

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN GOBIERNO GOVERNABILIDAD Y DEMOCRACIA

**LA LEY DE BANCADAS Y EL TRÁMITE LEGISLATIVO EN EL CONGRESO DE  
COLOMBIA**

**Impacto sobre la gobernabilidad democrática. Período 2003-2011**

Investigadora

Mery Ruth Cruz Feo

**RESUMEN**

La democracia constituye la piedra angular de una nación, razón por la cual los gobiernos y los Estados deben velar por la promoción de valores implícitos a ella, así como por el fortalecimiento de la misma. Uno de los mecanismos que las sociedades han desarrollado en el proceso de consolidación de regímenes democráticos ha sido el surgimiento de partidos políticos, cuyo sistema ha sido organizado históricamente por las normas establecidas por el Estado. Estos partidos, que representan tanto al pueblo como a la dirigencia política, deben someterse a la normatividad establecida para su funcionamiento.

En Colombia, los Partidos Políticos tienen una estructura legal y orgánica que busca promover la gobernabilidad tanto interna, como a nivel de organismos colegiados en los diferentes niveles de la administración pública nacional, así como el debate de diferentes ideas entorno a las cuales se conforman los diferentes programas de gobiernos.

El presente artículo analiza los avances, la efectividad y el impacto del sistema de partidos políticos en Colombia en el marco de la ley de bancadas sobre la gobernabilidad democrática en el país con el fin de responder ¿Cuál ha sido el impacto de la Ley de Bancadas sobre la gobernabilidad en relación con el Congreso de la República? Para tales efectos se esboza una breve historia de la reforma constitucional de 2003 en la que se da

el primer paso para la transformación de los partidos políticos, se establecen reglas y se da coherencia a su representatividad con carácter estructurado, de igual forma se realiza un análisis cuantitativo de la normatividad expedida con el fin de determinar la aplicación normativa en el bienestar común ya que éste constituye el eje fundamental de la gobernabilidad.

Asimismo, se expondrá el modo en que el Congreso de la República, como el poder Legislativo hacedor de leyes, busca el bien general de la Nación, con leyes nacionales u orgánicas que benefician al país-como son el presupuesto o los planes de desarrollo, ley de víctimas, restitución de tierras. Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones basadas en el análisis presentado en dos sentidos. El primero aborda las características ontológicas de las leyes y el segundo el impacto de la ley de bancadas sobre el trámite legislativo.

**Palabras clave:** Ley de bancadas, gobernabilidad, partidos políticos, normatividad, democracia LEY DE VICTIMAS.

## Introducción

En el año 1991, en Colombia, se presentó una proliferación de partidos y movimientos políticos como resultado de la flexibilización de las normas relacionadas con la participación política que ahora definían condiciones más sencillas para su creación y su actividad proselitista y electoral. Para las elecciones legislativas de 1994, las primeras de su tipo desde la nueva Constitución, obtuvieron representación en el Congreso de la República diecisiete partidos y movimientos, y una coalición.

Debido a lo anterior, en el año 2003 se hace una reforma a la Constitución en la cual se determinan diferentes mecanismos de democracia interna en los partidos políticos, así como otras disposiciones en relación a las reglas de juego para la participación de los miembros de los partidos al interior de éstos y de su participación en las diferentes instituciones en representación del partido o movimiento al que estén suscritos.

Para efectos de éste trabajo, se puede afirmar que se organiza nuevamente la actividad parlamentaria frente a lo planteado en la Constitución de 1991, así para este año se crea la llamada ley de bancadas. Roll (2005) afirma frente a esta reforma constitucional, que su aprobación genera cambios importantes para el sistema de partidos.

La ley de bancadas, a partir de su promulgación, generó polémica en diferentes terrenos respecto a la aplicación de los procedimientos planteados en sus objetivos; entre ellos el fortalecimiento de los partidos, la extensión de funciones de control político y la creación de mecanismos que regulen la acción legislativa con un aumento en los niveles de democracia, transparencia y participación ciudadana y donde se comprometen a la defensa de unos propósitos comunes.

Este trabajo busca identificar el impacto que ha tenido la Ley de Bancadas respecto a la producción legislativa en materia de partidos políticos y su funcionamiento en el Congreso de la República. Para tal fin, se realiza un repaso de la normatividad en materia de partidos políticos desde 2003, año en que se dio el Acto Legislativo 01, y bajo un análisis cualitativo y cuantitativo del funcionamiento del Congreso de la República, que permita demostrar que la mencionada normatividad cumple con los objetivos que se propuso acerca

del fortalecimiento de los partidos, la democracia al interior de los mismos, la mejora en las relaciones entre los partidos en las corporaciones colegiadas y el gobierno y, por tanto, el fortalecimiento de la gobernabilidad en el Estado así como el propósito fundamental de la búsqueda del bien general de la nación colombiana.

Así mismo se expresa como hipótesis que la Ley de Bancadas, así como buena parte de la normatividad en materia de partidos políticos y actividad legislativa (Ley 5ª, estatutos de partidos políticos, etc), resulta estando, en determinados casos, al servicio de los intereses del gobierno de turno.

El propósito de esta investigación es contribuir a la reflexión sobre el tema de la cultura democrática y de la gobernabilidad en relación con las bancadas en Colombia a partir del año 2003, para lo cual es necesario identificar en la práctica legislativa los procesos de participación en bancada de los partidos políticos colombianos que definan su aplicación, legalidad, transparencia, responsabilidad, eficiencia y eficacia en el proceso de racionalización del trabajo normativo teniendo en cuenta las necesidades colectivas en torno a temáticas específicas.

## I. LA LEY DE BANCADAS UNA INSTITUCIÓN DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA

Los partidos políticos en Colombia han sido parte fundamental de la historia del país; a través de los partidos políticos las comunidades y los individuos se expresan, alientan, defienden, promueven y debaten ideas con el fin de proyectar programas de gobierno. Las colectividades están representadas por unos líderes elegidos abiertamente, es decir con voto popular, y éstos personifican la voluntad popular del constituyente primario.

Entiéndase la democracia como una forma de gobierno caracterizada por la participación e interacción entre el Estado y los actores no estatales en las decisiones públicas y privadas.

Ahora bien, la gobernabilidad es “un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental.”, y la democracia es “un conjunto de reglas fundamentales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones” (Camou, Antonio, 1995). Esto permite sintetizar que, la gobernabilidad es un grado de gobierno que depende de las demandas sociales y de la respuesta gubernamental a esas demandas; y por otro lado, que la democracia es una forma de gobierno que hace referencia a la toma de decisiones frente a las mismas demandas sociales.

Respecto a la gobernabilidad, Antonio Camou (2000) identifica tres componentes que son primordiales en el ejercicio del poder político para no caer en la ingobernabilidad. Dichos componentes son la eficacia, la legitimidad y la estabilidad; y su relación con la gobernabilidad es:

a) Gobernabilidad y Eficacia: “Razón de Estado”.

Es la capacidad que tiene de alcanzar objetivos al menor costo posible.

Una mayor aceptación social de una decisión política, mayor grado de gobernabilidad existirá.

b) Gobernabilidad y Legitimidad: “Buen Gobierno”.

Alcanzar un Estado justo y establecer la mejor forma de gobierno.  
Ejercicio de poder.

c) Gobernabilidad y Estabilidad:

El sistema es más gobernable si tiene mayor capacidad de adaptación y flexibilidad frente a cambios de su entorno nacional e internacional, político, social y económico. (Camou, 1995).

Para el presente trabajo se tendrá en cuenta, la distinción que hace Antonio Camou en el mismo concepto de gobernabilidad respecto a unos parámetros intrínsecos y extrínsecos de evaluación de la capacidad de gobierno de un determinado Estado; las cuáles determina como las “Tensiones internas de la gobernabilidad democrática” y las “limitaciones externas de la gobernabilidad democrática”; establece que:

a) Tensiones internas de la gobernabilidad democrática:

Es el exceso de demandas, respuestas ineficaces del gobierno.

Posible solución: Alcanzar un equilibrio entre el incremento de la participación ciudadana y la eficiencia en la toma de decisiones.

b) Las limitaciones externas de la gobernabilidad democrática:

Se da cuando la democracia tiene dificultades para integrar los diferentes centros de interés de poder de una sociedad. (Camou, 1995).

Teniendo en cuenta el lenguaje científico de los economistas, y a manera de analogía, se puede hablar de una “Gobernabilidad Potencial o Ideal” que equivale al “PIB potencial” de los economistas. Es decir que esta clase de gobernabilidad puede servir como “marco de referencia para establecer criterios de evaluación de la acción gubernamental en términos políticos agregados, que posibilitará a identificar “déficits” o “fugas” de racionalidad en la acción gubernamental” (Camou, 2000).

