



Instituto de Ciencia Política



Con el apoyo de la fundación
Konrad
Adenauer
Stiftung

Mesa de expertos Ley de bancadas



Foto Cortesía de EL TIEMPO

El 8 de Marzo se llevó a cabo una mesa de expertos organizada por el Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política y el proyecto Concejo Como Vamos de Casa Editorial Tiempo, Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá, en la que se debatió el Proyecto de Ley No. 75 de 2003 por medio del cual se reglamenta la actuación de bancadas en las Corporaciones Públicas. El evento contó con la participación de **Germán Vargas Lleras** (Senador de la República y autor del Proyecto de ley), **Juan Fernando Londoño** (Analista Político y asesor de la Organización de Estados Americanos en temas de promoción de de-

mocracia), **Tania Guzmán** (Directora de Concejo Como Vamos), **Antonio José Lizarazo** (Magistrado del Consejo Nacional Electoral), **Rafael Merchán** (Director Ejecutivo del Instituto de Ciencia Política), **Juan Manuel Ospina** (Secretario de Gobierno Distrital) y los concejales **Antonio Galán** (Partido Liberal), **Hipólito Moreno** (Coalición de partidos y movimientos Conservadores), **Álvaro Argote** (Polo Democrático Independiente), **Alfonso Prada** (Por la Bogotá que queremos), **Mario Suárez** (Cambio Radical) y **Samuel Arrieta** (Coalición de partidos y movimientos independientes).



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



Hoja de vida
del proyecto

- " **Nombre:** "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"
- " **Proyecto No:** 75 de 2003 de Cámara.
- " **Autores:** Germán Vargas Lleras, Efraín José Cepeda Saravia, Álvaro Araujo, Alonso Acosta Osio, Jorge Luis Caballero Caballero y Edgar Eulises Torres Murillo.
- " **Ponentes primer debate en Cámara:** Germán Varón Cotrino, Javier Ramiro Devia, Rosmery Martínez y Zamir Silva A.
- " **Estado actual:** Esta siendo discutido en su tercer debate en la Comisión Primera de la Cámara.
- " **Gaceta del Congreso:** 412 y 454 de 2003; 128, 311, 264 y 640 de 2004.

Fecha de publicación: Abril 29 de 2005



1 Racionalización y eficiencia de la actividad legislativa

El proyecto, que pretende regular el funcionamiento de las bancadas dentro de las corporaciones públicas, es una de las iniciativas que reglamentan la Reforma Política aprobada mediante el Acto Legislativo 01 de 2003. Éste permitirá que los congresistas que sean elegidos por un mismo partido o movimiento político, se agrupen o constituyan una bancada, siempre y cuando representen el 5% de las curules de la corporación. En opinión del Senador **Germán Vargas Lleras**, el cambio establecido en el umbral electoral por la Reforma Política¹, impulsará la creación de dichas bancadas en el Congreso. El nuevo umbral obligará a la inscripción de un número mucho menor de listas que, al ser elegidas, representarán una sola voz, haciendo más eficiente el trabajo de la corporación.

En este mismo sentido, los analistas participantes de la discusión coincidieron en afirmar que la nueva disposición contenida en la Reforma Política muy seguramente permitirá que sólo seis o siete partidos logren la votación necesaria para acceder a las curules del Congreso, lo que no sólo podría terminar con las tan mencionadas microempresas electorales sino

que también fortalecería la estructura interna de los partidos para una mayor racionalización de la actividad legislativa.

Germán Vargas Lleras expuso además los beneficios que tendrían los congresistas que se organicen mediante una bancada. Uno de éstos está relacionado con la asignación de tiempos de exposición en los debates de las plenarias que se hará en función a la cantidad de inte-

grantes que tenga el grupo. De esta manera una bancada que tenga un mayor número de representantes, naturalmente obtendrá mayor tiempo al momento de dar sus argumentos a favor o en contra de una iniciativa.

Por otro lado, el establecimiento de estos grupos de congresistas facilita y fortalece la iniciativa legislativa en el sentido que cada uno de ellos podrá escoger el ponente o ponentes de los proyectos de ley de su autoría. En este punto se presentaría un gran avance pues hoy en día son los presidentes de las Comisiones los que escogen los ponentes de los proyectos presentados, dificultando el trabajo durante los debates pues en variadas ocasiones los puntos de vista del congresista no concuerdan con el proyecto que le fue asignado. Esta situación ha llevado a que muchos proyectos hayan sido archivados por falta de apoyo político.

