



Sentencia 453 de 2006 Corte Constitucional

REPÚBLICA DE COLOMBIA SENTENCIA C-453 DE 2006

LEY DE BANCADAS-Trámite legislativo

PROYECTO DE LEY-Facultad de introducir modificaciones no es ilimitada

La facultad de las comisiones y las plenarias de alterar los proyectos de ley sometidos a su consideración exige que se surtan los cuatro debates, sin que necesariamente el texto tenga que tener exactamente el mismo tenor literal durante todos y cada uno de éstos. Los textos aprobados en cada cámara, por tanto, no necesariamente serán idénticos, caso en el cual, las divergencias deberán resolverse de acuerdo con el artículo 161 de la Carta, mediante una Comisión de Mediación que deberá conciliar los textos aprobados, y someter a consideración de la plenaria de cada cámara una versión definitiva. Es claro entonces que las comisiones y las plenarias pueden agregar al proyecto que se tramita nuevos artículos no considerados en la otra Cámara. Esta posibilidad de alterar el texto del Proyecto de ley a lo largo de su trámite en el Congreso, como lo ha señalado la jurisprudencia, responde a la visión deliberativa de la democracia que consagra la Constitución de 1991 y el actual Reglamento del Congreso, de acuerdo a la cual, las leyes aprobadas por el Congreso de la República deben reflejar la voluntad de la mayoría de los representantes políticos, una vez sean debatidos y confrontados los diversos puntos de vista, en especial los de las minorías. Los textos de la ley deben ser pues, producto de la deliberación democrática. Pero la facultad que la Constitución Política concede a las plenarias y las comisiones para introducir modificaciones, adiciones y supresiones a los proyectos de ley no es ilimitada. El propio texto constitucional señala que serán aquellas que se "juzguen necesarias" (artículo 160, inciso 2º, CP) y se refieran a la "misma materia", que "se relacionen con ella" (artículo 158, CP).

PRINCIPIO DE CONSECUVICIDAD-Alcance

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE O RELATIVA-Alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE O RELATIVA-Determinación de qué constituye "asunto nuevo"

REGIMEN DE BANCADAS-Importancia

REGIMEN DE BANCADAS-Finalidad

LEY DE BANCADAS-Desconocimiento del principio de consecutividad e identidad flexible porque tema relativo a autorización para desafiliarse de partidos y movimientos políticos fue introducido en último debate/LEY DE BANCADAS-Desconocimiento del principio de consecutividad e identidad flexible porque tema relativo a facultad del Consejo Nacional Electoral fue introducido en último debate

La Corte considera que el artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005 desconoce los principios de consecutividad y de identidad flexible o relativa. En tal medida constituye un grave vicio de procedimiento en su formación que implica, por tanto, la inconstitucionalidad de la norma. El artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005 contempla dos temas. El primero es la 'autorización' legal a los 'Representantes a la Cámara elegidos para el período 2002-2006' para que se 'desafilien' de los movimientos o partidos que los avalaron y se afilien a otros movimientos o partidos políticos. Este asunto se encuentra en el primer inciso de la norma. El segundo tema tiene que ver con la facultad que se otorga al Consejo Nacional Electoral para que, de oficio, 'revise, reliquide y reasigne' los recursos correspondientes a la financiación de las campañas, con el fin de ser trasladados a los nuevos movimientos y partidos políticos a los que se hayan afiliado los Representantes que se hubiesen desafiliado de su partidos o movimientos. Este asunto se desarrolla en el segundo y el tercero inciso del artículo transitorio 20. Finalmente, un

cuarto inciso de la norma advierte que 'la presente disposición tendrá vigencia hasta el 16 de diciembre de 2005'. En ambos casos se trata de asuntos nuevos que fueron introducidos por la Plenaria de la Cámara de Representantes durante el último debate ordinario al Proyecto de ley. No fueron tratados en ningún momento por la Comisión o la Plenaria del Senado, ni por la Comisión de la Cámara.

PRINCIPIOS DE CONSECUVICIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE O RELATIVA-Desconocimiento porque artículo demandado contempla contenidos normativos con autonomía normativa propia

Considera la Corte que el artículo 20 transitorio de la Ley 974 de 2005 contempla dos contenidos normativos que tienen autonomía normativa propia y no son de la esencia de la institución debatida en las etapas anteriores, por lo que es una adición inconstitucional que desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible o relativa.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia porque norma estaba vigente al momento de presentación de la demanda/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia frente a enunciado normativo que continua produciendo efectos jurídicos

No comparte la Corte Constitucional la posición del Ministerio Público, en virtud de la cual, debería declararse inhibida para conocer los apartes del artículo 20 transitorio acusado que ya no estén en vigencia, por haberla perdido el 16 de diciembre de 2005, por dos razones. La primera es que la acción de inconstitucionalidad se presentó antes de esta fecha, es decir: cuando el demandante acusa la disposición legal, está se encuentra plenamente vigente. La segunda razón es que sus efectos se siguen proyectando en el tiempo puesto que se aplican al periodo legislativo 2002-2006 que todavía no ha concluido.

Referencia: expediente D-5970

Demandante: Hernán Antonio Barrero Bravo

Demandada de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 7, 11, 12, 16, 17, 18, el parágrafo transitorio del artículo 19 y el artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005 "Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al régimen de bancadas".

Magistrado Ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., siete (7) de junio de dos mil seis (2006)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo solicitó a esta Corporación que declare inexequible los artículos 4, 7, 11, 12, 16, 17, 18, el parágrafo transitorio del artículo 19 y el artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005. La demanda fue admitida por el Magistrado ponente mediante auto del 22 de septiembre de 2005.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, resaltando la parte demandada:

Ley 974 de 2005

por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas

Capítulo I

Régimen de Bancadas

...

ARTÍCULO 4º. Estatutos. Los partidos deberán establecer en sus estatutos las reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas y los mecanismos para la coordinación de sus decisiones dentro de las corporaciones públicas, en las que se establezca obligaciones y responsabilidades distintas según se trate del cumplimiento de funciones legislativas, de control político o electorales, por parte de la respectiva corporación.

Asimismo, determinarán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del miembro de la respectiva corporación pública, observando el debido proceso.

En todo caso la sanción deberá ser comunicada a la Mesa Directiva de la respectiva Corporación, para que a través de ella se le dé cumplimiento, siempre que ello implique limitación de derechos congresuales.

Los estatutos de los partidos también contemplarán sanciones estrictas por la inasistencia reiterada a reuniones de bancada, las que podrán incluir la pérdida temporal del derecho al voto.

La inasistencia a las reuniones de las bancadas no excusará al ausente de actuar conforme a las decisiones adoptadas por las mismas, y si no lo hiciere así este quedará sujeto a las sanciones previstas por los estatutos del partido o movimiento político para la violación del régimen de bancadas.

En caso de la imposición de una sanción por un partido o movimiento a uno de sus miembros procede el recurso de apelación en el efecto suspensivo, que se surtirá dentro del mismo partido y ante la instancia correspondiente que determine los estatutos.

El retiro voluntario de un miembro de Corporación Pública del partido o movimiento político o ciudadano en cuyo nombre se eligió, implica el incumplimiento del deber de constituir bancada, y como tal podrá sancionarse como una violación al Régimen de Bancada en los términos de la Constitución y la ley.

No incurrirá en doble militancia, ni podrá ser sancionado el miembro de Corporación Pública o titular de un cargo de elección popular que se inscriba como candidato para un nuevo periodo por un partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos diferente del que lo avaló en la elección anterior, siempre y cuando medie notificación oportuna y cumpla con los deberes de la bancada, de la cual hace parte.

...

Capítulo II

Reglamento del Congreso

ARTÍCULO 7º. El artículo 41 de la Ley 5^a de 1992 quedará así:

"ARTÍCULO 41. Atribuciones. Como órgano de orientación y dirección de la Cámara respectiva, cada Mesa Directiva cumplirá las siguientes funciones:

1. Adoptar las decisiones y medidas necesarias y procedentes para una mejor organización interna, en orden a una eficiente labor legislativa y administrativa.
2. Presentar, en asocio con la Mesa Directiva de la otra Cámara, el Proyecto de Presupuesto Anual del Congreso, y enviarlo al Gobierno para su consideración en el proyecto de ley definitivo sobre rentas y gastos de la Nación.

3. Solicitar informes a los órganos encargados del manejo y organización administrativa de cada una de las Cámaras sobre las gestiones adelantadas y los planes a desarrollar, y controlar la ejecución del Presupuesto Anual del Congreso.
4. Expedir las normas complementarias de funcionamiento de la Secretaría General y las Secretarías de las Comisiones.
5. Disponer la celebración de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes de la misma o de ambas Cámaras, cuando sea conveniente o necesaria su realización, y en acuerdo con la Mesa Directiva de la otra Cámara, en tratándose del segundo evento. Sendas resoluciones así lo expresarán.
6. Vigilar el funcionamiento de las Comisiones y velar por el cumplimiento oportuno de las actividades encomendadas.
7. Solicitar al Consejo de Estado la declaratoria de pérdida de la investidura de Congresista, en los términos del artículo 184 constitucional y el presente reglamento.
8. Autorizar comisiones oficiales de Congresistas fuera de la sede del Congreso, siempre que no impliquen utilización de dineros del erario.
9. Expedir mociones de duelo y de reconocimiento cuando ellas sean conducentes.
10. Darles cumplimiento a las sanciones disciplinarias impuestas a los miembros de las bancadas.
11. Ejercer las demás funciones que en el orden y gestión interna de cada Cámara no estén adscritas a un órgano específico, y las demás que establezca el reglamento."
- ...
- ARTÍCULO 11.** El artículo 102 de la Ley 5^a de 1992 quedará así:
- "ARTÍCULO 102. *Duración de las intervenciones.* El tiempo de las intervenciones será fijado por la Mesa Directiva de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del presente estatuto."
- ARTÍCULO 12.** El artículo 103 de la Ley 5^a de 1992 quedará así:
- "ARTÍCULO 103. *Número de intervenciones.* No se podrá intervenir por más de dos veces en la discusión de una proposición o en su modificación, con excepción del autor del proyecto y el autor de la modificación, o los voceros de las bancadas.
- Y no se podrá hablar más de una vez cuando se trate de:
1. Proposiciones para alterar o diferir el orden del día.
 2. Cuestiones de orden.
 3. Proposiciones de suspensión o que dispongan iniciar o continuar en el orden del día.
 4. Apelaciones de lo resuelto por la Presidencia, o revocatoria.
 5. Proposiciones para que un proyecto regrese a primer debate."
- ...

ARTÍCULO 16. El artículo 176 de la Ley 5^a de 1992 quedará así:

"ARTÍCULO 176. *Discusión.* El ponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto. Luego podrán tomar la palabra los oradores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del presente reglamento.

Si la proposición con la que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos".

ARTÍCULO 17. El artículo 187 de la Ley 5^a de 1992 quedará así:

"ARTÍCULO 187. *Composición.* Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las

Plenarias.

En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales Comisiones."

ARTÍCULO 18. El artículo 263 de la Ley 5^a de 1992 quedará así:

"ARTÍCULO 263. *Compromiso y responsabilidad*. Los miembros de las Cámaras Legislativas representan al pueblo, y deberán actuar en bancadas, consultando la justicia y el bien común, y de conformidad con lo dispuesto en los estatutos de su partido o movimiento político o ciudadano.

Son responsables políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura."

Capítulo III

Disposiciones finales

ARTÍCULO 19. Las disposiciones de esta ley son aplicables en lo pertinente a las Bancadas que actúen en las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales y las Juntas Administradoras Locales.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos tendrán 90 días a partir de la vigencia de la presente ley, para adecuar sus estatutos al presente régimen de bancadas.¹

Artículo 20 transitorio. Para todos los efectos legales y presupuestales, autorícese por una sola vez para que los Representantes a la Cámara elegidos para el periodo legislativo 2002-2006, sí así lo deciden, puedan desafiliarse de los movimientos o partidos que los avalaron y se afilien a otros movimientos o partidos políticos.

El Consejo Nacional Electoral de oficio expedirá la resolución de reliquidación de las asignaciones que correspondan a los movimientos y partidos políticos de donde se desafilien los Representantes a la Cámara y sumará los recursos a la financiación de partidos, movimientos o grupo significativo de ciudadanos a los cuales estos se afilien.

El Consejo Nacional Electoral de oficio procederá a revisar, reliquidar y reasignar los recursos correspondientes a la financiación de partidos y campañas de conformidad con la afiliación de los Congresistas que a la fecha de sanción de la presente Ley se hayan desafiliado de los Movimientos o Partidos Políticos que los hubieran avalado en las elecciones generales de Congreso en 2002 y trasladará dichos recursos a los movimientos o partidos políticos a los cuales estos se hayan afiliado.

La presente disposición tendrá vigencia hasta el 16 de diciembre de 2005.

...

III. LA DEMANDA

Hernán Antonio Barrero Bravo presentó acción de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 7, 11, 12, 16, 17, 18, el parágrafo transitorio del artículo 19 y el artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005 "Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al régimen de bancadas", por considerar que desconocen los artículos 58, 157, 158, 160 y 161 de la Constitución Política.

1. El demandante considera que se desconoció la Constitución Política en el trámite de los artículos demandados en el Congreso, porque no se les dio primer debate en la Comisión Primera del Senado. La demanda sostiene que "(...) los artículos 4, 7, 11, 12, 16, 17, 18, 19, parágrafo, y 20 transitorio, no surtieron los cuatro debates ordenados por el trámite de los proyectos de ley, según el artículo 157-2 de la Carta Política, que exige haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara." La situación de cada norma específica se presenta en los siguientes términos,

"El artículo 4 de la ley sobre los aspectos que deben contener los estatutos de los partidos para el funcionamiento de sus bancadas, el régimen disciplinario interno y doble militancia, no fue considerado ni aprobado en la comisión primera del Senado, sino que fue incluido en el artículo 4 del pliego de modificaciones presentado en el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

El artículo 7 demandado, que modifica el artículo 41 de la Ley 5^a de 1992, sobre las atribuciones de cada Mesa Directiva, no fue aprobado en la Comisión Primera del Senado, ni en la Plenaria de esta Corporación.

El artículo 11 demandado, que modifica el artículo 102 de la Ley 5^a de 1992, sobre la duración de las intervenciones, no fue aprobado en la Comisión Primera del Senado, ni en la Plenaria de esta Corporación.

El artículo 12 demandado, que modifica el artículo 103 de la Ley 5^a de 1992, sobre el número de intervenciones, no fue aprobado en la Comisión Primera del Senado, ni en la Plenaria de esta Corporación.

El artículo 16 demandado, que modifica el artículo 176 de la Ley 5^a de 1992, sobre discusión, no fue aprobado en la Comisión Primera del Senado, ni en la Plenaria de esta Corporación.

El artículo 17 demandado, que modifica el artículo 187 de la Ley 5^a de 1992, sobre composición, no fue aprobado en la Comisión Primera del Senado, ni en la Plenaria de esta Corporación.

El artículo 18 demandado, que modifica el artículo 263 de la Ley 5^a de 1992, sobre compromiso y responsabilidad, no fue aprobado en la Comisión Primera del Senado, ni en la Plenaria de esta Corporación.

El artículo 19 parágrafo transitorio demandado, que le otorga a los partidos y otras organizaciones, 90 días a partir de la vigencia de esta ley para adecuar los estatutos al régimen de bancadas.

El artículo 20 transitorio que autoriza a los Representantes a la Cámara a desafiliarse de los partidos o movimientos que los avalaron, no fue aprobado en la Comisión Primera del Senado, ni en la Plenaria de esta Corporación.”

El artículo 94 de la Ley 5^a de 1992, que rige la actividad legislativa, sobre los debates, señala que '*el sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye debate*'; '*el debate empieza al abrirlo el Presidente y termina con la votación general*'. La demanda considera que esta norma establece la “única forma para determinar si un artículo de un proyecto de ley, por ejemplo, fue aprobado o negado por las respectivas comisiones o las plenarias de Senado y Cámara de Representantes, y si es posible, en el segundo evento, la apelación de ellos”. Por tanto, concluye,

“La explicación para que no aparezcan los artículos demandados en los artículos demandados en el texto definitivo aprobado en *primer debate* en la Comisión Primera del Senado, tiene que ver con que ellos no fueron ‘debatidos’ reglamentariamente en esa oportunidad; o si fueron debatidos, ellos fueron negados.”

Fundándose en las razones anteriores y en dos sentencias de la Corte Constitucional,² la demanda concluye que al “no haber sufrido los artículos demandados *primer debate*” estos son inexequibles por desconocer el artículo 157-2 de la Constitución Política.

2. En segundo lugar, el demandante señala que se desconoció el ‘principio de consecutividad’.³ Como “los artículos demandados aparecieron con posterioridad al paso del proyecto por la Comisión Primera y Plenaria del Senado, se requería que el proyecto regresara a las comisiones permanentes”, conforme a lo dispuesto en el artículo 177 de la Ley 5^a de 1992, según la cual “cuando surgieren discrepancias entre las plenarias de las Cámaras y sus comisiones constitucionales acerca de un proyecto de ley, ‘diferentes a asuntos nuevos, o no aprobados o negados en las comisiones permanentes respectivas’, no se requiere que el proyecto regrese a la comisión, para que ellas reconsideren la novedad y decidan sobre ella; este es el motivo para que el artículo 160 de la Carta exija que en el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente debe consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo (...”).

3. Finalmente, la demanda considera que el artículo 20 transitorio de la Ley 974 de 2005 viola “los derechos adquiridos”, conforme al artículo 58 de la Constitución, “de los partidos o movimientos políticos que para el momento de las inscripciones y elecciones de los Congresistas, los avalaron” —de conformidad con las normas vigentes en ese momento, anteriores al 22 de julio de 2005, fecha de la publicación de la ley ahora demandada—, al autorizar a “desafiliarse de los movimientos o partidos que los avalaron para hacerlo en otros movimientos o partidos” y al autorizar “al Consejo Nacional Electoral para dictar las resoluciones de reliquidación de asignaciones producto de estas actuaciones y para revisar, reliquidar y reasignar los recursos, con vigencia hasta el 16 de diciembre de 2005.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia intervino en el proceso por medio de apoderado⁴ para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

1. Fundándose en los antecedentes legislativos, el Ministerio sostiene que los dos primeros cargos de la demanda no son de recibo por cuanto el trámite surtido en el Congreso de la República para la expedición de los artículos acusados de la Ley 974 de 2005, fue el establecido en la Constitución Política de 1991.

El Ministerio señala, tal como lo manifiesta el demandante, que en el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado, no se incluyeron los artículos 4, 7, 11, 12, 16, 17, 18, 19 parágrafo y 20 transitorio, de la Ley 974 de 2005, ni en el texto aprobado en segundo debate por la Plenaria. Estos fueron aprobados por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y por la Plenaria de la Cámara de Representantes. Debido a las discrepancias existentes entre los textos aprobados en la Plenaria de cada una de las Cámaras, se conformó una Comisión Accidental de Mediación, cuyo informe de conciliación fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 385 de 2005. En la Plenaria del Senado de la República fue presentado discutido y aprobado en la sesión del día 20 de junio de 2005, con el quórum constitucional requerido. En la Plenaria de la Cámara de Representantes fue presentado, discutido y aprobado en la sesión del día 20 de junio de 2005, con el quórum constitucional requerido. Para el Ministerio, tal situación da lugar al trámite que se adelantó, conciliar los textos aprobados por cada Cámara. Al respecto dijo,

"La Constitución establece que las comisiones y las plenarias de las Cámaras pueden hacer cambios a un proyecto de Ley, y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obligan a repetir todo el trámite, ya que una Comisión accidental de conciliación elabora un texto unificado en el cual se armonizan las diferencias, el cual posteriormente es sometido a la aprobación de las plenarias."