En el caso concreto a estudiar, se deberá utilizar el nivel de gobernabilidad subnacional, toda vez que, aun cuando el Congreso de la República es, orgánicamente un ente de nivel nacional, para efectos de esta investigación será revisado como una institución de organización compleja, ya que el nivel nacional en términos de Camou, estaría reservado para el gobierno nacional (Camou. pp, 23).

En este punto, el sistema de partidos políticos de Colombia pasa a tener un papel central. En Colombia, la preocupación por la organización política ha sido fundamental para el desarrollo de la democracia, los partidos políticos son los gestores, catalizadores y garantes de los intereses sociales, son los intermediarios entre la sociedad y el Estado.

Acorde con los procesos inherentes a la democracia, el sistema político colombiano vio la necesidad de implementar la interacción de los partidos políticos, por ello a partir del año 2005 se presenta la Ley de Bancadas que surge como herramienta útil para el logro de propósitos puramente democráticos como son la participación, el bienestar de la comunidad, la implementación de métodos y normas propias para las necesidades colectivas. Justamente, con el Acto Legislativo 01 del año 2003 se da el primer paso para el trabajo organizado de los partidos políticos.

#### **a) La Ley de Bancadas, un instrumento mediador entre el Estado y el pueblo**

La Ley de Bancadas, promueve el trabajo conjunto de los partidos políticos, su operatividad, manejo y el buen ejercicio del gobierno democrático en cuanto a la productividad normativa; es la respuesta gubernamental a las demandas sociales en torno a la gobernabilidad y democracia en las que radican la soberanía popular y las manifestaciones concretas del ejercicio gubernamental eficiente con vocación de servicio ciudadano, se trata entonces de que la gobernabilidad y democracia se reflejan en gobiernos democráticos responsables, efectivos y eficaces.

La autonomía de las agrupaciones políticas a través del reconocimiento de su libertad organizativa cumpliendo con los procesos de constitucionalidad; surgida como respuesta a la crisis de representatividad generada por diferentes fenómenos además de la estructura de los partidos y movimientos políticos, motivan al Congreso a reformar la

Constitución mediante el Acto Legislativo 01 de 2003 para fortalecer el sistema político bajo estructuras democráticas.

La reforma constitucional reestructura los partidos políticos para el fortalecimiento del sistema político nacional, dando también paso a la creación de la Ley de Bancadas; refiriéndose a la organización, a la creación de listas únicas, umbrales mínimos de participación en lo que se denomina régimen de bancada, el cuociente, la cifra repartidora, e impidiendo la doble militancia en los partidos políticos.

Ahora bien, los partidos políticos son las “formas de socialización que fundadas en un reclutamiento formalmente libre, buscan dar poder a sus dirigentes dentro de una asociación...” (Weber (1997), En tal sentido, se fundamenta especialmente la democracia, ya que es la colectividad quien deposita en sus representantes políticos las expectativas frente a las necesidades inmediatas de la comunidad; estas organizaciones requieren por lo menos de un consenso sustancial para lograr una mayor estabilidad en los procedimientos políticos.

En Colombia, los partidos políticos se rigen por sus reglamentos internos, es decir por sus estatutos, de acuerdo con la Ley 130 de 1994 en su artículo 7 ” La organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos se regirá por lo establecido en sus propios estatutos”, y es con base en esta legislación que se da origen a la Ley 974 de 2005 ó Ley de Bancadas, la cuál determina el funcionamiento de esos partidos políticos en Corporaciones Públicas a través de las bancadas y hace referencia también en su artículo 4 a la obligatoriedad de los estatutos.

El objetivo del Congreso, al crear la Ley de Bancadas fue acabar con grupos que tenían como finalidad un lucro económico por la reposición de votos que atomizaban el ejercicio de la política, se concurrió en una difusión de representantes sociales, de tal magnitud, que era muy difícil identificar con claridad los postulados y las ideas, las cuales pasaron a un segundo plano.



<b>MECANISMOS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS</b>	Porcentaje mínimo de votos para obtener y/o mantener la personería jurídica.
	Prohibición de la doble militancia: No se puede pertenecer a un partido de carácter nacional y a otro regional. No se puede participar en dos consultas internas.
	Realización de consultas internas para elegir candidatos.
	Normas sobre financiación de partidos y campañas. Aumento de recursos y sanciones por violación de topes.
<b>MECANISMOS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DEL LEGISLATIVO</b>	Ley de Bancadas (Ley 974 de 2005)
	Prohibición de hacer las votaciones en periodos diferentes a los anunciados.
	Creación de comisiones de conciliación.
<b>OTROS ELEMENTOS</b>	Sobre las autoridades electorales.
	Voto electrónico.
	Valoración del voto en blanco.
	Carácter institucional de autoridades electas y prohibición de cualquier autoridad para ser elegida a más de un cargo público si los periodos coinciden en el tiempo.

(Clavijo, 2009)

Por otro lado, según la Mesa de Expertos del Instituto de Ciencia Política en un análisis realizado en abril de 2010, la Ley de Bancadas buscaba también “fortalecer la función legislativa y el control político que debe ejercer el Congreso de la Republica”, “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” (ICP. 2010).

El Acto Legislativo 01 de 2003 estableció de nuevo unos topes para el ejercicio de la política, con el que se rigen los partidos y las corporaciones públicas donde tienen asiento los representantes elegidos por el poder popular. Estos topes se encuentran en el artículo 12 del mismo Acto Legislativo y en el artículo 263 de la Constitución Política; hace referencia a que todos los procesos de elección popular a través de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos deben constar por listas de candidatos únicos, y de un número de integrantes menor o igual a las curules o cargos disponibles. También se refiere al umbral, que es el número mínimo de votos que se dan durante la votación; establece que para el Senado el umbral es de 2% respecto a los votos válidos, y para Cámara el umbral es de 50% del cuociente, entiéndase por cuociente como el total de votos válidos dividido por el número de curules a proveer. Y por último insta que la cifra repartidora se obtiene de ordenar de mayor a menor la totalidad de los votos que logran los partidos y movimientos políticos que superan el umbral, anteriormente ya establecido.

Para tener más claro estos conceptos la Registraduría Nacional del Estado Civil determina el umbral, el cuociente y la cifra repartidora como:

#### Umbral, cuociente y cifra repartidora

Para definir quién gana una curul en el Congreso, se aplican varios conceptos o fórmulas: el umbral, el cuociente y la cifra repartidora.

El umbral es el número mínimo de votos que por ley requiere conseguir un partido o movimiento político durante la jornada electoral para tener un lugar en el Senado o en la Cámara. Para los candidatos que aspiran a una curul en el Senado, el umbral es equivalente al 2% de los votos válidos (son los votos obtenidos por todos los candidatos más los votos en blanco).

En el caso de los candidatos que aspiran a obtener un renglón en la Cámara de Representantes, el umbral equivale al 50% del cociente, que es el total de los votos válidos dividido por el número de curules a proveer.

La cifra repartidora resulta de ordenar de mayor a menor el total de votos obtenidos sólo por los partidos o movimientos políticos que superaron el umbral.

Cada votación obtenida se divide por los números naturales correspondientes al número de curules a cubrir. De este resultado, la cifra menor es la que se denomina cifra repartidora. El total de votos obtenido por una lista se divide por la cifra repartidora y se obtiene el número de curules que le corresponden a cada partido o movimiento político.

Al cerrarse la jornada electoral, los jurados comienzan el conteo de mesa para saber cuántos votos obtuvo cada candidato y partido, según si la elección fue por voto preferente o no preferente. (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2010).

Para Losada Castro los efectos de la Reforma Política de 2003 sobre el sistema colombiano de partidos, así como sobre la estructura interna de los mismos son:

... unos positivos, otros negativos y otros ambiguos. Se etiquetan los indicios como positivos o negativos en la medida en que podría alegarse que, en alguna forma, contribuyen a fortalecer, o a debilitar, los partidos políticos; y se habla de “aparente” porque no ha transcurrido suficiente tiempo como para poder detectar con confianza esos efectos. Esta evaluación se hace ante todo con base en fenómenos observados en relación con las elecciones de Congreso de la República de 2006” (Castro, Losada 2006)

Evidentemente en el año 2006 aún no era viable la aceptación de la Ley de Bancadas ya que a lo largo de la historia del país, se le ha dado prelación a la figura individual y no a la colectiva que representan las bancadas de los partidos políticos y no existía conciencia por parte de los partidos políticos del verdadero objetivo de la ley con la cual se rescataría la identidad, coherencia y credibilidad de sus organizaciones.

