



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación
Konrad Adenauer Stiftung

ΣM
La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE PARTICIPACIÓN
Comunidad de Madrid

Ley de Bancadas

MESA DE EXPERTOS

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

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

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

www.icpcolombia.org

La Ley de Bancadas es una de las reformas más importantes para el sistema político colombiano, pues buscó asegurar la coherencia de la actuación de los congresistas electos por un mismo partido dentro del Congreso de la República. Aunque la norma ha estado vigente desde 2006, son pocos los ejercicios de evaluación sobre su aplicación, la eficacia en términos de cohesión de las posiciones partidistas en el Congreso y su efecto sobre la dinámica legislativa. Teniendo en cuenta estas consideraciones, el Instituto de Ciencia Política - Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y el diario *El Espectador*, realizaron el pasado 29 de abril una Mesa de expertos sobre la Ley de bancadas.

En la discusión participaron voceros y representantes de los principales partidos políticos, entre los que se encuentran Juan Fernando Cristo y Cecilia López, por el partido Liberal; Jorge Enrique Vélez, por Cambio Radical; José Darío Salazar, del partido Conservador, y Wilson Arias, por el Polo Democrático Alternativo. A su vez, se contó con la presencia de destacados académicos y analistas como Humberto de la Calle, exministro del Interior; Mónica Pachón, directora de Congreso Visible, y Guillermo Perry, investigador asociado de Fedesarrollo. La moderación estuvo a cargo de Marcela Prieto Botero, directora Ejecutiva del ICP y Fidel Cano, director de *El Espectador*.

La disertación inició con la intervención de Marcela Prieto Botero, directora del ICP, que comenzó por abordar el entorno que dio origen a la Ley 974 de 2005 o Ley de Bancadas, explicando cómo esta ley buscó reglamentar los cambios constitucionales contenidos en la reforma política de 2003 referentes al legislativo y los partidos políticos (ver cuadro 1). A su vez, se refirió a los principales beneficios de la Ley de Bancadas, entre los que se encuentran:

- Fortalecer la función legislativa y el control político que debe ejercer el Congreso de la República.
- Mejorar y hacer más eficaz la actividad legislativa, a través de la racionalización y optimización de los procedimientos legislativos del Congreso y otras corporaciones públicas.
- Fortalecer los partidos o movimientos políticos mediante el establecimiento de bancadas y grupos congresuales.
- Permitir un mejor reconocimiento por parte de los ciudadanos del trabajo individual y colectivo de los miembros de un partido de acuerdo con programas y temas específicos.
- Racionalizar el trabajo normativo y de control político de las corporaciones públicas y mejorar el proceso deliberativo en las mismas, al priorizar el trabajo colectivo de sus miembros en torno a temáticas específicas.

— Cuadro 1. Reforma política del 2003

Funcionamiento interno de los partidos

Antes de la reforma	Después de la reforma
<ul style="list-style-type: none"> ♦ Presentación ilimitada de listas por partido y con más candidatos que cargos a proveer. ♦ Permanente transfuguismo de los miembros de las corporaciones. ♦ Nominación de candidatos a cargos públicos "a bolígrafo". 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Presentación de listas únicas por partido (cerradas o con voto preferente). ♦ Prohibición de la doble militancia por parte de los miembros de un partido. ♦ Democratización interna de los partidos. ♦ Actuación en bancadas de los representantes de un mismo partido ante una corporación pública. ♦ Mayor financiación de la política por parte del Estado.

Proceso electoral (para cargos de elección popular)

Antes de la reforma	Después de la reforma
<ul style="list-style-type: none"> ♦ Creación de partidos con personería jurídica a través de la recolección de firmas. ♦ Repartición de escaños a través de un sistema de residuos que premiaba la participación de fuerzas políticas pequeñas y con pocos votos. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Método de la cifra repartidora para otorgar escaños. Más curules para los partidos con mayor votación. ♦ La definición de umbrales para la repartición de escaños. ♦ Nuevas condiciones para otorgar personería jurídica a un partido o movimiento político.