Luego de citar algunas sentencias de la Corte Constitucional,⁵ el Ministerio sostiene que el principio de identidad consagrado en la Constitución, a propósito del trámite legislativo es flexible, no rígido como el contemplado por la Constitución de 1886. Dice la intervención,

"El principio de identidad flexible adoptado por la Carta Política del 91 en ningún caso puede entenderse como la obligación de que las Comisiones y Plenarias de cada una de las Cámaras no aprueben de forma diversa el texto de los proyectos sometidos a su consideración. La facultad que otorgan a las Comisiones y a la Plenarias los artículos 160 y 375 de la Carta Política, en concordancia con los artículos 160 y 55 y 226 de la Ley 5^a de 1992, reconoce tanto la posibilidad de que el texto de los proyectos tenga el mismo literal durante todo su decurso en el Congreso, como la circunstancia de que los mismos no necesariamente resulten idénticos, evento para el cual se reserva el mecanismo de la conciliación a fin de superar las divergencias sin repartir todo el trámite.

(...) ninguna tacha merece la circunstancia de que se hayan estudiado y aprobado las materias que contiene los artículos acusados, sin que se adoptara, un texto igual en todos los debates. En tal virtud, sin alterar la unidad de materia bien podía cada una de las Cámaras y sus respectivas comisiones introducir modificaciones, adiciones y supresiones a los textos puestos a su consideración."

Concretamente con relación a la identidad del proyecto de ley durante todo su trámite, el Ministerio hace notar el hilo conductor general del debate, en términos generales. Dice sobre este punto,

"(...) tanto de la exposición de motivos, como de las ponencias para primer debate, se consagra de manera expresa que el Proyecto de Ley tiene como objetivo desarrollar el Acto Legislativo 01 de 2003, y dentro de su estructura comprende '(a) regla general de intervención de los Congresistas a través de Bancadas y (b) fortalecimiento de los partidos y movimiento políticos o ciudadanos a través de las Bancadas por medio de mecanismos que garanticen la disciplina de partido'; por lo tanto el principio de consecutividad nunca fue desconocido, teniendo en cuenta que los artículos acusados tienen una relación directa con las materias que fueron propuestas y discutidas desde la presentación del proyecto hasta su último debate, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional."

2. La intervención del Ministerio guarda silencio con relación al cargo según el cual el artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005, viola el artículo 58 de la Constitución al desconocer los derechos adquiridos de los partidos o movimientos políticos.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación intervino en el presente proceso para solicitar a la Corte Constitucional:

(1) Declarar *exequibles* los artículos 4°, 12 y 18 y el parágrafo transitorio del artículo 19 de la Ley 974 de 2005, únicamente en cuanto a los cargos analizados.

(2) Declarar *inexequibles* la totalidad de los artículos 7°, 16 y 17 y los segmentos normativos que señalan que “el Consejo Nacional Electoral de oficio expedirá la resolución de reliquidación de las asignaciones que correspondan a los movimientos y partidos políticos de donde se desafilién los Representantes a la Cámara y sumará los recursos a la financiación de partidos, movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos a los cuales estos se afilién” y “el Consejo Nacional Electoral de oficio procederá a revisar, reliquidar y reasignar los recursos correspondientes a la financiación de partidos y campañas de conformidad con la afiliación de los Congresistas que a la fecha de sanción de la presente Ley se hayan desafiliado de los Movimientos o Partidos políticos que los hubieran avalado en las elecciones generales de Congreso en 2002 y trasladará dichos recursos a los movimientos o partidos políticos a los cuales estos se hayan afiliado”, los cuales hacen parte del artículo 20 transitorio de la Ley 974 de 2005.

(3) Declararse *inhibida* para hacer pronunciamiento de fondo en relación con la constitucionalidad de la expresión “para todos los efectos legales y presupuestales autorícese por una sola vez para que los Representantes a la Cámara elegidos para el período legislativo 2002-2006, si así lo deciden, puedan desafiliarse de los movimientos o partidos políticos que los avalaron y se afilién a otros movimientos o partidos políticos”, contenida en el artículo 20 transitorio de la Ley 974 de 2005, por carencia actual de objeto.

1. El Procurador considera que se deben declarar *exequibles* los artículos 4°, 12 y 18 y el parágrafo transitorio del artículo 19 de la Ley 974 de 2005, en cuanto se respetó el principio de consecutividad en su trámite.

1.1. Con relación al artículo 4° de la Ley 974 de 2005, sostiene el concepto del Director del Ministerio Público que no existe vicio de constitucionalidad alguno, pues

“(...) analizadas las distintas publicaciones reglamentarias, el artículo 4° de la Ley 974 de 2005, relativo a la inclusión de una reglamentación, en los estatutos de los partidos y movimientos políticos para la actuación en bancada y las sanciones derivadas de su incumplimiento, así como también la inclusión en la ley de unas sanciones específicas, sí hizo parte de los cuatro debates reglamentarios y fue aprobado conforme a las mayorías exigidas por la Constitución Política, tal y como aparece en las constancias expedidas por los secretarios de las comisiones primeras y por los Secretarios Generales del Senado y de la Cámara de Representantes.”

1.2. Dicho lo anterior con relación al artículo 4° acusado, acerca de los estatutos de las ‘bancadas’, el Ministerio considera que debe entenderse que tampoco hay vicio de constitucionalidad alguno con relación al parágrafo transitorio del artículo 19, en tanto que se trata de una norma estrechamente relacionada con aquella. El Procurador señala que

“(...) no asiste razón al demandante frente a la formulación de un cargo por vicios en la formación de dicha norma, toda vez que esta disposición resulta ser complementaria del artículo 4°, precedentemente analizado y comporta una relación directa con el tema de la inclusión de normas sobre bancada en los estatutos de los movimientos partidos y movimientos políticos.

Al evidenciarse una relación material directa entre el tema de bancadas, discutido y aprobado en las comisiones permanentes desde un primer momento, ello es, desde el primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, y la adecuación de los estatutos de los partidos a dicho régimen de bancadas, el Parágrafo Transitorio del artículo 19, cuestionado, aparece ajustado a la Carta Política, pues no se advierten vicios materiales en su formación.”

1.3. Respecto de los artículos 12 y 18 de la Ley 974 de 2005, el Procurador considera que si bien no fueron debatidos por el Senado de la República en Comisión ni en Plenaria, no se genera un vicio de inconstitucionalidad en el trámite

“(...) por cuanto entre el contenido de los textos de los artículos 12 y 18, que fueron objeto de conciliación, existe una conexidad material y teleológica que legitima la competencia asumida por la Comisión de Conciliación para adoptar los referidos textos legales sin que se advierta

trasgresión al principio de consecutividad. (...)

...

No cabe duda que uno de los objetivos de la llamada '*ley de bancadas*' fue el de racionalizar el ejercicio de la actividad legislativa a través de la 'visibilización' del debate parlamentario, y ello implica que durante todos los debates estuvo presente, en el conjunto del articulado en discusión, la búsqueda de la supresión de la intervención individual cuando se hace parte de un mismo movimiento o partido político, hasta donde fuese posible, lo que implicó la reforma de la Ley 5^a de 1992, que regula el trámite de los debates en el Congreso de la República. Igual apreciación procede en relación con el tema de la responsabilidad de los parlamentarios frente a su actuación en bancadas.⁶

2. El Procurador considera que deben declararse inexequibles los artículos 7°, 16, 17 y algunos apartes del artículo 20 transitorio.

2.1. Con relación al artículo 7°, el concepto del Procurador sostiene que el Proyecto de ley N° 066 de 2003, Senado, 075 de 2003, Cámara, no contempló, de manera específica, una propuesta normativa encaminada a la modificación del artículo 41 de la Ley 5^a de 1992. Afirma que el texto aprobado por la Comisión Primera tampoco incluyó modificación alguna a dicha normal legal, al igual que tampoco lo incluyó en su texto aprobado en la Plenaria (Gaceta del Congreso 264 de 2004).

"(...) se colige que el artículo 7° de la ley que se cuestiona y se modifica, el artículo 41 de la Ley 5^a de 1992, comporta un vicio de inconstitucionalidad insubsanable, toda vez que únicamente fue debatido y aprobado en la Cámara de Representantes; no habiéndose surtido el debate en la Comisión Primera del Senado de la República y en la Plenaria, no siendo la materia regulada en él un asunto que guarde íntima relación o conexidad material con lo que venía debatiendo el Senado de la República, este tampoco podía ser objeto de conciliación tal y como lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencias C-008 de 1995, C-702 de 1999 y C-208 de 2005, entre otras)."

2.2. El Procurador considera que la situación de los artículos 16 y 17 de la Ley 974 de 2005 es 'idéntica' a la de la aprobación del artículo 7°,

"(...) ello es, dichos textos legislativos no fueron debatidos ni aprobados en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, ni en la Plenaria de dicha Corporación, su inclusión se presentó en la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, desconociéndose uno de los requisitos formales para la aprobación de las leyes orgánicas cual es el de que surtan los cuatro debates reglamentarios previa publicación de sus textos a través del trabajo realizado por el ponente o comisión de ponentes."

2.3. Finalmente, con relación al artículo 20 transitorio de la Ley 974 de 2005, el Procurador considera que la Corte Constitucional debe declarar inexequible parte de la norma, en cuanto comporta un vicio de inconstitucionalidad por falta de unidad de materia, y parcialmente inhibida.

El concepto del Ministerio Público advierte que el artículo transitorio 20 en cuestión trata dos asuntos. Por un lado (i) autoriza a los Representantes a la Cámara para afiliarse a un movimiento o partido político distinto de aquel que les otorgó el aval para las elecciones correspondientes al período 2002-2006 con el fin de afiliarse a otro partido o movimiento político y por otro, (ii) otorga al Consejo Nacional Electoral la Facultad para proferir la resolución de reliquidación de las asignaciones que correspondan a los partidos y movimientos políticos de los cuales se desafilien los representantes y la consecuente reasignación.

2.3.1. En cuanto al primero de los aspectos se dice,

"Sobre el primer tópico, considera el Ministerio Público que es procedente que la Corte Constitucional se declare inhibida para hacer pronunciamiento de fondo en relación con el inciso primero del artículo 20 transitorio, en estudio, toda vez que dicha norma fijó un término hasta el 16 de diciembre de 2005, para que los Representantes a la Cámara se desafiliaran de los partidos que les dieron su aval en las elecciones parlamentarias que los eligieron para el período legislativo 2002-2006 y se procedería a su afiliación a otros movimientos políticos (...)"⁷

2.3.2. En cuanto al segundo aspecto de la norma, para el Procurador (1) otorgar facultades al Consejo Nacional Electoral para hacer la reliquidación y reasignación de recursos provenientes del erario excede las materias a las cuales debía referirse esta ley, en los términos del

artículo 151 de la Constitución; (2) reliquidar recursos públicos que en virtud de leyes especiales corresponde a los partidos y movimientos políticos, para reasignarlos, resulta ser una materia ajena al tema de la intervención de los congresistas en los debates parlamentarios a través del sistema de bancadas para racionalizar el funcionamiento del Congreso, y (3) los temas inherentes a la estructura y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de cuya entidad hace parte la financiación de los mismos, son objeto de reserva de ley estatutaria.

3. El concepto del Ministerio Público no se pronuncia sobre los cargos por inconstitucionalidad en contra de del artículo 11 de la Ley 974 de 2005, así como tampoco sobre los cargos en contra del artículo transitorio 20, por desconocer la garantía constitucional de respeto a los derechos adquiridos contemplada en el artículo 58 de la Constitución Política.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad contra las leyes de la República. Cuando éstas son por vicios en la formación de la ley, de acuerdo con el numeral 3º del artículo 242 de la Constitución Política, ‘caducan en el término de un año, contando desde la publicación del acto respectivo’. La demanda de la referencia fue presentada oportunamente. Además, se reitera que en la medida en que el juicio de constitucionalidad es un juicio de validez de la norma, la Corte Constitucional es competente para conocer la demanda, a pesar de que la Ley 974 de 2005 entrará a regir el próximo 19 de julio de 2006.⁸

2. Problema jurídico

2.1. Vistos los antecedentes del presente proceso, la Corte Constitucional considera que el problema jurídico que plantea la demanda es el siguiente: ¿incurrió en vicios de procedimiento en su formación el Congreso de la República al tramitar los artículos acusados de la Ley 974 de 2005 (artículos 4º, 7, 11, 12, 16, 17, 18, 19, parágrafo transitorio, y 20 transitorio), *por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas*, al no haber sido aprobados en primer y segundo debate por la Comisión y Plenaria, respectivamente, de la Cámara en la que tuvo origen el Proyecto de ley (el Senado de la República)?

2.2. Para resolver el problema la Corte señalará cuáles son las reglas constitucionales aplicables y la jurisprudencia constitucional relevante, hará una revisión general del trámite legislativo de la Ley 974 de 2005 y, finalmente, analizará específicamente si el Congreso de la República desconoció las reglas constitucionales que deben observarse en el procedimiento legislativo, al tramitar las normas acusadas.

3. Jurisprudencia constitucional acerca de los principios de *consecutividad, identidad flexible y unidad temática*, en el procedimiento de formación de las leyes

3.1. De acuerdo con el artículo 157⁹ de la Constitución Política ningún proyecto será ley de la República sin haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, y posteriormente haber sido aprobado en la plenaria de cada corporación legislativa en segundo debate. Éstos son los cuatro debates reglamentarios que debe tener toda ley en el Congreso.

3.2. No obstante, la propia Constitución (artículo 160) y el Reglamento del Congreso (Ley 5^a de 1992, artículo 160 y siguientes)¹⁰ permiten que cada cámara, en plenaria o en comisión, introduzca a los proyectos de ley las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. La facultad de las comisiones y las plenarias de alterar los proyectos de ley sometidos a su consideración exige que se surtan los cuatro debates, sin que necesariamente el texto tenga que tener exactamente el mismo tenor literal durante todos y cada uno de éstos. Los textos aprobados en cada cámara, por tanto, no necesariamente serán idénticos, caso en el cual, las divergencias deberán resolverse de acuerdo con el artículo 161 de la Carta, mediante una *Comisión de Mediación* que deberá conciliar los textos aprobados, y someter a consideración de la plenaria de cada cámara una versión definitiva.¹¹ Es claro entonces que las comisiones y las plenarias pueden agregar al proyecto que se tramita nuevos artículos no considerados en la otra Cámara. Esta posibilidad de alterar el texto del Proyecto de ley a lo largo de su trámite en el Congreso, como lo ha señalado la jurisprudencia, responde a la visión deliberativa de la democracia que consagra la Constitución de 1991 y el actual Reglamento del Congreso,¹² de acuerdo a la cual, las leyes aprobadas por el Congreso de la República deben reflejar la voluntad de la mayoría de los

representantes políticos, una vez sean debatidos y confrontados los diversos puntos de vista, en especial los de las minorías.¹³ Los textos de la ley deben ser pues, producto de la deliberación democrática.

3.3. Pero la facultad que la Constitución Política concede a las plenarias y las comisiones para introducir modificaciones, adiciones y supresiones a los proyectos de ley no es ilimitada. El propio texto constitucional señala que serán aquellas que se “juzguen necesarias” (artículo 160, inciso 2º, CP)¹⁴ y se refieran a la “*misma materia*”, que “se relacionen con ella” (artículo 158, CP).¹⁵

3.4. De las reglas constitucionales y legales referentes al trámite de las leyes previamente citadas, “la jurisprudencia ha extraído que el proceso legislativo se rige por los principios de consecutividad, de identidad flexible y de unidad de materia”.¹⁶ (i) El principio de *consecutividad* “exige que los proyectos de ley se tramiten en cuatro debates de manera sucesiva en las comisiones y en las plenarias de las cámaras legislativas, salvo las excepciones constitucionales o legales”.¹⁷ (ii) El principio de *identidad flexible o relativa* “supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios”, bajo el entendido que las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto (artículo 160, CP), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se puede superar mediante un trámite especial (conciliación mediante Comisiones de Mediación), que no implica repetir todo el trámite.¹⁸ (iii) El principio de *unidad de materia*, con relación al proceso legislativo, “sirve para establecer si durante el trámite del proyecto se ha observado o no el principio de identidad.”¹⁹ Así pues, si bien “el principio de identidad flexible permite a las comisiones y a las plenarias de cada cámara hacer modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos en curso, (...) en virtud del principio de unidad temática, esos cambios sólo pueden producirse si versan sobre la misma materia general del proyecto.”²⁰

3.5. La jurisprudencia ha sostenido que el concepto de unidad temática es amplio en aras de respetar el principio democrático y el margen de configuración del legislador.

3.6. Pero el carácter amplio del principio de *identidad flexible* o relativa no admite cualquier adición a un proyecto de ley en cualquiera de sus etapas de formación:

“(...) no cualquier relación con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores basta para que se respete el principio de *identidad relativa o flexible*. La Corte ha descartado las relaciones ‘remotas’, ‘distantes’, o meramente ‘tangenciales’. Ha insistido la Corte en que la relación de conexidad debe ser ‘clara y específica’²¹, ‘estrecha’,²² ‘necesaria’,²³ ‘evidente’.²⁴ En ocasiones, refiriéndose a leyes, no a actos legislativos, según las especificidades del caso, ha exigido una relación especial de conexidad, al señalar que si la “adición” tiene autonomía normativa propia y no es de la esencia de la institución debatida en las etapas anteriores, entonces la adición es inconstitucional.²⁵

... Para la determinación de qué constituye “*asunto nuevo*” la Corte ha definido algunos criterios de orden material, no formal: (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente;²⁶ (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido;²⁷ (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico;²⁸ (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.²⁹ En el ámbito de los actos legislativos, el concepto de asunto nuevo es más amplio porque existe una relación estrecha entre distintos temas constitucionales dadas las características de la Constitución de 1991. Así, se ha admitido que la adición de un tema de orden orgánico y funcional –un artículo sobre la participación del Ministerio Público en el nuevo sistema acusatorio– guarda relación suficiente con un aspecto sustantivo –las garantías del investigado o acusado en el proceso penal–.^{30,, 31}

3.7. La Corte ha precisado que los cambios en el texto pueden ser considerables, si se respeta el principio de identidad flexible o relativa, a partir de los temas principales del proyecto, no de un artículo específico.³² Por tal motivo la Corte ha sostenido que en “(...) el análisis acerca del cumplimiento de los principios de *identidad relativa* y de *consecutividad*, el proyecto se examine en su conjunto, sin que sea posible una consideración aislada de normas para encontrar diferencias en los textos aprobados en los distintos debates, en la medida en que tales diferencias pueden carecer de significación en el contenido de regulación del proyecto mirado como un todo.”³³ También ha concluido la jurisprudencia que el principio de consecutividad exige que el objeto de lo decidido a lo largo de los cuatro debates corresponda al mismo tema, así el sentido de las decisiones sea diferente e, inclusive, contrario. En caso de contradicción o de divergencias, sobre el mismo objeto de la decisión, es posible armonizar el proyecto mediante el mecanismo de las comisiones de conciliación.³⁴

3.8. Siguiendo esta misma jurisprudencia, por ejemplo, la Corte Constitucional decidió en la sentencia C-940 de 2003, a propósito de un

problema jurídico similar al analizado en el presente caso,³⁵ que cuando una norma legal guarda “una relación cercana”, “una relación temática importante” con el objeto de la ley de la cual forma parte, no desconoce el principio de identidad flexible.³⁶

4. Trámite del Proyecto de Ley 974 de 2005

El proceso que debió seguir la Ley 974 de 2005 consiste en: (i) ser publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; (ii) surtir los correspondientes debates en las comisiones y plenarias de las cámaras luego de que se hayan efectuado las ponencias respectivas y respetando en cada caso, el quórum previsto por los artículos 145, 146 y 151 de la Constitución; (iii) observar los términos de ocho (8) días entre el primer y segundo debate en cada Cámara y quince (15) días entre la aprobación del proyecto en la primera de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 160 de la Constitución; (iv) si hubieren surgido discrepancias en las cámaras respecto del texto definitivo del proyecto, haberse integrado comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, preparen el texto que posteriormente debe haber sido sometido a decisión final en sesión plenaria de cada cámara. (v) Por último, haber obtenido la sanción gubernamental. El trámite que se dio a la Ley 974 de 2005, en términos generales, fue el siguiente:

4.1. El día 13 de agosto de 2003, los Presidentes y los Vicepresidentes de Senado y Cámara, presentaron ante el Senado de la República el Proyecto de ley radicado bajo el número 066, Senado, “*por la cual se modifica el reglamento del Congreso*”. El proyecto, junto con su correspondiente exposición de motivos, fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 412 de 2003, y repartido a la Comisión Primera Constitucional del Senado.

