos, invocado por la Corte Constitucional, se hace indispensable cambiar los presupuestos de la norma en el texto constitucional, lo cual solo se logra, en este caso, creando una nueva circunscripción territorial.

## 4. Proposición final

**Sin pliego de modificaciones** nos permitimos solicitar a los honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República **dar primer debate** al Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2004 Senado, *por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política.*

Vuestra Comisión,

*Antonio Navarro Wolff*, Coordinador de ponentes, *José Renán Trujillo García*, Senadores de la República.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE****AL PROYECTO DE LEY NUMERO 12 DE 2004 SENADO**

*por la cual se establece la obligación de rendir informe de cuentas a la ciudadanía en general por parte de las tres Ramas del Poder Público, los órganos autónomos e independientes y los organismos de control.*

Honorables Senadores:

He recibido de la Presidencia de la Comisión, el proyecto de ley cuyo título preside este escrito, con la honrosa misión de rendirle ponencia para primer debate. Paso, entonces, señores Senadores, a formular las siguientes consideraciones:

La iniciativa propuesta por la Senadora Alexandra Moreno, encuentra fundamento en el firme propósito en que el Estado colombiano se ha empeñado en ampliar el ámbito de cobertura de rendición de cuentas para informar, año tras año, a la ciudadanía en general y no solamente a los organismos de control o aquellos jerárquicamente superiores, los resultados de los objetivos, políticas, programas y estrategias desarrolladas por los organismos que hacen parte del Estado, dentro de los principios de eficiencia, eficacia y efectividad.

Ambiciosamente el proyecto cobija con esta aspiración a todas las Ramas del Poder Público; es decir, al Poder Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, a los órganos autónomos e independientes, a las autoridades de las entidades territoriales, al sector descentralizado por servicios y, extensivamente, a los particulares que tengan a su cargo el desempeño de funciones públicas o la prestación de servicios de igual índole.

Con muy buen juicio, la autora del proyecto remite la justificación de esta iniciativa al artículo 1º Constitucional. Colombia es un Estado Social de Derecho con autonomía participativa. Y, entonces, el acercamiento ciudadano a la gestión estatal a través del conocimiento de las cuentas rendidas por los distintos organismos del Estado hace realidad el principio consagrado en nuestra Carta Política.

Este instrumento de control administrativo, a más de servir de puente comunicador entre el Estado y los ciudadanos colombianos, realza el esfuerzo histórico de los Legisladores y de los Gobiernos de los últimos años, de propender por el diseño y aplicación de herramientas y mecanismos de mejoramiento de la gestión pública. Recordemos cómo, desde la década de los noventa y, particularmente, desde la expedición de la Constitución del 91, la función administrativa desarrolla sus objetivos con base en los principios de publicidad, eficacia, eficiencia, celeridad, moralidad, transparencia, entre otros. Y son de la esencia del informe de rendición de cuentas, mecanismo de control social destacado por el proyecto que se debate, los principios básicos que inspiran la gestión administrativa y pública del Estado. Así, las actuaciones, actividades y operaciones que se realicen por los diferentes organismos que conforman las Ramas del Poder Público, se realizarán conforme a las normas expedidas vigentes pretendiendo el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos.

La idea plasmada en el proyecto de ley refiere el conocimiento de la gestión de los funcionarios del Estado a los ciudadanos, a través de audiencias públicas previamente programadas y cuya divulgación se hace obligatoria con la anticipación debida y los soportes documentales necesarios de tal manera que obliga a los Jefes y Directores de las Entidades a presentar y sustentar el informe de rendición de cuentas de su gestión y de la contratación llevada a cabo año tras año, a través de audiencias públicas.

A partir del artículo 3º, el proyecto original organiza su contenido para indicar las formas y los procedimientos a seguir para la realización de las audiencias públicas en las que se presentarán a la ciudadanía los informes de cuentas a rendir. Fijan con detalle lo concerniente a términos de presentación, divulgación por medios de comunicación e internet, absolución de inquietudes ciudadanas, en fin, particularizan las instancias para llevar a feliz término el objetivo del proyecto.