Fuente: Acto legislativo 01 de 2003, Consejo Nacional Electoral (CNE). Disponible en www.cne.gov.co. Consultado el 30/04/2010.

Por otra parte, Prieto hizo algunas consideraciones críticas respecto a la aplicación de la Ley de Bancadas; la primera relacionada con la cultura política y la conciencia de partido, pues aunque existe un reglamento que regula el actuar de los partidos y movimientos políticos, dichas reglas no se cumplen. La segunda crítica tuvo que ver con los controles para la aplicación de la ley, pues pese a la autonomía de cada partido y movimiento político, la reglamentación no establece parámetros de control que verifiquen el auténtico cumplimiento del reglamento interno de los partidos y de la misma Ley de Bancadas.

La última consideración que hizo fue en relación con el transfuguismo, el cual se originó por la norma transitoria que autorizaba a los miembros de las corporaciones de elección popular, inscribirse por una sola vez en partidos diferentes a los que los habían avalado, sin incurrir en sanciones. Esta modificación a la normatividad produjo una serie de implicaciones que llevaron a la distorsión de la expresión jurídica de la representatividad política y, por ende, constituyen una desnaturalización del principio democrático.

Para finalizar, la directora del ICP se refirió a otros temas como los principales logros y desaciertos encontrados en la Ley de Bancadas; los cambios que se han identificado en la dinámica legislativa en términos de votación, presentación de proyectos y relación con las otras ramas del poder público; qué tan juiciosos han sido los partidos y movimientos políticos a la hora de aplicar la ley, y los retos que debe asumir el nuevo Congreso para que la Ley de Bancadas opere de manera efectiva.



El balance de los representantes de los partidos políticos

Juan Fernando Cristo y Cecilia López, senadores por el Partido Liberal, se refirieron a las dificultades que afronta la Ley de Bancadas, destacando tres necesidades específicas para su aplicación. En primer lugar, la urgencia de que los partidos tengan una ideología definida; en segundo lugar, que exista disciplina partidista, ya que la falta de ésta produce un incentivo para que los miembros del Congreso se distancien de las decisiones de la bancada, y por último, debe existir un mínimo grado de coherencia.

Con respecto a la dinámica del Congreso, la senadora López argumentó que es muy difícil que la ley funcione en un Congreso tan cooptado por el ejecutivo, que arma y desbarata quórum a su antojo, por lo que es necesaria

una mayor independencia del legislativo. El senador Cristo por su parte se declaró más optimista respecto al funcionamiento de las bancadas en el Congreso, pues cree que la reforma política de 2003 y la Ley de Bancadas han contribuido a organizar y blindar en alguna medida la política del país. No obstante expresó que es necesario tomar más medidas, pues en su opinión el problema real radica en el origen de los parlamentarios y la forma de elección del sistema. En este sentido, el senador consideró que es relevante pensar en temas como la financiación electoral, circunscripción nacional vs. circunscripción regional y el voto preferente, teniendo en cuenta que la circunscripción nacional con voto preferente, ha disparado los costos de la práctica política.

De otra parte, Wilson Arias, representante a la Cámara electo por el Polo Democrático en las pasadas elecciones legislativas, afirmó que el problema actual del órgano legislativo no tiene que ver con la forma en que las bancadas actúan al interior del Congreso, sino más bien con la dinámica electoral y la forma en que los partidos políticos se están involucrando en ella. A su juicio, los partidos se han visto afectados por una captura por parte de la mafia y sectores vinculados a la ilegalidad, todo lo cual dificulta el desarrollo programático de los partidos.

Al referirse a la Ley de Bancadas en particular, el representante señaló dos dificultades que según su criterio están involucradas en la normativa. La primera es la poca claridad con la que se encuentra definida la objeción de



conciencia, situación que puede servir como medio para faltar, sin justificación legítima, a la disciplina de partido que la Ley pretende reforzar. En segundo lugar, destacó la dificultad que representa el hecho de que la determinación de las escalas de faltas y sanciones se haya dejado en manos de los partidos, organizaciones que según el representante, pueden no estar muy interesadas en definir claramente los mecanismos de sanción para sus propios miembros.