Los principales objetivos se ciñen al fortalecimiento de los partidos, la modernización y racionalización del sistema electoral, la reestructuración del Congreso y la moralización política.

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"> <li>† Presentación ilimitada de listas por partido y con más candidatos que cargos a proveer.</li> <li>† Permanente transfuguismo de los miembros de las corporaciones.</li> <li>† Nominación de candidatos a cargos públicos "a bolígrafo".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>† Presentación de listas únicas por partido (cerradas o con voto preferente).</li> <li>† Prohibición de la doble militancia por parte de los miembros de un partido.</li> <li>† Democratización interna de los partidos.</li> <li>† Actuación en bancadas de los representantes de un mismo partido ante una corporación pública.</li> <li>† Mayor financiación de la política por parte del Estado.</li> </ul>
Proceso electoral (para cargos de elección popular)	
Antes de la reforma	Después de la reforma
<ul style="list-style-type: none"> <li>† Creación de partidos con personería jurídica a través de la recolección de firmas.</li> <li>† Repartición de escaños a través de un sistema de residuos que premiaba la participación de fuerzas políticas pequeñas y con pocos votos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>† Método de la cifra repartidora para otorgar escaños. Más curules para los partidos con mayor votación.</li> <li>† La definición de umbrales para la repartición de escaños.</li> <li>† Nuevas condiciones para otorgar personería jurídica a un partido o movimiento político.</li> </ul>

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

(Clavijo, 2009)

Conforme a la observación realizada por la mesa de expertos, convocada por el Instituto de Ciencia Política y por El Espectador, se realizó un profundo análisis respecto a la Ley de Bancadas, se contó con la presencia de diversas personalidades entre los que se cuentan a voceros y participantes de los principales partidos políticos; tales fueron: Por el partido liberal los Doctores Juan Fernando Cristo y Cecilia López, por el partido Cambio Radical el Doctor Jorge Enrique Vélez, por el partido Conservador el Doctor José Darío Salazar y por el partido Polo Democrático Alternativo el Doctor Wilson Arias; y por otro lado algunos académicos y analistas como el ex Ministro del Interior el Doctor Humberto de la Calle, la Directora de Congreso Visible la Doctora Mónica Pachón y el investigador Asociado a Fedesarrollo el Doctor Guillermo Perry.

Dentro de la observación y análisis realizado en esta mesa directiva se logran evidenciar las siguientes conclusiones:

a) Para los representantes del partido Liberal:

Los partidos deben constar con una ideología definida.

Debe existir una disciplina partidista, y un mínimo grado de coherencia.

Para el Doctor Cristo el problema del funcionamiento interno del Congreso radica en el origen de los parlamentarios y la forma de elección del sistema. Hay que reestructurar la Ley de Bancadas respecto a los temas de financiación electoral, circunscripción Nacional y Regional, voto preferente.

Para la Doctora López, es difícil alcanzar una real eficiencia de la Ley de Bancadas porque el problema radica en la dinámica que se maneja en el Congreso, ya que no existe una real independencia de los poderes públicos y es por ello que la rama Ejecutiva interfiere con frecuencia en el ejercicio de la rama Legislativa.

b) Para el representante del partido Polo Democrático Alternativo:

El problema radica en la dinámica electoral y la forma en que los partidos políticos se involucran en ella. Factores como la mafia y los sectores vinculados a la ilegalidad dificultan el desarrollo programático de los partidos.

Da unas propuestas respecto a los posibles impedimentos que existen para que la Ley de Bancadas sea eficaz; y son que falta claridad respecto a la objeción de conciencia y a que los mismos partidos políticos determinen la escala de faltas y sanciones dentro de su organización.

Plantea también una posible solución la cuál sería con una disciplina partidista y que el comportamiento de los partidos políticos sea en función a los propósitos democráticos de la Nación.

- b) Para el representante del partido Cambio Radical: Establece cuatro formas que imposibilitan la Ley de Bancadas, y son:
- 1) El trasfuguismo.
  - 2) No existe armonía en la Ley 5 de 1992 con la Ley 974 de 2005.
  - 3) Falta de claridad respecto a quién financia las campañas.
  - 4) Debilidad de aplicación de las sanciones que establece la Ley de Bancadas.

De la misma manera, comparte una posible solución, y es que; La actuación y decisión en el Congreso por parte de los partidos políticos sea unánime y no individual, para evitar la influencia a los congresistas individuales.

- c) La directora de Congreso Visible, hace referencia a los periodos de elección y a través de un ejercicio de Derecho Comparado, toma como referencia el sistema electoral de Brasil y lo comparara con el Colombiano, argumentando que las elecciones presidenciales y legislativas en el país tendrían más eficacia si fuesen simultáneas, y no como lo son actualmente, primero las elecciones legislativas y después las elecciones presidenciales.
- d) El investigador de Fedesarrollo, propone un mayor control político, disciplina del partido, calidad de la legislación, recursos para las UTL, medidas para mejorar el funcionamiento del Congreso y medios de control eficaces y eficientes en materia de financiación política.
- e) Para el representante del partido Conservador, la Ley de Bancadas permitió un mejor funcionamiento en la rama legislativa, aportó beneficios en un trabajo organizado por parte del Congreso, mejor dirección en los debates y consideración de diversas opiniones por medio de voceros y directivas.

Argumenta que las dificultades de la Ley se centran en el trámite legislativo, ya que la mayoría de este se desarrolla en las comisiones y no en Sala Plena para la socialización general. Y también la falta de determinación de las sanciones disciplinarias.

La solución planteada por el Doctor Salazar; es que con los recursos entregados a los legisladores para conformar su grupo de trabajo (UTL) sea una parte destinada a los partidos políticos y de esta manera contratar asesoría de calidad para mantener actualizados e informados a todos los Congresistas respecto de las decisiones.

- f) Para el ex Ministro de Interior; la objeción de conciencia únicamente debe ser utilizada a elementos de grandes disyuntivas sociales. Respecto al voto preferente argumenta que debe ser manejado con cautela porque puede generar lo que él llama una “partidocracia asfixiante” y por esta razón propone un umbral a la preferencia teniendo en cuenta una proporción de votos significativos respecto a los del partido. Habla también de la Circunscripción Nacional, respecto a la competencia de cada Cámara, aclarando que la Cámara de Representantes es a nivel regional y el Senado es a nivel nacional; y por último se refirió a la financiación electoral determinando que existen problemas endógenos respecto al reposición de votos a título personal y problemas exógenos como la financiación de las campañas por la ilegalidad.

De esta manera, la mesa directiva como conclusión general asegura que la Reforma del 2003 y la Ley de 974 del 2005 frenaron el colapso del Sistema Político Colombiano; y que actualmente existe una necesidad de generar una responsabilidad efectiva de los partidos en cuánto al respeto y coherencia con las normas electorales. (Mesa de expertos: Ley de Bancadas. Abril de 2010. Boletín N° 161)

Seguido a esto, bajo el título de «Reforma Política», se abrió la puerta a una serie de cambios dentro de los que se destaca la obligación de los congresistas de actuar ceñidos a

las decisiones de las colectividades a las que se hayan suscritos y no hacerlo de manera individual como venía sucediendo, con el objetivo de fortalecer el sistema de partidos en Colombia y mejorar algunas de las condiciones bajo las cuales los ciudadanos y ciudadanas eligen a sus representantes. Se suman a la Reforma la entrada en vigencia de la Ley 974 de 2005, que reglamenta la actuación en bancadas para los miembros de las Corporaciones Públicas, el Acto Legislativo 01 de 2007, que profundiza y extiende las funciones de control político a los cuerpos legislativos del nivel municipal y departamental, así como el Acto Legislativo 01 de 2009, que busca entre otras cosas:

Modificaciones en temas de sanciones a congresistas vinculados con grupos al margen de la ley y a partidos y movimientos políticos que avalen campañas de candidatos con estas características, la financiación de campañas políticas, el voto nominal o público, las coaliciones interpartidistas, el cambio de partido, el umbral electoral para obtener personería jurídica, las suplencias o reemplazos parlamentarios, las funciones del Consejo Nacional Electoral, la doble militancia y el voto en blanco. (Acto Legislativo 01 de 2009).

Estas normas procuran la implementación de mecanismos y procedimientos para la participación en política y pretenden un mejor desempeño de las instituciones del país.

Frente al tema, el Consejo Nacional Electoral (2007) ha expresado que la actuación en bancadas constituye uno de los fundamentos del funcionamiento de los partidos políticos al ayudar a su fortalecimiento mediante el rescate de la identidad, coherencia y credibilidad de estas instituciones. De tal suerte que la Ley de Bancadas constituye una valiosa herramienta legal para el funcionamiento institucional en pro del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el país.

