



REFORMA AL REGLAMENTO DEL CONGRESO: UNA PROPUESTA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL - TRÁMITE LEGISLATIVO

Boletín de relatoría

Noviembre de 2012 **BOLETÍN N° 208**

I. CONTEXTO DEL ENCUENTRO

El 15 de agosto de 2012 se llevó a cabo en el auditorio del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga una mesa de expertos con el objetivo de discutir las diferentes iniciativas de reforma al reglamento del Congreso que han surgido a partir de la más reciente crisis de legitimidad que afronta la rama legislativa por cuenta de la fallida reforma constitucional a la Justicia. Si bien varios congresistas han presentado sus propuestas, el encuentro profundizó en una impulsada por la sociedad civil de carácter estructural, que intenta resolver los problemas de procedimiento e informalidad que permitieron el cuestionado trámite de la reforma a la Justicia.

Así, el **Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga** y el programa **Congreso Visible** de la **Universidad de los Andes** abrieron un espacio de encuentro único entre expertos, representantes de la sociedad civil y miembros del Congreso de la República para discutir las modificaciones normativas necesarias para fortalecer institucionalmente el legislativo. Como resultado, estas organizaciones han construido y concertado una iniciativa que fue acogida por los legisladores y que ya inicia su trámite en el Congreso.

II. PARTICIPANTES Y ORDEN DEL DÍA

Esta primera mesa de trabajo contó con la coordinación de la directora Ejecutiva del Instituto de Ciencia Política (ICP) Marcela Prieto, y la Directora de Congreso Visible (CV), Mónica Pachón. Así mismo se hicieron presentes instituciones aliadas a través de sus directoras Alejandra Barrios de la Misión de Observación Electoral (MOE), Elizabeth Ungar de Transparencia por Colombia, Gabriela Serrano del Instituto Republicano Internacional (IRI) y el consultor y ex ministro del Interior Juan Fernando Londoño. Igualmente, el senador Roy Barreras, presidente del Senado; los senadores Manuel Enríquez Rosero, coordinador de la comisión accidental de modernización del Congreso y Daira Galvis Méndez; el presidente de la Cámara de Representantes Augusto Posada; los representantes Gustavo Puentes, presidente de la Comisión Primera, Alba Luz Pinilla y Guillermo Rivera Flórez. Finalmente, los secretarios Jesús

Alfonso Rodríguez Camargo, Secretario General de la Cámara, Guillermo León Giraldo, de la Comisión Primera de Senado, y Emiliano Rivera Bravo, de la Comisión Primera de la Cámara¹.

El siguiente fue el orden del día del evento:

1. Palabras de bienvenida, Marcela Prieto, Directora Ejecutiva ICP.
2. Presentación a cargo de Mónica Pachón, propuesta de CV y el Observatorio Legislativo del ICP sobre la Reforma a la Ley 5 de 1992.
3. Intervención del H.S. Roy Barreras, Presidente del Senado de la República.
4. Intervención del H.R. Augusto Posada, Presidente de la Cámara de Representantes.
5. Debate y comentarios.
6. Recomendaciones y conclusiones.



¹ Igualmente se hicieron presentes asesores de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas Samuel Arrieta, Luis Carlos Avellaneda, Carlos Baena, Roy Barreras, María Victoria Castaño, Juan Manuel Galán, Miguel Gómez, Jorge

Londoño, Augusto Posada, Manuel Enríquez Rosero y Luis Fernando Velasco; y miembros del equipo de trabajo del ICP, Transparencia por Colombia, CV y el IRI.

HOJA DE VIDA DE LA LEY

- **Nombre:** "Por el cual se modifica la Ley 5 de 1992 y se añaden otras disposiciones".
- **Estado actual:** En espera de designación de ponentes.
- **Número:** Proyecto de Ley No. 199/12 Cámara.
- **Fecha de Radicación:** 1 de noviembre de 2012.
- **Autores:** Partido Verde: Carlos Amaya; Partido Conservador: Alfredo Bocanegra; Partido Liberal: José Joaquín Camelo; Partido de la U: Augusto Posada (presidente Cámara de Representantes), Alfredo Deluque; MIRA: Gloria Stella Díaz; Unidad Liberal: Luis Enrique Dussán; Movimiento de Integración Regional: Julio Eugenio Gallardo; PDA: Alba Luz Pinilla; ASI: Juan Manuel Valdés. **Senado:** Partido de la U: Roy Barreras Montealegre (presidente Senado); PIN: Antonio Correa; ASI: Marco Aníbal Avirama.
- **Gacetas:** 770/12.