A manera de conclusión, Wilson Arias afirmó que lo que se quiere es una disciplina partidista en función de los propósitos democráticos de la nación, opuesto a los bloques arrolladores dentro del Congreso, que aprovechándose de las mayorías, esquivan el debate democrático que debe caracterizar al legislativo.

A su turno, el senador José Darío Salazar, en representación del Partido Conservador Colombiano, empezó por afirmar que la Ley de Bancadas sí ha contribuido con el mejor funcionamiento del órgano legislativo. Señaló que hoy, el Congreso es mucho más organizado, las bancadas dirigen mejor los debates y la opinión por medio de los voceros y las directivas, permitiendo identificar hacia donde van los partidos en ciertos temas. Al hablar de la experiencia particular del Partido Conservador, Salazar se mostró complacido, pues a su juicio la organización ha sido bastante disciplinada y no ha tenido problemas con congresistas que actúen por fuera de lo definido por la bancada.

En cuanto a las dificultades de la ley, señaló que en la actualidad el trámite legislativo se surte principalmente en las comisiones. A juicio del congresista, esto es problemático

ya que las iniciativas que llegan a la plenaria son escasamente socializadas con todos los integrantes de la corporación, a tal punto que en plenaria se hacen "actos de fe" con los proyectos que llegan de las comisiones. Como solución a este inconveniente, el senador propuso que los recursos que se entregan a los legisladores para contratar sus unidades de trabajo legislativo (UTL), sean destinados en alguna proporción hacia los partidos, con el fin de que allí se pueda contratar asesoría de calidad que mantenga informados a todos los congresistas.

También destacó que hay problemas en cuanto a la determinación de las sanciones disciplinarias que se imponen en virtud de la ley. En particular resaltó que no se han definido las consecuencias que la expulsión del partido tiene para el derecho al voto del congresista. Hizo énfasis en que la calidad especial del congresista es ese derecho, por lo que no sería lógico que al ser expulsado del partido pudiese seguir ejerciéndolo desde otra organización. Finalmente, retomando el punto esbozado por el representante Arias, coincidió en que uno de los problemas más graves a los que se enfrenta el Congreso en la actualidad, es la cooptación de sus miembros por parte de sectores al margen de la ley. Consideró que es necesario adelantar un combate frontal contra ese flagelo, pues es la única forma de poder exigir que el Congreso actúe disciplinadamente, sin estar pensando en intereses particulares asociados a la ilegalidad.

Por su parte, el senador Juan Enrique Vélez de Cambio Radical, señaló cuatro temas que a su modo de ver han dificultado la implementación de la Ley de Bancadas: 1. el trasfuguismo; 2. el hecho de que la Ley 5 de 1992 no es totalmente armónica con la Ley de Bancadas; 3. la falta de claridad respecto a quién financia las campañas, pues el senador enfoca sus esfuerzos en trabajar por quienes lo financian y no por su partido, y 4. el caso particular de los congresistas de Cambio Radical que votaron a favor del referendo de la segunda reelección, en contra de lo decidido por la bancada, situación que, de no ser sancionada con la severidad suficiente por el Consejo de Estado, enviará una señal de debilidad respecto de la aplicación de la Ley de Bancadas. Finalmente, Vélez concluyó afirmando que si la actuación en el Congreso se diera por partido, se eliminaría la cooptación de congresistas individuales por parte de los intereses individuales e ilegales, pues sería imposible o muy difícil actuar por el beneficio personal de sus financiadores.

Para cerrar esta parte de la discusión, los congresistas invitados coincidieron mayoritariamente en afirmar que tanto la Reforma Política de 2003, como la Ley de Bancadas, frenaron el colapso del sistema político colombiano. Sin embargo, dejaron claro que queda mucho por hacer, más cuando se presentan nuevos fenómenos vinculados a la ilegalidad.