Cabe destacar que el sistema de bancadas permite asegurar a la ciudadanía el cumplimiento y la implementación de normas que determinen el beneficio común de la ciudadanía. La participación de los congresistas en la toma de decisiones y su intervención en los debates de proyectos, se ha reflejado en la dinámica legislativa. Lo anterior se puede observar en las iniciativas de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras; las cuales constituyen un ejemplo claro de la eficacia a través de la racionalización y efectividad de los procesos legislativos del congreso según se explicará a lo largo de este documento.



En síntesis, la Ley de Bancadas muestra dos etapas históricas diferentes: la primera, en donde se garantiza la autonomía de las agrupaciones políticas gracias al reconocimiento de su personería jurídica, análisis expuesto en sentencia C-089/94, la cual dice:

El reconocimiento de la personería jurídica supone poner en movimiento una específica actuación pública y hacerlo encierra un momento de libertad de organización por parte de la formación que aspira a obtener dicho reconocimiento. La personería jurídica no es un elemento constitutivo del partido o movimiento cuya existencia es, por el contrario, presupuesto indispensable para discernirla. La solicitud presentada por las directivas, requisito que se encuentra en la ley, tiene relación con el procedimiento constitucional dirigido a reconocer personería jurídica a los partidos y movimientos, el cual no se inicia de oficio sino a petición de parte. (Sentencia C-089/94, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

La segunda etapa, la cual surge como respuesta a la crisis de representatividad que genera fenómenos como el personalismo en la política y la actuación de grupos armados y el crimen organizado. Tal como lo menciona la Corte Constitucional en Sentencia C-490 de 2011:

El debilitamiento de la estructura de partidos motivó al Congreso a modificar la Constitución mediante el Acto Legislativo 1 de 2003, con miras a fortalecer el sistema de partidos y movimientos políticos y, en especial, prever herramientas tanto para incentivar el uso de instrumentos democráticos en su interior, como para sancionar la indisciplina en relación con los programas de acción pública formulados por ellos. (Sentencia C-490/2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Los objetivos de esta reforma se centran en el fortalecimiento del sistema democrático, mediante la exigencia a partidos y grupos políticos a organizarse de modo armónico, a establecer ciertas condiciones para la creación de partidos y movimientos políticos, así como la prohibición de la doble militancia, entre otros; de esta forma se asignarían las curules para la participación y otorgamiento de personería jurídica y la racionalización de la actividad del Congreso de la República mediante el establecimiento de un régimen severo de bancadas con el fin de fortalecer la representatividad democrática.

De acuerdo con lo establecido por el PNUD y teniendo en cuenta que la gobernabilidad democrática pretende contribuir al pleno ejercicio de una democracia de ciudadanía, a través del fortalecimiento de instituciones democráticas a nivel nacional y local en procura de la consolidación de un sistema político independiente y efectivo, además de promover el respeto por los derechos humanos, la transparencia y la participación activa de la sociedad en los procesos públicos; puede decirse que las facultades que poseen las bancadas en la toma de decisiones es fundamental para el ejercicio de dicha gobernabilidad democrática como los veedores y los otros órganos de control de los partidos regulan el régimen de bancadas en tanto son los garantes del cumplimiento de los estatutos.

En conclusión, La participación de los partidos y movimientos políticos ha sido un paso importante en el ejercicio de una actividad política que avanza hacia la equidad de la participación. En la misma dirección, el Estado tiene como obligación seguir promoviendo la transparencia en la actividad política.

La Ley de Bancadas conforme al proceso legislativo en Colombia ha permitido que las actuaciones de los representantes políticos sean más eficaces y legítimas, cumpliendo así los objetivos a favor de los intereses de la ciudadanía. La producción legislativa debe mediar en colaboración mutua entre el gobierno y el Congreso, con el fin de trazar políticas públicas en función de solucionar los problemas estructurales del País.

#### **b) Práctica política y política de consenso en la producción legislativa**

Para construir un camino de legitimidad de las corporaciones públicas y de cada uno de sus miembros, la producción legislativa es un paso fundamental al considerarse como una de las mejores prácticas para facilitar el acompañamiento de la ciudadanía a las decisiones tomadas. Con la producción legislativa los miembros de partidos y movimientos políticos logran una transparencia positiva en el proceso político.

Tal como lo expresa William Guillermo Jiménez (2010) la transformación de la acción pública, los roles correspondientes a los partidos políticos para su funcionamiento son: “(i) Representación de intereses, (ii) Presentación de programas para el conjunto de la sociedad”. (Jiménez. pp. 25. 2010).

De acuerdo con la concepción aportada por la filosofía política respecto al ejercicio del gobierno, Pedro Medellín (2004) precisa:

“Los regímenes políticos determinan las formas institucionales y los modos culturales a través de los cuales las sociedades se gobiernan. Por una parte, la forma de gobierno, como forma institucional, establece los lazos de pertenencia que deben regir las relaciones entre el gobernante y el aparato de gobierno, así como el campo de acción en que el gobernante se debe desenvolver en su relación con los gobernados. Los lazos de pertenencia están definidos por las relaciones de exterioridad, trascendencia y unicidad que caracterizan las relaciones entre el gobernante y el gobierno.” (Medellín, Pedro, 2004, Pp.15.)

La fortaleza de las organizaciones políticas, concebida como la capacidad de convertir las demandas sociales en planes de acción política y en agenda pública, constituye una condición que exige, diferentes cualidades de los partidos políticos, como son: identidad de los intereses de la colectividad, los programas, las normativas y la infraestructura institucional y de operaciones democráticas que permitan procesar las demandas para integrar los diferentes métodos de acción. La eficacia de tales rasgos institucionales depende que los partidos y movimientos, sus consensos, bien a través de prácticas personalistas, o bien mediante la subordinación de factores o instancias, propios de la representación democrática para asignar en la agenda pública demandas particulares, opuestas o divergentes con los intereses del electorado.

Es claro entonces, que existe democracia participativa, como la definida por la Corte Constitucional en sentencia C-021/96:

La democracia participativa procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. Asume la Constitución que cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Carta Política, cuya

normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio. (Sentencia c-021/96, M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

Por eso, garantizar la paz a través de comprometer a cada uno de los ciudadanos con un destino público cobra un nuevo significado. Al interior de los partidos políticos hacia la sociedad; en la Ley de Bancadas, a pesar de que se encuentran en plena libertad de establecer en los estatutos el proceso disciplinario interno de cada partido, se promueven discusiones “individuales” las cuales generan el proceso deliberatorio, la producción normativa y con ella, la aplicación de intereses comunes.

En conclusión, la Ley de Bancadas llega al ordenamiento jurídico colombiano para establecer un orden en el sistema político nacional, y con esto garantizar los derechos constitucionales de los ciudadanos respecto a participación política, y a un real ejercicio de la gobernabilidad que propende el sistema democrático establecido en el país.

## **II. ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DE LA LEY DE BANCADAS COMO ELEMENTO PARA DETERMINAR SU EFICACIA EN COLOMBIA**

De acuerdo con las nociones anteriormente citadas acerca de la Ley de Bancadas, y teniendo claros sus objetivos y metas propuestas; es indispensable delimitar el proceso de análisis para verificar su aplicación en el sistema político colombiano. Es preciso determinar la participación colectiva de los partidos políticos en la producción legislativa y el tratamiento que se ha tenido respecto al tema a partir de Leyes, Sentencias de la Corte Constitucional y Conceptos emitidos por parte del Consejo Nacional Electoral.

### **a) Análisis cualitativo**

La democracia constitucional contemporánea provee un cambio que introduce con la Ley de Bancadas que se centra en (i) ampliar la participación democrática, y (ii) superar la concepción individualista por medio de fórmulas que reconozcan el pluralismo político, incorporando al debate democrático las tendencias ideológicas existentes en la sociedad, así

como de las diferentes inclinaciones de identificación social y comunitaria (género, minorías étnicas, juventudes, etc.)

De esta manera, la producción legislativa está centrada en crear condiciones para construir política colectiva y no individual, para lograr una democracia sólida y dentro de ella partidos políticos fuertes y democráticos. El interés por la búsqueda de condiciones políticas e institucionales, internas y externas, que permitan al gobernante realizar su programa con el mínimo de inestabilidad e incertidumbre social y política, a través de procesos de interacción y cooperación horizontal entre sectores públicos, actores sociales, ONG's, asociaciones, instituciones investigativas, actores políticos y redes sociales.