El Director del Instituto de Ciencia Política, **Rafael Merchán** aseguró que el proyecto está concebido bajo la óptica de mejorar la eficiencia. Si el Congreso efectivamente logra organizarse a través de bancadas, habría un alivio en cuanto a la hiperinflación que se presenta en materia de presentación de proyectos y, de otra parte, se acabarían las citaciones a funcionarios gubernamentales que la mayoría de congresistas hacen a título individual y que saturan los debates de la corporación. Así mismo se lograría que los congresistas se concentraran en los temas que le son más afines, ya que la responsabilidad frente a su bancada generaría mejor preparación de los temas por parte de éstos. Según **Germán Vargas Lleras** la eficiencia también se verá impulsada por el hecho que se privilegia el trámite de los proyectos de ley que sean de autoría de las bancadas. Con ésto se dan incentivos para que los partidos se organicen en torno a una sola idea

¹ El acto legislativo 01 de 2003 estableció que el Artículo 108 de la Constitución Política quedará así: El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Éstos podrán obtenerla con votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado.

y, por el otro lado, se castiga la presentación individual de proyectos.

Durante la mesa redonda se hizo gran énfasis en el efecto que podría tener este proyecto de ley sobre la gobernabilidad democrática. Si la iniciativa logra convertirse en ley, el gobierno no tendría que entenderse con microempresas electorales ni tendría que recurrir a la política del menú para lograr que sus iniciativas finalicen el curso en el legislativo. Adicionalmente le dará al ciudadano la oportunidad no sólo de identificarse con mayor facilidad con los planteamientos de una bancada, sino establecer las diferencias de acción y de ideologías que se presentan entre las mismas.

Finalizando, **Rafael Merchán** aseguró que uno de los efectos importantes que traería la reglamentación de un régimen de bancadas es la mayor transparencia del cabildeo. La importancia de esta actividad para cualquier democracia recae en la posibilidad de proponer soluciones a problemas sociales, políticos y económicos; fortalecer el poder de las organizaciones de la sociedad civil, y promover la participación democrática de los ciudadanos. No obstante, si hay un fraccionamiento alto de la política, como en el caso colombiano, el cabildeo es más proclive a transformarse en captura del Estado.



2 “La prioridad debe ser la organización de los partidos”

En opinión del analista **Juan Fernando Londoño**, antes de implementar un régimen de bancadas dentro de las corporaciones públicas, se necesita



fortalecer la estructura interna de los partidos políticos. Si no es así, sería muy difícil que estos grupos funcionaran como un verdadero bloque ideológico. Según **Londoño** uno de los principales obstáculos en materia de cohesión partidista es el régimen de financiación de campañas vigente actualmente en el país. Por esta razón propuso que el proyecto de financiación que se debate en el marco de la reforma al Código Electoral, no se desarrolle sobre la base de la reposición de votos, sino que incorpore los anticipos como mecanismo esencial de la financiación de los partidos y de las campañas. Los anticipos permitirían que todos los integrantes de un partido se agruparan alrededor de un objetivo político común, contrario a lo que sucede con la reposición por voto, que incentiva ampliamente la fragmentación. Sin embargo el Senador **Vargas Lleras** no estuvo de acuerdo con la idea de Londoño y aseguró que en este momento los recursos que posee el Estado son muy escasos como para realizar un pago anticipado a todos los candidatos. Además existiría el riesgo de que los partidos utilizaran este dinero para otros fines no relacionados con las campañas políticas.

De igual forma, **Juan Fernando Londoño** resaltó que dentro del tema de la financiación de la política y su relación con la cohesión de los partidos y las bancadas, es fundamental saber si los legisladores responden al ciudadano o a su financiador a la hora de votar los proyectos de ley. Éste es uno más de los factores que condicionan el óptimo funcionamiento de los grupos de congresistas que se pretenden regular con el proyecto de ley.

