



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - N° 742

Bogotá, D. C., jueves 27 de octubre de 2005

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 04
DE 2005 SENADO**

por el cual se modifican unos artículos de la Constitución Política.

Doctor

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

La ciudad

Respetado señor Presidente:

Dando cumplimiento a la Ley 5ª de 1992, y por encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de esta comisión, pasamos a rendir ponencia para primer debate en Senado al Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2005 Senado, *por el cual se modifican unos artículos de la Constitución Política*, en los siguientes términos:

Antecedentes

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, en cabeza suya, nos designó ponentes del Proyecto de Acto Legislativo número 4 de 2005, *por medio del cual se modifican unos artículos de la Constitución Política* a los suscritos Senadores Carlos Gaviria Díaz, Rafael Pardo Rueda (Ponente Coordinador), Mario Uribe Escobar y Ramiro Velásquez.

Este Proyecto de Acto Legislativo es de autoría del Senador Gabriel Zapata Correa.

Consideraciones de los ponentes

Introducción

El Proyecto de Acto Legislativo pretende reformar la Constitución para lograr la elección popular directa del Contralor General de la Nación y los Contralores Territoriales, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación y del Defensor del Pueblo.

A continuación, primero, procederemos exponer los argumentos del autor del proyecto y, segundo, nuestras consideraciones sobre los mismos¹.

1. Argumentos del autor del proyecto

En primer lugar, la iniciativa permite ampliar la democracia popular pues lleva al pueblo la decisión de escoger a las personas encargadas de dirigir el control a las distintas entidades y funcionarios estatales, así como la protección y de los más importantes derechos ciudadanos.

En segundo lugar, hace “más vital el principio de pesos y contrapesos que deben existir en todas las actividades estatales con el fin de garantizar el equilibrio entre los diferentes poderes”.

En tercer lugar, porque, a su juicio, “el hecho de que llevemos a la democracia popular la elección de estos servidores, hace que las personas que lleguen a ser elegidas para estas posiciones asuman un mayor compromiso con una comunidad que espera grandes resultados de su gestión”. En otras palabras, que lo propuesto en el proyecto llevará a que tales funcionarios tengan un mayor compromiso con la comunidad en cuanto a resultados, lo que redundaría en una mayor eficacia en cuanto a la consecución de los mismos.

Y en cuarto lugar, porque estarán “menos sujetos a los cambios políticos y compromisos burocráticos derivados de su elección”. Es decir, que con la elección popular se habría menos volatilidad política en cuanto a su elección, forma de acceso a los cargos que conllevaría a que deban adquirir menos compromisos burocráticos.

2. Argumentos de los ponentes

En cuanto al primer argumento, debe señalarse que la elección de estas autoridades ya es democrática. En efecto, el Contralor General de la República es “elegido por el Congreso de la República, en el primer mes de sus sesiones, de terna elaborada mediante concurso de méritos que organicen para el efecto los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para un período institucional de cuatro años, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros” (Art. 267 de la C. P.). El Procurador General de la Nación “es elegido por el Senado en el primer mes de sus sesiones, para un período institucional de cuatro años, de terna integrada por candidatos de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado con el voto favorable de la mayoría absoluta de

¹ Para la elaboración de esta ponencia se contó con la ayuda de un estudio solicitado por la Comisión Primera del Senado de la República al Programa de Fortalecimiento Legislativo por medio de su Oficina de Asistencia Técnica Legislativa.

sus miembros” (Art. 276 de la C. P.). El Defensor del Pueblo es “elegido por la Cámara de Representantes en el primer mes de sus sesiones, de terna integrada por candidatos de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, para un período institucional de cuatro años y no podrá ser reelegido para el período siguiente” (Art. 281 de la C. P.). Y el Fiscal General de la Nación es “elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia” (Art. 249 de la C. P.).

Así las cosas, a excepción del Fiscal General de la Nación², todas las autoridades objeto del presente Proyecto de Acto Legislativo son elegidas por el Congreso. De esta forma, se tiene que con el proyecto de ley sí habría una ampliación democrática pues se pasa de una elección indirecta (por medio del Congreso) de tales autoridades a una directa (el pueblo directamente).

Ahora bien, la pregunta sería si tal intensificación democrática es pertinente o no. Así, por ejemplo, una ampliación de la democracia que, sin embargo, no parecería oportuna sería la elección popular de los comisionados de la Comisión Nacional de Televisión. A la respuesta a este interrogante llegaremos a través de nuestras consideraciones sobre los demás argumentos del autor del proyecto.

Con relación al segundo argumento, consideramos el principio de separación de poderes tiene más que ver con la búsqueda del equilibrio de poder entre las distintas ramas del poder público que con aspectos de control fiscal o disciplinario de los miembros de esos poderes o de la investigación por posibles infracciones a la ley penal por parte de todos los ciudadanos. De esta forma, la propuesta del Proyecto de Acto Legislativo no tendría ninguna incidencia en el principio de pesos y contrapesos³.