La normatividad, Sentencias y Conceptos que han centrado su interés en este proyecto son:

<b>NORMATIVIDAD</b>	<b>Año</b>
Constitución Política de Colombia (Artículos): 107-109, 111 y 112, 125, 135, 160 y 161, 258, 263-264, 266, 299 y 300, 312 y 313.	1991
<b>LEGISLACIÓN</b>	
Ley 5: Reglamento Interno del Congreso de la República de Colombia	1992
Acto Legislativo 01 en el cual se adopta la Reforma Política Constitucional que incluye Doble militancia, personería jurídica, umbral, sistema de cifra repartidora, listas y candidatos únicos, financiación estatal de los partidos y movimientos políticos, etc.	2003

Acto Legislativo 01 se establecen nuevas disposiciones para el Control político en las Corporaciones Públicas.	2007
Ley 974 Ley de Bancadas. Reglamentar la actuación en bancadas para los miembros de las Corporaciones Públicas.	2005
Ley 1475 Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.	2011
<b>SENTENCIAS CORTE CONSTITUCIONAL</b>	
Sentencias de la Corte Constitucional: C-208. Voto preferente.	2005
Sentencias de la Corte Constitucional: C-786 Doble militancia.	2005
Sentencias de la Corte Constitucional: C-036, Libertad para votar, uso de la palabra, grupos parlamentarios en las democracias contemporáneas.	2007
Sentencia C-342 Mandato programático, doble militancia, regulación de la actuación en bancadas por medio de los estatutos de los partidos	2006
Sentencia C-453 Regulación por medio de los estatutos	2006

Sentencia C-859 Excepciones a la actuación en bancadas	2006
<b>DOCTRINA DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL</b>	
Concepto 7150 El régimen de bancadas aplica para grupos significativos de ciudadanos	2003
Concepto 0264 Pérdida de investidura por violación al régimen de bancadas	2004
Concepto 2367 regímenes disciplinarios para personas elegidas por partidos o movimientos	2004
Concepto 3085 Sanciones previstas en los estatutos	2004
Concepto 1141 La representación en las Corporaciones Públicas la ostentan las colectividades políticas y no los elegidos	2006
Concepto 2194 bancadas unipersonales	2006

De acuerdo con la recolección de la normatividad, sentencias y conceptos que han sido un hito en el ordenamiento jurídico colombiano, se puede evidenciar que inicialmente con la Constitución de 1991 se dio un tratamiento especial a los derechos civiles y políticos de todos los coasociados, con un amparo constitucional para los partidos y movimientos

políticos de Colombia, seguido a esto, el Acto Legislativo 01 de 2003 fue la piedra angular que dio inicio a un ejercicio coherente de los sistemas políticos, guiado a trabajar por los intereses y necesidades de la Nación, lo cual a su vez con la Ley 974 de 2005 determinó la actuación de los partidos y movimientos políticos en el trámite legislativo.

**b) Análisis cuantitativo.**

La fortaleza de las organizaciones políticas, concebida como la capacidad de convertir las demandas sociales en planes de acción política y en agenda pública, los cuáles deben seguir el orden de unos principios constitucionales; está establecido por el mandato legal artículo 1 de la Ley 1475 de 2011, dice:

Artículo 1: Principios de organización y funcionamiento. Los partidos y movimientos políticos se ajustarán en su organización y funcionamiento a los principios de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en las leyes y en sus estatutos. (Ley 1475 de 2011)

De esta manera los partidos políticos tienen como finalidad la identidad de los intereses de la colectividad, los programas, las normativas y la existencia de una infraestructura institucional y de procedimientos democráticos que permitan procesar tales demandas que integren diferentes planes de acción. La eficacia de tales rasgos institucionales depende de los partidos y movimientos como representación democrática para imponer en la agenda pública sus demandas particulares, opuestas o divergentes con los intereses del electorado.

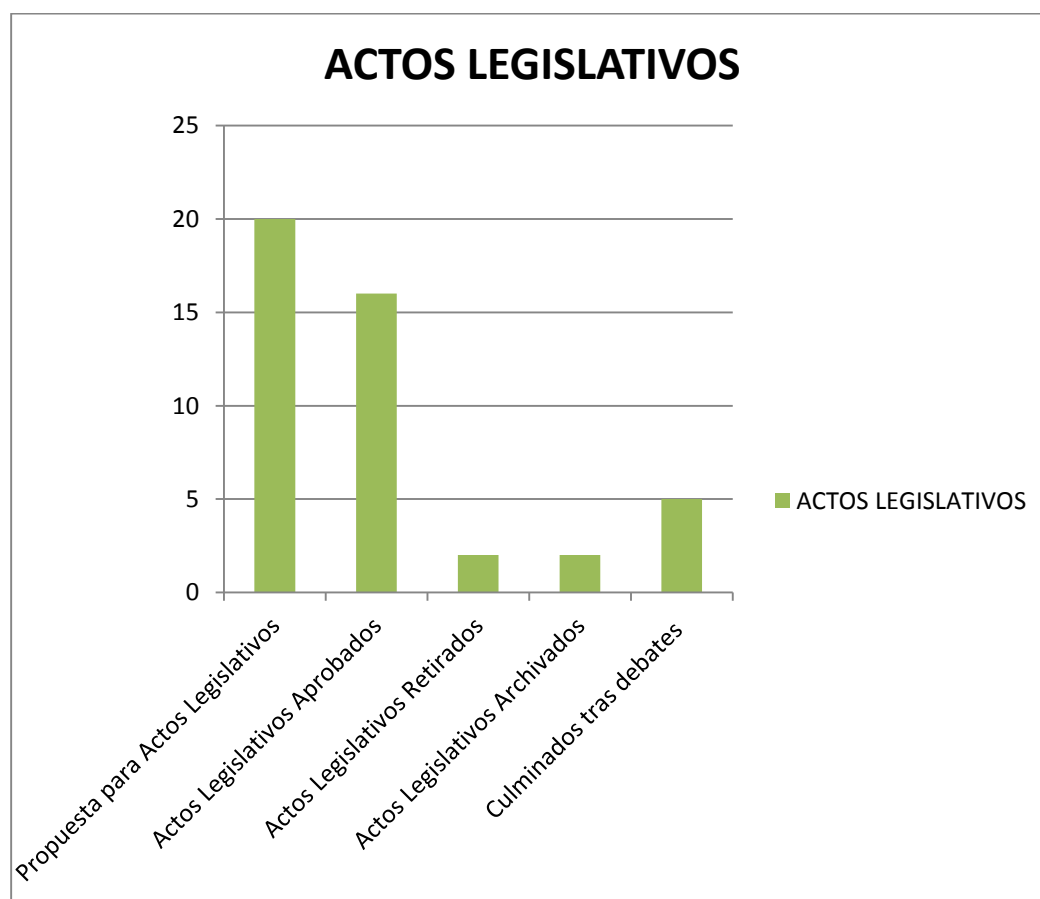
La Constitución se ha reformado un promedio de 1,75 veces al año a través de actos legislativos. Las estadísticas del Congreso reportan 34 reformas tramitadas por el Congreso hasta el año 2011, de las cuales dos fueron declaradas inexequibles, posteriormente, por la Corte Constitucional. (Eje21.com.co. Recuperado de <http://www.eje21.com.co/politica-secciones-49/36778-las-34-reformas-a-la-constitucin-politica-de-1991.html>).



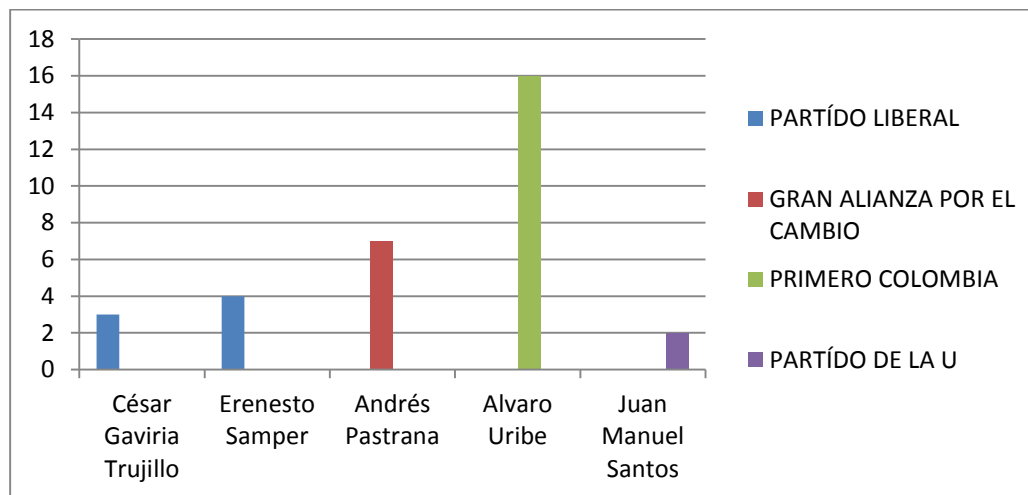
**De iniciativa gubernamental:** Temas políticos: En este período especial de la aplicación del acto legislativo 01 de 2003 se tramitaron iniciativas con un contenido político alto. Por ejemplo, el Acto Legislativo 1 de 2009 y los Actos Legislativos 01 y 02 de 2011 (elimina impedimentos a la hora de votar justamente actos legislativos y acaba con la Comisión Nacional de Televisión y crea un nuevo ente).