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) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

III. PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA Y RESUMEN DEL DEBATE

Marcela Prieto dio la bienvenida a los asistentes y señaló la importancia de la coyuntura actual a la hora de discutir las reformas a la Ley 5 de 1992 o Reglamento del Congreso y el *momentum* favorable para la aprobación de las mismas. Esta iniciativa conjunta de CV y el Observatorio Legislativo del ICP ha sido recibida de una manera positiva por parte de los Presidentes del Senado y la Cámara de Representantes, así como por otros miembros de la corporación, pues es clara la necesidad de realizar esfuerzos por modernizar el reglamento del Congreso, y a su vez, fortalecer la legitimidad de la rama legislativa. Prieto anunció que este proceso se llevará a cabo en dos sesiones: la primera para la discusión de los procedimientos de debate y aprobación de leyes y actos legislativos (trámite) y la segunda para abordar la organización y el funcionamiento del Congreso. Señaló además la importancia de incluir a la sociedad civil en este proyecto.

Del mismo modo, resaltó que éste equipo hizo un trabajo juicioso para estudiar todos los proyectos presentados al Congreso tanto en esta legislatura como en periodos anteriores.

Enseguida tomó la palabra Gabriela Serrano, quien resaltó la labor de fortalecimiento del legislativo de organizaciones como CV en aras de mejorar la información disponible sobre

el Congreso. La transparencia y rendición de cuentas son transversales y otro gran aliado del IRI en esta labor es el ICP. A continuación, se pronunció el presidente de la Cámara de Representantes Augusto Posada, quien señaló el deseo común de los parlamentarios de modernizar el Congreso para transformarlo en una institución del siglo XXI. El funcionario celebra el episodio de la fallida reforma a la justicia en tanto dejó ver la necesidad de plantear cambios al legislativo como lograr más transparencia y confianza en su gestión, y promover un diálogo fluido con la sociedad civil, pues las decisiones que se toman en el Congreso están alejadas de la realidad de las personas, lo cual prende una alarma sobre la necesidad de tener unas nuevas reglas de juego para un Congreso moderno. Posada reiteró que existe voluntad política en la materia y esto refleja la maduración del sistema; además, se han ido rompiendo alianzas con grupos al margen de la ley.

En su intervención, el senador Enriquez Rosero señaló que la Ley 5 de 1992 no ha sido actualizada con la jurisprudencia y normatividad recientes, pese a que algunos aspectos los ha reglamentado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. En sus 393 artículos, esta ley contiene temas que pueden regularse vía ley ordinaria o estatutaria y no por la ley

orgánica del reglamento, como en el caso de los temas administrativos. Ante esto, propuso discutir el establecimiento de una sola gerencia administrativa.

En seguida, Mónica Pachón presentó la propuesta de CV y el ICP, iniciando con los antecedentes de la misma. A mediados de 2005 CV inició un proceso similar de discusión; más adelante, en el año 2007, con el auspicio de la fundación Konrad Adenauer y el encuentro de diferentes organizaciones y expertos, se elaboró una propuesta colectiva para reformar la Ley 5 de 1992. Estos esfuerzos previos se han tomado como base en el proceso actual, en el cual se ha identificado como puntos u objetivos centrales:

1. La necesidad de recuperar el liderazgo político del Congreso y de las bancadas,
2. Darle transparencia y eficacia del procedimiento legislativo,
3. Incluir las disposiciones sobre ley de bancadas en el reglamento,
4. Unificar los protocolos para el trámite legislativo con un formato único para la radicación y explicación de los proyectos, proposiciones y enmiendas,
5. Darle celeridad de las publicaciones, y
6. Reglamentar las comisiones de conciliación, entre otros temas.