4.2. La ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado, fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 454 de 2003.

4.3. El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Primera del Senado el día 10 de diciembre de 2003, según consta en el Acta N° 29, publicada en la Gaceta del Congreso N° 67 de 2004, con el título ‘*por el cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las Corporaciones públicas y se adecua el reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas*’.³⁷

4.4. La ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado, junto con el pliego de modificaciones, fue publicada en la Gaceta N° 128 de 2004.

4.5. El proyecto fue aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República el 12 de mayo de 2004, según consta en el Acta N° 43, publicada en la Gaceta del Congreso N° 311 de 2004.

4.6. Posteriormente el proyecto fue enviado a la Cámara de Representantes, en donde se encontraba radicado como el Proyecto de ley N° 075 de 2003, Cámara. La ponencia para primer debate en la Comisión Primera, junto con el articulado del proyecto aprobado por la Plenaria del Senado y el pliego de modificaciones, fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 640 de 2004.

4.7. El proyecto, fue aprobado en primer debate por la Comisión Primera de la Cámara de representantes los días 17 y 18 de mayo de 2005, como consta en las Actas N° 44 y 45, publicadas en las Gacetas del Congreso N° 266 y 270 de 2005, respectivamente.

4.8. La Ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 277 de 2005.

4.9. El proyecto fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 17 de junio de 2005, según consta en el Acta N° 183, publicada en la Gaceta del Congreso N° 515 de 2005.

4.10. El Acta de la Comisión Accidental de Mediación encargada de conciliar el texto del Proyecto de ley 066 de 2003, Senado, 075 de 2003, Cámara, se publicó en las Gacetas del Congreso N° 385, para Cámara, y N° 521 de 2005, para Senado.

4.11. La Plenaria del Senado de la República y la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobaron el 20 de junio de 2005, en sesiones separadas, el texto del Proyecto de ley conciliado por la Comisión de Mediación, como consta en las Actas N° 54 (Gaceta del Congreso N° 522) y N° 184 (Gaceta del Congreso N° 505).

4.12. El proyecto obtuvo sanción presidencial el día 22 de julio de 2005.

5. Los contenidos normativos de los artículos 4°, 7°, 11, 12, 16, 17, 18 y 19, parágrafo transitorio, de la Ley 974 de 2005 sí fueron debatidos por el Senado de la República o se refieren a disposiciones que versan sobre asuntos *estrechamente relacionados* con la materia de la Ley

Luego de analizar el trámite de la Ley 974 de 2005, la Corte considera que no se incurrió en el vicio alegado durante el trámite de los artículos 4°, 7°, 11, 12, 16, 17, 18 y 19, parágrafo transitorio, acusados por el demandante de violar la Constitución por vicios de procedimiento en su formación porque a su juicio no se surtieron los cuatro debates exigidos por la Constitución y no fueron aprobados por las Comisiones de ambas Cámaras del Congreso de la República. Para la Corte se trata de (1) textos que estuvieron presentes desde el inicio del trámite del Proyecto de ley, o (2) son temas *estrechamente relacionados* con las materias objeto de la Ley.

Para analizar esta cuestión la Corte hará una breve alusión al Acto Legislativo 01 de 2003, en tanto la ley 974 de 2005 es un desarrollo legal de éste. Posteriormente, analizará cada una de las normas acusadas, indicando los datos más relevantes de su trámite legislativo, para efectos de establecer si se desconocieron los principios de *consecutividad* y de *identidad flexible* o *relativa*. La Corte advierte que no hará un juicio material de constitucionalidad de las normas acusadas. Se tomará el contenido de éstas a la luz del debate parlamentario sólo con el objeto de establecer si existe o no identidad temática en el proyecto de ley a lo largo de su trámite, para efectos de analizar los cargos por vicios de procedimiento.

5.1. La Ley 974 de 2005 como desarrollo del Acto Legislativo 01 de 2003

Como lo señaló recientemente en la sentencia C-342 de 2006,³⁸ mediante el Acto Legislativo N° 01 de 2003, el Congreso de la República adoptó ‘una Reforma Política Constitucional’, que busca fortalecer las colectividades políticas. Para lograrlo se establecen condiciones más exigentes para la creación de partidos y movimientos políticos, se les exige a éstos presentarse a las elecciones con listas únicas, se asigna un valor más equitativo a las curules al asignarlos por medio de cifra repartidora y se racionaliza la actividad del Congreso de la República a través de un régimen de bancadas severo. Este último propósito se materializó introduciendo al artículo 108 de la Constitución los incisos sextos y séptimo en los siguientes términos,

“Constitución Política, Artículo 108. — ...

Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por éstas.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido.”³⁹

La Ley 974 de 2005 proviene del Proyecto de ley 066 de 2003, Senado, por medio del cual se pretendía desarrollar el mandato de la reforma política, Acto Legislativo 01 de 2003, de implantar un régimen de bancadas para el funcionamiento en las Corporaciones Públicas. La exposición de motivos presentó la cuestión en los siguientes términos,

“El Acto legislativo número 1 de 2003 adoptó varias reformas relacionadas con la organización y funcionamiento de los partidos políticos y con la integración y dinámica del Congreso de la República con un doble objeto: de una parte, fortalecer las organizaciones políticas y de otra, racionalizar la actividad congresual en el trámite legislativo y en el ejercicio del control político.

Esta reforma introdujo un sistema electoral para la elección de los miembros de las corporaciones públicas dirigido a que el ejercicio de la política se haga dentro de partidos o movimientos que canalicen las expectativas ciudadanas y representen las tendencias ideológicas en las que se divide una sociedad pluralista como la sociedad contemporánea. Reglas como las del umbral y la cifra repartidora para la asignación de curules buscan producir ese efecto y acabar con la desafortunada práctica política que indujo a que su ejercicio se hiciera de manera prácticamente individual, lo que se prueba con el hecho de que solo 3 listas obtuvieron más de una curul en la última elección del Senado de la República.

El presente proyecto pretende reflejar de manera inmediata estos cambios en el funcionamiento del Congreso.”

5.2. Análisis del artículo 4° de la Ley 974 de 2005

El artículo 4° de la Ley 974 de 2005 se ocupa de señalar que la competencia para fijar las reglas de cada una de las bancadas y su régimen disciplinario es de los respectivos partidos y movimientos, a través de sus estatutos. Establece contenidos concretos que deben o que pueden tener dichas reglas, en especial con relación al régimen disciplinario, y fija algunos de los límites mínimos que se deben observar al establecer estas reglas. Un análisis detallado del proceso legislativo de la Ley 974 de 2005 permite concluir que los contenidos del artículo 4° sí fueron contemplados en la Comisión y en la Plenaria del Senado, contrario a lo que sostiene el demandante. Aunque es cierto que el Proyecto de ley original no incluía el artículo 4° denominado ‘estatutos’, ni los textos aprobados por la Comisión o la Plenaria del Senado, la totalidad del contenido normativo que ésta disposición recoge, sí hizo parte del debate, pues estuvo presente en otras normas que fueron debatidas, o se trata de temas estrechamente relacionados con el objeto mismo del Proyecto de ley debatido desde el inicio del trámite.

Desde su inicio, el Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, contempló para todo miembro de una bancada el deber de actuar “en grupo y coordinadamente”. Para esto, se concedió competencia a los “partidos políticos” para adoptar (1) “mecanismos democráticos para tomar las decisiones sobre la manera de actuar al interior del Congreso de la República” y (2) “el régimen disciplinario al que están sometidos sus miembros en los términos de la Constitución Política”⁴⁰ El artículo 4° de la Ley 974 de 2005 contempla siete incisos acerca de este desarrollo estatutario que deben hacer los partidos y movimientos políticos.

El Congreso de la República aprobó la norma originalmente con ocho incisos, pero recientemente la Corte Constitucional declaró inexequible el último de éstos. Por tal motivo, en la parte resolutiva de la presente sentencia, se resolverá estarse a lo resuelto con relación a dicho inciso.⁴¹ A continuación (1) se presentará al contenido actual del artículo 4° de la Ley 974 de 2005, (2) posteriormente se hará referencia a la aparición de los aspectos generales de esta norma y, (3) finalmente se analizará cada uno de los incisos de forma específica.

5.2.1. Contenido normativo del artículo 4° de la Ley 974 de 2005.

5.2.1.1. El primer inciso del actual artículo 4° de la Ley 974 de 2005 señala que es competencia de los partidos establecer a través de los estatutos, el régimen de sus bancadas y “los mecanismos para la coordinación de sus decisiones dentro de las corporaciones públicas”, teniendo el deber de hacer explícitas las “obligaciones y responsabilidades distintas según se trate del cumplimiento de funciones legislativas, de control político o electorales, por parte de la respectiva corporación”.⁴²

5.2.1.2. El segundo inciso establece que los partidos “determinarán lo atinente a su régimen disciplinario interno”. Indicando que “podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices”, las cuales pueden incluir “la pérdida del derecho al voto” y pueden llegar “hasta la expulsión”, pero deben aplicarse “gradualmente” y “observando el debido proceso”⁴³

5.2.1.3. El tercer inciso establece que en cualquier caso, cuando se imponga una sanción que “implique limitación de derechos congresuales”, deberá “(...) ser comunicada a la Mesa Directiva de la respectiva Corporación, para que a través de ella se le dé cumplimiento”.⁴⁴

5.2.1.4. El cuarto inciso señala que los estatutos de los partidos “también contemplarán sanciones estrictas por la inasistencia reiterada a reuniones de bancada” y especifica que dentro de ellas se podrá incluir “la pérdida temporal del derecho al voto”.⁴⁵

5.2.1.5. El quinto inciso establece que no excusa del deber de “actuar conforme a las decisiones adoptadas” por la bancada, el no haber asistido a las reuniones en que éstas se tomaron. Precisa además, que si un congresista actúa en contra de su bancada, quedará sujeto a las sanciones previstas por los estatutos del partido o movimiento político.⁴⁶

5.2.1.6. El sexto inciso consagra el derecho, en caso de que se imponga una sanción por un partido o movimiento a uno de sus miembros, de presentar “recurso de apelación en el efecto suspensivo”, el cual “se surtirá dentro del mismo partido y ante la instancia correspondiente que determine los estatutos”.⁴⁷

5.2.1.7. Finalmente, el séptimo inciso de la norma establece que “el retiro voluntario de un miembro de Corporación Pública del partido o movimiento político o ciudadano en cuyo nombre se eligió, implica el incumplimiento del deber de constituir bancada” y añade que por tal causa podría sancionarse “como una violación al Régimen de Bancada en los términos de la Constitución y la ley.”⁴⁸

5.2.2. Recuento general de los antecedentes legislativos del artículo 4º de la Ley 974 de 2005.

5.2.2.1. Como se indicó, desde el Proyecto de ley originalmente presentado al Senado (Nº 66 de 2003), se contempló en el segundo inciso del artículo 1º la competencia para que los partidos adoptaran (1) “mecanismos democráticos para tomar las decisiones sobre la manera de actuar al interior del Congreso de la República” y (2) “el régimen disciplinario al que están sometidos sus miembros en los términos de la Constitución Política”.⁴⁹ El primer inciso de este artículo aclaraba que la figura de bancadas sería aplicable únicamente al Senado y a la Cámara.⁵⁰ En el Proyecto de ley original se incluyó en el artículo 3º los derechos que los *grupos parlamentarios* tendrían,⁵¹ a propósito de cada uno de los ámbitos y funciones que estos desempeñan al interior del parlamento (función de control político, función legislativa y función electoral).⁵²

5.2.2.2. Los Senadores⁵³ que rindieron informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Primera del Senado mantuvieron la figura de bancadas únicamente para los Congresistas y reiteraron, con relación al inciso segundo del artículo 1º, que “los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones en el interior del Congreso de la República”, pero propusieron especificar que sería así “en todos los temas que los Estatutos del respectivo Partido o Movimiento Político no establezcan como de conciencia.”⁵⁴

La modificación propuesta por los ponentes ante la Comisión del Senado también señalaba que para tomar sus decisiones, “las bancadas sesionarán en el recinto de las Comisiones Constitucionales Permanentes y con el apoyo de los funcionarios de las mismas, conforme a la distribución que haga la mesa directiva de cada cámara.” En esta propuesta normativa se fijan límites más estrictos a la libertad de cada partido o movimiento para configurar su régimen de bancadas pues se establecía que en su actuación éstas tendrían que regirse por varios principios, entre ellos (1) el de “convocatoria oportuna y transparente”, (2) el de “libre deliberación”, y (3) el de “decisión de mayorías o por consenso y acatamiento obligatorio de la decisión así adoptada.”⁵⁵ Adicionalmente propusieron un artículo nuevo (de ahora en adelante, el 3º) en el que se establece que las “bancadas sesionarán por lo menos una vez por mes (...) en la sede de las Comisiones Permanentes” y se obliga a tener actas en las que se consigne “la asistencia, la duración y todo lo que no se considere confidencial a juicio de cada fracción”.⁵⁶ El pliego de modificaciones para primer debate también propuso al respecto, introducir un artículo nuevo (artículo 17 del pliego) contemplando el deber de los partidos de informar a las Mesas Directivas que se ha impuesto una sanción, cuando ésta afecte derechos congresuales, para que la Mesa la haga cumplir.⁵⁷

Los ponentes propusieron acabar con la figura de los *grupos parlamentarios*, como forma de organización permanente en el Congreso, y dejar únicamente la figura de las ‘bancadas’. Se mantuvo la figura de los grupos parlamentarios bajo el nombre de ‘grupos congresuales’ y únicamente para el período de transición.⁵⁸ Con relación a los derechos para ejercer las funciones legislativa, electoral y de control político, que el Proyecto de ley originalmente reconocía a los *grupos parlamentarios* (artículo 3º del Proyecto de ley), los ponentes propusieron que las ‘bancadas’ fueran las titulares de tales derechos y, transitoriamente, los grupos congresuales (artículo 4º del Pliego de modificaciones para primer debate en Senado).⁵⁹

5.2.2.3. La Comisión Primera del Senado aprobó el inciso segundo del artículo 1º igual a como se propuso en el pliego de modificaciones, indicando que la obligación de acatar la decisión adoptada por la bancada se entendería “conforme a lo dispuesto por sus respectivos estatutos”.⁶⁰ La Comisión también aceptó los artículos 3º y 4º como fueron propuestos por el pliego de modificaciones. Donde sí introdujo un cambio significativo, fue respecto al alcance mismo de la institución de ‘bancada’, pues decidió que no sólo es una forma de organización para

actuar obligatoria para los congresistas, sino también para “todos los miembros de las Corporaciones Públicas” elegidos por un mismo partido, movimiento político o ciudadano, en la respectiva Corporación en la que se encuentren.⁶⁰

La Comisión Primera del Senado aprobó el artículo 17 (nuevo) propuesto por los ponentes, para garantizar la aplicación de las sanciones impuestas por las bancadas a través de las Mesas Directivas, pero le añadió un inciso en el cual fijó que los estatutos del partido y el debido proceso, serían los límites normativos de los procesos sancionatorios a los miembros de bancadas.⁶¹ Además introdujo en el texto aprobado otro artículo nuevo (artículo 27), el cual reitera que los partidos pueden establecer “en sus estatutos los mecanismos para la Coordinación de decisiones en las Bancadas en las distintas Corporaciones.”⁶²

5.2.2.4. Los ponentes para segundo debate en el Senado ante la Plenaria,⁶³ mantuvieron los textos normativos aprobados por la Comisión y propusieron algunas modificaciones menores. Introducir en el artículo 1º un régimen transitorio para la actuación en bancadas en las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales,⁶⁴ y armonizar el artículo 3º con lo decidido para que todas estas Corporaciones Públicas se entendieran incluidas dentro del ámbito de su aplicación.⁶⁵ El artículo 27, referente a los estatutos de los partidos, fue presentado a consideración de la Plenaria igual a cómo fue aprobado por la Comisión Primera del Senado.

5.2.2.5. La Plenaria del Senado aprobó el artículo 1º del Proyecto de ley, en términos generales, tal como fue propuesto en el pliego de modificaciones para segundo debate. No obstante, introdujo dos nuevos incisos y dos párrafos transitorios, uno de ellos a solicitud de los ponentes. El primer inciso dedicado a los derechos de las minorías de las bancadas y el segundo a la objeción de conciencia. Mantuvo la figura de los “grupos congresuales”, pero redujo el criterio de representación al 4% de las curules de la Corporación, para permitir a grupos minoritarios participar como un solo grupo;⁶⁶ incluyó un segundo inciso al párrafo transitorio 1 del artículo 1º, modificando parcialmente la solución para aquellas bancadas que no cumplan el criterio de representación (por lo menos 5 curules);⁶⁷ e introdujo un nuevo párrafo transitorio, aceptando el régimen de transición con relación a las bancadas en las Asambleas, los Concejos y las Juntas Administradoras, presentado por los ponentes.⁶⁸ Esta disposición fue remitida posteriormente por los Representantes ponentes para primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara, a un artículo transitorio al final del Proyecto de ley en su pliego de modificaciones (dentro de lo que llamaron ‘disposiciones finales’), como parte del régimen de transición hacia la conformación de bancadas.⁶⁹

En cuanto al artículo 3º, se aceptó la modificación propuesta por los ponentes, respecto al inicio del artículo para armonizarlo con la decisión de contemplar bancadas en toda Corporación Pública. La Plenaria, adicionalmente, incluyó dos nuevos incisos. Uno referente al deber de asistencia y a la imposibilidad de dejar de aceptar las decisiones de la bancada, por no haber asistido a las reuniones en que éstas se adoptaron,⁷⁰ y el otro, advirtiendo que el incumplimiento del deber de asistencia debe conllevar graves consecuencias para los parlamentarios.⁷¹ El artículo 4º contemplando los derechos de las bancadas y los grupos congresionales fue aprobado por la Plenaria, introduciendo únicamente los cambios que se necesitaron para corregir defectos en el texto aprobado por la Comisión Primera.⁷²

El artículo 27, sobre los estatutos de los partidos, se mantuvo tal y como había sido aprobado por la Comisión Primera en primer debate y se incluyó un nuevo artículo al proyecto (el artículo 29), también referente a la regulación de las bancadas por medio de los estatutos, en los siguientes términos,

“ARTÍCULO 29 (nuevo).- Los estatutos de cada partido o movimiento político podrán fijar reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas en las Corporaciones Públicas, en las que se establezcan obligaciones y responsabilidades distintas según se trate del cumplimiento de funciones legislativas, de control político o electorales, por parte de la respectiva corporación. Las bancadas adoptarán decisiones de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º de esta ley. Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para estar de acuerdo con su criterio individual, se dejará constancia de ello en el acta respectiva de la reunión de la bancada. La bancada puede adoptar esta decisión cuando se trate de asuntos de conciencia, o de aquellos en los que por razones de conveniencia política o de trámite legislativo, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única. Cuando exista empate entre sus miembros se entenderá que estos quedan en libertad de votar.”

5.2.2.6. Con el recuento hecho hasta este momento del proceso legislativo de la Ley 974 de 2005, es claro que varios de los temas incluidos dentro del artículo 4º de la Ley estuvieron presentes desde el Proyecto de ley original, o fueron debatidos y aprobados bien en la Comisión Primera o en la Plenaria del Senado. Desde el primer debate fue claro que los estatutos de cada partido o movimiento debían definir las reglas de funcionamiento de las respectivas bancadas.