De esta manera, para caracterizar la relación entre el legislador y la emisión de su voto, **Londoño** se remitió al investigador Peter Siavelis quien asegura que en América Latina existen cuatro tipos de legisladores: el primero es el congresista leal a su partido político, formado y finan-

ciado por él mismo, que va escalando posiciones gracias a su organización y que a la hora de votar es muy disciplinado pues su carrera y futuro político dependen del partido. Un segundo tipo de legislador, es aquel que está al servicio del electorado y que trabaja en función de su nicho de votantes ya que fue financiado por el mismo. Al tercer tipo de legislador se le denomina el “delegado del grupo” pues es aquel que representa un grupo social específico, un sector o un gremio. Por último está el parlamentario que trabaja como empresario, es decir es el que no tiene lealtades mayores pues su financiación en la mayoría de casos corrió por su propia cuenta.

Según el mismo **Londoño**, en Colombia tenemos del segundo y tercer grupo de legisladores pues se comprueba que responden con su voto a los intereses de aquellos quienes financiaron sus campañas y que generalmente son los grupos con mayor poder económico. Ésta es una realidad que no puede negarse ni ocultarse y que se convierte en un fuerte obstáculo para la cohesión de los partidos y el funcionamiento de las bancadas en el Congreso.

3 Unidades técnicas legislativas

La conformación de unas Unidades Técnicas Legislativas (UTL) que respondan a las necesidades académicas y técnicas de los partidos, se convierte en un complemento esencial a la reglamentación de las bancadas. En concepto de **Juan Fernando Londoño**, es de suma importancia que se mejore la capacidad de estas unidades a través de la contratación de asesores idóneos que respondan al número de congresistas que integran la bancada. La conformación de UTL para los partidos no significa el desmonte de las mismas para cada uno de los congresistas. Éstas seguirían dándole soporte técnico al respectivo Senador o Representante a la Cámara.

Sin embargo, el Senador **Germán Vargas Lleras** señaló que el tema referente a las UTL se viene tramitando en el Congreso mediante la Reforma a la ley 5 de 1992, o estatuto interno del Congreso, por lo que adicionarla al régi-



men de bancadas no tendría ningún propósito. Adicionalmente, el Senador dijo que el Congreso ha avanzado en este tema con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que ha desarrollado un Plan de Modernización Legislativa “permitiendo a la corporación comenzar un proceso de transformación integral y continuo que la convierta en

una institución moderna y con capacidad para ser el centro de la toma de decisiones en la democracia colombiana”². El Senador adicionó que bajo este mecanismo se han entregado más de 250 estudios de temas legislativos elaborados por expertos nacionales e internacionales.

4 Inconsistencias del proyecto

Para **Rafael Merchán** aún existen dos temas que el proyecto no ha resuelto con coherencia. El primero tiene que ver con el establecimiento de bancadas unipersonales, lo cual claramente va en desmedro del propósito de la iniciativa que es la unificación de los congresistas. Bajo este contexto, es necesario que se aclare este tipo de figura.

Por otro lado, el texto que salió del segundo debate en la plenaria del Senado, incluye el derecho que tiene el miembro de una bancada de interponer una objeción de conciencia para no acatar una decisión mayoritaria por fidelidad a unos de orden religioso, moral, político, filosófico, científico, ecológico, artístico o similares, reconocidos en los estatutos del partido o movimiento político del cual hace parte. Apoyándose en este artículo los partidos podrían incluir en sus estatutos un gran número de temas sobre los cuales

² http://www.camararep.gov.co/web/mod.php?mod=userpage&menu=3301&page_id=105



no se votaría en bancada, abriendo un boquete de tal tamaño que haga de la materia un cuerpo de normas ineficaces y sin capacidad real para disciplinar las colectividades políticas.



5 ¿Qué pasa con las otras corporaciones públicas?

El acto legislativo 01 de 2003 que estableció la Reforma Política y que está en vigencia desde ese mismo año, estableció que las Corporaciones Públicas deben regular su funcionamiento mediante el régimen de bancadas. Pero, según el Senador **Germán Vargas Lleras**, las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales no se han dado a la tarea de reformar sus estructuras internas. Por ende afirmó que es necesario que el Congreso, mediante la ley de bancadas, induzca a las mismas a reformar sus reglamentos internos para lograr que los diputados, concejales y ediles también se organicen en este tipo de grupos. Por ahora, el proyecto que se tramita en la Comisión I de la Cámara representa sólo un marco de referencia para las corporaciones públicas de orden local. El proyecto debe incluir las particularidades que deben tenerse en cuenta a la hora de organizar estas corporaciones democráticas.