**De iniciativa congresional y otros:** Temas de seguridad: En temas de seguridad y justicia, se destaca la Ley de Víctimas (2011-2012).

Según un estudio realizado por la revista eje21.com, durante el periodo del 20 de Julio de 2010 a 16 de Junio de 2011, en la Comisión primera del Senado se presentaron 20 actos legislativos, los cuales 16 fueron aprobados pero únicamente 5 actos legislativos lograron pasar los debates correspondientes, otros 2 fueron retirados, y los 2 restantes fueron archivados. (Eje21.com.co. Recuperado de <http://www.eje21.com.co/politica-secciones-49/36778-las-34-reformas-a-la-constitucin-poltica-de-1991.html>).



Seguido a esto, e identificando las iniciativas legislativas por parte de Presidentes de la República en representación de los partidos políticos a los cuáles pertenecen, se recolectan los siguientes datos.



**Ilustración 1 Actos Legislativos con iniciativa de Presidentes de la República.**

Durante el primer Gobierno de Álvaro Uribe Vélez se aprobaron los siguientes actos legislativos:

-Acto legislativo 3 de 2002 (diciembre 19). "Por el cual se reforma la Constitución Nacional", en su artículos 116 y 250, para dar vía libre al Sistema Oral Acusatorio. Define quién ejerce las funciones judiciales y con qué alcances, como la Fiscalía General de la Nación, e incluye el concepto de cadena de custodia. Son los jueces los que expedirán los fallos y no la Fiscalía. Así se estipuló con las reformas posteriores a los Códigos Penal y de Procedimiento Penal.

-Acto legislativo 1 de 2003 (julio 3). "Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones". De esta forma se buscó acabar con la denominada "operación avispa", los partidos políticos de garaje y estableció el umbral (2% del total de los votos), la cifra repartidora y las listas abierta y cerrada para los cargos de elección popular, como al Congreso, concejos y asambleas.

-Acto legislativo 2 de 2003 (diciembre 18). "Por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución política para enfrentar el terrorismo". En su momento se conoció como el "estatuto antiterrorista", pero fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional. En él se establecía un padrón o censo de habitantes en zonas de difícil orden público, y permitía que, "a través de una ley estatutaria se reglamentaran las interceptaciones de comunicaciones o registro de correspondencia y demás formas de comunicación privada, sin previa orden judicial".

-Acto legislativo 1 de 2002 (enero 7). "Por medio del cual se modifica el inciso 5° del artículo 133 de la Constitución". Estableció la pérdida de derechos políticos y el veto para inscribirse como candidatos a cargos de elección popular "a quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado". Tampoco podrán celebrar contratos directamente o por intermedia persona, o ser elegidos o designados como servidores públicos.

-Acto legislativo 2 de 2004 (diciembre 27). "Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política". Este es el acto legislativo que permitió la reelección presidencial. Modificó los artículos 127, 197 y 204 de la Carta Magna. Estableció que "nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos". Además que "quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial".

Y donde el sistema de juegos y equilibrio de poderes vive un período especial, comenzó a partir de 2005, año de inicio de este análisis:

-Acto legislativo 1 de 2005 (julio 22). "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución". Precisa y modifica alcances de la legislación pensional en Colombia. Acaba con los regímenes especiales o exceptuados de pensiones, salvo el de las fuerzas armadas y del Presidente de la República. Dice garantizar los derechos adquiridos, la sostenibilidad financiera del sistema pensional y asumir el pago de los pasivos pensionales posteriores a la vigencia de este acto legislativo".

-Acto legislativo 2 de 2005 (julio 22). "Por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución". Precisa las circunscripciones territoriales, especiales e internacional para la Cámara de Representantes. Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y Bogotá, Distrito Capital, conformarán una circunscripción territorial.

-Acto legislativo 3 de 2005 (diciembre 29). "Por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución". Con este acto legislativo se modifica el anterior, (2 de 2005) y precisa los montos de población para cada circunscripción. Mientras en el acto legislativo 2 se hablaba de que habría dos representantes a la Cámara por cada 250 mil personas, esta nueva reforma dice que esos dos representantes se tomarán por cada 365 mil habitantes o fracción mayor de 185 mil que tengan en exceso sobre los primeros. Indica además que en 2014 la base para la asignación de curules se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional.

-Acto legislativo 1 de 2007 (junio 27). "Por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución". Especifica el alcance de las citaciones a ministros, superintendentes, o directores de departamentos administrativos, por parte del Congreso de la República. Se aclara la petición de moción de censura contra alguno de los funcionarios mencionados. El mismo caso se replica para las asambleas departamentales y funcionarios regionales. Esta reforma fue promovida por el senador Eduardo Enríquez Maya (Partido Conservador).

-Acto legislativo 2 de 2007 (julio 6). "Por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución". Buscó declarar como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos, a Buenaventura y Tumaco. Algunos apartes, como declarar a Popayán, distrito histórico y ecoturístico; a Cúcuta, como distrito fronterizo; a Tunja, como distrito histórico y cultural, y a Turbo, como distrito especial, fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, mediante su sentencia C-033-09 del 28 de enero de 2009.

-Acto legislativo 3 de 2007 (julio 10). "Por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución". Decidió que el Concejo Distrital de Bogotá se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales, y entró en vigencia desde las elecciones generales de octubre de 2007.

-Acto legislativo 4 de 2007 (julio 11). "Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución". Indica que los recursos del denominado Sistema General de Participaciones de los departamentos y distritos, como municipios, se destinarán con prioridad a la financiación de los servicios públicos de agua y saneamiento básico, de salud, educación y ampliación de coberturas para población pobre. Esta fue la segunda gran reforma al régimen de transferencias.

-Acto legislativo 1 de 2008 (diciembre 26). "Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución". Ordenó a la Comisión Nacional del Servicio Civil, "durante un tiempo de tres (3) años, implementar los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera, siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño". Fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-588-09 del 27 de agosto de 2009.

-Acto legislativo 1 de 2009 (julio 14). "Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución". Es una nueva reforma política que cambió las sanciones por transfuguismo político y ablandó la norma. Modifica el artículo 107 y dice que "se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar, y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse".

-Acto legislativo 2 de 2009 (diciembre 21). "Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución". Es la reforma constitucional que penaliza el consumo o la dosis mínima de estupefacientes y establece acciones preventivas y de rehabilitación para

los drogadictos. Decidió que "la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado y se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".

Durante el actual Gobierno de Juan Manuel Santos se han tramitado los siguientes actos (hasta diciembre de 2011).

-Acto Legislativo 1 de 2011 (junio 2). "Por el cual se adiciona el parágrafo del artículo 183 de la Constitución Política de Colombia".

Con esta reforma se eliminó el conflicto de intereses y los impedimentos cuando los congresistas tramiten y voten actos legislativos. De esta manera se agilizarán las votaciones de las reformas a la Constitución Nacional, por cuanto en la práctica se enredaban en su trámite de las dos vueltas reglamentarias.

-Acto Legislativo 2 de 2011 (junio 26). "Por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia". Por medio de esta reforma se elimina el carácter constitucional de la Comisión Nacional de Televisión, y se ordena la creación de otro ente regulador de este servicio de comunicación en Colombia. Para ello el Gobierno presentará un proyecto de ley reglamentaria.

-Acto legislativo "por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones". Esta tercera gran reforma reordena la distribución de los ingresos que entrarán al país por las explotaciones minero-energéticas hasta 2020, y busca, según el Gobierno Santos, cumplir con los requisitos del ahorro, la equidad en dicha distribución y jalonar el desarrollo. Se crea el Sistema General de Regalías, que es diferente al de participaciones.

-Acto legislativo "por medio del cual se adiciona de forma transitoria el artículo 125 de la Constitución y se dictan otras disposiciones". Esta reforma constitucional busca otorgar beneficios laborales y de estabilidad a los servidores provisionales del Estado. De esta forma se intenta corregir una de las anomalías en el sistema de contratación y funcionamiento laboral estatal.