Para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes introduce la primera versión del actual artículo 4° de la Ley 974 de 2005, no como un texto normativo nuevo, no considerado previamente, sino como un artículo en el cual se reúnen varias disposiciones normativas ya contempladas por el Proyecto de ley tal como había sido aprobado por el Senado de la República. Tales preceptos normativos hacen referencia a los contenidos mínimos que deben contemplar los estatutos de las bancadas, en especial con relación a su funcionamiento y a su régimen disciplinario.

El artículo 4° organiza los distintos textos relativos a los estatutos de los partidos y movimientos y los artículos entre sí, haciendo los ajustes que los ponentes estimaron conveniente sugerir. En efecto, luego de aclarar que uno de los principales propósitos del pliego de modificaciones presentado a la Comisión Primera, es organizar el orden y la estructura de la ley, lo cual supone reubicar varias de las normas hasta ahora aprobadas en los debates por el Senado,⁷³ la ponencia se refiere al artículo 4° en los siguientes términos,

"ARTÍCULO 4º. Estatutos. En el artículo 4º del pliego de modificaciones, correspondiente a apartes de los artículos 3º, 27 y 29 aprobados por la Plenaria de Senado, se establecen los mínimos que deben ser incluidos en los estatutos de los partidos o movimientos políticos o ciudadanos para su funcionamiento interno y como bancadas en el Congreso de la República.

El artículo incorpora lo dispuesto en el artículo 108 reformado por el Acto Legislativo número 01 de 2003 en lo referente al contenido de los estatutos, estableciendo que las sanciones de orden disciplinario a que den lugar las infracciones de los congresistas deberán respetar el debido proceso, tal y como lo disponía el artículo 17 del texto de Senado, y que las mismas se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del miembro de la respectiva Corporación hasta por el resto del período para el cual fue elegido.

Por ello se sugiere que, cuando éstas impliquen la limitación de los derechos y facultades congresuales, deban ser comunicadas a las mesas directivas de la respectiva Corporación para que a través de ellas sean cumplidas.

Se establece también que en los estatutos se deberá incluir sanciones estrictas por la inasistencia reiterada a reuniones de bancada y que la inasistencia no excusará al ausente de actuar conforme a las decisiones adoptadas por la misma, quedando sujeto, el ausente, a las consecuencias disciplinarias a que el incumplimiento de la decisión dé a lugar.”⁷⁴

5.2.3. Análisis específico de los contenidos normativos del artículo 4º de la ley 974 de 2005, considerados inciso por inciso

Desde el Proyecto de ley original, se ha contemplado la competencia de los partidos para establecer a través de los estatutos, el régimen de sus bancadas y “los mecanismos para la coordinación de sus decisiones dentro de las corporaciones públicas”, de acuerdo también con lo dispuesto en la Constitución (artículo 108, de acuerdo con la modificación del Acto Legislativo 01 de 2003, que reconoce esta competencia).

5.2.3.1. El deber de establecer las “obligaciones y responsabilidades distintas según se trate del cumplimiento de funciones legislativas, de control político o electorales, por parte de la respectiva corporación”, es contemplada en el primer inciso del artículo 4º de la Ley 974 de 2005. Resulta ser una fórmula sucinta y que deja un margen más amplio de configuración a cada partido o movimiento para definir las reglas de su bancada, que las contempladas en las primeras versiones del Proyecto de Ley debatidas en el Senado, las cuales contemplaron incluso, principios específicos que debían regir las actuaciones de todas las bancadas. En cualquier caso, el texto del inciso primero del artículo 4º ya había sido incorporado, en los mismos términos, dentro del texto del artículo 29 del texto del Proyecto de ley aprobado por la Plenaria del Senado.

5.2.3.2. El segundo inciso del artículo 4º acusado contempla un asunto que también fue considerado desde un inicio en el debate legislativo, a saber, que los partidos “determinarán lo atinente al régimen disciplinario interno” de las bancadas. De hecho, se trata de una cuestión que es prevista en la Constitución Política en el artículo 108, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003, en el que se reconoce tal competencia a los partidos y movimientos y se indica que se “podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices”, las cuales pueden incluir “la pérdida del derecho al voto” y pueden llegar “hasta la expulsión”, pero deben aplicarse “gradualmente” y, al igual que toda actuación constitucional sancionatoria, “observando el debido proceso”. Este parámetro del debido proceso, en todo caso, como se indicó, fue adoptado desde el primer debate por la Comisión Primera del Senado, que lo incluyó en el inciso segundo del artículo 17 del texto del Proyecto de ley que aprobó.⁷⁵

5.2.3.3. El tercer inciso del artículo 4º acusado, establece que en cualquier caso, cuando se imponga una sanción que “implique limitación de derechos congresuales”, deberá “(...) ser comunicada a la Mesa Directiva de la respectiva Corporación, para que a través de ella se le dé

cumplimiento". Se trata pues, de otra propuesta normativa que responde a una preocupación presente desde el inicio del debate, hacer viable y efectiva la aplicación de las sanciones impuestas por los partidos o movimientos políticos que supongan afectar derechos del congresista en el ejercicio de sus funciones, imponiéndole a las bancadas el deber de informar a las Mesas Directivas las sanciones, cuando sean de este tipo, y a las Mesas el deber de hacer respetar tales sanciones. La propuesta normativa que contempla este inciso ya había sido recogida por la Comisión Primera del Senado, en el primer debate, en el inciso primero del artículo 17 del texto del Proyecto de ley que aprobó.⁷⁶

5.2.3.4. El cuarto inciso del artículo 4º de la Ley 974 de 2005, señala que los estatutos de los partidos "también contemplarán sanciones estrictas por la inasistencia reiterada a reuniones de bancada" y especifica que dentro de ellas se podrá incluir "la pérdida temporal del derecho al voto". Posteriormente el quinto inciso establece que no excusa del deber de "actuar conforme a las decisiones adoptadas" por la bancada, el no haber asistido a las reuniones en que éstas se tomaron. Precisa además, que si un congresista actúa en contra de su bancada, quedará sujeto a las sanciones previstas por los estatutos del partido o movimiento político. Nuevamente, el inciso acusado retoma una propuesta normativa acerca de un asunto que se trató desde el primer debate en Comisión. En este caso, los medios jurídicos para hacer cumplir el deber de asistencia a las reuniones de las bancadas. La Comisión Primera del Senado decidió adoptar un artículo nuevo, como se lo propusieron los ponentes, (artículo 3º del texto aprobado del Proyecto de ley) que establecía la obligación a las bancadas de reunirse por lo menos una vez al mes, fijaba el lugar de reunión (las Comisiones Permanentes) de las mismas, y el deber de llevar actas que contengan la asistencia, la duración y todo otro asunto que no se considere confidencial. La Plenaria del Senado, como se indicó previamente, aprobó en segundo debate el artículo en los mismos términos pero además agregó dos incisos adicionales, uno referente al deber de asistencia y a la imposibilidad de dejar de aceptar las decisiones de la bancada, por no haber asistido a las reuniones en que éstas se adoptaron⁷⁷ y el otro, advirtiendo que el incumplimiento del deber de asistencia debe conllevar graves consecuencias para los parlamentarios.⁷⁸

5.2.3.5. El sexto inciso consagra el derecho, en caso de que se imponga una sanción por un partido o movimiento a uno de sus miembros, de presentar "recurso de apelación en el efecto suspensivo", el cual "se surtirá dentro del mismo partido y ante la instancia correspondiente que determine los estatutos". Esta propuesta normativa, que fue introducida por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, es tan sólo una precisión con relación a cuáles son algunas de las reglas mínimas del debido proceso que deben ser contempladas por los estatutos de los partidos a la hora de regular el régimen disciplinario de las bancadas.

5.2.3.6. Finalmente, el séptimo inciso de la norma establece que "el retiro voluntario de un miembro de Corporación Pública del partido o movimiento político o ciudadano en cuyo nombre se eligió, implica el incumplimiento del deber de constituir bancada" y añade que por tal causa podría sancionarse "como una violación al Régimen de Bancada en los términos de la Constitución y la ley." El deber de constituir bancada, en tanto una de las obligaciones principales y elementales que se debe observar, ha estado siempre dentro del debate. El Proyecto de ley propuso una forma de cumplir con esta obligación⁷⁹ y el pliego de modificaciones propuso otra.⁸⁰ Al igual que en el caso de la asistencia a las reuniones, el legislador abandonó una postura en la que pretendía asegurar el cumplimiento de una obligación precisándola legalmente (en aquel caso asistir a las reuniones, en este caso constituir bancada) para adoptar un régimen que le brinde a los partidos y los movimientos políticos mayor libertad para configurar este tipo de obligaciones, pero reconociéndoles expresamente poderes disciplinarios para que puedan hacer cumplir las obligaciones de cada miembro de bancada, en especial la de respetar las decisiones adoptadas por ésta.

5.2.4. Concluye entonces la Corte que el artículo 4º de la Ley 974 de 2005 no desconoce los principios de consecutividad y de identidad flexible o relativa.

5.3. Análisis del artículo 7º de la Ley 974 de 2005

El artículo 7º de la Ley 974 de 2005 es una norma que se adicionó al Proyecto de ley por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, para armonizar las reglas acerca del funcionamiento del Congreso ya introducidas por la Constitución y el Proyecto de Ley, y asegurar así su correcta aplicación.⁸¹ El contenido normativo que el artículo acusado adiciona había sido introducido por la Comisión primera del Senado, al encomendar a las Mesas Directivas el deber de hacer cumplir las sanciones que supongan restricciones de derechos congresuales y sean adoptadas por los partidos o los movimientos políticos (artículo 17 del texto del Proyecto de ley aprobado en Comisión).⁸² Tal norma se mantuvo prácticamente igual hasta el texto del Proyecto de ley aprobado por la Plenaria del Senado.⁸³ El artículo 7º acusado no introduce un nuevo contenido normativo, se limita a reiterar uno que ya existe en el contexto del artículo 41 de la Ley 5º de 1992. Esta disposición enumera las funciones que debe cumplir la Mesa Directiva de cada Cámara; en virtud del régimen de bancadas se le añade la de "darle cumplimiento a las sanciones disciplinarias impuestas a los miembros de las bancadas". Así pues, el contenido normativo del artículo acusado sí fue debatido y aprobado por el Senado de la República.

Es claro pues, que el legislador no desconoció los principios de consecutividad y de identidad flexible o relativa en el trámite del artículo 7º de la Ley 974 de 2005, por cuanto se trata de una norma relacionada estrechamente, que tan sólo busca armonizar el conjunto de reglas legales aplicables. Por tanto, la norma será declarada exequible, respecto de los cargos analizados.

5.4. Análisis de los artículos 11, 12 y 16 de la Ley 974 de 2005

5.4.1. Uno de los aspectos centrales de la denominada ley de bancadas es regular las intervenciones en los debates. En el régimen anterior cada congresista tenía derecho a intervenir de manera individual en los debates parlamentarios, sin restricciones en función de su bancada. En el régimen actual la unidad básica de participación es la bancada, de tal suerte que los debates no se den entre posiciones individuales, sino entre posiciones colectivas. Por tal razón, desde el Proyecto de ley original se contempla una modificación al artículo 97 de la Ley 5ª de 1992, en el que se regulan las intervenciones en las sesiones, ajustándolas al régimen de bancadas (artículo 9º). El artículo en cuestión, tal como fue propuesto en el Proyecto de ley original, decía:

"ARTÍCULO 9º. El artículo 97 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

ARTÍCULO 97. Intervenciones. Para hacer uso de la palabra se requiere autorización previa de la Presidencia. Ella se concederá, en primer lugar, al ponente para que sustente su informe, con la proposición o razón de la citación; luego se procederá de la siguiente manera:

Se dispondrá de un tiempo de una hora para la intervención de los oradores en el orden en que se hubieren inscrito ante la Secretaría. La duración de cada intervención será fijada por el Presidente en proporción al número de oradores inscritos. Ninguna intervención individual, en esta instancia, podrá durar más de 10 minutos.

A continuación intervendrán los miembros de los grupos parlamentarios, los cuales podrán hacer uso de la palabra hasta por veinte minutos por grupo. Cuando el grupo parlamentario represente al menos el 20% de las curules de la cámara correspondiente, el tiempo de intervención podrá ampliarse hasta por diez minutos más.

Posteriormente intervendrán los miembros del gobierno que tengan derecho a intervenir. Su intervención no podrá durar más de veinte minutos.

- Los voceros de los grupos parlamentarios podrán intervenir nuevamente hasta por diez minutos más y se cerrarán las intervenciones.

- Ningún orador podrá referirse a un tema diferente al que se encuentra en discusión, y su desconocimiento obligará a la Presidencia a llamar la atención y suspender el derecho para continuar en la intervención.

Todos los oradores deben inscribirse ante la Secretaría hasta cinco minutos antes de la hora fijada para el inicio de la sesión. Harán uso de la palabra por una sola vez en la discusión de un tema.

En el trámite de las leyes y reformas constitucionales, sus autores y ponentes podrán intervenir cuantas veces sea necesario.

Los voceros podrán intervenir sin el requisito de inscripción previa." (las partes resaltadas corresponden a los cambios con relación al texto del artículo 97 de la Ley 5ª de 1992, vigente para ese momento).⁸⁴

Posteriormente fue propuesto en el pliego de modificaciones para primer debate (artículo 10), y aprobado por la Comisión Primera del Senado. También fue aprobado por la Plenaria del Senado (artículo 10). Las únicas modificaciones introducidas durante el trámite cursado en el Senado, consistieron en incluir junto a las categorías 'miembros de un grupo parlamentario' o 'voceros de un grupo parlamentario', la de 'miembros de una bancada' o 'voceros de una bancada'.⁸⁵

5.4.2. El artículo 11 de la ley 974 de 2005, introducido por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes modifica el artículo 102 de la Ley 5ª de 1992 acerca de la duración de las intervenciones, indicando que "el tiempo de las intervenciones será fijado por la Mesa Directiva de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del presente estatuto."⁸⁶ Se trata de una norma que busca armonizar la norma del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) sobre intervenciones y la norma sobre la duración de las intervenciones. Por eso, el cambio consiste en una remisión al artículo 97, y así evitar que se genere incertidumbre en el sistema jurídico por dejar vigentes dos reglas aplicables diferentes a la duración de las intervenciones. Explícitamente lo expuso en estos términos la ponencia para primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.⁸⁷

5.4.3. De forma similar, el artículo 12 de la Ley 974 de 2005 modifica el artículo 103 de la Ley 5^a de 1992, por medio del cual se regula el ‘número de intervenciones’ en los debates en el Congreso. En este caso, la modificación propuesta se limita a incluir a los voceros de las bancadas entre aquellas personas que pueden intervenir más de dos veces en la discusión de una proposición o de su modificación, tal como se le permitía originalmente tan sólo al autor del Proyecto y al autor de la modificación.⁸⁸ Se trata pues de garantizar y materializar en esta norma los derechos de las bancadas, a través de sus voceros; derechos de representación que en todo caso ya han sido reconocidos a lo largo de las diferentes normas que conforman este nuevo régimen de bancadas para las Corporaciones Públicas, en especial para el Congreso de la República.⁸⁹ Así, aunque se trata de un derecho que no había sido considerada específicamente en las anteriores etapas del trámite legislativo, está estrechamente relacionada con el tema desarrollado: racionalizar el trabajo de las Corporaciones Públicas mediante un régimen de bancadas que promueva la representación de las mismas a través de su vocero.

5.4.4. Finalmente, el artículo 16 de la Ley 974 de 2005 contempla una modificación al artículo 176 de la Ley 5^a de 1992, norma que se ocupa de regular la ‘discusión’ de los debates en Plenaria. En este caso, nuevamente se trata de armonizar lo dispuesto con relación al artículo 97 de la Ley 5^a de 1992, para que no exista contradicción entre las diferentes normas que organizan los debates, las discusiones y las intervenciones. El artículo 176 de la Ley 5^a de 1992 establecía que luego de la exposición del ponente podrían tomar la palabra “*los congresistas y los ministros del despacho*”, sin mayor aclaración al respecto. En virtud de la modificación introducida por el Proyecto de ley aprobado por el Senado al artículo 97, como se indicó, se había regulado de forma específica y precisa la manera y el orden en que, después del ponente, podrían tomar la palabra los oradores. En tal sentido, la decisión de la Cámara de Representantes de introducir un nuevo artículo se limitó a garantizar la coherencia del sistema jurídico, armonizando el artículo 176 de la Ley 5^a de 1992 con el artículo 97 de la misma ley, tal y como había sido modificado hasta ese momento en el artículo 10 del texto del Proyecto de ley aprobado por el Senado. El texto normativo propuesto, debatido y votado en la Cámara fue el siguiente,

ARTÍCULO 31. El artículo 176 de la Ley 5^a de 1992, quedará así:

‘ARTÍCULO 176. Discusión. El ponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto. Luego podrán tomar la palabra *los oradores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del presente reglamento*.

Si la proposición con la que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos.’⁹⁰

5.4.5. En conclusión, el legislador no desconoció los principios de consecutividad y de identidad flexible o relativa al tramitar los artículos 11, 12 y 16 de la Ley 974 de 2005, por cuanto se trata de temas estrechamente relacionados con el resto del Proyecto de ley, debatidos en el Senado en términos generales o que fueron objeto de normas con una orientación o redacción distintas pero relativas al mismo tema. Luego, tales artículos fueron aprobados por cada Plenaria, de acuerdo al trámite establecido para la conciliación de textos distintos,⁹¹ por lo que se declararán exequibles las normas, respecto de los cargos analizados.

5.5. Análisis de los artículos 17 y 18 de la Ley 974 de 2005

5.5.1. Los artículos 17 y 18 de la Ley 974 de 2005, fueron introducidos por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en el texto del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, junto con las demás normas cuyo propósito es el de armonizar las disposiciones que se habían tratado en el Senado referentes al funcionamiento y desempeño de las bancadas, con el resto de las disposiciones que rigen el funcionamiento del Congreso.

5.5.2. En el caso del artículo 17 acusado,⁹² reformó el artículo 187 que regula las “comisiones de mediación”, conocidas también bajo el nombre de “comisiones de conciliación”, para armonizar el reglamento del Congreso con lo dispuesto en la Ley de bancadas. Para ello se incluyó un inciso en el que se advierte que, “en todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales comisiones”, y se suprimió la expresión ‘preferencialmente’ contemplada en el artículo 187 de la Ley 5^a de 1992, para que las indicaciones acerca de cómo deben estar integradas éstas comisiones no sea ‘opcional’ sino ‘obligatorio’ y se asegure entonces, la representación efectiva de las bancadas, de acuerdo con los propósitos y objetivos adoptados de la Ley 974 de 2005. En este caso se trata de una modificación introducida por la Comisión Primera del Senado de la República,⁹³ aprobada también por la Plenaria del Senado,⁹⁴ y que continuó su curso en la Cámara de Representantes.⁹⁵

5.5.3. El artículo 18 de la Ley 974 de 2005⁹⁶ lo introdujo la Comisión Primera de Representantes, como lo afirma el demandante. Sin embargo, el propósito de introducir esta norma no fue otro que reproducir el contenido normativo de disposiciones que hasta ese momento ya contenía el Proyecto de ley aprobado por la Comisión Primera y la Plenaria del Senado. En el momento en que el Proyecto de ley hizo tránsito a la Cámara de Representantes, era claro que en éste se contemplaba (1) la obligación para los miembros de las Cámaras legislativas de ‘tener que actuar

en bancadas'⁹⁷ (2) de acuerdo a las reglas que para tal efecto se establezcan en los estatutos del partido o movimiento político respectivo.⁹⁸ La proposición aditiva presentada por la Comisión Primera de la Cámara, buscó presentar de manera conjunta estos dos contenidos normativos que determinan cuál es el compromiso y la responsabilidad de los congresistas, teniendo en cuenta que ya se habían incluido dentro de las normas del Reglamento del Congreso dedicadas a definir el régimen de las sesiones, en especial las reglas para los debates.⁹⁹ Por eso, guardan relación de conexidad temática teleológica y sistemática con lo aprobado en el Senado, como lo advierte el Procurador en su concepto.

