

Director: *Guillermo Perry*

Editores: *Victor Saavedra | Adriana Sabogal*

## ¿HA OPERADO LA LEY DE BANCADAS?

### 1. Objetivos de la Ley

La Ley 974 de 2005, o ley de bancadas, buscaba “garantizar la disciplina y coordinación de sus miembros en sus actuaciones en el Congreso”<sup>1</sup>. Con ello se pretendía mejorar la calidad de las leyes y del proceso de formulación de políticas públicas, mayor efectividad de la función de control del Congreso e impulsar el proceso de modernización, democratización y consolidación de los partidos políticos.

Un estudio reciente sobre las reformas fiscales en Colombia<sup>2</sup> destaca la importancia potencial de esta ley. En efecto, el estudio muestra como a partir de 1990 no se lograron hacer reformas estructurales ni en materia de tributación ni de gasto público, en buena parte como consecuencia de la fragmentación y el debilitamiento de los partidos. Antes de esa fecha las reformas fiscales estructurales exitosas se convinieron entre el Gobierno y las directivas de los partidos, quienes imponían disciplina al momento de votar. En los noventa muchos congresistas no debían su elección al Partido, sino a su propia iniciativa y a intereses específicos que financiaban

sus campañas. A la hora de votar respondían más a estos intereses particulares que a la orientación de las directivas. Como consecuencia, el Gobierno tuvo que negociar individualmente su apoyo, sacrificando la calidad de las leyes y ofreciendo a cambio partidas presupuestales y gabelas burocráticas. Los autores del estudio conjeturaban que la Ley de Bancadas podría permitir de nuevo la aprobación de reformas fiscales estructurales.

Sin embargo, como se analiza a continuación, tres años y medio después de haber entrado en vigencia no se ha logrado cumplir a cabalidad con los objetivos de la Ley de Bancadas, como consecuencia tanto de fallas de diseño de la misma como en razón de la coyuntura política. En particular, un Congreso deslegitimado por los procesos judiciales a los que se han enfrentado sus miembros y afectado por la polarización a que dio lugar el tránsito del referendo reeleccionista, difícilmente podría haber mejorado la calidad de las leyes y ejercitado bien sus funciones de control político.

### 2. ¿Ha funcionado la Ley?

#### a. Calidad e importancia de las leyes

Conviene empezar por señalar que, como se detalla en el Cuadro 1, ha habido menos reformas legales de importancia en temas económicos y sociales en los últimos tres años, en comparación con lo ocurrido en los

<sup>1</sup> Exposición de Motivos de la Ley 974 de 2005.

<sup>2</sup> Olivera, Pachón y Perry, “Economía Política de las Reformas Fiscales en Colombia”; en Consecuencias Imprevistas de la Constitución de 1991, BID/Fedesarrollo, 2009.

cuatro anteriores. Sin duda, además de la efectividad o no de la Ley de Bancadas, en dicho resultado juega un papel importante el grado de compromiso del gobierno con las reformas que él mismo puso a consideración del Congreso. Así por ejemplo, el fracaso de la reforma tributaria de 2006 se explica en gran medida por la falta de apoyo del Presidente de la República a dicha iniciativa por parte de su Ministro de Hacienda.

No cabe duda que los primeros años de la administración Uribe fueron muy activos en materia de legislación económica. En diciembre del 2002 se aprobó una reforma tributaria (Ley 788) y una reforma laboral (Ley 782). En el 2003, ante el fracaso del referendo, fue necesaria una reforma tributaria que aumentara los recaudos. En adición, al inicio de 2003 se expidieron dos leyes que buscaban atacar el problema de la insostenibilidad fi-

nanciera del sistema pensional: la ley 797 aumentó las tasas de cotización y las semanas requeridas para obtener pensión; la ley 806 adelantó el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 desde el 2014 al 2008. En febrero del 2004 las principales fuerzas con representación en el Congreso suscribieron el llamado “Acuerdo Político” cuyo propósito era construir consensos en torno a tres temas fundamentales: la reforma a la administración de justicia, la reforma institucional del Estado y las reformas de tipo económico. A la mesa de trabajo que trató los asuntos económicos asistieron representantes de diversos partidos y movimientos políticos, que llegaron a acuerdos en materias tales como la reforma pensional, la reforma tributaria, la ley del mercado de valores y el régimen de salarios públicos, entre otros. Gracias a estos acuerdos previos, los proyectos de ley respectivos, con excepción del tributario, avanzaron con éxito en el Congreso. En el