-Acto legislativo "por la cual se establece el derecho de sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho". Eleva a categoría constitucional, como concepto y no principio, la denominada por el Gobierno, "sostenibilidad fiscal", que deberá tener todo proyecto legislativo, es decir deberá contar con soporte financiero para poder ser aprobado.

Pero también se aprobaron:

-Acto legislativo "Por el cual se reforma el numeral 4 del artículo 235, el artículo 250 y el numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Política". (Segunda Vuelta) Aprobado 8 de noviembre de 2011.

-Acto legislativo "Por medio del cual se adiciona el artículo 65 de la constitución política". Aprobado 16 de octubre de 2011".

-Acto legislativo "Por el cual se modifica la Constitución Política de Colombia, Título VII De la Rama Ejecutiva, Capítulo I Del Presidente de la República, artículo 189". Aprobado 21 de septiembre de 2011".

-Acto legislativo "Por el cual se constituye el acceso a internet como derecho fundamental, se modifica el artículo 20 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones". Aprobado 21 de septiembre de 2011".

-Acto legislativo "Por medio del cual se reforma la Constitución Política en asuntos relacionados con la justicia". Aprobado 6 de octubre de 2011 Primera Vuelta y Aprobado 18 de abril de 2012 Segunda Vuelta".

-Acto legislativo "Por el cual se adiciona el artículo 171 de la Constitución Nacional, para fortalecer la representación afrodescendientes en el Congreso de la República". Aprobado 4 de octubre de 2011".

-Acto legislativo "Por el cual se modifica el artículo 29 y se adiciona un nuevo capítulo a la Constitución Política de Colombia". Acumulado PAL 07/11. Aprobado 6 de octubre de 2011 Primera Vuelta y Aprobado 18 de abril de 2012 Segunda Vuelta".

-Acto legislativo "Por medio del cual se adiciona el título II, capítulo I, artículo 11 y capítulo II, artículos 45, 46 y 49 de la Constitución Política de Colombia". Acumulado PAL 02/11. Aprobado 16 de octubre de 2011". ((Eje21.com.co. Recuperado de <http://www.eje21.com.co/politica-secciones-49/36778-las-34-reformas-a-la-constitucion-politica-de-1991.html>).

Según un estudio realizado por el instituto de Ciencia Política (2009) uno de los resultados más contundentes del Acto Legislativo 01 de 2003 fue:

“La reducción en el número de partidos, como se observa en las siguientes gráficas: en el 2002 más de 60 partidos y movimientos políticos avalaron 321 listas al Senado y 883 a la Cámara de Representantes. Por su parte, en las elecciones de 2006, primer impacto nacional de la reforma, se presentaron para el Senado tan solo 20 partidos con 874 candidatos y para la Cámara se presentaron 39 partidos en 412 listas con 2005 candidatos. (Clavijo. 2009)



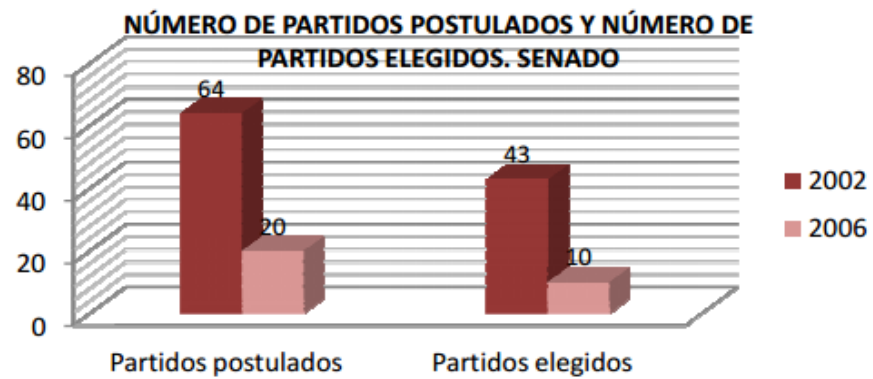
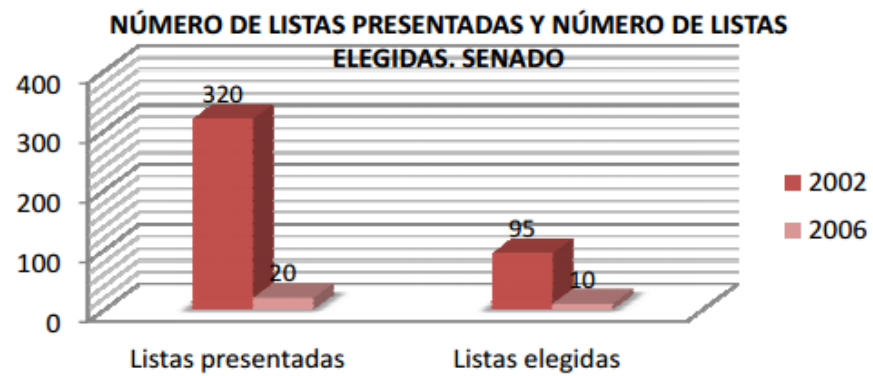
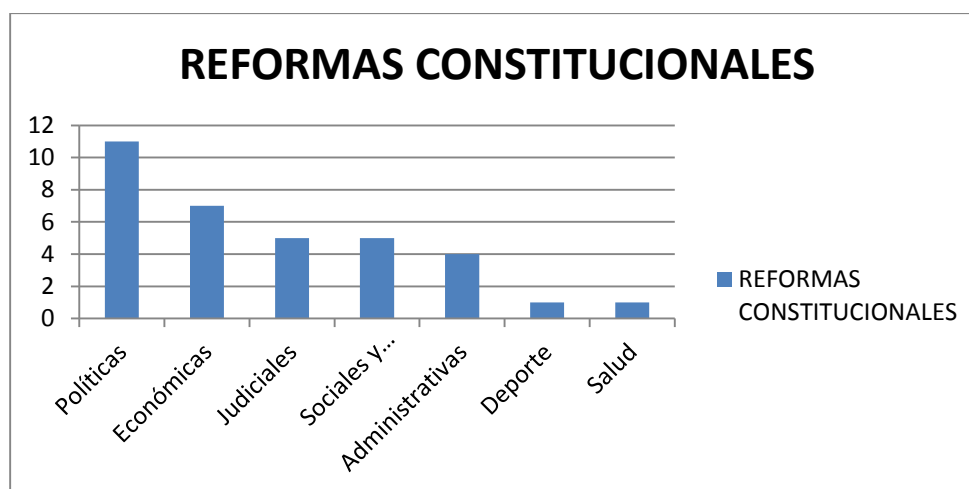


Tabla No. 3: Elementos del acto legislativo 01 de 2003, Reforma Política

ELEMENTOS DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003 REFORMA POLÍTICA	
MECANISMOS ELECTORALES PARA PROPICIAR LA AGRUPACIÓN PARTIDISTA	Listas únicas por partido.
	Umbral electoral: 2% del total de votos válidos para el senado o en sumatoria de cámara de representantes.
	Voto Preferente opcional para el partido o para el elector.
	Cifra repartidora como fórmula de conversión de votos en escaños.

(Clavijo. 2009)

Conforme a las cifras de iniciativas legislativas por parte de partidos políticos en representación de Presidentes de la República, se logra evidenciar que los sectores que han sufrido mayores modificaciones a partir del Acto Legislativo 01 de 2003, son:



Los anteriores datos permiten inferir que, han existido a lo largo de las legislaturas de los años 2003 a 2011, una serie de reformas constitucionales que han modificado el ordenamiento jurídico colombiano, y que de una u otra manera han garantizado los intereses de los coasociados, dándoles un tratamiento especial a aquellos temas de mayor envergadura

a nivel nacional, entre ellos se pueden encontrar reformas respecto a temas como el sistema oral acusatorio, los partidos políticos de “Garaje”, el estatuto antiterrorista, la pérdida de derechos políticos a Congresistas condenados, reelección presidencial, legislación pensional, circunscripciones territoriales, especiales e internacionales, moción de censura, concejales de Bogotá D.C., régimen de transferencia, penalización por consumo de estupefacientes y la responsabilidad del Estado a presentar un servicio de rehabilitación para los drogadictos, al trámite legislativo de Actos Legislativos, sistema general de regalías y compensación, beneficios laborales y de estabilidad a los servidores provisionales del Estado, derecho de sostenibilidad fiscal, acceso a internet como derecho fundamental, justicia, representación de afrodescendientes en el Congreso; entre otros.