5.5.4. En conclusión, el artículo 17 reúne los requisitos de trámite tanto en la Comisión primera del Senado como en la Plenaria del mismo. No es cierto, como lo afirma el demandante, que se trate de un artículo nuevo que no haya cumplido con el principio de consecutividad o el de identidad flexible o relativa, de tal suerte que se declarará exequible la norma, respecto de los cargos analizados.

Con relación al artículo 18 acusado, se trata de una norma *estrechamente relacionada con lo ya aprobado en el Senado*, que solo busca armonizar la nueva regulación con el sistema normativo existente. Por tanto, se declarará exequible esta norma, respecto de los cargos analizados.

5.6. Análisis del artículo 19, parágrafo transitorio, de la Ley 974 de 2005

5.6.1. El parágrafo transitorio del artículo 19 de la Ley 972 de 2005 se ocupa de fijar un régimen de transición, para que se pueda hacer efectiva la obligación de todo partido o movimiento político o ciudadano de adecuar sus estatutos a las exigencias propias del régimen de bancadas.¹⁰⁰ Se trata pues de establecer parámetros para saber cómo y desde cuándo comienza a operar la ley, cómo hacer el tránsito de un régimen en el que los parlamentarios actúan individualmente, a un régimen de actuación de bancadas, que depende de las determinaciones que adopten los estatutos de los partidos al respecto. El texto normativo introducido está *estrechamente relacionado* con el resto de las normas de la Ley 974 de 2005, pues su objeto es establecer cuál es el plazo máximo para que los estatutos de los partidos y movimientos políticos sean ajustados a lo dispuesto por el nuevo régimen de bancadas. Se trata pues, de un límite temporal al cumplimiento de la obligación de adecuar los estatutos, que busca evitar que el plazo de ejecución quede indeterminado en el tiempo.

5.6.2. Como se indicó previamente con relación al artículo 4º de la Ley 974 de 2005, la Plenaria del Senado aprobó en segundo debate el artículo 1º del Proyecto de ley, sustancialmente en los mismos términos en que fue propuesto en el pliego de modificaciones para segundo debate, manteniendo la figura de los “*grupos congresuales*” transitoriamente, mientras se conformaban plenamente las bancadas.¹⁰¹ Esta disposición fue trasladada posteriormente, por los Representantes ponentes para primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara, a un artículo transitorio al final del Proyecto de ley, en su pliego de modificaciones, en donde propusieron consignar el régimen de transición para la debida conformación de bancadas, manteniendo el plazo de 90 días.¹⁰² La Comisión de la Cámara convirtió el artículo transitorio propuesto por los ponentes en un parágrafo transitorio del artículo 39 del Proyecto de ley, acabó con los grupos congresuales basados en el criterio de representación y dejó un régimen transitorio de conformación de bancadas en el plazo de 90 días para el Congreso, hasta el 19 de julio de 2006.¹⁰³

5.6.3. La Comisión Primera de la Cámara de Representantes también introdujo un parágrafo transitorio al artículo 4º aprobado, dedicado a los estatutos de bancadas. Indicó en esta adición que “los partidos, movimientos de políticos o grupos de ciudadanos tendrán 90 días a partir de la vigencia de la ley, para adecuar sus estatutos al presente régimen de bancadas”.¹⁰⁴ No obstante, la Comisión de la Cámara trasladó dicho texto normativo, incorporándolo como segundo parágrafo transitorio del artículo 39 en el texto del Proyecto de ley que aprobó.¹⁰⁵ Así pues, la disposición que actualmente se encuentra contenida en el parágrafo transitorio del artículo 19 de la Ley 974 de 2005, entró a formar parte de dos normas del Proyecto de ley. La Plenaria de la Cámara no mantuvo el parágrafo transitorio del artículo 4º sobre los estatutos ni el parágrafo transitorio del artículo 39. La Plenaria optó por mantener la regla de 90 días de plazo una vez entre en vigencia la ley, como plazo para conformar las bancadas de Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras locales,¹⁰⁶ y por fijar el 19 de julio de 2006 como fecha máxima para la conformación de las bancadas del Congreso de la República.¹⁰⁷ El texto conciliado definitivo del Proyecto de ley acogió la propuesta de la Cámara.¹⁰⁸

5.6.4. Tampoco encuentra entonces la Corte reproche de constitucionalidad con relación al parágrafo transitorio del artículo 19 de la Ley 974 de 2005, puesto que se trata de una norma *estrechamente relacionada* con el contenido normativo de la ley. El propósito de ésta es fijar un nuevo régimen de bancadas para las actuaciones de los partidos y de los movimientos políticos en las Corporaciones Públicas; el parágrafo transitorio acusado contiene una de las distintas fórmulas de solución que fueron debatidas y aprobadas a lo largo del trámite para determinar las reglas de la transición a este nuevo régimen. Así pues, también se declarará exequible esta disposición, respecto de los cargos analizados en la presente

sentencia.

La Corte reitera que las consideraciones anteriores no constituyen un juicio material de constitucionalidad de las normas acusadas. Las referencias al contenido de éstas sólo tienen el objeto de establecer si existe o no identidad temática en el proyecto de ley a lo largo de su trámite, no el de definir si el contenido de las normas acusadas se adecua materialmente a la Constitución Política.

6. Inexequibilidad del artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005 por desconocer el principio de *consecutividad* y de identidad *flexible* o *relativa*

La Corte considera que el artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005 desconoce los principios de *consecutividad* y de identidad *flexible* o *relativa*. En tal medida constituye un grave vicio de procedimiento en su formación que implica, por tanto, la inconstitucionalidad de la norma.

6.1. El artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005 contempla dos temas. El primero es la ‘autorización’ legal a los ‘Representantes a la Cámara elegidos para el período 2002-2006’ para que se ‘desafilien’ de los movimientos o partidos que los avalaron y se afilién a otros movimientos o partidos políticos. Este asunto se encuentra en el primer inciso de la norma.¹⁰⁹ El segundo tema tiene que ver con la facultad que se otorga al Consejo Nacional Electoral para que, de oficio, ‘revise, reliquide y reasigne’ los recursos correspondientes a la financiación de las campañas, con el fin de ser trasladados a los nuevos movimientos y partidos políticos a los que se hayan afiliado los Representantes que se hubiesen desafiliado de su partidos o movimientos. Este asunto se desarrolla en el segundo y el tercer inciso del artículo transitorio 20.¹¹⁰ Finalmente, un cuarto inciso de la norma advierte que ‘la presente disposición tendrá vigencia hasta el 16 de diciembre de 2005’.

6.2. En ambos casos se trata de asuntos nuevos que fueron introducidos por la Plenaria de la Cámara de Representantes durante el último debate ordinario al Proyecto de ley. No fueron tratados en ningún momento por la Comisión o la Plenaria del Senado, ni por la Comisión de la Cámara. El artículo 1º del Proyecto de ley, tal como fue presentado por el pliego de modificaciones al primer debate en el Senado, llegó a mencionar la facultad constitucional transitoria que la reforma había consagrado para reorganizarse políticamente, pero para regular el efecto que dichos cambios pudieran tener en las bancadas que debían ser conformadas por cada partido o movimiento político.¹¹¹ Pero ni en esta versión inicial, ni en las subsiguientes, se incluyó una autorización legal para desafiliarse de su respectiva colectividad a los Representantes a la Cámara elegidos para el período 2002 - 2006. Mucho menos se hizo referencia alguna a las reglas de financiación de campañas o de reposiciones a los partidos o movimientos que avalan las candidaturas.

6.2.1. La Comisión Primera de la Cámara de Representantes aprobó el Proyecto de ley 066 de 2003, senado, 075 de 2003, Cámara, sin incluir ninguna disposición similar o relacionada con los contenidos normativos del actual artículo transitorio 20.¹¹² La ponencia presentada para segundo debate no hace referencia a algún tipo de modificación o propuesta en este sentido, ni se incluye dentro del pliego de modificaciones sometido a consideración de la Plenaria de la Cámara de representantes.¹¹³ Finalmente, los enunciados normativos que hoy forman parte del artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005 aparecen por primera vez en el texto del Proyecto de ley 066 de 2003, Senado, 075 de 2003, Cámara, como artículos nuevos, entre las disposiciones finales en los siguientes términos,

CAPÍTULO III

Disposiciones finales

ARTÍCULO 39. – Las disposiciones de esta ley son aplicables en lo pertinente a las Bancadas que actúen en las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales y las Juntas Administradoras Locales, sin consideración al número mínimo que para efectos de bancadas se establece para el Congreso.

Parágrafo transitorio 1º. El régimen de bancadas se aplicará a los miembros de Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales y Juntas Administradoras Locales, para lo cual tendrán un término máximo de 90 días a partir de la vigencia de la presente ley con el fin de inscribir su bancada en la respectiva Secretaría de la Corporación Pública.

Parágrafo transitorio 2º. *Régimen de transición*. El Congreso de la República tendrá plazo para inscribir sus bancadas en los términos de la presente ley ante la Secretaría General de la respectiva corporación, hasta el 19 de julio de 2006.

Artículo nuevo. Solo para los temas o proyectos discutidos por las bancadas se le dará aplicación a la reglamentación que para las bancadas se consagra en esta ley.

Artículo nuevo. El retiro o la renuncia a un partido o movimiento político, no puede ser considerado falta, objeto de responsabilidad que derive sanción alguna.

Artículo transitorio nuevo. Para todos los efectos legales y presupuestales autorícese por una sola vez para que los Representantes a la Cámara elegidos en las elecciones de 2002 si lo deciden puedan desafiliarse de los movimientos o partidos que los avalaron y se afilien a otros movimientos o partidos políticos.

- El Consejo Nacional Electoral expedirá la resolución correspondiente a la reliquidación de las acciones que correspondan a los movimientos y partidos políticos de donde se desafilien los Representantes a la Cámara y sumará los recursos correspondientes a la financiación de partidos y campañas a favor de los movimientos o partidos o grupo significativo de ciudadanos a los cuales estos se afilien.

- El Consejo Nacional Electoral de oficio procederá a revisar reliquidar y reasignar los recursos correspondientes a la financiación de partidos y campañas de conformidad con la afiliación de los Representantes a la Cámara que a la fecha de sanción de la presente ley se hayan desafiliado de los movimientos o partidos políticos que los hubieran avalado en las elecciones de Congreso en 2002 y trasladará dichos recursos a los movimientos y partidos políticos a los cuales se hayan afiliado.

- La presente disposición tendrá vigencia hasta por un (1) mes de la sanción de la presente ley.

ARTÍCULO 40. *Vigencia y derogatoria.* Esta reforma política tendrá aplicación a partir del 19 de julio del año 2006. Excepto transitorio.¹¹⁴

6.2.2. No obstante, la Plenaria nunca abordó la cuestión ni la debatió. Los ponentes presentaron las modificaciones propuestas por el pliego de modificaciones, así como las demás proposiciones que estaban en juego sin hacer referencia a tales normas. Se transcribe a continuación el debate en la Plenaria,

La Secretaría General informa (doctor Angelino Lizcano Rivera):

Proyecto de ley número 075 de 2003 Cámara, 066 de 2003 Senado, por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al régimen de bancadas.

El informe de ponencia pide que se dé segundo debate al proyecto referido.

Firman: Germán Varón, Javier Ramiro Devia, Rosmery Martínez, Zamir Silva, Eduardo Enríquez Maya, Jorge Homero, Lorenzo Almendra y Dixon Ferney Tapasco.

Señora Presidenta, está leído el informe de ponencia, ya había sido aprobado y se habían aprobado los artículos 1º y 2º. Son 40 artículos, la mayoría tienen proposiciones, pero el señor ponente ha manifestado que hay un acuerdo entre todas las bancadas, que le explique a la Plenaria el texto del acuerdo para que sea sometido a votación.

Palabras del honorable Representante Germán Varón Cotrino, ponente del proyecto de ley sobre bancadas:

Gracias Presidenta.

El proyecto de bancadas es un proyecto que se ha concertado con los miembros de los diferentes partidos que integran esta Corporación y, básicamente, hay tres aspectos por resaltar, que han sido modificados.

El primero de ellos tiene que ver con un respeto por la autonomía de los congresistas; es decir, se protege esa autonomía de la que hablaba el doctor Jesús García y que inquietaba a muchos de los parlamentarios, en la medida en que cada uno de ellos tiene la posibilidad, independientemente del vocero de la bancada, de intervenir y de preservar todas las atribuciones que le corresponden a cualquier Congresista.

Segundo. Para efectos de no compartir la votación por ejemplo de la bancada, se tuvo en cuenta las diferencias de orden territorial que se podían presentar, las objeciones de conciencia y aquellos casos en donde la bancada voluntariamente decide dejar en libertad a sus integrantes para votar como lo deseen.

Tercero. Estamos dejando unas salvedades en el sentido de modificar, en esos artículos algunos términos para que el vocablo bancadas obviamente quede dentro de lo que es la Ley 5º de 1992.

Esos cuatro aspectos están recogidos en cuatro proposiciones.

Quisiera entonces, señora Presidenta, que esas proposiciones fueran sometidas a aprobación junto con el texto de bancadas, y obviamente para poder proceder a aprobar esos artículos hay una sola proposición que sí quisiera que se sometiera a consideración de la Plenaria, y es la que tiene que ver con la supresión de los artículos en donde se limitaban esas atribuciones de los congresistas.

Entonces señora Presidenta, lo primero sería aprobar la proposición de supresión, si la lee el señor Secretario, aprobarla y luego las proposiciones y el texto de bancadas.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Zulema Jattin Corrales):

Sírvase señor Secretario leer la proposición de supresión de algunos artículos para someterla a consideración.

El Representante Varón va a leer la proposición de supresión de algunos artículos.

Palabras del honorable Representante Germán Varón Cotrino, ponente del proyecto de ley sobre bancadas:

Señora Presidenta, lo que se sugiere es la supresión del inciso 1º del artículo 2º, la supresión de los artículos 4º, 5º, 6º, 7º, 9º, 10, 11, 12, 16, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 33, 34, 35, 36 y 38.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Zulema Jattin Corrales):

En consideración la proposición y está abierta su discusión.

Palabras del honorable Representante Gustavo Adolfo Lanzziano Molano:

Señora Presidenta, acabo de terminar de leer cómo queda el proyecto, supera con creces todas las insinuaciones y todas las inquietudes y las dudas que teníamos por lo tanto retiro la proposición mediante la cual se votaba artículo por artículo, para que se pueda votar en bloque.

Gracias.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Zulema Jattin Corrales):

Se cierra la discusión de la proposición leída por el señor ponente ¿la aprueba la Plenaria?

La Secretaría General informa (doctor Angelino Lizcano Rivera):

Aprobada, Presidenta.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Zulema Jattin Corrales):

Continúe Representante Varón.

Palabras del honorable Representante Germán Varón Cotrino, ponente del proyecto de ley de bancadas:

Lo procedente entonces sería aprobar las proposiciones y el texto que reposa en Secretaría, texto acordado por los diferentes miembros de los partidos en esta Corporación.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Zulema Jattin Corrales):

Vamos a considerar el bloque de artículos que estaban pendientes de votación con las proposiciones radicadas en Secretaría por el señor ponente, se abre su discusión, anunció que va cerrarse, queda cerrada ¿lo aprueba la Plenaria?

La Secretaría General informa (doctor Angelino Lizcano Rivera):

Aprobado, Presidenta.

...¹¹⁵

6.3. En conclusión, considera la Corte que el artículo 20 transitorio de la Ley 974 de 2005 contempla dos contenidos normativos que tienen autonomía normativa propia y no son de la esencia de la institución debatida en las etapas anteriores, por lo que es una adición inconstitucional que desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible o relativa.¹¹⁶

6.4. Es preciso señalar que no comparte la Corte Constitucional la posición del Ministerio Público, en virtud de la cual, debería declararse inhibida para conocer los apartes del artículo 20 transitorio acusado que ya no estén en vigencia, por haberla perdido el 16 de diciembre de 2005, por dos razones. La primera es que la acción de inconstitucionalidad se presentó antes de esta fecha, es decir: cuando el demandante acusa la disposición legal, está se encuentra plenamente vigente. La segunda razón es que sus efectos se siguen proyectando en el tiempo puesto que se aplican al periodo legislativo 2002-2006 que todavía no ha concluido.

7. Cargo de inconstitucionalidad por razones de fondo contra el artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005

Teniendo en cuenta que los cargos por vicios de procedimiento presentados por el demandante en contra del artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005 son de recibo, y que en consecuencia, esta disposición se declarará inexistente, la Sala Plena de la Corte Constitucional se abstiene de entrar a analizar el cargo de inconstitucionalidad contra la misma fundado en razones de fondo, por desconocer el artículo 58 de la Carta Política.

8. Conclusión

La Corte Constitucional, reiterando su jurisprudencia, considera que los artículos 4°, 7°, 11, 12, 16, 17, 18 y 19, parágrafo transitorio, no desconocen los principios de *consecutividad* y de *identidad flexible o relativa*. Estas normas serán declaradas exequibles por los cargos analizados. Asimismo, la Corte considera que el artículo transitorio 20 contempla un tema nuevo, con autonomía normativa, que fue introducido, sin mediar debate, en el cuarto debate, ante la Plenaria de la Cámara de Representantes. Por ello, será declarado inexequible.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. - Declarar EXEQUIBLES los artículos 4°, 7°, 11, 12, 16, 17, 18 y 19, parágrafo transitorio de la Ley 974 de 2005, por los cargos analizados en la presente sentencia.

SEGUNDO. - Declarar INEXEQUIBLE el artículo 20 transitorio de la Ley 974 de 2005.

TERCERO. - ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-342 de 2006 respecto del último inciso del artículo 4° de la Ley 974 de 2005.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, INSÉRTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, CÚMPLASE Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

PRESIDENTE

JAIME ARAUJO RENTERÍA

MAGISTRADO

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

MAGISTRADO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

MAGISTRADO

RODRIGO ESCOBAR GIL

MAGISTRADO

AUSENTE EN COMISION

MARCO GERARDO MONROY CABRA

MAGISTRADO

HUMBERTO SIERRA PORTO

MAGISTRADO

ALVARO TAFUR GALVIS

MAGISTRADO

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

MAGISTRADA

AUSENTE EN COMISION

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1 Respecto de esta norma, la demanda solo versa sobre el párrafo transitorio del artículo.

2 La demanda cita el siguiente aparte de la sentencia C-1056 de 2003, a propósito de la votación: "... al artículo 157 de la Carta exige que el proyecto sea 'aprobado' en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, aprobación que no puede presumirse, ni tampoco suprimirse, sino que exige una votación expresa, específica, como quiera que por votación ha de entenderse, para evitar equívocos y para garantía del cumplimiento de los requisitos exigidos por la Carta ...". Posteriormente, a propósito del artículo 157-2 de la Carta, cita el siguiente aparte de la sentencia C-282 de 1995: "Además, considera la Corte que también se atentaría contra la existencia misma de las comisiones constitucionales permanentes de las Cámaras, a quienes corresponde dar el primer debate a los proyectos de ley, porque si las comisiones accidentales pudieran sustituirlas, ¿qué sentido tendría la exigencia contenida en el artículo 157-2 de la Carta, que establece como requisito indispensable para que un proyecto se convierta en ley, el haber sido aprobado en primer debate en la respectiva comisión permanente de cada Cámara? Recuérdese que los preceptos constitucionales que regulan el trámite legislativo conforman un todo sistemático, de manera que sus disposiciones no pueden interpretarse en forma aislada sino dentro del contexto de la institución a la que pertenecen."