**Cuadro 1**  
**PRINCIPALES PROYECTOS DE LEY ECONÓMICOS**  
**(2002-2010)**

Ley	Radicado	Aprobado en el Congreso	
Reforma Tributaria	Julio 2002	Diciembre 2002	
Reforma Laboral	Septiembre 2002	Diciembre 2002	
Reforma Pensional Ley 797	Agosto 2002	Enero 2003	
Plan de Desarrollo 2002-2006	Febrero 2003	Mayo 2003	
Ley Anti trámites	Julio 2003	Junio 2005	
Ley de Estabilidad Jurídica	Julio 2003	Julio 2005	
Reforma Tributaria y Fiscal 2003	Noviembre 2003	Diciembre 2003	
Reforma Pensional Ley 860	Noviembre 2003	Diciembre 2003	
Ley Organica de Presupuesto	Diciembre 2003		Archivado
Reforma al Mercado de Valores	Julio 2004	Julio 2005	
Acto Legislativo Reforma al SGP	Julio 2004	Julio 2005	
Ley Forestal	Agosto 2004	Abril 2006	
Ley Organica de Presupuesto	Agosto 2005		Archivado
Reforma al SGSSS	Julio 2006	Enero 2007	
Habeas Data	Julio 2006	Junio 2007	
Reforma Tributaria 2006	Julio 2006	Diciembre 2006	
TLC EU	Noviembre 2006	Julio 2007	
Ley de Contratación Pública	Octubre 2006	Junio 2007	
Plan de Desarrollo 2006-2010	Febrero 2007	Mayo 2007	
Acto Legislativo Reforma al SGP	Mayo 2007	Diciembre 2007	
Reforma al Código de Minas	Julio 2007	Junio 2009	
Ley de Ciencia y Tecnología	Julio 2007	Diciembre 2008	
Zonas libres de segunda vivienda	Septiembre 2007		Archivado
Ley de Competencia	Noviembre 2007	Junio 2009	
Reforma Financiera	Abril 2008	Junio 2009	
Ahorro de Regalías	Septiembre 2008		Archivado
Reforma Tributaria Territorial	Abril 2009		Archivado
Ley de Ajuste Tributario	Julio 2009		No ha tenido debate

año 2005, a pesar de cierta congestión legislativa por los proyectos políticos que estaban en curso, se debatieron en el Congreso la ley marco del mercado de valores y la ley de confianza inversionista.

En el 2005 Fedesarrollo<sup>3</sup> hizo un balance de la agenda económica en el legislativo y concluyó que: “Al hacer un inventario de los proyectos económicos tramitados por el gobierno de Uribe en comparación de las propias promesas de campaña y con las recomendaciones técnicas del consenso académico, debe concluirse que los logros han sido considerables” y Economía y Política concluía que “la nueva conformación del Congreso (un menor número de partidos más disciplinados) facilitará la construcción de grandes acuerdos nacionales necesarios para sacar adelante algunas reformas económicas importantes que aún están pendientes. Este es el caso de la reforma tributaria estructural, la reforma constitucional al régimen de transferencias del Gobierno Nacional a las entidades territoriales para lograr desligar estos recursos de los Ingresos Corrientes de la Nación, y la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Un Congreso menos atomizado aumentará la probabilidad de que estas reformas, tan necesarias para el desarrollo económico del país, puedan ser una realidad, sin negociaciones traumáticas y altos costos políticos para quien tome la iniciativa. Mucho dependerá de la asimilación efectiva, por parte de los congresistas, de las nuevas reglas”.

En el 2006 y el 2007 se preservó en alguna medida el ímpetu reformista en materia económica. Así, se cambió la naturaleza jurídica de Ecopetrol, permitiendo su capitalización, y se aprobaron el TLC con EU, el acto legislativo del Sistema General de Participaciones, el Plan de Desarrollo 2006-2007 y una ley de Contratación Pública, a más de una reforma poco sustancial al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y una poco ambiciosa reforma tributaria que pretendía ser estructural, pero que terminó huérfana por la falta de apoyo de la