En cuanto al tercer argumento, no consideramos que la elección popular de estas autoridades vaya a contribuir a un mejor desempeño de sus cargos. Las decisiones de los funcionarios objeto de la presente iniciativa no son políticas sino jurídicas en el sentido que deben hacer lo que la Constitución y la ley les mandan sin ningún tipo de consideración política.

Y en cuanto al quinto argumento, consideramos que su elección popular antes que disminuir su influencia a los cambios políticos y a mecanismos burocráticos la aumentaría. En efecto, para lograr la elección a cualquiera de los cargos objeto del proyecto de reforma constitucional, en una circunscripción nacional, se requería más que ser una persona con las exigentes credenciales y transparencia en la hoja de vida de quienes han sido candidatos a tales dignidades, se necesitaría, en cambio, ser una persona con un caudal electoral y con el respaldo político y económico de un candidato a la Presidencia de la República, lo cual no parece muy recomendado.

Adicionalmente, es importante señalar que no hemos encontrado constituciones del mundo en las que la elección de estos dignatarios sea directa⁴.

Finalmente, los suscritos ponentes queremos resaltar lo bien intencionado y la vocación democrática del proyecto del honorable Senador Gabriel Zapata Correa y de los demás Congresistas que lo acompañan pero que por las consideraciones esbozadas a lo largo de esta ponencia consideramos que este no es el momento más adecuado para discutir la elección popular directa del Contralor General de la Nación y los Contralores Territoriales, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo.

Proposición

Por las anteriores consideraciones solicitamos a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República archivar el Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2005 Senado, *por el cual se modifican unos artículos de la Constitución Política*.

De los señores Congresistas,

Rafael Pardo Rueda, Ponente Coordinador; *Mario Uribe Escobar*, *Ramiro Velásquez Mesa*, Senadores de la República, Ponentes.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 04 DE 2005 SENADO

*por el cual se modifican algunos artículos
de la Constitución Política.*

Bogotá, D. C., octubre de 2005

Doctor

HERNAN ANDRADE

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2005, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.

Respetado señor Presidente:

A continuación expondré los argumentos por los cuales discrepo parcialmente de la ponencia mayoritaria presentada por los Senadores Rafael Pardo, Ramiro Velásquez y Mario Uribe sobre el proyecto de ley de la referencia.

Primero. Existe un consenso bastante amplio a nivel mundial, en el sentido de que la forma democrática de gobierno resulta adecuada para regir las relaciones entre los hombres, concebidos como sujetos dignos y autónomos.

Las funciones electorales son la expresión orgánica del principio democrático. La democracia es el gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad. Esto diferencia el principio democrático de autoorganización de la sociedad –en el cual el orden es construido a partir de la voluntad de los gobernados– del principio autocrático –en el cual son los propios gobernantes quienes determinan el orden social–. Y esa autoorganización de la sociedad se efectúa en lo esencial por medio de los procedimientos electorales¹.

En atención a la naturaleza expansiva y universal de la democracia, políticamente no comparto el argumento mayoritario, según el cual, es preferible que el Contralor, Defensor y Procurador sean democráticamente elegidos de manera indirecta por el Congreso que de manera directa por todos los ciudadanos habilitados para hacerlo.

Por el contrario, considero conveniente que los encargados de los órganos de control, que adelantan la difícil tarea de vigilar la acción ordinaria de la administración y de sus funcionarios, ejerzan esa calidad en virtud de la voluntad de los ciudadanos.

2 Como lo concluye el estudio del Programa de Fortalecimiento Legislativo, “al no contemplar la elección popular del Fiscal, la Constituyente de 1991 (...) [consideró] que como el Fiscal es un funcionario que puede afectar seriamente los derechos constitucionales (la libertad personal y el debido proceso en especial), su función debe ejercerse con estricta neutralidad frente a los incentivos de la política partidista electoral”.

3 “El principio de pesos y contrapesos busca proteger a los ciudadanos de gobiernos tiránicos mediante el establecimiento de varias autoridades en cabeza del poder del Estado, las cuales estén en constante forcejeo; el propósito de tal forcejeo es el de denegar mutuamente la capacidad de todos esos poderes de consolidar todo el poder del Estado en uno solo de ellos, al tiempo permitiendo el efectivo trabajo del Estado” (Ver: Peter L. Strauss “The place of agencies in government: separation of powers and the fourth branch.” Columbia Law Review. 1984.) En palabras de Madison, “la ambición fue hecha para contrarrestar la ambición”. (Ver: El Federalista N° 51).

4 Esta información se basa en el mismo estudio del Programa de Fortalecimiento Legislativo, “el Fiscal General de la Nación”, que incluye a varios países de América y Europa.

1 **Corte Constitucional.** Sentencia C-145 de 1994.