3 Sobre el principio de consecutividad, la demanda cita el siguiente aparte de la sentencia C-702 de 1999 de la Corte Constitucional: "(...) en la Constitución de 1991, si bien se relativizó el principio de la identidad, se conservó el principio de la consecutividad del proyecto de ley. El proyecto será ley si se aprueba en los cuatro debates: 1º.) En la Comisión Permanente de una Cámara; 2º.) en la Sesión Plenaria. Luego, 3º.) en la Comisión Constitucional Permanente de la otra Cámara y, 4º.) en su Plenaria, salvo las excepciones que deben ser de carácter estricto, que contemplan la Constitución y la Ley. || Dictan, pues, los principios mencionados, que en el segundo debate de cada Cámara puede modificarse o

adiccionarse el proyecto, pero si se ha aprobado un texto en el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente. Es decir, en el segundo debate puede existir un artículo nuevo bajo la forma de una adición o modificación, pero es necesario que el asunto o materia a que se refiere, haya sido objeto de aprobación en primer debate. || Es el imperio del principio de la consecutividad que garantiza la plenitud del procedimiento constitucional, como lo establece el artículo 157, en concordancia con los artículos 160 y 161 de la Constitución Política. || Este principio rige en los sistemas constitucionales modernos como garantía de que no se elude el principio democrático y el efectivo ejercicio de la función legislativa por ambas Cámaras.”

4 Mediante el abogado Fernando Gómez Mejía.

5 La intervención cita las sentencias C-922 de 2000, C-940 de 2003 y C-1108 de 2001.

6 El concepto funda su posición en la sentencia C-208 de 2005 de la Corte Constitucional.

7 El concepto se funda en la sentencia C-350 de 1994 de la Corte Constitucional, reiterada por la sentencia C-543 de 2001 por la misma Corporación.

8 Corte Constitucional, sentencia C-342 de 2006 (M Humberto Antonio Sierra Porto) en este caso se estudió por razones materiales, no formales, la constitucionalidad del último inciso del artículo 4º de la Ley 974 de 2005.

9 Constitución Política, artículo 157.- Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: (1) Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. (2) Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras. (3) Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate. (4) Haber obtenido la sanción del Gobierno.

10 Ley 5ª de 1992, artículo 160.- Presentación de enmiendas. Todo Congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de ley que estuvieren en curso. Para ello se deberán observar las condiciones siguientes, además de las que establece este Reglamento: (1) El autor o proponente de una modificación, adición o supresión podrá plantearla en la Comisión Constitucional respectiva, así no haga parte integrante de ella. (2) El plazo para su presentación es hasta el cierre de su discusión, y se hará mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Comisión. (3) Las enmiendas podrán ser a la totalidad del proyecto o a su articulado. || Artículo 161. Enmiendas a la totalidad. Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto, o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto. || Artículo 162. Enmiendas al articulado. Estas podrán ser de supresión, modificación o adición a algunos artículos o disposiciones del proyecto.

11 Al respecto ver el artículo 186 y siguientes del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992).

12 Ley 5ª de 1992, artículo 2º- Principios de interpretación del Reglamento. En la interpretación y aplicación de las normas del presente Reglamento, se tendrán en cuenta los siguientes principios: ... (3) Regla de mayorías. El Reglamento debe aplicarse en forma tal que toda decisión refleje la voluntad de las mayorías presentes en la respectiva sesión y consulte, en todo momento, la justicia y el bien común. (4) Regla de minorías. El Reglamento garantiza el derecho de las minorías a ser representadas, a participar y a expresarse tal como lo determina la Constitución.

13 La Corte Constitucional ha señalado acerca de la posibilidad que tiene cada Cámara de modificar los textos de los Proyectos de ley durante su trámite: “La actividad legislativa consiste en la facultad reconocida en los regímenes democráticos a los órganos representativos, de regular de manera general, impersonal y abstracta, a través de la ley, los distintos supuestos de hecho relevantes para la obtención de los fines esenciales del Estado. Esta facultad regulatoria, admite una gama amplia de posibilidades, es decir, un mismo supuesto de hecho puede ser regulado de distintas maneras, y la elección de la fórmula precisa que finalmente es recogida en la ley, es fruto de variados factores, como lo son la particular concepción política mayoritaria en el cuerpo legislativo, la influencia del pensamiento de las minorías que propicia fórmulas de conciliación, las circunstancias históricas que ameritan adecuar las formas jurídicas a las especificidades del momento, y otros factores que,

como los anteriores, confluyen a determinar las fórmulas de regulación jurídica que resultan ser las finalmente adoptadas. || En los regímenes democráticos, el mecanismo mediante el cual se llega a la formación y determinación de la voluntad del legislador en cada fórmula legal concreta, debe estar abierto a la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentran su espacio en las corporaciones que ostentan esa representación popular. Por ello, las distintas normas que tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso regulan el trámite de la adopción de la ley, están dirigidas a permitir un proceso en el cual puedan intervenir todas las corrientes mencionadas, y en el cual la opción regulativa finalmente adoptada sea fruto de una ponderada reflexión. Por ello se han previsto cuatro debates, dos a nivel de las comisiones del Congreso, y dos a nivel de la plenaria de cada Cámara (Art. 157 C.P.), lo cual permite, de un lado, que las propuestas sean estudiadas y debatidas con la especialidad y puntualidad que ello amerita, y de otro, que todo el universo de las opiniones representadas en el Congreso, tenga la oportunidad real de incidir en la adopción final de ley. También por esto, la posibilidad de introducir modificaciones a los proyectos que vienen de etapas anteriores del trámite, reconocida por el segundo inciso del artículo 160 de la Constitución, es propia de los regímenes que conceden amplia importancia a la efectividad del principio democrático.” Corte Constitucional, sentencia C-760 de 2001 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra & Manuel José Cepeda; AV M Jaime Araujo Rentería; SPV M Clara Inés Vargas Hernández; SV M Rodrigo Escobar Gil), en este caso la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 600 de 2000 (Código de Procedimiento Penal), por vicios de procedimiento en su formación.

14 Constitución Política, artículo 160, inciso segundo: ‘Durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias’.

15 Constitución Política, artículo 158.- Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.’.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). En este caso la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 110 y 111 de la Ley 795 de 2003 por vicios de procedimiento en su formación, entre otros cargos, por cuanto habían sido introducidos al Proyecto de ley por el Senado de la República, luego de haber hecho tránsito en la Cámara de Representantes.

17 Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

18 Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). En la sentencia, la Corte consideró que el principio de identidad “(...) adquiere en la Constitución de 1991 una connotación distinta a la que tenía en el régimen constitucional anterior, (...) si en la Carta de 1886 se exigía que el texto aprobado en cada uno de los debates fuera exactamente el mismo, por lo cual cualquier modificación aun menor implicaba repetir todo el trámite, hoy en día se ha abandonado el principio de identidad rígido, para permitir que las comisiones y las plenarias de las cámaras puedan introducir modificaciones al proyecto (CP art. 160), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obliguen a repetir todo el trámite, sino que las comisiones accidentales preparen un texto unificado que supere las diferencias, texto que es entonces sometido a la aprobación de las plenarias.”

19 Corte Constitucional, sentencia C-940 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

20 Corte Constitucional, sentencia C-940 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

21 Corte Constitucional, sentencia C-307 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa, Alfredo Beltrán Sierra; SV Jaime Araujo Rentería; SV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández; SPV Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett y Marco Gerardo Monroy Cabra) En este caso la Corte consideró: “La simple comparación del texto originalmente aprobado y el texto definitivo del proyecto muestra que, sin necesidad de examinar los textos intermedios, no obstante las modificaciones y adiciones que el proyecto recibió a lo largo de los debates legislativos, se ha respetado el principio de identidad relativa, por cuanto lo finalmente aprobado tiene una clara y específica relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate de manera que puede predicarse la existencia de identidad temática entre el texto definitivo del proyecto y lo inicialmente aprobado en el primer debate en la Comisión Primera del Senado. Las diferencias entre los dos textos obedecen a precisiones técnicas, opciones y alternativas que giran alrededor de un mismo concepto, y que claramente son un desarrollo de la

propuesta inicialmente aprobada."

22 Corte Constitucional, sentencia C-1147 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil; SV Eduardo Montealegre Lynett; AV Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil). En este caso la Corte consideró que "(...) a propósito del principio de identidad, es entonces claro que un proyecto de ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas parlamentarias, pero sólo en la medida en que dichos cambios y modificaciones se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, sin perjuicio de que también éstos deban guardar estrecha relación con el contenido del proyecto, es decir, respeten igualmente el principio de unidad de materia." (accento fuera del texto original) Esta posición ha sido reiterada, por ejemplo en la sentencia C-372 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett, Álvaro Tafur Galvis). En la sentencia C-754 de 2004 (MP Álvaro Tafur Galvis; SPV Álvaro Tafur Galvis) la Corte señaló que el principio de identidad relativa no se viola cuando se introducen modificaciones ha de tratarse de 'asuntos que estén estrechamente ligados'.

23 El segundo inciso del artículo 160 de la Constitución Política señala que durante "el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias."

24 En la sentencia C-753 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Jaime Araujo Rentería) se declaró exequible un aparte de el Acto Legislativo N° 01 de 2003 (artículo 15, parcial) adicionado en el séptimo debate por considerar que se trataba de un 'instrumento necesario' y con una 'relación de conexidad evidente' con el resto de la norma aprobada.

25 Corte Constitucional, sentencia C-312 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett; AV Jaime Araujo Rentería) La Corte resolvió declarar inexequibles varias expresiones del artículo 44 de la Ley 795 de 2003, mediante la cual se modifica el numeral 5º del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, pues consideró que "(...) que el texto final del artículo 44 de la Ley 795 de 2003 en cuanto incluyó la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía y la manera de calcularla en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito es una materia que por sí misma tiene autonomía y relevancia jurídica que no hacen indispensable su inclusión en las cláusulas que de suyo ha de contener el contrato de seguro que se recoge en la póliza correspondiente (...)"

26 Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño), en este caso se examinó los cambios sufridos por el artículo 51 de la Ley 789 de 2003 (jornada laboral flexible), frente al cual el Congreso ensayó distintas fórmulas en todos los debates. El artículo, tal y como fue finalmente aprobado, no hizo parte ni del proyecto del gobierno, ni de la ponencia para primer debate en comisiones. En la ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara fue incluido y aprobado el artículo sobre jornada laboral flexible. En la ponencia para segundo debate en plenaria del Senado, no existía el artículo sobre jornada laboral flexible, pero sí el asunto de la jornada laboral. La comisión de conciliación adopta el artículo sobre jornada laboral flexible y fórmula que es aprobada por las Cámaras. Aun cuando el artículo como tal sólo es aprobado inicialmente en la Plenaria de la Cámara, el asunto sobre la regulación de la jornada laboral si fue aprobado en los 4 debates.

27 Corte Constitucional, sentencia C-1092 de 2003 (MP Álvaro Tafur Galvis; SPV Jaime Araujo Rentería, AV Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett). En este caso la Corte resolvió, entre otras cosas, declarar exequible el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 03 de 2002, por el cargo analizado en la parte motiva de la sentencia.

28 Corte Constitucional, sentencia C-920 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil). La Corte declara la inexequibilidad de una disposición. Introducida en el último debate, que constituía un asunto nuevo, sin relación con la materia debatida hasta ese momento.

29 Ver Corte Constitucional, sentencia C-198 de 2002 (MP Clara Inés Vargas Hernández, SV Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis).

30 Corte Constitucional, sentencia C-996 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra)

31 Corte Constitucional, sentencia C-332 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV M Jaime Araujo Rentería; M Jaime Córdoba Triviño; M Marco Gerardo Monroy Cabra, y M Alvaro Tafur Galvis) En este caso la Corte resolvió declarar inexequible el artículo 10º del Acto Legislativo 01

de 2003.

32 Corte Constitucional, sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández) En este caso, la Corte consideró que “(...) como resultado de los debates en segunda vuelta, el proyecto aprobado en la primera puede ser objeto, en primer lugar, de modificaciones que tengan un alcance meramente formal, como cambios en las palabras, o en la redacción. Tales cambios puede afectar también la estructura de un artículo, de tal modo que se fundan en uno solo los contenidos de varios incisos, o, en un proyecto complejo, puede ocurrir que haya intercambio de textos entre distintos artículos. Y puede ocurrir que en ninguno de tales eventos se modifique el contenido de regulación del proyecto. Y así, puede suceder que el inciso que se echa de menos en una disposición se encuentre incorporado en otro de la misma norma, o que el artículo que parece ser nuevo no sea sino el producto de la regulación separada de materias que antes se habían tratado de manera conjunta en una sola norma, etc.”

33 Corte Constitucional, sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández) Para la Corte, “como resultado del debate, en cualquiera de sus etapas, pueden presentarse modificaciones que afecten el contenido normativo de las disposiciones de un proyecto, o le incorporen regulaciones complementarias, con la condición de que no comporten cambios esenciales sobre lo que ha sido previamente aprobado.” Por ‘cambios esenciales’ dice la Corte en este caso, se entiende modificaciones “(...) en las disposiciones aprobadas, en tal medida significativas, que no permitan afirmar que se trata de modificaciones o adiciones a una iniciativa aprobada con anterioridad, sino que constituyan verdaderas propuestas nuevas, que no habrían recibido los debates reglamentarios y que no habrían sido consideradas en la primera vuelta.”

34 Tal como lo ha definido la jurisprudencia constitucional, la competencia de las comisiones de conciliación “(...) está circunscrita únicamente a las diferencias que hubieren podido surgir entre lo aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y lo aprobado en la plenaria del Senado. Tales discrepancias se pueden expresar de diversas formas, por ejemplo: (i) cuando no hay acuerdo sobre la redacción de un texto normativo, (ii) cuando el contenido de un artículo difiere del aprobado en la otra plenaria y, (iii) cuando se aprueban artículos nuevos en una cámara.” Corte Constitucional, sentencia C-292 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett; SPV Jaime Araujo Rentería; Manuel José Cepeda Espinosa; Eduardo Montealegre Lynett; AV Álvaro Tafur Galvis). Mediante esta sentencia la Corte revisó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria numero 022 de 2001 Senado, 149 de 2001 Cámara, “por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”.

35 En la sentencia C-940 de 2003, entre otros cargos, la Corte Constitucional resuelve el siguiente: “A juicio del demandante, los artículos 110 y 111 de la Ley 795 de 2003, que fueron introducidos al proyecto correspondiente durante el primer debate en el Senado de la República sin haber sido considerados antes ni en la comisión permanente ni en la plenaria de la Cámara de Representantes, versan sobre un asunto nuevo que carece de unidad temática con el resto del proyecto que se venía tramitando, por lo cual no podían ser objeto de la actividad de la comisión accidental. Por lo anterior, los mencionados artículos habría sido aprobados si cumplir con el requisito de los cuatro debates parlamentarios a que se refiere el artículo 157 de la Constitución, y con infracción del canon 158 ibidem, que exige que los proyectos de ley se refieran a un mismo tema.”

36 En la sentencia C-940 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) la Corte consideró que “(...) la materia de la que versan las normas acusadas sí tienen una relación cercana con aquella que de manera general regula el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que la Ley 795 de 2003 entra a modificar. En efecto, dicho Estatuto establece las directrices generales para la actividad aseguradora en Colombia, la cual se encuentra sujeta a supervisión estatal, ejercida por la Superintendencia Bancaria. Son destinatarias de su regulación las empresas que se organicen y funcionen como compañías o cooperativas de seguros (EOSF art. 38). En tal virtud, no resulta extraño que en una ley que pretende entre otros objetos modificar el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se introduzcan presiones relativas a la calidad no aseguradora de cierta actividad, en este caso la prestación de servicios funerarios. En efecto, estima la Corte, la definición del punto sí cobra importancia de cara a la aplicación o no aplicación a dicha actividad de las normas generales que regulan la actividad aseguradora, contenidas precisamente en el mencionado Estatuto. || La jurisprudencia constitucional considera que el principio de unidad de materia pretende alcanzar objetivos de seguridad jurídica sustancial, propiciando normas legales que observen una coherencia material interna, sin embargo la relación de conexidad no puede ser interpretada con tal rigidez que termine por acabar con el principio democrático (...)”

37 El Proyecto de ley fue tramitado, inicialmente, en sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de Representantes (Gacetas del Congreso 555, 556 y 573 de 2003), posteriormente la Comisión Primera del Senado continuó el proceso en las sesiones ordinarias (Gacetas del Congreso 64, 65 y 67 de 2004).

38 Corte Constitucional, sentencia C-342 de 2006 (M Humberto Antonio Sierra Porto) en este caso se estudió por razones materiales, no

formales, la constitucionalidad del último inciso del artículo 4º de la Ley 974 de 2005.

39 El Acto Legislativo 01 de 2003, fue sancionado el 3 de julio de 2003. Al artículo 108 de la Constitución también se le añadieron los siguientes párrafos: 'Parágrafo transitorio 1º. Los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica reconocida actualmente y con representación en el Congreso, conservarán tal personería hasta las siguientes elecciones de Congreso que se realicen con posterioridad a la promulgación del presente Acto Legislativo, de cuyos resultados dependerá que la conserven de acuerdo con las reglas dispuestas en la Constitución. || Para efectos de participar en cualquiera de las elecciones que se realicen desde la entrada en vigencia de esta Reforma hasta las siguientes elecciones de Congreso, los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso podrán agruparse siempre que cumplan con los requisitos de votación exigidos en la presente Reforma para la obtención de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos y obtengan personería jurídica que reemplazará a la de quienes se agrupen. La nueva agrupación así constituida gozará de los beneficios y cumplirá las obligaciones, consagrados en la Constitución para los partidos y movimientos políticos en materia electoral. || Parágrafo transitorio 2º. Un número plural de Senadores o Representantes a la Cámara, cuya sumatoria de votos en las pasadas elecciones de Congreso hayan obtenido más del dos por ciento (2%) de los votos válidos emitidos para Senado de la República en el Territorio Nacional, podrán solicitar el reconocimiento de la Personería jurídica de partido o movimiento político. Esta norma regirá por tres (3) meses a partir de su promulgación.'

40 Proyecto de ley N° 66 de 2003, Senado, Artículo 1º. Los miembros de Senado y Cámara elegidos por un mismo partido, movimiento político o ciudadano constituyen una bancada en cada una de las cámaras. || Los miembros de una bancada actuarán en grupo y coordinadamente. Los partidos políticos adoptarán mecanismos democráticos para tomar las decisiones sobre la manera de actuar al interior del Congreso de la República y el régimen disciplinario al que están sometidos sus miembros en los términos de la Constitución Política. (Gaceta del Congreso N° 412 de 2003)

41 En la sentencia C-342 de 2006 (M Humberto Antonio Sierra Porto) la Corte Constitucional resolvió declarar inexequible la expresión "No incurrirá en doble militancia, ni podrá ser sancionado el miembro de Corporación Pública o titular de un cargo de elección popular que se inscriba como candidato para un nuevo periodo por un partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos diferente del que lo avaló en la elección anterior, siempre y cuando medie notificación oportuna y cumpla con los deberes de la bancada, de la cual hace parte", correspondiente al inciso final del artículo 4º de la Ley 974 de 2005.

42 Ley 974 de 2005, primer inciso, Artículo 4º. Estatutos. Los partidos deberán establecer en sus estatutos las reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas y los mecanismos para la coordinación de sus decisiones dentro de las corporaciones públicas, en las que se establezcan obligaciones y responsabilidades distintas según se trate del cumplimiento de funciones legislativas, de control político o electorales, por parte de la respectiva corporación.

43 Ley 974 de 2005, segundo inciso, Artículo 4º. Estatutos. ... Asimismo, determinarán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del miembro de la respectiva corporación pública, observando el debido proceso.

44 Ley 974 de 2005, tercer inciso, Artículo 4º. Estatutos. ... En todo caso la sanción deberá ser comunicada a la Mesa Directiva de la respectiva Corporación, para que a través de ella se le dé cumplimiento, siempre que ello implique limitación de derechos congresuales.

45 Ley 974 de 2005, cuarto inciso, Artículo 4º. Estatutos. ... Los estatutos de los partidos también contemplarán sanciones estrictas por la inasistencia reiterada a reuniones de bancada, las que podrán incluir la pérdida temporal del derecho al voto.

46 Ley 974 de 2005, quinto inciso, Artículo 4º. Estatutos. ... La inasistencia a las reuniones de las bancadas no excusará al ausente de actuar conforme a las decisiones adoptadas por las mismas, y si no lo hiciere así este quedará sujeto a las sanciones previstas por los estatutos del partido o movimiento político para la violación del régimen de bancadas.