presidencia. A partir de 2008, sin embargo, la envergadura y el número de proyectos económicos que surtieron trámite en el Congreso fue mucho menor. En el 2008 y el 2009 se aprobaron sólo tres proyectos: una buena ley de competencia, una reforma importante al Código de Minas y una reforma financiera poco profunda. Fedesarrollo argumentó que la falta de iniciativas importantes se podía deber a la combinación de la complacencia frente a un entorno macroeconómico muy favorable, que reducía la urgencia de las reformas y de una coyuntura política enrarecida por el referendo y la parapolítica, que comenzaba a minar el liderazgo del gobierno en el Congreso. “Es de lamentar que ni siquiera haya habido primer debate para muchos proyectos de importancia (como el caso de la reforma tributaria territorial y el ahorro de regalías, que se hundieron sin mayor debate) y que el avance de otros haya sido tan lento y tortuoso. Cuando se comparan los proyectos iniciales con los cambios introducidos a lo largo de los debates, ha habido mejoras modestas en algunos (en la Ley de Competencia y la reforma al Código de Minas) y desmejoras en otros”<sup>4</sup>. En el 2009 fue claro que el referendo reeleccionista y la deslegitimación del Congreso por los procesos judiciales estaban teniendo hondas implicaciones en su capacidad de tramitar proyectos de importancia.

Se puede concluir por lo tanto, que la ley de bancadas, pese a su potencial para mejorar la actividad legislativa, entró en vigencia en un periodo en el cual el Congreso estuvo afectado por la crisis de la parapolítica, el gobierno presentó proyectos de menor importancia y en el que tuvo menos interés en impulsar su aprobación y hubo una considerable polarización política generada por el trámite del referendo reeleccionista. En estas condiciones resulta difícil evaluar directamente el impacto de la Ley de bancadas sobre la calidad de las leyes. En consecuencia, para evaluar su funcionamiento hay que recurrir a indicadores de proceso: la medida en que las bancadas votaron disciplinadamente las leyes y su participación en presentación, discusión y aprobación de las leyes.

---

<sup>3</sup> Economía y Política No. 2.

---

<sup>4</sup> Economía y Política No. 40.

## b. *Votación por bancadas*

Al examinar la información recolectada por Congreso Visible sobre las votaciones nominales en comisiones y plenarios del Congreso desde el año 2006 hasta el 2009, se podría concluir que no se ha observado un mejoramiento importante en la coordinación de las bancadas al momento de votar (Cuadro 2), si bien se identifican diferencias importantes por partidos. El Partido Liberal parece tener la menor disciplina de bancada dentro de los cinco principales partidos políticos. En contraste, el PDA fue el que actuó en forma más cohesionada. El siguiente cuadro se construyó a partir de las votaciones nominales de los congresistas por proyectos de ley y actos legislativos registrados por Congreso Visible. Por período, este cuadro muestra el porcentaje de votaciones en las cuales no hubo voto mayoritario al interior de la

bancada (o sea donde la opción mayoritaria no alcanzó el 50% de los votos de la bancada); las votaciones en las que la opción mayoritaria alcanzó entre 50 y 80% y las votaciones donde la opción mayoritaria alcanzó entre 81 y 100% de los votos de la bancada.

Sin embargo, la información presentada en el Cuadro 2 tiene dos limitaciones. Primero, dado que la obligatoriedad de la votación nominal en el Congreso se implementó en Julio de 2009<sup>5</sup>, la información presentada es un reflejo parcial de las votaciones en el Congreso, ya que no incluye aquellas votaciones sobre las cuales no hay registro. Además, no discrimina entre votaciones importantes y aquellas en las cuales no existiría necesidad de una acción coordinada (hombres, celebraciones, homenajes, estampillas, etc), por lo cual su examen puede estar subvalorando el efecto de la ley de bancadas<sup>6</sup>. El Cuadro 3

**Cuadro 2**  
**VOTACIONES NOMINALES, % DE LAS VOTACIONES POR TENDENCIA MAYORITARIA EN LA BANCADA**

Partido	2006			2007			2008			2009		
	<50%	50 a 80%	>80%	<50%	50 a 80%	>80%	<50%	50 a 80%	>80%	<50%	50 a 80%	>80%
Cambio Radical	21	70	9	21	63	16	25	68	7	12	84	4
Partido Conservador	11	66	23	14	53	33	25	54	21	7	74	19
Partido de la U	19	40	40	14	72	14	18	68	14	9	77	14
Partido Liberal	28	60	13	33	53	14	36	54	11	26	64	10
PDA	0	68	32	0	77	23	4	75	21	4	71	25
<b>Total votaciones</b>		<b>47</b>			<b>43</b>			<b>28</b>			<b>69</b>	

Fuente: Elaboración propia, a partir de Congreso Visible.