Quienes se oponen a la modificación propuesta, lo hacen con base principalmente en dos argumentos:

1. Se corre el peligro de elegir un político sin las calidades académicas que requiere tan altas investiduras.

2. La elección popular politiza los órganos de control².

Con respecto a la primera objeción, únicamente debo aclarar que los requisitos actualmente exigidos para ostentar tan altos cargos se mantendrán. Por su parte, considero que la segunda objeción no es sólida, si se tiene en cuenta que la elección que actualmente se adelanta en el Congreso para nombrar a los encargados de los órganos de control se basa en acercamientos políticos que de por sí impiden mantener a quienes a futuro ostentarán tales cargos al margen de debates electorales y partidistas.

Segundo. Sin embargo, sí comparto el argumento esgrimido por la mayoría, en lo que tiene que ver con la inconveniencia de la elección popular del Fiscal General de la Nación.

La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo.

Por sus características especiales –el Fiscal es un funcionario que puede afectar seriamente los derechos constitucionales de los asociados,– así como por su ubicación al interior de la rama judicial, no considero que deba ser elegida popularmente, aunque sí encuentro prudente proponer que se desligue su nombramiento de los intereses del gobierno de turno.

En ese orden de ideas propondré, que se elija por la Corte Suprema de Justicia de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura.

Proposición

Dese primer debate al proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2005, por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política con el pliego de modificaciones que se adjunta.

Cordialmente,

Carlos Gaviria Díaz,

Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 04 DE 2005 SENADO

*por el cual se modifican unos artículos
de la Constitución Política.*

“El Congreso de Colombia

DECRETA:”

Artículo 1°. El artículo 276 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 276. El Procurador General de la Nación será elegido mediante votación popular, para un período de cuatro años.

En caso de falta absoluta se deberá convocar a una nueva elección, la cual se realizará dentro de los tres (3) meses siguientes.

La ley reglamentará la materia.

Artículo 2°. El artículo 267 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor será elegido mediante votación popular para un período de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Solo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

La ley reglamentará lo relacionado con la elección popular del Contralor General de la República.

Artículo 3°. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

Los Contralores Departamentales y Municipales serán elegidos mediante votación popular realizada en la respectiva jurisdicción territorial para un período de cuatro (4) años.

Ningún Contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.

Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de 25 años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de asamblea o concejo de la jurisdicción donde se realizará la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni

2 Ver. **Informe Oficina Técnica Legislativa** (Debates en la Asamblea Nacional Constituyente).

ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

La ley reglamentará lo relacionado con la elección popular de los contralores territoriales.

Artículo 4°. El artículo 282 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 281. El Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Será elegido mediante votación popular para un período de cuatro (4) años.

La ley reglamentará lo relacionado con la elección popular del Defensor del Pueblo.

Artículo 5°. El artículo 249 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 249. La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.

El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.

Artículo 6°. El Congreso de la República dentro del año siguiente a la promulgación del presente acto legislativo deberá expedir la ley que reglamente la elección popular de los funcionarios a que se hace referencia.

Artículo 7°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

Carlos Gaviria Díaz,
Senador de la República.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 034 DE 2005 SENADO**

por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política en relación con la elección directa de parlamentarios andinos.

Bogotá, D. C., 26 de octubre de 2005

Doctora

CLAUDIA BLUM DE BARBERI

Presidenta

Honorable Senado de la República

Ciudad

Para los fines pertinentes, me permito presentar informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 034 de 2005 Senado, *por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política en relación con la elección directa de parlamentarios andinos.*

Agradezco su atención.

Atentamente,

Andrés González Díaz,
Senador Ponente.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 034 DE 2005 SENADO**

por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política en relación con la elección directa de parlamentarios andinos.

En cumplimiento del encargo hecho por el Presidente de la Comisión Primera Constitucional del honorable Senado de la República, rindo ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 034 de 2005 Senado, *por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política en relación con la elección directa de Parlamentarios Andinos.*

1. Antecedentes históricos y normativos

El proyecto de ley fue presentado por los honorables Senadores Samuel Moreno Rojas y Alfonso Angarita Baracaldo y los honorables Representantes Luis Fernando Duque, Oscar Darío Pérez, Jaime Darío Espeleta y Tania Alvarez Hoyos.

La iniciativa constituye un paso más en el proceso de integración de los países andinos. Los esfuerzos que hasta la fecha se han hecho en el orden económico y legislativo se deben complementar de manera decisiva en el campo político lo cual se alcanza, sin duda, al establecerse la elección directa de los representantes al Parlamento Andino como lo prevén la Constitución Política Colombiana y los Tratados Internacionales aprobados por nuestro país.

En la exposición de motivos, los autores precisan atinadamente la importancia del contexto internacional y los antecedentes constitucionales: “Con el avance y consolidación de los procesos de integración en el Hemisferio –los cuales se han convertido en un imperativo de acción para los países de la región– la Comunidad Andina lejos de ser ajena a esta dinámica, está actuando consciente de las oportunidades y de los retos que implica la creciente globalización de los fenómenos económicos, comerciales, políticos, sociales y culturales.