TEMA	PROPUESTAS (-) Y REACCIONES DE LOS ASISTENTES (*)
Ley de Bancadas	<ul style="list-style-type: none"> - Se dará prioridad a las bancadas sobre la actuación individual. - Se definen los principios que regirán su funcionamiento. - Las bancadas tendrán prioridad en la función electoral, participación en plenarios y en citaciones de moción de censura. - Se crean dos figuras: los grupos parlamentarios y los grupos interpartidistas para la defensa de intereses comunes. *En esta materia hubo un consenso respecto a la pertinencia y urgencia del tema.
Procedimiento legislativo	<ul style="list-style-type: none"> - Se establece un procedimiento más expedito, participativo y transparente. - Eliminación del voto secreto. *En este punto el secretario Jesús Alfonso Rodríguez destacó que valdría la pena conservarlo en los casos de elección de dignidades con facultades investigativas y sancionatorias de los congresistas, como el Procurador y el Contralor. *Por su parte, el senador Barreras apoyó la eliminación del voto secreto, señalando que en un régimen de bancadas esto es una contradicción. - Las votaciones que impliquen decisiones políticas y debate sustancial deben realizarse con voto nominal y público. *Igualmente se puso a consideración la idea de utilizar un formato único para dejar constancia del sentido del voto, pues es importante que los Congresistas puedan explicar su desacuerdo e incluso enviarlo a los medios; hoy en día la informalidad impide que los Congresistas planteen sus posiciones claramente. Este formato sólo podría radicarse en la discusión y no en la votación. *Juan Fernando Londoño propuso que igualmente las solicitudes de reforma a un proyecto deban presentarse en el debate y no en la votación, evitando que, por ejemplo, a último momento los lobistas incluyan pequeñas reformas que no quedan registradas. - Votación ordinaria o “pupitrazo” sólo aplica en asuntos procedimentales. - Los proyectos de ley tendrán un nombre sencillo y claro para la ciudadanía. - Todo proyecto menciona expresamente las normas que modifican o derogan. - Los pliegos de modificaciones no pueden votarse en conjunto y sin diferenciar las modificaciones que introducen. - Se regulan las enmiendas, para aumentar la transparencia en su presentación. - Se establecen formatos únicos digitales para todos los documentos del Congreso. - La página web se convierte en fuente oficial.

*En este punto el secretario Guillermo León Giraldo explicó que la publicación de la Gaceta en página web se comenzó a hacer debido al tiempo que tomaba llevar el documento físico del archivo a la gaceta, pero que existe un problema de seguridad jurídica con las plataformas web que no debe desconocerse. La expositora señaló que entiende la seguridad jurídica que se da con la publicación de la Gaceta, pero que se debe ir más allá y volver oficiales los documentos que se publiquen en la página web. Otros países cuentan con este medio e hizo también referencia a los medios electrónicos que utilizan las entidades del sector financiero, los cuales son bastante seguros.

*Jesús Alfonso Rodríguez comentó que en los artículos 139, 144 y 149 parece que hubiera hay una contradicción al decir que el secretario remitirá en 5 días el proyecto para su publicación. No es claro si se establece que debe esperar a que el Presidente lo remita para proceder a publicarlo.

- Se incorpora el requisito de consulta previa a comunidades indígenas convenio suscrito por Colombia con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de aplicación superior por efectos del bloque de constitucionalidad, como recordatorio a congresistas autores de proyectos, para evitar desgastantes trámites legislativos que posteriormente son declarados inexequibles por la Corte. Marcela Prieto resaltó la importancia de que el grupo de trabajo debata este tema.

- Se propuso un plazo de un año para realizar los cambios tecnológicos que permitan adoptar formatos únicos digitales y hacer una transición del papel a la intranet, para que sea la forma de interacción en la corporación.

Control Político

- Se plantea una definición y clasificación de las citaciones, hoy inexistente en el reglamento.

- Se establece un procedimiento formal para presentar proposiciones de citación.

- Se fomenta la coordinación entre cada comisión y las plenarias para evitar citaciones simultáneas a un mismo funcionario.

- Plazo máximo de notificación a citados de 3 días, y de respuesta a la citación de 8 días.

*Al respecto, la representante Alba Luz Pinilla, propuso incluir cambios en el control político a ministros, pues en la práctica estas audiencias se han vuelto oportunidades para elogiar, más no para realizar un verdadero análisis de su gestión. Igualmente, la obligación de que los miembros de la bancada que cita al control, se encuentren en el recinto al momento del debate.