47 Ley 974 de 2005, sexto inciso, Artículo 4º. Estatutos. ... En caso de la imposición de una sanción por un partido o movimiento a uno de sus miembros procede el recurso de apelación en el efecto suspensivo, que se surtirá dentro del mismo partido y ante la instancia correspondiente que determine los estatutos.

48 Ley 974 de 2005, séptimo inciso, Artículo 4º. Estatutos. ... El retiro voluntario de un miembro de Corporación Pública del partido o movimiento político o ciudadano en cuyo nombre se eligió, implica el incumplimiento del deber de constituir bancada, y como tal podrá sancionarse como una violación al Régimen de Bancada en los términos de la Constitución y la ley. ...

49 Proyecto de ley N° 66 de 2003, Senado, Artículo 1º (Gaceta del Congreso N° 412 de 2003).

50 Proyecto de ley N° 66 de 2003, Senado, Artículo 1º (Gaceta del Congreso N° 412 de 2003).

51 En el Proyecto de ley se establecía que cada bancada debía actuar, siempre y cuando cumpliera con un requisito de representación (5% de las curules) para poder funcionar, mediante grupos parlamentarios, de lo contrario debía unirse a las demás bancadas que no cumplen el requisito y conformar un nuevo grupo parlamentario o adherirse a una ya creada. Proyecto de ley N° 66 de 2003, Senado, inciso tercero, artículo 1º.- (...) Para racionalizar el trabajo del Congreso se constituirán grupos parlamentarios integrados por un número de senadores o representantes que representen al menos el 5% de las curules de la corporación correspondiente. || Las bancadas que cumplan el requisito mínimo de representación constituyen un grupo parlamentario. Las demás, podrán integrar uno o adherir a un grupo ya integrado. (...). (Gaceta del Congreso N° 412 de 2003)

52 Proyecto de ley N° 66 de 2003, Senado, Artículo 3º. Los grupos parlamentarios tendrán derecho, en la forma prevista en este reglamento a promover las citaciones de los ministros de las que trata el numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política; a participar con voz en las sesiones plenarias del Congreso; 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 y sus comisiones permanentes; 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 interpellaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos. (Gaceta del Congreso N° 412 de 2003).

53 Los Senadores Rodrigo Rivera Salazar, Claudia Blum de Barberi y Luis Humberto Gómez Gallo.

54 Ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado del Proyecto de Ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara. Pliego de modificaciones, artículo 1º. (Gaceta del Congreso 454 de 2003)

55 Ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado del Proyecto de Ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara. Pliego de modificaciones, segundo inciso, artículo 1º. ... Los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones en el interior del Congreso de la República en todos los temas que los Estatutos del respectivo Partido o Movimiento Político no establezcan como de conciencia. Para el efecto, las bancadas sesionarán en el recinto de las Comisiones Constitucionales Permanentes y con el apoyo de los funcionarios de las mismas, conforme a la distribución que haga la mesa directiva de cada cámara. En su actuación se regirán por los principios de convocatoria oportuna y transparente, libre deliberación, decisión de mayorías o por consenso y acatamiento obligatorio de la decisión así adoptada. ... (Gaceta del Congreso 454 de 2003)

56 Ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado del Proyecto de Ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara. Pliego de modificaciones, artículo 3º. (nuevo). Los congresistas reunidos en bancadas sesionarán por lo menos una vez por mes. Dichas sesiones se realizarán en la sede de las Comisiones Permanentes. En sus actas se consignará la asistencia, la duración y todo lo que no se considere confidencial a juicio de cada fracción. (Gaceta del Congreso 454 de 2003)

57 Ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado del Proyecto de Ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara. Pliego de modificaciones, artículo 17 (nuevo) Siempre que un partido o movimiento político sancione a uno de sus miembros con la pérdida del derecho de voto, 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, tanto en las votaciones de Comisión como en las de Plenaria. (Gaceta del Congreso 454 de 2003).

58 Ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado del Proyecto de Ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara. Pliego de modificaciones, artículo 1º, Parágrafo Transitorio 2º. Para racionalizar el trabajo del Congreso durante el período de transición que concluye el 19 de julio de 2006, créanse los Grupos Congresuales integrados por las bancadas o la agrupación de bancadas partidistas integradas por un número de Senadores o Representantes que representen al menos el 5% de las curules de la corporación correspondiente.; Gaceta del Congreso 454 de 2003.

59 Ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado del Proyecto de Ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara. Pliego de modificaciones, artículo 4º. Las bancadas y los grupos congresuales tendrán derecho, en la forma prevista en este reglamento a promover las citaciones de los ministros a plenaria de las que trata el numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política y en las Comisiones Conjuntas; a participar con voz en las sesiones plenarias del Congreso; 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 interpellaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos. (Gaceta del Congreso 454 de 2003; se subraya la parte introducida por el pliego de modificaciones).

60 Ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado del Proyecto de Ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara. Texto aprobado por la Comisión Primera, segundo inciso, artículo 1º. ... Los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones en el interior del Congreso de la República en todos los temas que los Estatutos del respectivo Partido o Movimiento Político no establezcan como de conciencia. Para el efecto, las bancadas sesionarán en el recinto de las Comisiones Constitucionales Permanentes y con el apoyo de los funcionarios de las mismas, conforme a la distribución que haga la mesa directiva de cada cámara. En su actuación se regirán por los principios de convocatoria oportuna y transparente, libre deliberación, decisión de mayorías o por consenso y acatamiento obligatorio de la decisión así adoptada, conforme a lo dispuesto por sus respectivos estatutos. (Gaceta del Congreso 128 de 2004; se subraya la parte del texto adicionada por la Comisión a la propuesta presentada en el pliego de modificaciones).

61 Ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado del Proyecto de Ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara. Texto aprobado por la Comisión Primera, primer inciso, Artículo 1º.- Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido, movimiento político o ciudadano constituyen una bancada en la respectiva corporación. Esta disposición sólo se aplicará a los miembros del Congreso que se elijan a partir del año 2006. (Gaceta del Congreso 128 de 2004)

62 Texto aprobado en primer debate por la Comisión Primera del Senado del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, artículo 17.- primer inciso, igual a como fue propuesto por el pliego de modificaciones || La sanción a la que se refiere este artículo se aplicará de acuerdo con los Estatutos del respectivo movimiento político y según reglas generales que garanticen el debido proceso. (Gaceta del Congreso 128 de 2004).

63 Ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado del Proyecto de Ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara. Texto aprobado por la Comisión Primera, Artículo 27.- Los Partidos podrán establecer en sus estatutos los mecanismos para la Coordinación de decisiones en las Bancadas en las distintas Corporaciones. (Gaceta del Congreso 128 de 2004).

64 Los ponentes para segundo debate fueron los Senadores Rodrigo Rivera Salazar, Coordinador de ponentes; Claudia Blum de Barberi, Luis Humberto Gómez Gallo, Antonio Navarro Wolff, Carlos Holguín Sardi y Andrés González Díaz, con reserva sobre el artículo 13. (Gaceta del Congreso 128 de 2004)

65 Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, Pliego de modificaciones, artículo 1º, parágrafo transitorio 2º (nuevo).- El régimen de bancadas no se aplicará a los miembros de Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales cuando las bancadas respectivas sufren alteraciones como consecuencia de la autorización del Acto legislativo 01 de 2003 por la cual se permite la conformación de nuevos partidos. (Gaceta del Congreso 128 de 2004).

66 Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, pliego de modificaciones, artículo 3º.- Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular reunidos en bancadas sesionarán por lo menos una vez por mes. En sus acatas se

consignará la asistencia la duración y todo lo que no se considere confidencial a juicio de cada fracción. (Gaceta del Congreso 128 de 2004; se subraya la modificación propuesta)

67 Texto aprobado por la Plenaria del Senado, en segundo debate, del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, artículo 1° ... parágrafo transitorio.- Para racionalizar el trabajo del Congreso durante el período de transición que concluye el 19 de julio del año 2006, créanse los Grupos Congresuales integrados por un número de Senadores o Representantes que representen al menos el 4% de las curules de la respectiva Corporación. Dichos grupos deben constituirse en un plazo de noventa días después de que entre en vigencia de la presente ley y se extenderán hasta la conclusión de período de transición ... (Expediente, segundo cuaderno de pruebas, f. 293). Originalmente el criterio de representación era del 5% de las curules. La modificación tuvo por propósito permitir que bancadas de 5 senadores pudieran, claramente, conformar un grupo congresual. Al respecto se dijo en el debate: Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona: Senador Rodrigo Rivera, mi pregunta es esta, el 5% a que alude la norma que usted está leyendo se va a aproximar por la línea de abajo o por la línea de arriba, el 5% de 112, 5.1 ese 5% va a ser 5 o va a ser 6 en la interpretación en el escrito que ustedes quieren darle a esa norma. || Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Rodrigo Rivera Salazar: Bueno, la norma habla de 5%, luego cualquier grupo que no alcance 5% no la cumple y cualquier grupo que pase de 5% así sea 5.1 la cumple. || Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona: Por eso, pero sería 5 o 6, a ver, me refiero. || Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Rodrigo Rivera Salazar: La propuesta que traemos los ponentes, acogiendo en esto la iniciativa de las Mesas Directivas que presentaron este proyecto de ley es que el 5% es una cifra razonable. || La Presidencia interviene para un punto de orden: Senador Rivera, la pregunta del Senador Avellaneda, 5 Senadores pueden ser bancada o requieren de 6. || Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Rodrigo Rivera Salazar: No, usted aplíquele 5% a 102 y no le da 5 Senadores, le da más de 5 Senadores, de modo que son por lo menos 6 Senadores. || La Presidencia interviene para un punto de orden: El Frente Democrático Independiente, cuántos tiene Senador Avellaneda. || Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona: El Partido Democrático Presidente somos 5, 5 Senadores, nosotros no alcanzaríamos y hemos hecho un esfuerzo grande de empezar a conformarnos como bancada parlamentaria. || La Presidencia manifiesta: Acojamos una solicitud que se ha presentado, que sea el 4% para que sean bancada, el 4% implicaría 5 Senadores. || Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Rodrigo Rivera Salazar: En la Cámara es distinto, yo le quiero expresar Presidente que por nuestra parte no tenemos objeción, y si es un punto que permite que un sector político significativo importante en este Senado pueda sentirse incluido dentro de la regulación, me parece que perfectamente podemos acoger la cifra del 4% que se aplica tanto en Senado como en Cámara. || La Presidenta manifiesta: es significaría y para la historia de la ley que el 4% implica a lo menos 5 Senadores, dando esa interpretación. (...)" (Gaceta del Congreso 227 de 2004)

68 Texto aprobado por la Plenaria del Senado, en segundo debate, del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, artículo 1° ... parágrafo transitorio.- ... || En el caso de los partidos o movimientos políticos que no alcanzan a tener cinco escaños en las correspondientes cámaras legislativas, podrán optar por coaligarse con miembros de otros partidos o movimientos para la conformación voluntaria de sus Grupos Congresionales. (Expediente, segundo cuaderno de pruebas, f. 293)

69 Texto aprobado por la Plenaria del Senado, en segundo debate, del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, artículo 1° ... parágrafo transitorio 2.- El régimen de bancadas no se aplicara a los miembros de Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales y Juntas Administradoras Locales cuya bancada sufran alteraciones como consecuencia de la autorización del Acto Legislativo 01 de 2003 por la cual se permite la conformación de nuevos partidos. (Expediente, segundo cuaderno de pruebas, f. 293)

70 Ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, Pliego de modificaciones, Artículo transitorio. (nuevo) Régimen de transición. Para racionalizar el trabajo del Congreso durante el período de transición que concluye el 19 de julio del año 2006, créanse los grupos congresuales, los cuales tendrán los mismos derechos y obligaciones establecidas para las bancadas; y los cuales serán integrados por un número de Senadores o Representantes que representen al menos el 5% de las curules de la respectiva Corporación, con observancia de las reglas establecidas por la presente ley. || Dichos grupos deben constituirse en un plazo de 90 días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, se extenderán hasta la conclusión del período de transición y deberán inscribirse ante la Mesa Directiva de la Respectiva Corporación una vez se conformen. (Gaceta del Congreso 640 de 2004) La Comisión de la Cámara aprobó un texto del Proyecto de ley que convirtió el artículo transitorio propuesto por los ponentes en un parágrafo transitorio del artículo 39 del Proyecto de ley, pero acabó con los grupos congresuales basados en el criterio de representación y dejó un régimen transitorio de conformación de bancadas, hasta el 19 de julio de 2006. La Comisión Primera de la Cámara, además, introdujo a manera de parágrafo transitorio del artículo 4° y a manera de parágrafo transitorio 2° del artículo 39, un plazo máximo de 90 días para que los partidos y movimientos adecuen sus estatutos al régimen de bancadas.

71 Texto aprobado por la Plenaria del Senado, en segundo debate, del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, segundo inciso, artículo 3°.- ... La asistencia de los miembros de Corporaciones Públicas a las reuniones de su bancada es obligatoria. La inasistencia no

excusará al ausente de actuar conforme a la decisión adoptada por la bancada, y si no lo hiciere así éste quedará sujeto a las sanciones previstas por los estatutos del partido o movimiento político para la violación del régimen de bancadas. ... (Expediente, segundo cuaderno de pruebas, f. 294)

72 Texto aprobado por la Plenaria del Senado, en segundo debate, del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, tercer inciso, artículo 3º.- ... || Los estatutos de los partidos contemplarán sanciones estrictas por la inasistencia reiterada a reuniones de bancada, la que podrán incluir la pérdida temporal del derecho al voto. (Expediente, segundo cuaderno de pruebas, f. 294)

73 Texto aprobado por la Plenaria del Senado, en segundo debate, del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, tercer inciso, artículo 4º.- Las bancadas y los grupos congresionales tendrán derecho, en la forma prevista en este reglamento a promover las citaciones de los ministros a plenaria de las que trata el numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política, a las comisiones conjuntas y a las comisiones constitucionales permanentes, a participar con voz en las sesiones Plenarias del Congreso; a intervenir en las sesiones en las que se debata una moción de censura contra un ministro; a intervenir en la conformación del orden del día de las sesiones del Senado y de la Cámara de Representantes; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos de ley o de acto legislativo; a integrar grupos de ponentes; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpellaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos. (Expediente, segundo cuaderno de pruebas, f. 294; se subraya las partes que agregó la Plenaria del Senado en segundo debate)

74 Ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara: "Modificaciones al texto aprobado por Senado. Luego de realizar un cuidadoso y profundo estudio de la materia, proponemos las siguientes modificaciones al proyecto que serán explicadas a continuación, artículo por artículo, previniendo a los honorables Representantes que debido a la extensión y a la complejidad del proyecto consideramos necesario dividirlo en tres capítulos, así: Capítulo Primero: Referido al régimen de bancadas. || Capítulo Segundo: Dedicado a las modificaciones al Reglamento del Congreso, lo que comprende la actuación de las bancadas dentro de las Corporaciones Públicas. || Capítulo Tercero: Disposiciones finales." (Gaceta del Congreso 640 de 2004)

75 Ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara (Gaceta del Congreso 640 de 2004). En el pliego de modificaciones se propone a la Comisión Primera adoptar el artículo 4º en los siguientes términos: "Artículo 4º. Estatutos. Los partidos deberán establecer en sus estatutos las reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas y los mecanismos para la coordinación de sus decisiones dentro de las corporaciones públicas, en las que se establezcan obligaciones y responsabilidades distintas según se trate del cumplimiento de funciones legislativas, de control político o electorales, por parte de la respectiva corporación. || Así mismo, regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno, regularán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del miembro de la respectiva corporación pública; observando el debido proceso. || En todo caso la sanción deberá ser comunicada a la Mesa Directiva de la respectiva Corporación, para que a través de ella se le dé cumplimiento, siempre que ello implique limitación de derechos congresuales. || Los estatutos de los partidos también contemplarán sanciones estrictas por la inasistencia reiterada a reuniones de bancada, las que podrán incluir la pérdida temporal del derecho al voto. || La inasistencia a las reuniones de las bancadas no excusará al ausente de actuar conforme a las decisiones adoptadas por las mismas, y si no lo hiciere así este quedará sujeto a las sanciones previstas por los estatutos del partido o movimiento político para la violación del régimen de bancadas."

76 Gaceta del Congreso 128 de 2004.

77 Gaceta del Congreso 128 de 2004.

78 Texto aprobado por la Plenaria del Senado, en segundo debate, del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, segundo inciso, artículo 3º.- ... La asistencia de los miembros de Corporaciones Públicas a las reuniones de su bancada es obligatoria. La inasistencia no excusará al ausente de actuar conforme a la decisión adoptada por la bancada, y si no lo hiciere así éste quedará sujeto a las sanciones previstas por los estatutos del partido o movimiento político para la violación del régimen de bancadas. ... (Expediente, segundo cuaderno de pruebas, f. 294)

79 Texto aprobado por la Plenaria del Senado, en segundo debate, del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, tercer inciso, artículo 3º.- ... || Los estatutos de los partidos contemplarán sanciones estrictas por la inasistencia reiterada a reuniones de bancada, la que

podrán incluir la pérdida temporal del derecho al voto. (Expediente, segundo cuaderno de pruebas, f. 294)

80 El quinto inciso del artículo primero del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, tal y como fue propuesto señalaba: "Para los efectos del inciso anterior, dentro de los cinco días siguientes a la vigencia de la presente ley o del inicio de un período legislativo ordinario, los senadores y representantes que constituyen bancada deberán manifestarlo por escrito a la mesa directiva de la Corporación, señalando su denominación y los nombres de quienes actuarán como voceros." (Gaceta del Congreso 412 de 2003, subraya fuera del texto original)

81 El tercer inciso del artículo primero del Pliego de modificaciones para primer debate en Comisión primera del Senado al Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, señalaba: Para los efectos del inciso anterior, el Consejo Nacional Electoral dentro de los cinco días siguientes a la vigencia de la presente ley o del inicio de una legislatura, certificará, con destino a la Mesa Directiva, el número y nombre de los Senadores y Representantes que constituyen la bancada de cada uno de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica que tengan representación en el Congreso. (gaceta del Congreso 454 de 2003, subraya fuera del texto original)

82 La ponencia para primer debate en Comisión Primera de la Cámara de Representantes justificó la inclusión de este artículo así: "Artículo 13. (Nuevo). Teniendo en cuenta que el artículo 108 de la Constitución Política, modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003, dispone que en los estatutos de los partidos o movimientos políticos o ciudadanos podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del voto del congresista, diputado, concejal o edil hasta por el resto del período para el cual fue elegido, se hace necesario que a través del reglamento del Congreso se establezcan mecanismos pertinentes para que las sanciones impartidas a los miembros de las bancadas sean efectivamente cumplidas cuando ellas representen limitación a los derechos o facultades congresuales; tal es el caso de la pérdida del derecho de voto. || Por los motivos anotados, aunado a lo propuesto por el estudiado artículo cuarto del pliego de modificaciones, es decir que las sanciones impartidas deben ser comunicadas a la Mesa Directiva de la respectiva Corporación para que a través de ellas se le den cumplimiento cuando estas limiten los derechos o facultades de los Congresistas, se hace necesario facultar a las Mesas Directivas para hacerlas cumplir. || En este sentido, pues, se propone adicionar con un numeral el artículo 41 de la Ley 5ª de 1992 en el cual se establecen las atribuciones de las Mesas Directivas." (Gaceta del Congreso 640 de 2004)

83 Texto del Proyecto de ley 066 de 2003, Senado, 075 de 2003, Cámara, aprobado por la Comisión Primera del Senado: Artículo 17. Siempre que un partido o movimiento político sancione a uno de sus miembros con la pérdida del derecho de voto, por la violación al régimen de bancadas, hasta por el resto del período, 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, tanto en las votaciones de Comisión como en las de Plenaria. || La sanción a la que se refiere este artículo se aplicará de acuerdo con los Estatutos del respectivo partido o movimiento político y según reglas generales que garanticen el debido proceso. (Gaceta del Congreso 128 de 2004)

84 Texto del Proyecto de ley 066 de 2003, Senado, 075 de 2003, Cámara, aprobado por la Plenaria del Senado de la República en segundo debate (se resalta las partes modificadas): 'Artículo 17.— Siempre que un partido o movimiento político sancione a uno de sus miembros con la pérdida del derecho de voto, por la violación al régimen de bancadas, hasta por el resto del período, esta decisión se debe comunicar a la Mesa Directiva de la Corporación a la que pertenece el sancionado, para que por intermedio de ella se cumpla la sanción, tanto en las votaciones de Comisión como en las de Plenaria. || La sanción a la que se refiere este artículo se aplicará de acuerdo con los Estatutos del respectivo partido o movimiento político y según reglas generales que garanticen el debido proceso y la aplicación del principio de proporcionalidad. (Expediente, segundo cuaderno de pruebas, folio 298)

85 Gaceta del Congreso 412 de 2003.

86 Texto del Proyecto de ley 066 de 2003, Senado, 075 de 2003, Cámara, aprobado por la Plenaria del Senado. (Expediente, segundo cuaderno de pruebas, folio 296)

87 Originalmente el artículo 102 de la Ley 5ª de 1992 señalaba: "Duración de las intervenciones. No se podrá intervenir por más de veinte (20) minutos cada vez, prorrogables por el presidente. En las sesiones plenarias el presidente puede limitar el número de intervenciones sobre un mismo asunto."