Los Constituyentes de 1991 vislumbraron la necesidad de una integración regional y/o subregional basada en una agenda amplia y por eso consignaron en el artículo 227 de la nueva Carta Política que “*El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás Naciones y especialmente, con los Países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de Tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad creen organismos supranacionales, inclusive para formar una Comunidad Latinoamericana de Naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano*”.

Este artículo está íntimamente relacionado con el artículo 9° de la misma Constitución Nacional, el cual dispone de igual manera, que “la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración Latinoamericana y del Caribe”.

A nivel internacional –con la creación de la Comunidad Andina y del Sistema Andino de Integración (SAI) en 1996, y a través de la ratificación del Protocolo de Trujillo (Ley 323 de 1996)–, los Países Andinos imprimieron un nuevo dinamismo al proceso, al institucionalizar todos los órganos y entidades comunitarias para alcanzar una mayor coherencia, integridad y eficiencia en la consecución de los objetivos de integración, fortalecidos por la voluntad política del Consejo Presidencial y por la labor de seguimiento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Fue entonces cuando se redefinió una nueva estrategia para avanzar firmemente, con base en las experiencias y logros adquiridos durante casi 28 años de trabajo, y teniendo como meta la consolidación de la democracia, el mercado común y el desarrollo social en la subregión.

En ese entonces, los Países Miembros de la Comunidad Andina reafirmaron su compromiso con la integración y expresaron su voluntad política de unidad sobre el presupuesto de la preservación de la paz, la plena convivencia y la consolidación efectiva de la democracia en la subregión, significando con ello la importancia de las más variadas expresiones de la sociedad en el desarrollo del proyecto de integración.

La creación y desarrollo del Parlamento Andino tiene claro fundamento en la Constitución Política y en el Protocolo de Trujillo aprobado mediante la Ley 323 de 1996 y debidamente perfeccionado. El artículo séptimo transitorio de este último instrumento establece incluso un párrafo transitorio que consagra un plazo máximo de cinco años para las elecciones por sufragio universal y directo. A su vez, un Protocolo adicional suscrito en Sucre el veintitrés de abril de 1997 establece procedimientos electorales específicos para la elección. Si bien este último Protocolo no ha sido ratificado, los ponentes estiman que existen los fundamentos constitucionales y legales para desarrollar instituciones ya vigentes en el ordenamiento interno e

internacional. Luego de múltiples comunicaciones solicitadas al Ministerio de Relaciones Exteriores, la Oficina Jurídica ha señalado que adelantan las consultas necesarias con diferentes entidades nacionales para precisar la viabilidad de la ratificación.

En comunicación del 10 de junio de 2003, por Memorando OAJ. CAT. número 21455 del doctor Héctor Adolfo Sintura Varela, Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, dirigido a la doctora Paola Vergara, Asesora de Asuntos con el Congreso, manifiesta: “Esta Oficina considera que, como lo expresa la exposición de motivos, este proyecto da cumplimiento al Protocolo de Trujillo en sus artículos 42 y 7° transitorio arriba citados, y está en consonancia con el artículo 227 de la Constitución”.

2. Nuevos retos para el Parlamento Andino

Esta nueva etapa de la integración subregional no ha sido ajena a los objetivos planteados por el Parlamento Andino. El Protocolo de Trujillo define un conjunto de reformas que permiten democratizar el proceso de integración e implementar una verdadera voluntad política común para hacer funcional el Parlamento Andino.

Esto se evidencia en el artículo 42 de la Nueva Codificación del Acuerdo de Cartagena, por medio del cual se consagra al Parlamento Andino como Órgano representante de los pueblos de la Comunidad Andina, constituido por Parlamentarios **elegidos por sufragio universal directo**, de conformidad con el Protocolo Adicional que establece los adecuados criterios de representación nacional.

Señala la norma que mientras se cumpla la obligación de **desuscribir** el mencionado Protocolo, el Parlamento Andino se conformará por Representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad con reglamentaciones internas y el Reglamento General del Parlamento Andino, como hasta ahora se ha venido haciendo.

Es fundamental advertir que la elección por sufragio universal y directo es un imperativo de estricto cumplimiento como lo señala nuestra Constitución Nacional en su artículo 227.

El Presidente de la República de Colombia, en la pasada cumbre de mandatarios de la subregión Andina celebrada en la ciudad de Quito el 12 de julio de 2004, al conmemorarse el XXXV aniversario de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, suscribió el Acta de San Francisco de Quito en la cual expresa: “... 42. Reiteramos la importancia de la suscripción del protocolo sobre elecciones directas del Parlamento Andino y congratulamos a los países miembros que le han dado cumplimiento. Igualmente, exhortamos a los Congresos Nacionales de los países miembros que aún no lo han ratificado a hacerlo en el más corto plazo posible, de modo que se realicen las elecciones directas y universales de los representantes ante el Parlamento Andino en los procesos electorales que estén próximos a ejecutarse”. Como bien puede observarse, en lo consagrado en el Acta de San Francisco de Quito, Colombia se reafirma en su compromiso asumido de la elección por sufragio universal y directo de los cinco representantes del Parlamento Andino.