**Cuadro 3**  
**% DE LAS VOTACIONES POR BANCADA PARA TRES PROYECTOS DE LEY**

	Ecopetrol Informe Conciliación		Reforma Tributaria 2006		TLC EU Plenarias Conjuntas	
	No	Si	No	Si	No	Si
Partido Conservador	0% (0)	100% (16)	0% (0)	100% (11)	0% (0)	100% (17)
Partido de la U	0% (0)	100% (14)	8% (1)	92% (11)	0% (0)	100% (12)
Cambio Radical	0% (0)	100% (8)	0% (0)	100% (6)	0% (0)	100% (8)
Liberal Colombiano	71% (12)	29% (5)	60% (9)	40% (6)	0% (0)	100% (6)
PDA	100% (5)	0% (0)	100% (3)	0% (0)		

Fuente: Elaboración propia, a partir de Congreso Visible.

<sup>5</sup> Antes de la presente legislatura sólo se hacía cuando los congresistas lo solicitaban mediante una proposición, por lo cual no son necesariamente representativas del comportamiento del partido.

<sup>6</sup> Una forma de poder discriminar la importancia de las votaciones podría ser evaluando los proyectos de iniciativa del ejecutivo.

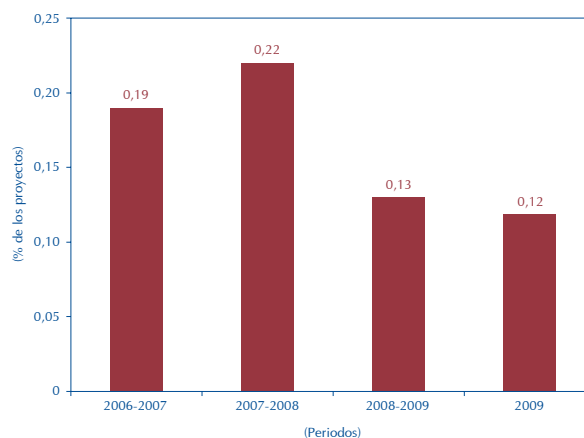
es sugerente al indicar que la disciplina de los partidos es mayor al momento de votar proyectos importantes. La votación sobre el cambio de la razón jurídica de Ecopetrol, la Reforma Tributaria de 2006 y y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, indican que la mayoría de las bancadas logran coordinar su votación frente a proyectos de relevancia.

### c. *Proyectos de autoría de las bancadas*

En el primer año de actividades del actual Congreso (2006-2007), el 19% de proyectos radicados fueron a título de bancada, mientras que, en el 2009 ese porcentaje se vio reducido a 11,9% (Grafico 1). Adicionalmente, el 53% de los proyectos presentados a nombre de bancada se originaron en los movimientos MIRA y Por el País que Soñamos, colectividades que suman sólo 5 congresistas. Por tanto, la Ley de Bancadas no parece haber promovido una mayor iniciativa parlamentaria en materia legislativa.

Ahora bien, la sola presentación de proyectos no dice mucho, por cuanto sólo un porcentaje pequeño de las iniciativas radicadas en el 2009 fue debatido (17%) y apenas un 1,2% fue aprobado en ese mismo año Ver Cuadro 4. De este cuadro resulta evidente que el Gobierno es capaz de impulsar con mayor éxito los proyectos de ley de su autoría que las bancadas, puesto que a pesar de que sólo presentó 9,2% de los proyectos radicados,

**Gráfico 1**  
**PROYECTOS PRESENTADOS POR LAS BANCADAS COMO % DE LOS PROYECTOS PRESENTADOS**



Fuente: Elaboración propia, a partir de información Congreso Visible.

el 22,1% de los proyectos que tuvieron algún debate en el Congreso y el 50% de los aprobados fueron de su autoría. En el caso de las bancadas, resulta sorprendente que pese a haber presentado casi 12% de los proyectos, sólo 3 proyectos de su autoría fueron debatidos (equivalentes a 3,4% del total debatido) y 2 de ellos fueron aprobados (equivalentes al 33% de los aprobados). De los dos proyectos de autoría de las bancadas que fueron aprobados (que representan el 33% del total aprobado) sólo uno concierne a un tema de fondo: el que cita a un referendo para la cadena perpetua a violadores de niños (Por el País que Soñamos y congresistas individuales)<sup>7</sup>. En