Mónica Pachón, directora de Congreso Visible, comenzó por referirse al actual contexto político del país y cómo éste ha sido uno de los impedimentos para que la Ley de Bancadas tenga una mayor efectividad. Destacó una iniciativa exitosa implementada en Brasil, donde en el mismo día de las elecciones al Congreso Nacional, se hace la primera vuelta presidencial, lo que permite que los partidos hagan un esfuerzo programático y nacional para rodear a su candidato. En el caso colombiano, el calendario electoral es totalmente atípico; las elecciones legislativas son anteriores a la elección del presidente, por tanto, la coordinación con los candidatos presidenciales sólo surge después de las elecciones legislativas.

Por su parte, el investigador adjunto de Desarrollo y exministro de Hacienda, Guillermo Perry, centró su intervención en propuestas relacionadas con la relación de dependencia existente entre el control político, la disciplina del partido y la calidad de la legislación, como modificar la asignación de recursos para las UTL, lo que generaría economías de escala y mejoraría las condiciones de creación y discusión de las leyes; la necesidad de tomar medidas para mejorar el funcionamiento del Congreso, como aquellas que tienen que ver con el aumento en el número de ponentes de los proyectos, que muchas veces no reflejan las posiciones de los partidos, y la

urgencia de contar con medidas de control más eficientes y eficaces en materia de financiación política, debido a que éste es un tema fundamental para el sistema político colombiano.

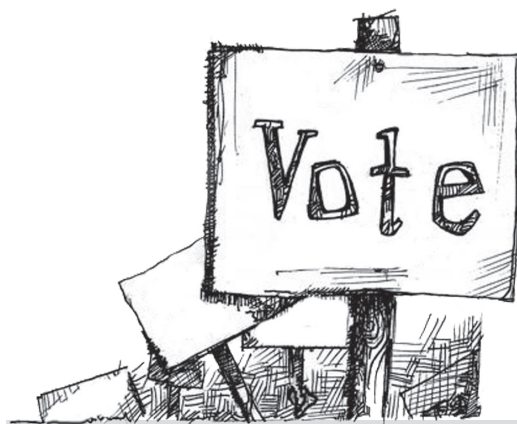
Finalmente el exministro del Interior, Humberto de la Calle, hizo varias reflexiones acerca de los principales elementos que deben ser objeto de discusión respecto a la Ley de Bancadas, entre los que se encuentran:

1. **Objeción de conciencia:** en este punto De la Calle resaltó positivamente el hecho de que la Corte Constitucional haya restringido la objeción a elementos de grandes disyuntivas morales y no a motivos sin relevancia.
2. **Voto preferente:** en su opinión, no cree que sea la mejor solución, puesto que una lista cerrada también puede ser peligrosa al dotar al director del partido, con la potestad para conformar la lista, quitándole al electorado la posibilidad de expresar sus preferencias a la hora de armar las listas, situación que puede llevar a lo que denominó una "partidocracia asfixiante". Frente a tal situación, propuso poner un umbral a la preferencia, ya que ésta muchas veces opera sin una proporción de votos significativa respecto a las del partido.

3. **Circunscripción nacional:** De la Calle afirmó que existen problemas de arquitectura constitucional que generan poca claridad en las competencias de las cámaras que componen el Congreso de la República, teniendo en cuenta que la Cámara tiene una representación regional, mientras el Senado mantiene una representación nacional.

4. **Financiación electoral:** en cuanto a los problemas de financiación, el exministro consideró que hay problemas endógenos que influyen en la aplicación de la Ley de Bancadas. Uno de ellos tiene que ver con la reposición de votos a título personal, lo que genera un incentivo a los individuos. Así mismo, identificó algunos problemas exógenos que tienen que ver, entre otros, con la financiación de las campañas por parte de la ilegalidad.

Para finalizar la discusión, los analistas invitados plantearon la necesidad de generar una responsabilidad efectiva de los partidos en cuanto al respeto y coherencia con las normas electorales. Del mismo modo, se manifestó que a menos que la Ley de Bancadas se complemente con una reforma integral al sistema electoral que empiece por una reforma al Código Electoral, que reestructure el marco legal que regula las campañas, refuerce el cumplimiento de la ley y ejerza control efectivo sobre el financiamiento de las campañas, siempre será insuficiente.



OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

• Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Johana Fandiño Casas
• Edición general Beatriz Torres • Redacción Christian Cadena • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriollegislativo@icpcolombia.org