Este proyecto de ley estaría dando cumplimiento al artículo 227 de la Constitución Nacional, al Protocolo de Trujillo aprobado por el Congreso mediante la Ley 323 de 1996 y ratificado por Colombia el 2 de julio de 1997 de realizar la elección directa de representantes al Parlamento Andino por sufragio universal, secreto y directo en los próximos comicios, según la Legislación Electoral de nuestro país.

Por ello, la importancia de una rápida elección de los representantes al Parlamento Andino, permitirá intentar mejorar la calidad de vida y bienestar de los 120 millones de ciudadanos andinos para que en el tema de la integración no solo se hable de aranceles, libre comercio o mercado común, sino de medio ambiente, derechos humanos, cultura, educación y muchos otros temas que involucran a la población de los cinco países andinos.

Por otra parte, considero necesario, además, promover una ley única a nivel de los países Andinos para elegir a los representantes a este Parlamento de acuerdo con el artículo 2° del Protocolo de Trujillo, tarea que deben emprender en el inmediato futuro todos los países de la subregión.

3. Excepción

De conformidad con la recomendación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no habrá reposición en dinero por los votos válidos que obtengan los candidatos al Parlamento Andino, como sí ocurre con las campañas electorales para Cuerpos Colegiados Nacionales. El tema fue debatido ampliamente y se concluyó de acuerdo con la proposición presentada por el honorable Senador Carlos Gaviria Díaz y de la mayoría de los honorables Senadores de la Comisión sí tendrán derecho a la reposición del valor de los votos válidos que obtengan los elegidos a conformar el Parlamento Andino. Pues con este proyecto de ley se está dando cumplimiento a un mandato Constitucional y a Acuerdos suscritos por el Gobierno Colombiano con la comunidad de Naciones Andinas, por lo tanto el artículo 6° del proyecto se ha modificado para efectos de esta ponencia.

4. Objetivos y alcances del proyecto

El proyecto de ley da cumplimiento al propósito contenido en el artículo 227 de la Constitución Política Colombiana y en el Protocolo de Trujillo. Las elecciones habrán de realizarse conforme a la legislación y normatividad colombiana, pero será necesario promover una ley única a nivel de los Países Andinos para regular la materia de acuerdo con lo dispuesto en el Protocolo de Trujillo y en la Ley 323 de 1996.

En consecuencia, resulta indispensable para el Estado colombiano cumplir con la Constitución Política, con las obligaciones internacionales derivadas del Acuerdo de Cartagena y de su Protocolo Modificadorio de Trujillo y el Acta de San Francisco de Quito, esta última suscrita recientemente en la ciudad de Quito. En relación con **“la elección directa de Representantes al Parlamento Andino por sufragio universal, secreto y directo”**, como ya lo hicieron Venezuela y Ecuador.

Estos objetivos están consignados en el presente proyecto de ley para el desarrollo, ejecución y procedimiento aplicables en la elección de los representantes colombianos al Parlamento Andino en las próximas elecciones parlamentarias a realizarse en el año 2006.

El proyecto de ley pretende los siguientes objetivos:

1. Obedecer el mandato constitucional para desarrollar el artículo 227 de la Carta Política.

2. Organizar el proceso para que en los próximos comicios parlamentarios se efectúe la elección de representantes de Colombia al Parlamento Andino por voto popular y directo.

3. Cumplir con las obligaciones derivadas del ordenamiento jurídico adoptado por los Estados Miembros del Parlamento Andino contenidas en el Protocolo de Trujillo Ley 323 de 1996.

4. El articulado del proyecto se ajusta a los postulados del Acto Legislativo número 01 de 2003 y recoge en un todo las disposiciones contenidas en esa enmienda a la Constitución Nacional, en cuanto a la circunscripción, procedimiento y sistema electoral se acogen las mismas normas existentes en la legislación Colombiana para la elección de Senadores, mientras se expide una Legislación única a nivel andino.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de los honorables Senadores de la República, la siguiente proposición: **Dese segundo debate al Proyecto de ley número 034 de 2005 Senado, por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, en relación con la elección directa de parlamentarios andinos, con las modificaciones propuestas en el texto adjunto.**

De los honorables Senadores,

Andrés González Díaz,
Senador Ponente.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

Hernán Andrade Serrano.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 034 DE 2005 SENADO**

por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, en relación con la elección directa de parlamentarios andinos.

Artículo 1°. Igual al aprobado en primer debate.

Artículo 2°. Igual al aprobado en primer debate.

Artículo 3°. Igual al aprobado en primer debate.

Artículo 4°. Igual al aprobado en primer debate.

Artículo 5°. Igual al aprobado en primer debate.

Parágrafo. Igual al aprobado en primer debate.

Artículo 6°. Reposición de votos. Los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.

Artículo 7°. Igual al aprobado en primer debate.

Parágrafo 1°. Igual al aprobado en primer debate.

Parágrafo 2°. Igual al aprobado en primer debate.

Artículo 8°. Igual al aprobado en primer debate.