A pesar de lo anterior y, a juicio del ponente, las audiencias públicas, si bien son herramientas que permiten conocer de manera unificada la opinión ciudadana sobre un tema concreto, constituyen un mecanismo ambicioso en demasía dada la complejidad de su aplicación en asuntos tan vastos como los planteados por el proyecto. Por ello, estima conveniente moderar esta aspiración más aún, si se tiene en cuenta que los ciudadanos colombianos son titulares constitucionales de un muy antiguo derecho a través del cual se establece un mecanismo probado y encontrado bueno para exigir de las autoridades, por motivos de interés general o particular, la resolución de peticiones respetuosas. Este derecho fundamental, comúnmente conocido como “derecho de petición” puede ofrecer idénticos resultados a los ciudadanos interesados y a la Administración Pública que aquellos buscados por el Proyecto de Ley número 12 de 2004. De otro lado, la Ley 489 de 1998, relativa a la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional prevé, en su artículo 33, la posibilidad de convocar audiencias públicas cuando la administración lo considere conveniente y oportuno, en las cuales pueden discutirse aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad y en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos. Esta disposición otorga además a las comunidades y organizaciones la opción de poder solicitar la realización de audiencias públicas en idéntico sentido, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración pero con la salvedad que se explicarán a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada, en todo caso. Más aún, la norma exige que en el acto de convocatoria a la audiencia, la institución respectiva defina la metodología que será utilizada. Por ello, el ponente es de la opinión de mantener la obligatoriedad de rendir un Informe de Cuentas que puede presentarse a la ciudadanía a través de medios masivos de comunicación o a través de su portal de internet, sin la exigencia perentoria de su presentación en audiencias públicas complejas. La observación anterior obliga al ponente a presentar su informe de ponencia acompañado del Pliego de Modificaciones al texto y requerir de la Comisión, con todo respeto, el estudio del mismo durante las discusiones que se inicien.

El proyecto destaca de manera especial –al punto de establecer un artículo separado, el artículo 2º– la conveniencia de presentar a la ciudadanía, por parte de las Entidades públicas, el informe de rendición de cuentas en materia de gestión contractual con criterios de tanta claridad como el sector afectado, el tipo y modalidad de la contratación, el estado de desarrollo o cumplimiento del objeto del contrato y las circunstancias que puedan afectarlo en su evolución. Importante es, en criterio del ponente, que el aspecto contractual de la administración pública tenga este destacado tratamiento para procurar impedir actos de corrupción y de abusos desmedidos de poder. La contratación, materia que lleva implícita la responsabilidad económica, es quizá, el punto más débil de la relación Estado-ciudadanos. Por eso, el mantenimiento de una comunicación constante, veraz y periódica entre el Estado y los particulares a través del informe de rendición de cuentas contractuales, es sano y bondadoso a más de pretender evitar prácticas criticables tan comunes en el contexto contemporáneo.

El artículo 1º del proyecto determina los sujetos a quienes se dirige la iniciativa y comprende a la totalidad de la organización estatal. Está bien que así sea. La Nación es un todo. Es la sociedad natural de hombres a los que une un territorio, una lengua, una cultura, una historia, una tradición, un origen, con una conciencia y un destino comunes. En un sentido jurídico, ese conjunto de personas de un país, se rige por un mismo Gobierno. Así, pues, el proyecto involucra a la Nación. A toda la Nación y no solo a los funcionarios públicos. Se trata de no hacer distinciones innecesarias entre ciudadanos comunes y funcionarios destacando competencias y funciones para los segundos y omitiendo participación en los asuntos del Estado en cabeza de los primeros. La sociedad, ingrediente *sine qua non* de la Nación, participa activamente en los asuntos del Estado por medio del control que pueda

ejercer sobre los informes de las cuentas rendidas por los funcionarios del Estado colombiano. La responsabilidad del Estado es para con la sociedad. La responsabilidad restrictiva es perjudicial para la estabilidad de los Gobiernos y de las Instituciones. Difundir la información de la gestión pública es saludable. Y el control social que de ella se haga enriquece al país y a sus gobernantes.

El ponente le da la bienvenida a esta iniciativa de la Senadora Moreno Piraquive, pues la considera conveniente para una mayor claridad y transparencia de la actuación de los funcionarios del Estado y solicita de los miembros de la Comisión Primera del Senado, conocidas las consideraciones anteriores, darle primer debate al Proyecto de Ley número 12 de 2004 Senado, “por la cual se establece la obligación de rendir informe de cuentas a la ciudadanía en general por parte de las tres Ramas del Poder Público, los órganos autónomos e independientes y los organismos de control”.