Comisiones de conciliación

- Se resaltó la necesidad de desarrollar una reglamentación clara sobre su integración, funcionamiento y trámite, porque hoy es muy informal, a pesar de que más de 800 proyectos aprobados como ley en Colombia han pasado por éste trámite.

- Algunas de las comisiones de conciliación violan la ley de bancadas, pues estas comisiones deben guardar proporción a las fuerzas en el Congreso. Algunas comisiones son inconstitucionales y la Corte no se pronuncia al respecto.

- Para ello se establece que en estas comisiones no se discutirán ni incorporarán aspectos no tratados en los debates del proyecto.

- Se cambia su integración, limitándola a los ponentes y autores de los proyectos.

- Se prohíbe la violación de unidad de materia y se obliga a las mesas a informar públicamente sobre las razones de conformación de la comisión mediante un formato público, en el cual consignen sobre qué aspectos se va a conciliar. Sobre esto la Corte Constitucional se ha pronunciado y se debe actualizar la ley.

- Se incorpora la elaboración de actas e informes de estas Comisiones, quién las elabora y qué debe constar en ellas. Actualmente los cambios en las conciliaciones no quedan en actas y no son objeto de control por lo cual, tener un acta facilita conocer porqué se conforma la comisión, quienes son los asistentes y participantes y cuáles son sus posiciones. En cuanto a los informes, estos deberán ser publicados un día antes de la votación del proyecto conciliado.

Otras propuestas y comentarios de los asistentes.

*El Consultor Juan Fernando Londoño propuso los siguientes temas para ser incluidos en un proyecto de reforma: Modificar el quórum decisorio de las audiencias públicas, para que dejen de ser un simple requisito de forma y sea uno fundamental del trámite, y devolverle con ello a la ciudadanía la posibilidad de ser realmente interlocutor del Congreso.

Trabajar la asistencia de los Congresistas, con el fin de que el quórum deliberatorio y decisorio no sea un mecanismo para sabotear una votación, sino que la ausencia tenga realmente consecuencias para el parlamentario. Como quiera que el presupuesto del Congreso sale del bolsillo de los ciudadanos, éstos quieren que los congresistas hagan su tarea, ya que su funcionamiento es costoso, entonces lo mínimo que debe pasar es que estén presentes en las sesiones.

Discutir si se avala o no, y en tal caso reglamentar las objeciones presidenciales a los actos legislativos, teniendo en cuenta la forma como se dio el hundimiento de la reforma a la justicia.

Incluir en la reforma las garantías para las minorías y la oposición, pues para el año 2014 habrá un congreso sin minorías ni oposición, debido al aumento del umbral al 3% para la conformación de los partidos y al proceso de fragmentación del Polo Democrático.

Roy Barreras, presidente del Senado, reiteró por su parte que existe un compromiso de la nueva mesa directiva del Congreso para hacer todos los cambios necesarios para evitar que el descreimiento en las instituciones genere escenarios caóticos y autoritarios. Resaltó su preocupación por la desconexión del Congreso con el ciudadano, quien ve desde afuera las propuestas pero no se pronuncia, porque no se puede comunicar con su Congresista. Además, acercar el trabajo legislativo al ciudadano

implica mejorar la plataforma tecnológica del Congreso. Hay voluntad para sacar adelante la reforma, con miras a lograr un Congreso abierto, visible y participativo. La meta que se ha puesto es aprobar la reforma en este semestre. Propuso entonces iniciar la discusión en las comisiones constitucionales y hacer las audiencias públicas respectivas. La decisión es acumular los varios proyectos que están en curso y radicar uno solo. El Congreso es un facilitador de los procesos y señala que es

inconveniente darle a este proyecto mensaje de urgencia, ya que ello limita el número de audiencias públicas a realizar.

Por su parte, el secretario general de la Cámara, Jesús Alfonso Rodríguez manifestó que ésta propuesta contiene aspectos interesantes para tener en cuenta en el proyecto que se presentará por el Congreso y que es apropiado que las prácticas que se vienen dando en la corporación se recojan en la reforma, por ejemplo, la

publicación casi inmediata que se hace de los proyectos en la página web.