Artículo 9°. Igual al aprobado en primer debate.

Artículo 10. Igual al aprobado en primer debate.

Artículo 11. Igual al aprobado en primer debate.

Artículo 12. Igual al aprobado en primer debate.

*Andrés González Díaz,
Senador Ponente.*

**TEXTO APROBADO POR LA COMISION PRIMERA
DEL SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 034 DE 2005 SENADO**

por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, en relación con la elección directa de parlamentarios andinos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Del objeto. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 227 de la Constitución Política de Colombia, los ciudadanos elegirán en forma directa y mediante sufragio universal y secreto cinco (5) representantes de Colombia al Parlamento Andino.

Artículo 2°. Del régimen electoral aplicable. Mientras se establece un régimen electoral uniforme, el sistema de elección de los Representantes ante el Parlamento Andino se regirá de acuerdo con la legislación electoral colombiana.

Artículo 3°. De las calidades. Para ser elegido al Parlamento Andino en representación de Colombia se requieren las mismas condiciones que se exigen para ser elegido Senador de la República.

Artículo 4°. De los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades. A los representantes por Colombia al Parlamento Andino les serán aplicables las mismas normas sobre deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades que rigen para los Senadores de la República, además de las que establezcan los Tratados Internacionales.

Artículo 5°. De la inscripción de candidaturas. El Registrador Nacional del Estado Civil o los registradores departamentales, inscribirán los candidatos a solicitud de los representantes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida en la República de Colombia, o de los movimientos sociales o un grupo significativo de ciudadanos colombianos.

Parágrafo. El Consejo Nacional Electoral podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.

Artículo 6°. Número, circunscripción y sistema. Los cinco (5) Representantes por Colombia al Parlamento Andino se elegirán en Circunscripción Nacional mediante la tarjeta electoral o el voto electrónico escogido por la Autoridad Electoral.

Parágrafo 1°. Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para representantes de Colombia al Parlamento Andino.

Parágrafo 2°. La Registraduría Nacional del Estado Civil como organismo encargado de dirigir y organizar las elecciones, según reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral, podrá establecer e incorporar nuevas tecnologías encaminadas a automatizar el proceso electoral.

Artículo 7°. Fórmula de conversión de votos y proceso de adjudicación de curules. Para las elecciones de Parlamentarios Andinos se aplicará el sistema de cifra repartidora, de acuerdo con la votación alcanzada entre las listas que superen el umbral del 2% del total de los votos emitidos válidamente en las elecciones de Parlamento Andino.

Artículo 8°. Fecha de elecciones y período. Hasta tanto la Comunidad Andina establezca un Régimen Electoral Uniforme, las elecciones para los Representantes por Colombia al Parlamento Andino se realizarán el mismo día en que se efectúen las elecciones generales del Congreso colombiano. El período será institucional y será el mismo que la ley establezca para Senadores y Representantes.

Artículo 9°. Declaratoria de elección de titulares. El Consejo Nacional Electoral, como suprema autoridad electoral, declarará la elección de los representantes titulares por Colombia al Parlamento Andino y los acreditará ante este organismo.

Artículo 10. Vacíos. Mientras los países Andinos establecen un Régimen Electoral Uniforme, en caso de que se presenten vacíos, estos se interpretarán con las normas que le son aplicables a la elección de Senadores de la República

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 34 de 2005 Senado, *por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, en relación con la elección directa de parlamentarios andinos*, según consta en el Acta número 13 de la Comisión Primera del Senado, correspondiente al día 27 de septiembre de 2005.

Ponente:

*Andrés González Díaz,
honorable Senador de la República.*

El Presidente,

Hernán Andrade Serrano.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 84 DE 2005 SENADO**

por la cual se reglamenta la circunscripción internacional.

En el año 2002 se realizó la primera elección del Representante a la Cámara por los colombianos residentes en el exterior, experiencia que debe servirnos para identificar las fallas y buscar mecanismos que ayuden a superarlas.

En la legislatura pasada modificamos el artículo 176 constitucional en el sentido de que el Representante a la Cámara por la circunscripción electoral internacional sólo podrá ser elegido por quienes residan fuera del país. Previmos en dicha reforma la posibilidad de que la Corporación reglamentara la circunscripción internacional durante el segundo semestre de 2005, con el objeto de que los derechos de los colombianos residentes en el exterior se hagan efectivos a partir de las elecciones de 2006. Dicha reforma debía incluir entre otros temas: inscripción de candidatos, inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los consulados y financiación estatal para visitas al exterior por parte del Representante elegido.

De conformidad con el artículo 152 constitucional, para la reforma que teníamos prevista, es necesario expedir una ley estatutaria de manera que para los colombianos residentes en el exterior se ajusten unas medidas electorales propias del supuesto de hecho que los cobija.

Lamentablemente lo avanzado de la legislatura no permite el estudio de una propuesta de tal envergadura, y aunque fuera aprobada antes del 16 de diciembre, el trámite de la revisión previa por parte de la Corte Constitucional la haría inaplicable a las elecciones de 2006.

