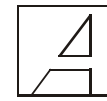




Instituto de Ciencia Política



Con el apoyo de la fundación



Konrad
Adenauer-
Stiftung

PROYECTO DE LEY DE BANCADAS

Contexto

- > Con el objetivo de lograr una mejor canalización de las necesidades ciudadanas y erradicar las prácticas personalistas vacías de contenido ideológico, se aprobó en junio de 2003 el Acto Legislativo 01 (Reforma Política). Esta iniciativa incluyó cambios en el sistema electoral, tales como la adopción del umbral, de la lista única y del voto preferente para la asignación de curules. Adicionalmente, la reforma modificó el régimen de partidos o movimientos políticos con la instauración del principio de actuación en **bancadas**.
- > Meses después, en agosto de 2003, un grupo de congresistas presentó ante el Senado el proyecto No. 66 de 2003 por el cual se intenta modificar el reglamento del Congreso o Ley 5ª de 1992. Con esta iniciativa se pretende reglamentar los cambios constitucionales contenidos en la reforma. La propuesta, actualmente en trámite en el Congreso, se basa en: i) el fortalecimiento de los partidos o movimientos políticos mediante el establecimiento de **bancadas** y **grupos congresionales**, y ii) el mejoramiento y eficacia de la actividad legislativa a través de la racionalización y optimización de los procedimientos legislativos del Congreso y de otras corporaciones públicas.



- > Las iniciativas para reformar el reglamento interno del Congreso o Ley 5ª de 1992 durante las pasadas legislaturas han sido numerosas pero no exitosas, entre otras razones, debido a la falta de articulación dentro de los diferentes proyectos presentados.
- > El proyecto No. 66/03 tuvo el visto bueno de la Comisión Primera del Senado, que aprobó artículos que definen la disciplina de bancadas, los derechos de los movimientos y grupos políticos en cuanto a iniciativas legislativas, la elaboración del orden del día y su alteración, el procedimiento de las intervenciones e interpelaciones, la forma en que se harán las designaciones de ponentes y el procedimiento de citación de ministros. La iniciativa pasará a discusión de plenaria del Senado cuando el Congreso reinicie actividades.

Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) brindar información oportuna acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso; ii) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

Hoja De vida del proyecto

- > **Autores:** Germán Vargas Lleras, Efraín José Cepeda Saravia, Álvaro Araújo, Alonso Acosta Osio, Jorge Luis Caballero Caballero y Edgar Eulises Torres Murillo.
- > **Ponentes primer debate Senado:** Rodrigo Rivera Salazar, Claudia Blum de Barberi y Luis Humberto Gómez Gallo.
- > **Coordinador de ponentes:** Rodrigo Rivera Salazar.
- > **Fecha de presentación:** 13 de agosto de 2003.
- > **Trámite:** El proyecto fue aprobado en primer debate el 10 de diciembre. Se espera el inicio del segundo periodo de la legislatura 2003-2004 para que el proyecto siga su curso en el Congreso. Es de destacar que a diferencia del proyecto original, el aprobado en primer debate hace extensivo el régimen de bancadas a las Asambleas departamentales, Concejos municipales y a las Juntas Administradoras Locales.
- > **Observaciones:** Este proyecto obtuvo mensaje de urgencia el 19 de agosto de 2003.
- > **Gacetas del Congreso:** 412 y 454 de 2003. Ver en www.secretariadelsenado.gov.co

www.observatoriolegislativo.org

¿Qué cambiará?

1 Fortalecer los partidos con bancadas

Bancadas y grupos congresionales

- Los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido, movimiento político o ciudadano constituirán una bancada en la respectiva corporación. Esta disposición sólo se aplicará a los miembros del Congreso que se elijan a partir del año 2006.
- Durante el período de transición hacia el régimen de bancadas que comienza el 19 de julio de 2006, se constituirán grupos congresionales integrados por un número de senadores o representantes que signifiquen al menos 5% de las curules del Congreso. Estos grupos tendrán que formarse en los próximos 90 días de sancionada la ley y deben ser permanentes hasta el 19 de julio de 2006.
- Las bancadas y los grupos congresionales tendrán derecho a promover las citaciones de los ministros a plenaria y en las comisiones conjuntas; a participar con voz en las plenarios; a intervenir en las sesiones en que se debata una moción de censura contra un ministro; a intervenir en la conformación del orden del día de las sesiones del Senado; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos de ley; a integrar grupos de ponentes; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos a cargos como Contralor General de la República, a magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y a magistrados del Consejo Nacional Electoral.
- Los congresistas reunidos en bancadas sesionarán por lo menos una vez por mes.