88 En la ponencia para primer debate en Comisión Primera de la Cámara de Representantes se justificó la introducción de esta norma en los siguientes términos: "Artículo 18. (Nuevo). Por medio de este artículo 18, proponemos a los honorables Representantes modificar el artículo 102 de la Ley 5^a de 1992 referido a la duración de las intervenciones. || Teniendo en cuenta que en el artículo 17 del pliego de modificaciones, ya revisado, se pretende modificar el artículo 97 del reglamento del Congreso, es decir, el orden de las intervenciones dentro de los debates que se den en el honorable Congreso de la República, y que en el mismo se ha establecido que la Mesa Directiva de la respectiva Corporación determinará el tiempo de las intervenciones en consideración a la extensión y complejidad del asunto, así como a otras reglas al respecto, y que la duración máxima para la intervención será de 20 minutos prorrogables para los voceros de las bancadas y 10 minutos máximo para los demás oradores, se hace necesario adecuar el mencionado artículo 102 con dicha disposición. De allí que se proponga como texto el siguiente: El tiempo de las intervenciones será fijado por la Mesa Directiva de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del presente estatuto." (Gaceta del Congreso 640 de 2004).

89 Ley 974 de 2005, Artículo 12. El artículo 103 de la Ley 5^a de 1992 quedará así: "Artículo 103. Número de intervenciones. No se podrá intervenir por más de dos veces en la discusión de una proposición o en su modificación, con excepción del autor del proyecto y el autor de la modificación, o los voceros de las bancadas. ..." (Subraya al aparte que se añade al artículo 103 de la Ley 5^a de 1992, fuera del original.)

90 En la ponencia se justificó la introducción de esta norma en los siguientes términos: "Artículo 19. (Nuevo). Con este artículo se propone modificar el artículo 103 de la Ley 5^a de 1992, referido al número de intervenciones de cada congresista en la discusión de una proposición o en su modificación dentro de un debate, para lo cual el legislador dispuso que 'No se podrá intervenir más de dos veces', con la excepción del autor del proyecto o el autor de la modificación. Así pues, se sugiere ampliar dicha excepción a los voceros de las bancadas, teniendo en cuenta que es a través de ellos que las bancadas intervienen en los debates de las sesiones plenarias o de conjuntas y por tanto se garantiza la plena representación de la posición de las mismas." (Gaceta del Congreso 640 de 2004)

91 En la ponencia para segundo debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se justificó la introducción de esta norma en los siguientes términos: "Artículo 31. (Nuevo). El artículo 31 del pliego de modificaciones se dirige a armonizar el artículo 176 de la Ley 5^a, referido a la discusión de los proyectos en la Plenaria, con la modificación propuesta para el artículo 97 del reglamento en relación con las intervenciones dentro de las sesiones. || Así, se propone el siguiente texto para el inciso primero del artículo 176 de la Ley 5^a de 1992: 'El ponente explicará en forma sucinta la significación y alcance del proyecto. Luego podrán tomar la palabra los oradores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del presente reglamento'." (Gaceta del Congreso 640 de 2004)

92 El texto conciliado del Proyecto 066 de 2003, Senado, 075 de 2003, Cámara, incluyó los artículos 11, 12 y 16 en los mismos términos en que tales normas habían sido aprobada por la Cámara de Representantes.

93 Ley 974 de 2005, artículo 17. El artículo 187 de la Ley 5^a de 1992 quedará así: "Artículo 187. Composición. Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias. || En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales Comisiones."

94 Texto aprobado por la Comisión Primera del Senado en primer debate del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, artículo 26.- El artículo 187 de la Ley 5^a de 1992 quedará así: Artículo 187. Composición. Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarias. || En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de distintas bancadas en tales Comisiones. (Gaceta del Congreso 128 de 2004)

95 Texto aprobado por la Plenaria del Senado de la república en segundo debate, del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, artículo 26.- El artículo 187 de la Ley 5^a de 1992 quedará así: Artículo 187. Composición. Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarias. || En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de distintas bancadas en tales Comisiones. (Expediente, segundo cuaderno de pruebas, folio 300)

96 En la ponencia se justificó la introducción de esta norma en los siguientes términos: "Artículo 32. (Artículo 26 aprobado por Senado). A través

del artículo 32 del pliego de modificaciones que no difiere del artículo 26 aprobado por Senado, se pretende modificar el artículo 187 de la Ley 5^a de 1992, el cual se refiere a la composición de las comisiones de mediación. || La proposición está dirigida a eliminar la palabra ‘preferencialmente’ cuando se señala que dichas comisiones estarán conformadas ‘preferencialmente’ por miembros de las respectivas comisiones que participaron en la discusión de los proyectos, así como sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos. Lo anterior con el ánimo de hacer imperativo a las mesas directivas conformar dichas comisiones por miembros de las mismas, debido a que el grado de conocimiento y estudio de quienes se enlistan en el artículo, garantiza un mejor texto conciliado. || Además se propone adicionar un inciso al artículo a través del cual se garantice la representación de las bancadas en tales comisiones cuando la Mesa Directiva designe a sus miembros.” (Gaceta del Congreso 640 de 2004)

97 Ley 974 de 2005, artículo 18. El artículo 263 de la Ley 5^a de 1992 quedará así: ‘Artículo 263. Compromiso y responsabilidad. Los miembros de las Cámaras Legislativas representan al pueblo, y deberán actuar en bancadas, consultando la justicia y el bien común, y de conformidad con lo dispuesto en los estatutos de su partido o movimiento político o ciudadano. || Son responsables políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.’

98 Al respecto, ver los artículos 1° y 2° del Texto del Proyecto de ley 066 de 2003, Senado, 075 de 2003, Cámara. aprobado por la Plenaria del Senado en segundo debate, (Expediente, segundo cuaderno de pruebas, folio 293 y 294)

99 Al respecto, ver los artículos 1° y 3° del Texto del Proyecto de ley 066 de 2003, Senado, 075 de 2003, Cámara. aprobado por la Plenaria del Senado en segundo debate, (Expediente, segundo cuaderno de pruebas, folio 293 y 294)

100 En la ponencia se justificó la introducción de esta norma en los siguientes términos: Artículo 37. (Nuevo). Con este artículo proponemos reafirmar el compromiso de los congresistas con sus respectivos partidos o movimientos políticos o ciudadanos, por lo cual sugerimos modificar el inciso 1° del artículo 263 de la Ley 5^a de 1992 en el cual se establece el compromiso y responsabilidad de los congresistas como representantes del pueblo del siguiente modo: ‘Artículo 263. Compromiso y responsabilidad. Los miembros de las Cámaras Legislativas representan al pueblo, y deberán actuar en bancadas, consultando la justicia y el bien común, y de conformidad con lo dispuesto en los estatutos de su partido o movimiento político o ciudadano”. (Gaceta del Congreso 640 de 2004)

101 Artículo 19. Las disposiciones de esta ley son aplicables en lo pertinente a las Bancadas que actúen en las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales y las Juntas Administradoras Locales. Parágrafo transitorio. Los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos tendrán de 90 días a partir de la vigencia de la presente ley, para adecuar sus estatutos al presente régimen de bancadas.

102 Texto aprobado por la Plenaria del Senado, en segundo debate, del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, artículo 1° ... Parágrafo transitorio.- Para racionalizar el trabajo del Congreso durante el período de transición que concluye el 19 de julio del año 2006, créanse los Grupos Congresuales integrados por un número de Senadores o Representantes que representen al menos el 4% de las curules de la respectiva Corporación. Dichos grupos deben constituirse en un plazo de noventa días después de que entre en vigencia la Ley y se extenderán hasta la conclusión del período de transición. ... (Expediente, segundo cuaderno de pruebas, f. 293) Originalmente el criterio de representación era del 5% de las curules.

103 Ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, Pliego de modificaciones, Artículo transitorio. (nuevo) Régimen de transición. Para racionalizar el trabajo del Congreso durante el período de transición que concluye el 19 de julio del año 2006, créanse los grupos congresuales, los cuales tendrán los mismos derechos y obligaciones establecidas para las bancadas; y los cuales serán integrados por un número de Senadores o Representantes que representen al menos el 5% de las curules de la respectiva Corporación, con observancia de las reglas establecidas por la presente ley. || Dichos grupos deben constituirse en un plazo de 90 días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, se extenderán hasta la conclusión del período de transición y deberán inscribirse ante la Mesa Directiva de la Respectiva Corporación una vez se conformen. (Gaceta del Congreso 640 de 2004)

104 Texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, Artículo 39.- ... || Parágrafo transitorio. ... || Parágrafo transitorio 1º. Régimen de transición. El Congreso de la República tendrá plazo para inscribir sus bancadas en los términos de la presente ley ante la Secretaría General de la respectiva corporación, hasta el 19 de julio de 2006. . ||

Parágrafo transitorio 2º. Los partidos, movimientos políticos o grupos de ciudadanos tendrán de 90 días a partir de la vigencia de la presente ley, para adecuar sus estatutos al presente régimen de bancadas.

105 Texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, Artículo 4º.- Estatutos ... Parágrafo transitorio. Los partidos, movimientos políticos o grupos de ciudadanos tendrán 90 días a partir de la vigencia de la presente ley, para adecuar sus estatutos al presente régimen de bancadas. (Gaceta del Congreso 277 de 2005)

106 Texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, Artículo 39.- ... || Parágrafo transitorio. ... || Parágrafo transitorio 1º. ... || Parágrafo transitorio 2º. Los partidos, movimientos políticos o grupos de ciudadanos tendrán de 90 días (sic) a partir de la vigencia de la presente ley, para adecuar sus estatutos al presente régimen de bancadas. (Gaceta del Congreso 277 de 2005)

107 Texto aprobado por la Comisión primera de la Cámara del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, artículo 39, parágrafo transitorio 1º. (Gaceta del Congreso 277 de 2005)

108 Texto aprobado por la Comisión primera de la Cámara del Proyecto de ley 66 de 2003, Senado, 75 de 2003, Cámara, artículo 39, parágrafo transitorio 2º. (Gaceta del Congreso 277 de 2005)

109 Texto conciliado definitivo del Proyecto de ley 066 de 2003, Senado, 075 de 2003, Cámara, Artículo 19º ... Parágrafo transitorio. Los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos tendrán de 90 días a partir de la vigencia de la presente ley, para adecuar sus estatutos al presente régimen de bancadas. (Expediente, segundo cuaderno de pruebas, folio 48)

110 Ley 974 de 2005 Artículo 20 transitorio, primer inciso: Para todos los efectos legales y presupuestales, autorícese por una sola vez para que los Representantes a la Cámara elegidos para el periodo legislativo 2002-2006, sí así lo deciden, puedan desafiliarse de los movimientos o partidos que los avalaron y se afilién a otros movimientos o partidos políticos.

111 Ley 974 de 2005 Artículo 20 transitorio, segundo y tercer inciso: El Consejo Nacional Electoral de oficio expedirá la resolución de reliquidación de las asignaciones que correspondan a los movimientos y partidos políticos de donde se desafilién los Representantes a la Cámara y sumará los recursos a la financiación de partidos, movimientos o grupo significativo de ciudadanos a los cuales estos se afilién. || El Consejo Nacional Electoral de oficio procederá a revisar, reliquidar y reasignar los recursos correspondientes a la financiación de partidos y campañas de conformidad con la afiliación de los Congresistas que a la fecha de sanción de la presente Ley se hayan desafiliado de los Movimientos o Partidos Políticos que los hubieran avalado en las elecciones generales de Congreso en 2002 y trasladará dichos recursos a los movimientos o partidos políticos a los cuales estos se hayan afiliado.

112 Ponencia para primer debate en Comisión Primera del Senado del Proyecto de ley 066 de 2003, Senado, 075 de 2003, Cámara, pliego de modificaciones, primer inciso, artículo 1º.- 'Los miembros de Senado y Cámara elegidos por un mismo partido, movimiento político o ciudadano constituyen una bancada en cada una de las cámaras. También constituyen bancadas los miembros del Congreso que hagan uso de la atribución especial y transitoria para crear nuevos Partidos o Movimientos Políticos incluida en el artículo 2º del Acto Legislativo 001 de 2003, desde el momento del reconocimiento de su personería jurídica por parte del Consejo Nacional Electoral, y los elegidos por Partidos o Movimientos que resuelvan fusionarse y crear uno nuevo de conformidad con la misma disposición y a partir del mismo reconocimiento. En aplicación de la prohibición constitucional de la doble militancia, los congresistas incurso en esa condición deberán expresar al Consejo Nacional Electoral a qué Partido o Movimiento representarán a partir de la vigencia de la presente ley y harán parte en consecuencia de la respectiva bancada. (...)'

113 Los artículos finales del texto del Proyecto de ley aprobado por la Comisión Primera de la Cámara, que contemplan las reglas de transición fueron los siguientes: 'CAPÍTULO III – Disposiciones finales – Artículo 39. Las disposiciones de esta ley son aplicables en lo pertinente a las Bancadas que actúen en las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales y las Juntas Administradoras Locales, sin consideración al número mínimo que para efectos de bancadas se establece para el Congreso. || Parágrafo transitorio. El régimen de bancadas se aplicará a los miembros de Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales y Juntas Administradoras Locales, para lo cual tendrán un término máximo de 90 días a partir de la vigencia de la presente ley con el fin de inscribir su bancada en la respectiva secretaría de

Ia Corporación Pública. || Parágrafo transitorio 1º. Régimen de transición. El Congreso de la República tendrá plazo para inscribir sus bancadas en los términos de la presente ley ante la Secretaría General de la respectiva corporación, hasta el 19 de julio de 2006. || Parágrafo transitorio 2º. Los partidos, movimientos políticos o grupos de ciudadanos tendrán de 90 días a partir de la vigencia de la presente ley, para adecuar sus estatutos al presente régimen de bancadas. || Artículo 40. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.' (Gaceta del Congreso 277 de 2005)

114 Ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de ley 066 de 2003, Senado, 075 de 2003, Cámara. Los ponentes propusieron a la Plenaria, de acuerdo con el pliego de modificaciones presentado, aprobar los artículos finales de la ley en los siguientes términos: "CAPÍTULO III -

Disposiciones finales – Artículo 39. Las disposiciones de esta ley son aplicables en lo pertinente a las Bancadas que actúen en las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales y las Juntas Administradoras Locales, sin consideración al número mínimo que para efectos de bancadas se establece para el Congreso. || Parágrafo transitorio 1º. El régimen de bancadas se aplicará a los miembros de Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales y Juntas Administradoras Locales, para lo cual tendrán un término máximo de 90 días a partir de la vigencia de la presente ley con el fin de inscribir su bancada en la respectiva secretaría de la Corporación Pública. || Parágrafo transitorio 2º. Régimen de transición. El Congreso de la República tendrá plazo para inscribir sus bancadas en los términos de la presente ley ante la Secretaría General de la respectiva corporación, hasta el 19 de julio de 2006. || Artículo 40. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias." (Gaceta del Congreso 277 de 2005)

115 Gaceta del Congreso 477 de 2005.

116 Continúa el debate así: "Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Zulema Jattin Corrales): Representante Varón ya hemos aprobado el bloque articulado con las proposiciones. || La Secretaría General informa (doctor Angelino Lizcano Rivera): Presidenta un errorcito que se nos fue, el artículo 2º se está suprimiendo pero ya había sido aprobado. || Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Zulema Jattin Corrales): ¿Quiere la Plenaria reabrir el artículo 2º? || La Secretaría General informa (doctor Angelino Lizcano Rivera): Así lo quiere la Plenaria. || Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Zulema Jattin Corrales): En consideración el artículo 2º, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada ¿quiere la Cámara suprimir el artículo 2º? || La Secretaría General informa (doctor Angelino Lizcano Rivera): El inciso 1º. || Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Zulema Jattin Corrales): ¿El inciso 1º del artículo 2º? || La Secretaría General informa (doctor Angelino Lizcano Rivera): Es aprobado el artículo 2º, con la supresión anunciada por el ponente. || Palabras del honorable Representante Germán Varón Cotrino, ponente del proyecto de ley de bancadas: Señora Presidenta, quedan las otras proposiciones que son tres, que recogen básicamente lo que expuse. || Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Zulema Jattin Corrales): En consideración las proposiciones radicadas, avaladas por el ponente, y los artículos nuevos que ha presentado el Representante Varón, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada ¿los aprueba la Plenaria? || La Secretaría General informa (doctor Angelino Lizcano Rivera): Aprobados, Presidenta. || Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Zulema Jattin Corrales): Vigencia del proyecto, señor Secretario sírvase leer la proposición de vigencia. || La Secretaría General informa (doctor Angelino Lizcano Rivera): La vigencia a partir del 19 de julio del 2006. Germán Varón, ponente. Puede someterla la vigencia, Presidenta. || Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Zulema Jattin Corrales): Esta en consideración la proposición de vigencia. || Palabras del honorable Representante Germán Varón Cotrino, ponente del proyecto de ley sobre bancadas: La proposición señora Presidenta, es para que empiece a regir esta reforma política a partir del 19 de julio del año 2006, excepto el transitorio. || Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Zulema Jattin Corrales): Se cierra la discusión de la proposición de vigencia ¿la aprueba la Cámara? || La Secretaría General informa (doctor Angelino Lizcano Rivera): Aprobada, Presidenta. || Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Zulema Jattin Corrales): Título del proyecto, señor Secretario. || La Secretaría General informa (doctor Angelino Lizcano Rivera): Proyecto de ley número 075 de 2003 Cámara, 066 de 203 Senado, por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al régimen de bancadas. || Está leído el título Presidenta. || Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Zulema Jattin Corrales): En consideración el título del proyecto, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada ¿lo aprueba la Plenaria de la Cámara? || La Secretaría General informa (doctor Angelino Lizcano Rivera): Ha sido aprobado Presidenta. || Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Zulema Jattin Corrales): ¿Quiere la Cámara que este proyecto sea ley de la República? || La Secretaría General informa (doctor Angelino Lizcano Rivera): Así lo quiere Presidenta." (Gaceta del Congreso 515 de 2005)

117 Corte Constitucional, sentencia C-312 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett; AV Jaime Araujo Rentería) La Corte resolvió declarar inexequibles varias expresiones del artículo 44 de la Ley 795 de 2003, mediante la cual se modifica el numeral 5º del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, pues consideró que "(...) que el texto final del artículo 44 de la Ley 795 de 2003 en cuanto incluyó la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía y la manera de calcularla en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito es una materia que por sí misma tiene autonomía y relevancia jurídica que no hacen indispensable su inclusión en las cláusulas que de suyo ha de contener el contrato de seguro que se recoge en la póliza correspondiente (...)"

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 09:38:54