El proyecto que se estudió en la Comisión Primera y que ahora presentamos a la Plenaria sólo se refiere a dos temas que representarán un avance en cuanto a estimular la participación electoral de los colombianos residentes en el exterior y su adecuada representación: estímulos y tiquetes para el Representante a la Cámara por esa comunidad.

El objetivo del legislador al establecer estímulos electorales a favor de los ciudadanos que participan activamente en las elecciones es fomentar la cultura de la participación política y la creación de una conciencia cívica en la población apta para votar. Lo anterior se desprende de la lectura de la exposición de motivos y de las discusiones adelantadas con ocasión de la expedición de la Ley 403 de 1997 y posteriormente de la Ley 815 de 2003. Podría pensarse que el establecimiento de estímulos hace parte de las funciones electorales, sin embargo las dos leyes mencionadas se tramitaron como leyes ordinarias y han sido revisadas por la Corte Constitucional aceptando su calidad de tal.

Dicha normatividad ha establecido estímulos para los sufragantes, y en ese universo se consideran incluidos los colombianos residentes en el exterior, sin embargo con respecto a esta comunidad los estímulos no cumplen el objetivo propuesto en su creación porque están enfocados a ser otorgados dentro del país.

Ahí se presenta una situación inequitativa, un irrespeto al derecho de igualdad y un argumento a favor de que olvidemos y apartemos a los ciudadanos que han elegido vivir en otro país.

La Corte ha sostenido, al explicar el alcance del artículo 13 constitucional, que el respeto a la igualdad se manifiesta cuando a situaciones con supuestos de hechos similares se les brinda la misma protección y trato.

En el caso de los sufragantes residentes en el exterior el supuesto de hecho es totalmente diferente al de los sufragantes residentes en Colombia, por esa razón no se les puede considerar incluidos en la actual legislación sobre estímulos electorales. Los sufragantes residentes en el exterior deben gozar de unos estímulos electorales diseñados especialmente para ellos, que acojan sus intereses, que en realidad fomenten la cultura de la participación política y crearles una conciencia cívica que los acerque a hacer parte de las decisiones destinadas a satisfacer intereses colectivos. El objetivo fundamental es cambiar el comportamiento apático frente a los comicios electorales, sobre todo cuando de elegir al Representante a la Cámara de esa comunidad se trata.

El Presidente de Proexport, Luis Guillermo Plata, afirma que “Registrados en los consulados hay alrededor de 800 mil colombianos fuera del país. Sin embargo se estima que su número puede ascender a unos cuatro millones”¹.

Cuatro millones de compatriotas a los cuales solo a partir del último año estamos viendo por cuenta de las remesas. “En el 2004 aparecieron como por arte de magia –o más bien, de las remesas– los emigrantes en el radar del país. Con la entrada a Colombia de 3 mil quinientos millones de dólares por este concepto –la segunda fuente de divisas– tanto el gobierno como los empresarios empezaron a voltear sus ojos hacia los colombianos en el exterior”².

En este semestre con apoyo del Gobierno Nacional se creó la Red Comercial Colombiana que surgió del convenio suscrito entre los Ministerios de Relaciones Exteriores, y de Comercio, Industria y Turismo, con Proexport para apoyar y reforzar la labor comercial en el exterior, y aumentar las ventas de productos y servicios colombianos³.

Y el objetivo es plausible: fortalecer los vínculos comerciales con la comunidad colombiana residente en el exterior. Pero, y aquí es donde nuestra intervención cobra importancia, se requiere que esos colombianos residentes en el exterior sean vinculados a la vida

política, que sean reconocidos más que como una cifra estadística, un porcentaje en las fuentes de divisas o una posibilidad de ampliar el consumo y la inversión como parte integrante de nuestra Nación, como una comunidad que a pesar de encontrarse distante mantiene lazos con nuestro país. Como dice la campaña gubernamental “Colombiano Soy. No importa dónde me encuentre”.

Hoy puede resultar parcialmente cierto el que muchos colombianos en el exterior son indiferentes y apáticos ante el proceso electoral, o que no comprenden la funcionalidad de contar con un representante en el Congreso. Lo cual se refleja en que existiendo 800 mil colombianos registrados en los consulados, en las elecciones pasadas se acercaron a votar menos de 40 mil. Tal es el resultado de la limitada participación política que la diáspora colombiana ha tenido hasta ahora y es la realidad que pretendemos transformar. La tarea del legislador debe ser desestimular la conducta abstencionista, y estimular el sufragio, con el fin de legitimar la democracia. Es nuestro deber legitimar la representación de la comunidad residente en el exterior que no es ajena a la cotidianeidad nacional ya que según las estadísticas de la campaña Colombiano Soy, diecisiete de veinte familias tienen un familiar en el exterior; más de tres millones de familias en Colombia dependen de lo que envían; son más de cinco millones de compatriotas en más de cincuenta países del mundo; ellos se sienten muy colombianos y no pierden sus nexos con su familia y con su país; y quieren seguir consumiendo los productos y servicios de Colombia y para ello pueden pagar en dólares o en euros⁴.