El representante Guillermo Rivera manifestó que al momento de debatir la reforma a la justicia, se dieron cuenta de que la competencia de investigar y juzgar aforados por los Congresistas corresponde en su regulación a la ley 5 de 1992. Luego, si se va a realizar una reforma a fondo de esta ley, se debe resolver apropiadamente la facultad de investigar a la cúpula del poder ejecutivo y judicial, pues en su criterio el procedimiento actual no sirve, realmente en el Congreso no existe control penal ni disciplina-

rio y sería una buena oportunidad de reformarlo. En cuanto al tema de los tiempos de la discusión, Elizabeth Ungar señaló que respeta la autonomía del Congreso, pero que es necesario darle el periodo necesario al debate. Estos espacios a menudo generan desilusión y escepticismo cuando no se tienen en cuenta las propuestas y recomendaciones hechas. Aclara que no es que sea obligación incluirlas, pues ese es el debate democrático, pero resalta que hay un gran afán en hacer la reforma, no solo por razones políticas sino por la necesidad de legitimar al Congreso. Pero reitera que preocupa acelerar la discusión sin que se tenga un

debate más ponderado. Finalmente señala que además de armonizar la Ley 5 con la ley de bancadas, debería considerarse la ley de acceso a la información.

Ante esto, Augusto Posada señaló que si se está contra reloj y que hay que aprovechar la disposición y la oportunidad para sacar adelante el proyecto. Reitera lo dicho por el presidente del Senado en el sentido de que no será la fórmula perfecta pero se cumplirá con el deber de adelantar una reforma en los temas más importantes.



CONCLUSIONES

En esta mesa de expertos sobre reforma a la Ley 5 de 1992 en materia de trámite legislativo, se construyeron los siguientes consensos:

- Se dará mayor publicidad al proceso y se ampliará la convocatoria a más organizaciones de la sociedad civil.
- Se informará al presidente de cada corporación sobre la existencia de varios proyectos de reforma a la Ley 5 de 1992, para proceder a la acumulación, previo retiro de la ponencia radicada.
- En el trámite legislativo, se adelantarán todas las audiencias públicas que sean necesarias, por lo cual se evitará dar mensaje de urgencia.
- Es conveniente lograr la mejor propuesta posible, aprovechando los conocimientos y saberes reunidos.
- Es clara la oportunidad para adelantar las reformas necesarias al Reglamento del Congreso, creada a partir de la coyuntura tras la fallida reforma a la justicia.
- Los objetivos de la reforma son: (i) Modernizar el trámite legislativo; (ii) Actualizar tanto la conformación del Congreso como el procedimiento de discusión y aprobación de leyes y actos legislativos; (iii) Hacerlo más transparente y participativo, acercándolo a los ciudadanos, para que los proyectos, debates y leyes respondan a las necesidades y principios de la ciudadanía; (iv) Mejorar la institucionalidad del Congreso; (v) Mejorar la plataforma tecnológica del Congreso, con miras a contribuir a su misión y generar más transparencia.
- Hubo buena recepción de la propuesta de eliminar el voto secreto y de hacer la regla del voto nominal y la excepción del voto ordinario.
- La regulación de las comisiones accidentales de conciliación es prioridad.
- Existe interés en el uso de los formatos únicos para radicar las ponencias y explicar el sentido del voto, y seguramente se estudiará en más detalle.
- Los aspectos propuestos por CV y el Observatorio Legislativo del ICP serán discutidos e incluidos en el conjunto o “paquete” de proyectos que hoy cursan el Congreso, para lograr una propuesta completa y coherente.

La segunda mesa de trabajo fue programada para el 23 de agosto de 2012, a las 7 a.m., en el auditorio del Instituto de Ciencia Política.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO · INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

Dirección general Marcela Prieto Botero • Directora del Observatorio Marcela Escandón Vega • Edición general Andrés Molano Rojas
 Coordinadora de investigación Natalia Giraldo • Asistente de investigación Christian Benito Herrera • Redacción Sandra Fonseca y Marcela Escandón

Practicante Mario David Chaves • Diagramación Luis Felipe Vanegas Trujillo

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política • Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.

PBX: (571) 317 7979 Ext. 135 - 136, Fax: 317 7989 • Correo electrónico: marcela.escandon@icpcolombia.org