También se puede inferir que, durante aquellos periodos presidenciales que han sido por más de 4 años, es decir por gobiernos producto de la reelección, se han logrado mayores reformas constitucionales, tal es el caso del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, y el actual presidente Juan Manuel Santos Calderón.

## **II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Del análisis presentado anteriormente pueden surgir una serie de conclusiones y recomendaciones en lo referente a la mecánica legislativa, esto es, el componente procedimental del trámite que debe hacer una iniciativa para convertirse en Ley de la República en el marco de la Ley de Bancadas y, por otro lado, en términos ontológicos en lo que al carácter y la naturaleza de dichas iniciativas se refiere.

La Ley de Bancadas se constituye en una herramienta importante para lograr una acción coordinada por parte de los partidos políticos para la toma de decisiones de forma democrática al interior de los mismos, y para lograr mayores niveles de eficacia, eficiencia y responsabilidad en el funcionamiento de las Corporaciones Públicas.

Basados en estas premisas, son efectivos los ejercicios de evaluación sobre la aplicación y la eficacia en términos de cohesión de las posiciones partidistas en el Congreso y su efecto sobre la dinámica legislativa en cuanto a solventar las necesidades comunes de la

Nación, muchas normas, entre ellas la Ley de Víctimas, protege a la población y por ende a la democracia

En relación con la actuación en bancadas, en Colombia se reflejan los intereses, las reglas y los propósitos para producir la normatividad legislativa bajo criterios de optimización en los procedimientos legislativos del Congreso y otras corporaciones públicas que definen el bienestar de la colectividad como propósito fundamental del buen gobierno.

Debe mencionarse que el sistema de partidos políticos existente en Colombia, de la mano del voto popular y, por supuesto, la Ley de Bancadas, podría llegar a constituir una garantía para el electorado de que los programas y los postulados programáticos e ideológicos elegidos por éste, serán respetados por aquellos a quienes eligieron mediante su voto ya que obliga a la votación consensuada por parte de cada uno de los congresistas dentro de su respectivo partido.

De ese modo, se concluye que la ley de bancadas ha constituido una herramienta importante para la gobernabilidad democrática del país, toda vez que agiliza el trámite legislativo que, de la mano con un sistema democrático en el que el pueblo elige a sus representantes ante el Congreso de la República, podría llegar a garantizar que los intereses y demandas sociales lleguen a ser atendidas, por lo menos, en materia legislativa.

Si bien, la Ley de Bancadas y el Acto Legislativo 01 de 2003 han sido fundamentales para un sistema político más organizado y coherente, esto no ha sido suficiente para una real gobernabilidad democrática, ya que no se ven representados fácticamente los intereses de los coasociados, únicamente existe esa garantía en las hojas de papel; se puede notar también que, los partidos políticos a pesar de la normatividad, siguen actuando conforme a sus intereses propios, es por esto que periodos presidenciales como los del ex presidente Álvaro Uribe tiene mayores índices de reformas constitucionales, en comparación al periodo presidencial del presidente actual Juan Manuel Santos.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

Arbós Xavier y Giner Salvador. *La gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*. Editorial Siglo XXI primera edición 1993.

Alcántara, M. (2004). *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales estado actual y retos futuros*. Barcelona.

Arbós X- Giner S. (2002). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: editorial Siglo XXI.

Aristóteles. (330 A.C.). *El estado natural y el estado social del género humano para Aristóteles*. Recuperado el 22 de mayo de 2011, en [http://www.selectividad.tv/S\\_FF\\_4\\_1\\_4\\_S\\_el\\_estado\\_natural\\_y\\_el\\_estado\\_social\\_del\\_genero\\_humano\\_para\\_aristoteles.html](http://www.selectividad.tv/S_FF_4_1_4_S_el_estado_natural_y_el_estado_social_del_genero_humano_para_aristoteles.html)[http://www.selectividad.tv/S\\_FF\\_4\\_1\\_4\\_S\\_el\\_estado\\_natural\\_y\\_el\\_estado\\_social\\_del\\_genero\\_humano\\_para\\_aristoteles.html](http://www.selectividad.tv/S_FF_4_1_4_S_el_estado_natural_y_el_estado_social_del_genero_humano_para_aristoteles.html).

Biblioteca Nacional de Chile. *Teoría sobre el origen de los Partidos Políticos*. Recuperado el 22 de mayo de 2011, del sitio web Biblioteca Nacional de Chile en [http://www.bcn.cl/erecomen/pp/teoria\\_origen\\_](http://www.bcn.cl/erecomen/pp/teoria_origen_)

Blaavirtual. Ideologías Políticas. Recuperado el 22 de mayo de 2011, del sitio web [banrepcultural de](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli6.html)<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli6.html>

Cortés, S.P. (2010) *La producción legislativa y el control político ¿hacia dónde se inclina la balanza del equilibrio del poder político en Colombia?* Tesis doctoral no publicada, Universidad Santo Tomás de Aquino, Bogotá, Colombia.

Camou, Antonio Gobernabilidad y Democracia, México, Cuadernos del Instituto Federal Electoral (IFE), Primera Edición, Septiembre de 1995. ISBN 968-6581-79-0 (pp.63).

Clavijo Romero, B.A (2009), *Reforma Política y Reelección*, Instituto de Ciencia Política, 2009. Recuperado de [http://www.icpcolombia.org/archivos/reflexiones/reforma\\_politica\\_y\\_reeleccion.pdf](http://www.icpcolombia.org/archivos/reflexiones/reforma_politica_y_reeleccion.pdf)

García, A. (1997) *Lecturas sobre gobernabilidad*. Documentos FLACSO, San José de Costa Rica.

Gechem, C. (2005). *El Congreso colombiano a partir de 1991*. Editorial: Universidad Externado de Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta. Colección: Temas de Derecho Público, No.73. Bogotá. 18

Laporta, F. (2009) *Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para el debate*. Universia biblioteca.net. 13. Recuperado

Losada, R. & Castro, A. (2006) En: *Evaluación sobre la reforma política aprobada en 2003*. Bogotá, Colombia. Departamento de Ciencia Política. Universidad Javeriana, 17.

Martínez, M.A. (2004). *Representación y calidad de la democracia en España* *Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Autónoma de México, UNAM. México, D.F. 13.

Medellín, Pedro. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*.

Mesa de expertos: Ley de Bancadas /Abril de 2010 /Boletín N° 161. Recuperado de [http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin\\_161](http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_161)

Navarro. A. (2009). Se firma la carta vigente. Recuperado el 22 de mayo de 2011, del [sitio web Colombialink.com](http://www.colombialink.com/01_INDEX/index_historia/07_otros_hechos_historicos/0360_constitucion_1991.html).[http://www.colombialink.com/01\\_INDEX/index\\_historia/07\\_otros\\_hechos\\_historicos/0360\\_constitucion\\_1991.html](http://www.colombialink.com/01_INDEX/index_historia/07_otros_hechos_historicos/0360_constitucion_1991.html)

Nogales, M.C. (2009). *Efectos de la ley de bancadas en los partidos políticos*.

Pizarro, E. (2002) *La Atomización de Partidistas en Colombia*. El Fenómeno de las Microempresas electorales. Bogotá, Colombia. PNUD.

Planas, Pedro, *Regímenes políticos contemporáneos*, segunda edición, Fondo de cultura económica, Lima, 1997.

PNUD (2013, 20 de febrero). *Gobernabilidad democrática*. Recuperado de <http://www.pnud.org.co>

Registraduría Nacional del Estado civil, Recuperado de [http://www.registraduria.gov.co/Informacion/elec\\_2010\\_umbral.htm](http://www.registraduria.gov.co/Informacion/elec_2010_umbral.htm)

Rodríguez Zepeda, Jesús (2004). *El complemento de la representación: el dilema de los partidos emergentes*. En Revista: Libro: Partidos políticos: nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad.

Rivera Fonseca Jairo Julián. “Liderazgo político y Estados de emergencia como respuestas a las crisis: El accionar político de Alberto Fujimori y Álvaro Uribe Vélez” EN <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num14art2.php>

Roll David. *Partidos Políticos y Congreso*. Editorial Arfo, 2005.

Roa, Luis Antonio. Investigación de la Universidad Autónoma de Baja California de [http://www.elprisma.com/apuntes/ciencias\\_politicas/democracia/#pageTable](http://www.elprisma.com/apuntes/ciencias_politicas/democracia/#pageTable)

Von Beyme, K. (1977). *Teorías políticas contemporáneas. Una introducción*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid.

Weldenber & Becerra (2000). *Representación Política*. En IIDH/CAPEL: *Diccionario Electoral*. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000, 1099-1110.

Weber, Max. (1997) *Economía y Sociedad*, p. 228-229.