De los honorables Senadores,

*Roberto Gerlein Echeverría.*

### PLIEGO DE MODIFICACIONES

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 12 DE 2004 SENADO

*por la cual se establece la obligación de rendir Informe de Cuentas a la ciudadanía en general por parte de las tres Ramas del Poder Público, los Organos Autónomos e Independientes y los Organismos de Control.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Todos los organismos que componen las Ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial, los órganos autónomos e independientes, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, las autoridades de las entidades territoriales, el sector descentralizado por servicios y los particulares que desempeñen funciones públicas o tengan a su cargo la prestación de servicios públicos, presentarán un informe anual de Rendición de Cuentas a la ciudadanía en general, contentivo de un balance de resultado de los objetivos, políticas, programas y estrategias adelantadas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo en términos de eficiencia, eficacia y efectividad en el desempeño de cada una de las Entidades del sector central y descentralizado. Para su elaboración se observarán, como mínimo los criterios siguientes:

1. Agenda Interna: Esta incluye acciones inmediatas, de mediano y largo plazo e incorporará temas y planteamientos que deben mejorarse internamente en cada una de las instituciones, detallando las posibilidades de las funciones, su alcance, reparto y coordinación con las demás instituciones del sector.

2. Sectorización: Educación, salud, bienestar social, cultura y turismo, recreación y deporte, movilidad y espacio público, gobierno, planeación y competitividad, servicios públicos, empleos públicos, participación ciudadana, relaciones exteriores, justicia, trabajo, agricultura, comercio exterior, comunicaciones, defensa, minas y energía, entre otros, de acuerdo con las funciones de cada entidad.

3. En cada uno de los sectores se destacará: Las metas del plan de desarrollo, sus respectivos programas, el nivel de cumplimiento y las acciones proyectadas y los recursos financieros invertidos en la ejecución de cada uno de ellos.

4. Indicadores de efectividad, resultados, cumplimiento e impacto.

5. Celebración, avance y cumplimiento de la contratación estatal.

6. Una relación de las iniciativas legislativas referidas a cada una de las entidades públicas que se presenten al Congreso de la República y de los decretos con fuerza de ley y reglamentarios que dicte el Gobierno.

Su presentación deberá hacerse de manera sencilla y didáctica, de modo que permita la comprensión y análisis de la ciudadanía en general.

Parágrafo. En los primeros quince (15) días del mes de diciembre de cada año, los Jefes o Directores de las entidades **públicas** presentarán y sustentarán **en un medio de comunicación de amplia circulación nacional o local, según el caso y en su portal de internet**, el Informe de Rendición de Cuentas debidamente soportado en documentos, que bajo los mismos criterios establecidos en el presente artículo, emitirán cada uno de sus destinatarios.

Artículo 2°. En el mes de julio de cada año, los **Jefes y Directores** de las Entidades Públicas, sin excepción, presentarán a la ciudadanía, en los mismos términos previstos en el artículo 1°, un Informe de Rendición de Cuentas de la Gestión Contractual del año anterior, el cual deberá estar suficientemente soportado en documentos y contendrá, al menos, los siguientes criterios:

1. Sector.
2. Tipo y modalidad de la contratación.
3. Avance y cumplimiento de los contratos estatales y públicos en general.
4. Adiciones, multas, declaraciones de caducidad, demandas, terminaciones unilaterales.

Artículo 3°. Durante el **término de publicación de los Informes de Rendición de Cuentas que será de un mes, contado a partir de la iniciación de la publicación**, la ciudadanía podrá formular preguntas por teléfono, por internet y por escrito. Las preguntas que no sean contestadas **durante el término de publicación**, deberán ser respondidas y publicadas dentro de los dos (2) meses siguientes en el portal de la respectiva entidad.

Artículo 4°. El Jefe de cada entidad coordinará y concertará el esquema de preparación, metodología, funcionamiento y **presentación** de las publicaciones de Informes de Rendición de Cuentas, garantizando amplia divulgación.

Artículo 5°. Los informes a que se refiere la presente ley se rendirán a través de medios de comunicación de amplia circulación nacional o local, según el caso. Los medios de comunicación del Estado darán prioridad en su programación, sobre cualquier otro asunto, a la publicación de los Informes de Rendición de Cuentas.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y complementa los artículos 5° y 66 de la Ley 80 de 1993.

De los honorables Senadores,

*Roberto Gerlein Echeverría.*

## CONTENIDO

Gaceta número 537-Miércoles 15 de septiembre de 2004

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

### PONENCIAS

Informe de Ponencia para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2004 Senado, por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Nacional...	1
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 12 de 2004 Senado, por la cual se establece la obligación de rendir informe de cuentas a la ciudadanía en general por parte de las tres Ramas del Poder Público, los órganos autónomos e independientes y los organismos de control. ....	3