Vocero general y junta de portavoces

- Cada bancada o grupo congresional designará un **vocero general** con su respectivo suplente, quien será su portavoz. También deberá designar

un vocero para cada proyecto de ley o acto legislativo y para cada una de las actuaciones de control político.

- El vocero general de cada una de las bancadas y grupos congresionales será designado por un término máximo de seis meses, con posibilidad de ser reelegido indefinidamente.
- El vocero general, en sesiones plenarios o conjuntas, podrá participar en mociones de censura y podrá proponer alteraciones al orden del día, mociones de orden, el aplazamiento de la sesión, el levantamiento de la sesión por duelo o fuerza mayor, el cierre del debate por suficiente ilustración una vez transcurridas tres horas desde su inicio, así como la votación por partes.
- Los voceros generales de las bancadas y grupos congresionales constituirán la **junta de portavoces**, la cual fijará el orden del día para las sesiones plenarios. Por su parte, las mesas directivas de las Comisiones Permanentes fijarán el orden del día de la comisión constitucional correspondiente.
- Las bancadas tienen derecho de incluir en el orden del día, los proyectos de su interés, en proporción al número de congresistas que representan en la integración total de la Cámara correspondiente. En todo caso la bancada o grupo tiene derecho a que se incluya al menos, un proyecto de su interés.

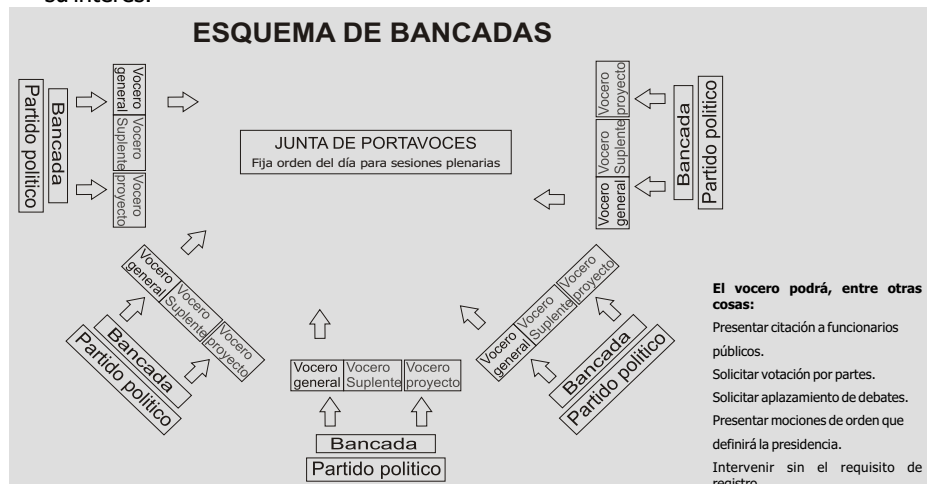
Cada portavoz tendrá un número de votos igual al número de senadores o representantes que constituyen el respectivo grupo congresional y las decisiones de esta junta se tomarán por mayoría simple.

Partidos y bancadas

- Los miembros de cada bancada actuarán en grupo y adoptarán mecanismos democráticos para tomar las decisiones en el Congreso en todos los temas que los estatutos del partido no establezcan como de conciencia.
- El partido o movimiento político podrá sancionar a sus miembros con la pérdida del derecho al voto, tanto en comisión como en plenaria, por la violación al régimen de bancadas. Esta decisión se debe comunicar a la mesa directiva de la Cámara a la que pertenece el congresista, para que por intermedio de ella se cumpla la sanción.
- Los partidos podrán establecer en sus estatutos los mecanismos para la coordinación de sus decisiones en las bancadas en las distintas corporaciones.

Bancadas en Asambleas, Concejos y JAL

- Las disposiciones de esta ley son aplicables en lo pertinente a las bancadas que actúen en las Asambleas departamentales, los Concejos municipales y las Juntas Administradoras Locales.



¹ En el texto aprobado en primer debate, se establece que las bancadas y grupos congresionales podrán intervenir en la conformación del orden del día de las sesiones del Senado, pero no se menciona a la Cámara.