**Cuadro 4**  
**DESARROLLO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS RADICADAS EN 2009 SEGÚN SU ORIGEN**

Año 2009	Origen		No. de Proyectos
	Gubernamental	Bancadas	
Proyectos archivados, acumulados, o sin debate	33 (6,50%)	66 (13,00%)	507
% de los proyectos con al menos un debate	19 (22,10%)	3 (3,40%)	86
% de los proyectos aprobados	3 (50,00%)	2 (33,00%)	6
% del total de proyectos radicados	52(920%)	69 (11,80%)	595

Fuente: Elaboración propia, a partir de información Congreso Visible.

<sup>7</sup> El otro constituía una reforma a la ley 75 de 1989 que le rinde homenaje a Luis Carlos Galán (Partido de la U, PDA, Partido Liberal, Partido Conservador y Cambio Radical) y que luego de ser aprobada tuvo objeción presidencial.

síntesis no hay evidencia de que la Ley de Bancadas haya conducido a consolidar iniciativas legislativas importantes por parte de las bancadas.

### 3. ¿Por qué no han funcionado mejor las bancadas?

En las Sentencias C-342/06, C-453/06, C-477/06 y C-036/07, los magistrados de la Corte Constitucional abordaron el tema de las excepciones para actuar en bancada. En éstas se determinó que la única razón válida para que un congresista se aparte de la decisión de su partido es la objeción de conciencia, argumento que sólo podrá ser utilizado en temas religiosos o éticos. La Corte esclareció que la objeción de conciencia sólo puede ser acogida por los partidos, no por las personas. Es decir, los congresistas pueden actuar de manera individual sólo en aquellos asuntos parlamentarios que su bancada defina como temas de conciencia.

No obstante, la Sentencia C-036 de 2007 dejó en pie la excepción de que el partido deje en libertad a sus miembros para votar en cualquier proyecto al asegurar que “si las bancadas están facultadas para adoptar decisiones, una de ellas puede ser la de dejar en libertad a sus miembros para votar, lo cual no se opone a la preceptiva constitucional”.

Además, el Acto Legislativo 01 de 2009 permitió el cambio de partidos a los miembros de las corporaciones públicas por una sola vez, minando la capacidad de los partidos de imponer sanciones a los parlamentarios que no sigan los lineamientos de la bancada. El transfuguismo observado en el Congreso supone un mal precedente dado que motivos de conveniencia política derivados del trámite del referendo tuvieron prelación sobre el propósito buscado de fortalecer las bancadas.

De otra parte, el sufragio secreto en el Parlamento fue utilizado usado por los congresistas como estrategia para ignorar, sin sanción alguna, las directrices y decisiones. Este problema se resolvió con la obligatoriedad del voto nominal. Asimismo, deficiencias de carácter operativo y logístico limitan la efectividad de la Ley de Bancadas. Los partidos deben definir mecanismos operativos de funcionamiento y reglamentar el funcionamiento de sus reuniones. En los congresos de Argentina, Uruguay y Brasil las oficinas de los parlamentarios de cada partido son contiguas y estos disponen de salas de juntas propias. En Colombia apenas se ha implementado la organización de las sillas por partido. Además, no se obliga a que las reuniones de bancadas lleven un acta pública que esté al servicio de los militantes y de los ciudadanos en general, que permita realizar control interno de los partidos. Por su parte, las Unidades de Trabajo Legislativo apoyan a congresistas individuales y tienen poca capacidad técnica, en parte porque son usadas para devolver favores políticos. Sería deseable que estos asesores sean nombrados por las directivas de las bancadas y que apoyen el trabajo conjunto del Partido.

Finalmente, mientras los partidos no se apersonen del control del financiamiento electoral, va a ser muy difícil que los parlamentarios sientan que deben su curul al partido. El esquema institucional actual es nocivo en este sentido. Pese a que existe una gran cantidad de recursos públicos para financiación, no hay controles partidarios y se opera bajo el esquema de reposición de votos, con lo cual cada individuo que hace campaña debe conseguir los recursos para financiar su carrera. El voto preferente continua posibilitando la existencia de “empresas electorales individuales” con pocas responsabilidades por parte de los congresistas con respecto a los partidos por los que fueron elegidos.