Por las razones expuestas no proponemos modificaciones al artículo 1° del proyecto de ley en estudio.

En cuanto al artículo 2°, realmente es necesario dar herramientas al Representante por la circunscripción especial internacional para que pueda mantener contacto permanente con las comunidades en el exterior y realice su proyecto legislativo.

Sin embargo creemos que el texto aprobado en primer debate tiene errores de redacción, que podrían llevar a confusiones, por eso proponemos sea modificado.

Proposición

Por las razones expuestas dese segundo debate al Proyecto de ley número 84 de 2005 Senado, *por la cual se reglamenta la Circunscripción Internacional*, con las modificaciones propuestas.

Antonio Navarro Wolff,
Senador.

Se autoriza la publicación del presente informe.
El Presidente,

Hernán Andrade Serrano.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 84 DE 2005 SENADO

por la cual se reglamenta la circunscripción internacional.

Artículo 1°. Texto igual al aprobado por la Comisión

Artículo 2°. El texto quedará así:

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto por el numeral 6 del artículo 136 de la Constitución Nacional, la Cámara de Representantes podrá aprobar en una sola votación los tiquetes que se prevea va a utilizar el Representante a la Cámara por la circunscripción internacional en el respectivo cuatrienio. En ningún caso estos podrán exceder de seis (6) por cada año calendario.

Los países de destino deberán ser aquellos donde obtuvo votos y el objeto de la visita deberá ser rendir informe de su gestión a los electores

1 Notiexport N° 26.

2 Conexión Colombia Informe Colombianos en el Exterior.

3 www.colombianosenelexterior.com

4 www.colombianosenelexterior.com

y escuchar sus opiniones y sugerencias para orientar el trabajo legislativo.

Artículo 3°. *Vigencia.* Rige a partir de su promulgación.

Antonio Navarro Wolff,
Senador.

**TEXTO APROBADO POR LA COMISION PRIMERA
DEL SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 84 DE 2005 SENADO**

por la cual se reglamenta la circunscripción internacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Quien haya ejercido el derecho al sufragio en el exterior en forma legítima en las elecciones previstas para elegir Representante a la Cámara por el exterior, gozará de los siguientes beneficios:

1. Descuento del diez por ciento (10%) en el valor de la expedición por primera vez y refrendación del pasaporte que solicite durante los cuatro (4) años siguientes de la votación. Este porcentaje se descontará del valor del pasaporte que se destina a la Nación.

2. Descuento del diez por ciento (10%) en el valor de los trámites consulares que solicite durante el año siguiente a la votación.

3. Aquellas personas que se encuentran estudiando en el exterior con crédito beca de una institución colombiana tendrán un descuento del uno por ciento (1%) adicional a los descuentos que ya la institución tenga establecidos por otras circunstancias en el momento del pago cuando acredite haber participado en las elecciones que se celebren durante su permanencia en el exterior.

4. Quien se encuentre residiendo en el exterior y aún tenga obligaciones tributarias dentro del territorio colombiano, tendrá derecho a una rebaja de hasta un (1) punto de intereses de mora que deba pagar por concepto de impuestos nacionales, durante los seis (6) meses siguientes a la última votación.

Artículo 2°. El Representante a la Cámara por la circunscripción internacional tendrá derecho a un (1) tiquete para un viaje al exterior por bimestre del año calendario sufragado por el Congreso de la República. Los países de destino deberán ser aquellos donde obtuvo votos y el objeto de la visita deberá ser rendir un informe de su gestión a los votantes y escuchar sus opiniones y sugerencias para orientar el trabajo legislativo.

La Cámara de Representantes podrá aprobar en una sola votación, de conformidad con el numeral 6 del artículo 136 de la Constitución Nacional, los tiquetes que se prevea va a utilizar el Representante en el respectivo cuatrienio.

Artículo 3°. *Vigencia.* Rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 84 de 2005 Senado, *por la cual se reglamenta la circunscripción internacional*, según consta en el Acta número 18 de la Comisión Primera del Senado, correspondiente a la sesión del día 12 de octubre de 2005.

Ponente:

Antonio Navarro Wolff,
honorable Senador de la República.

El Presidente,

Hernán Andrade Serrano.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

CONTENIDO

Gaceta número 742-Jueves 27 de octubre de 2005

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

| | Págs. |
|--|-------|
| Ponencia para primer debate, Informe de Ponencia Pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 04 de 2005 Senado, por el cual se modifican unos artículos de la Constitución Política. | 1 |
| Ponencia para segundo debate, Pliego de modificaciones y Texto aprobado al Proyecto de ley número 034 de 2005 Senado, por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política en relación con la elección directa de parlamentarios andinos..... | 4 |
| Ponencia para segundo debate, Pliego de modificaciones y Texto aprobado al Proyecto de ley número 84 de 2005 Senado, por la cual se reglamenta la circunscripción internacional. | 6 |