6 Bancadas en América Latina

En opinión de **Juan Fernando Londoño**, Colombia tiene uno de los Congresos más responsables de América Latina, ya que el legislativo ha sido consecuente con las necesidades del país, y cada vez que un gobierno ha necesitado recursos mediante reformas tributarias u otras leyes, se ha mantenido el compromiso de tramitarlas, lo que demuestra que las bancadas no son esen-



cialmente necesarias. Sin embargo el senador **Germán Vargas Lleras**, dijo que aunque el Congreso ha sido muy responsable, hay que mirar la forma como estas leyes han sido aprobadas, muchas veces mediante la compra de votos y la política del menudeo. Precisamente estas deplorables actuaciones son las que se quieren acabar a través de la aprobación de la ley de bancadas.

Así mismo, **Londoño** aseguró que en países como Estados Unidos, Uruguay, Argentina y Chile, donde existe el régimen de bancadas, la discusión actual se centra en cómo mejorar el sistema para que el ciudadano sea capaz de diferenciar con facilidad la forma como votan los Congresistas. Es decir, se busca que las bancadas se vuelvan más visibles para fortalecer la responsabilidad política de sus representantes frente a los electores. De esta manera se pueden encontrar entonces dos tendencias en la región, la de los partidos que están tratando de flexibilizar sus reglamentos internos, y la de los partidos desorganizados, como es el caso de Brasil y Colombia³, que tramitan reformas para lograr la cohesión.



7 Trámite

El senador **Germán Vargas Lleras** autor del proyecto hizo un llamado de atención a la Comisión Primera de la Cámara para que la iniciativa sea debatida lo más pronto posible y logre ser evacuada en este primer periodo de sesiones del año 2005. De igual forma el Senador aseguró que el coordinador de ponentes para la Cámara, el repre-

³ Según Juan Fernando Londoño, en Brasil y Colombia entre el 25% y 40% de los Congresistas cambian de partido durante la legislatura.

sentante **Germán Varón Cotrino**, había manifestado la intención de que éste fuera el primer proyecto que se debatiera en la Comisión Primera. De esta forma sería muy probable que el proyecto termine su trámite y empiece a tener vigencia a partir de Junio de 2005.

Ya varios congresistas han manifestado su preocupación ante un cambio de reglas de juego a mitad de camino, lo que les traería grandes costos en materia política. Como es bien sabido, muchos de los parlamentarios actuales fueron elegidos a título personal, y la decisión de adherirse a una u otra bancada podría significar la pérdida de su voz en las votaciones de los proyectos.



Mesa de expertos

Como una de las actividades del Observatorio Legislativo, las mesas de expertos buscan ser un punto de encuentro entre tomadores de decisiones públicas, medios de comunicación y especialistas, donde se discuta a fondo el contenido de importantes iniciativas que hacen trámite en el Congreso. En este boletín analítico se presentan los principales aspectos discutidos en la mesa y se llama la atención de la opinión pública interesada sobre los puntos más sensibles de la iniciativa.



Para mayor información consulte en:

- **Observatorio Legislativo.** Boletín No. 20 – Evolución del Proyecto de Ley De Bancadas. Instituto de Ciencia Política. Septiembre de 2004. <http://www.icpcolombia.org/contenido.aspx?Secc=19>
- **Observatorio Legislativo.** Boletín No. 26 ¿Qué ha pasado con la reglamentación de la reforma política? Noviembre de 2004. <http://www.icpcolombia.org/contenido.aspx?Secc=19>
- Cuadro detallado de las principales diferencias entre el texto aprobado en primer y segundo debate del proyecto de ley de Bancadas. www.icpcolombia.org/documentos/cuadrobancadas.doc
- Textos del proyecto de ley de bancadas. <http://www.icpcolombia.org/contenido.aspx?Secc=59>

Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

- Dirección General del Proyecto Rafael Merchán Álvarez • Coordinadora General del Proyecto Juliana Bejarano
- Asistente de Investigación Felipe Duque • Diseño y Diagramación Orlando González Martínez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Carrera 11 no. 86-32 Of. 502 Bogotá, Colombia.

Tel: (571) 2183858 - 218 3831, Fax: 218 3621. Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org