2 Eficiencia de la actividad legislativa

- Para tener una actividad legislativa eficiente, el proyecto propone regular aspectos como la participación con voz en los debates en pleno; la ubicación física de los congresistas; la elaboración y alteración del orden del día; el uso de la palabra para hacer interpelaciones; la solicitud para mociones de orden; el aplazamiento y cierre de un debate; la solicitud de suspensión de una sesión o plenaria; la definición de quiénes pueden presentar proyectos; la designación de ponentes, entre otros temas.
- En este sentido, el proyecto también busca implementar los siguientes procedimientos:

Intervenciones

- El proyecto establece que para hacer uso de la palabra en sesiones plenarias y conjuntas o de Congreso en pleno, se requiere la previa autorización de la presidencia, que la concederá en primer lugar al ponente para que sustente su informe.
- Se dará un tiempo proporcional para las intervenciones de los oradores en el orden en que se hubiesen inscrito ante la Secretaría. Las intervenciones individuales no superarán los diez minutos y la suma de las intervenciones de los oradores no durará más de una hora.
- A continuación intervendrán los miembros de las bancadas o de los grupos congresionales, con un máximo de veinte minutos por grupo, seguidos de los miembros del gobierno con un tiempo de veinte minutos.
- Cuando la bancada represente al menos 20% de las curules de la Cámara correspondiente, el tiempo de intervención podrá ampliarse hasta por diez minutos más.
- Los voceros de las bancadas o de los grupos congresionales podrán intervenir nuevamente hasta por diez minutos más, cerrando así las intervenciones.

- En el trámite de las leyes y reformas constitucionales, sus autores y ponentes podrán intervenir cuantas veces sea necesario. Los voceros generales de las bancadas o grupos congresionales así como el vocero del respectivo proyecto podrán intervenir sin el requisito de inscripción previa.

Votación nominal y por partes

- Cualquiera de los miembros de una Cámara podrá solicitar que la **votación sea nominal**, siempre y cuando no sea secreta. En los eventos que correspondan a disciplina de bancada, la votación siempre será nominal.
- Un vocero general, el ponente, un ministro del despacho o quien tenga la iniciativa legislativa para el respectivo proyecto, podrá solicitar que el articulado, la enmienda o la proposición, sean sometidos a votación por separado. Si no hay consenso, la mesa directiva decidirá una vez escuchados los argumentos que sustenten la proposición por un tiempo máximo de diez minutos.

Iniciativa legislativa y ponencias

- Se establece que los senadores y representantes tendrán iniciativa legislativa individualmente o por medio de las bancadas o grupos congresionales.
- La designación de los ponentes será facultad del presidente de la comisión o de la respectiva Cámara.
- Cuando en comisión o en plenaria un proyecto de ley sea presentado por una bancada o por un grupo congresional, estos tendrán el derecho a designar el ponente correspondiente o por lo menos a uno de ellos si se trata de varios ponentes.
- Habrá un ponente coordinador en comisión y en plenaria, quien además de organizar el trabajo de la ponencia, ayudará al presidente en el trámite del proyecto.
- El término para la presentación de las ponencias en plenarias será fijado por el presidente respectivo y estará

definido de 5 a 15 días. En caso de incumplimiento el presidente lo reemplazará.

Procedimiento de citación a ministros y a funcionarios

- Las citaciones a funcionarios a comisión podrán ser presentadas por uno o dos congresistas. Las citaciones a plenarias sólo podrán ser presentadas por el vocero general de una bancada o grupo congresional.
- La moción de citación debe contener, obligatoriamente, el cuestionario que se va a resolver.
- En la discusión de la proposición original el citante puede intervenir para sustentarla o para impugnarla por un término de veinte minutos.
- Aprobada la proposición y el cuestionario, serán comunicados al funcionario citado con no menos de cinco días de anticipación a la fecha de la sesión en que deberá ser oído.

El procedimiento de citación a ministros del despacho para responder cuestionarios escritos tendrá los siguientes pasos:

- El vocero general de una bancada o de un grupo congresional podrá solicitar a la Cámara o a la comisión respectiva la citación al ministro.
- El vocero sustentará su petición; además, expondrá y explicará el cuestionario que por escrito se someterá a consideración del ministro.
- Si la comisión o la Cámara respectiva aprueba la petición y el cuestionario, se comunicará al funcionario. Estas citaciones tendrán prioridad en el orden del día.

Comisiones de conciliación

- Las mesas directivas asegurarán la representación de distintas bancadas en estas comisiones.



Esta iniciativa debe ser interpretada y evaluada teniendo en cuenta dos aspectos íntimamente relacionados: en primer lugar, su capacidad para generar que en los partidos se supere el excesivo personalismo que caracteriza la dinámica política en Colombia. En segundo término, la posibilidad de racionalizar los procedimientos del trabajo parlamentario, haciéndolo más efectivo.

Como punto de partida, el proyecto busca introducir la figura de las bancadas y hacer de ellas el núcleo central de la actividad parlamentaria. Es tal el poder que se contempla para las mismas, que éstas, a través de sus voceros, tendrán incidencia en aspectos cruciales como la designación de ponentes, la fijación del orden del día o el desarrollo de las sesiones. Sin duda, se trata de un avance importante que debe conducir a que los interlocutores por excelencia del debate parlamentario sean los partidos, y no los congresistas de forma individual.

Estas disposiciones se complementan con otras tendientes a introducir cambios sustanciales en el proceso legislativo. En ese sentido, existe un amplio catálogo de medidas que son acertadas y que en la práctica muy posiblemente van a llevar a un trabajo más productivo y ordenado. Particularmente son importantes las limitaciones en el tiempo y número de intervenciones y la regulación de la citación a funcionarios.

Sin embargo, estos avances podrían tener eventualmente limitaciones en lo que tiene que ver con las herramientas para lograr disciplina partidista en las votaciones de los proyectos. En ese sentido, se establece que los miembros de los

partidos deberán acatar obligatoriamente todas las orientaciones que el partido adopte, exceptuando aquellos temas que los estatutos del mismo clasifiquen como "de conciencia".

Creemos que esta fórmula, tal y como está, puede dar lugar a resultados inconvenientes. El hecho de que sean las propias colectividades las que definan qué es y qué no es un voto en conciencia, puede terminar siendo un obstáculo para la efectividad del proyecto. Es bastante posible que con el objetivo de no generar divisiones internas y de mantener amplios matices que recojan distintas tendencias del espectro ideológico, los partidos y movimientos opten por hacer un catálogo de temas de conciencia tan amplio que se termine desnaturalizando la esencia de esta iniciativa. Así, la situación sería paradójica: los partidos obrarían de forma organizada en los temas procedimentales, pero no lo harían a la hora de votar.

Teniendo en cuenta lo anterior, en los sucesivos debates será necesario abrir la discusión sobre este aspecto neurálgico contemplando otras opciones. A manera de ejemplo, se podría pensar que la ley definiera unos temas mínimos que deberían ser sujetos del principio de disciplina, sin que esto obstara para que los partidos y movimientos señalaran otras materias.

En últimas, mientras no se garantice un mínimo de disciplina partidista en las votaciones, es poco probable que se dé una verdadera transformación y que los partidos políticos logren, como se espera de la reforma, recobrar su representatividad y defender distintas visiones sobre lo que más le conviene al país.

ABC del proyecto

- **Bancada.** Procedimiento que define el comportamiento de los partidos o movimientos políticos en una corporación pública de elección popular.
- **Comisiones de conciliación, o accidentales.** Son aquellas que se conforman con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto.
- **Grupos congresionales.** Agrupación de congresistas con representación mayor a 5% en el Congreso, que trabajarán por el período de transición hacia las bancadas (hasta 2006), en grupo bajo un mismo lineamiento político e ideológico determinado por decisiones grupales.
- **Junta de portavoces.** Es la compuesta por los voceros generales de las bancadas o grupos congresionales, la cual fijará el orden del día para las sesiones plenarias.
- **Moción de censura.** El acto mediante el cual el Congreso en pleno, y por mayoría absoluta, reprocha la actuación de uno o varios ministros del despacho dando lugar a la separación de su cargo.
- **Ponencia.** Es el informe que rinde uno o varios congresistas sobre el proyecto de ley o de acto legislativo que le fue asignado por el respectivo presidente de cada comisión para ser presentado a comisión o plenaria de la respectiva Cámara. En la ponencia se puede modificar, adicionar y archivar el proyecto.
- **Proyectos de acto legislativo.** Son aquellos que reforman la Constitución Nacional, por lo cual necesitan de doble vuelta en el Congreso, es decir, pasar por el Senado y la Cámara de Representantes dos veces, para un total de ocho debates.
- **Votación nominal.** Es aquella en la que se anuncia el nombre de cada uno de los congresistas, quienes responderán de manera individual, positiva o negativamente. En el acta se consignará el resultado de la votación en el mismo orden en que se realice y con expresión del voto que cada uno hubiere dado. Debido a que la votación se hace de manera pública, la ciudadanía puede conocer cómo actúan sus representantes en las corporaciones.
- **Vocero general.** Cada bancada o grupo congresional designará un vocero general, quien será su portavoz. Los voceros generales de las bancadas o grupos congresionales constituyen la junta de portavoces.
- **Vocero (para cada caso).** Vocero designado por cada bancada o grupo congresional para cada proyecto de ley o acto legislativo y para cada una de las actuaciones de control político que realiza el Congreso.