

La Ley de Bancadas (974 de 2005) y sus efectos sobre el comportamiento partidista

2005-2016



LA LEY DE BANCADAS (974 DE 2005) Y SUS EFECTOS SOBRE EL COMPORTAMIENTO PARTIDISTA, 2005-2016

Congreso Visible

Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política
Carrera 1 # 18 A - 12, Edificio Franco, oficina GB 420
Bogotá-Colombia
Teléfonos (57 1) 3394949, 339 4999 ext. 3203 – 3212 Fax: 3202
www.congresovisible.org

National Democratic Institute -NDI

Calle 69 A # 4 – 88, oficina 401
Bogotá-Colombia
Teléfonos (57 1) 249 0093
<http://www.ndi.org/colombia>

Netherlands Institute for Multiparty Democracy –NIMD

Calle 61 # 5 - 44, oficina 201
Bogotá-Colombia
Teléfonos (57 1) 7186452 / 7189725
<http://colombia.nimd.org/>

Comité coordinador**Congreso Visible**

Laura Wills-Otero
Beatriz Helena Gil Ortigón
Andrea Cerinza Bonilla
Daniel Tocaría Díaz

National Democratic Institute -NDI

Francisco José Herrero Rodríguez
Andrés Felipe Osorio Díaz
Christian Iván Benito Herrera

Netherlands Institute for Multiparty Democracy –NIMD

Ángela Rodríguez Sarmiento
Andrés Navas Quintero
María Paula Armenta Garzón

ISBN: 978-958-59060-6-8

Diseño y diagramación

Luz Mery Avendaño
luzmeave@yahoo.es

Impresión

Editorial Gente Nueva
Pbx: 320 21 88

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las posiciones institucionales de las organizaciones.

Contenido

1	Introducción	5
2	Antecedentes	7
3	La metodología del estudio	8
	3.1 Índice de Acuerdo Partidista (IAP)	10
	3.2 Índice de Rice (IR)	11
	3.3 Índice de Rice Modificado	11
4	Resultados: Balance del funcionamiento de la Ley de Bancadas sobre el comportamiento partidista	12
	4.1 La adaptación de los partidos políticos al marco normativo de la Ley de Bancadas	12
	4.1.1. La relación de las bancadas con los partidos y movimientos	13
	4.1.2. Mecanismos de toma de decisiones	16
	4.1.3. Faltas y sanciones	21
	4.1.4. La disciplina partidista en el Congreso de la República	25
	4.2 El conocimiento de la Ley de Bancadas por parte de los diputados y concejales	27
5	Conclusiones y recomendaciones	29
6	Anexos	32
	Bibliografía	35
	Acerca de las organizaciones que realizaron el balance de la Ley de Bancadas	39



1 | Introducción

En 2005 se sancionó en el Congreso de la República la Ley 974 de 2005, conocida como *Ley de Bancadas*. Su objetivo central fue incentivar y reglamentar la actuación en grupo y de manera coordinada y disciplinada de los congresistas, diputados, y concejales pertenecientes a diferentes bancadas partidistas. Para la toma de decisiones al interior de las corporaciones públicas, el artículo 2 definió que se emplearían mecanismos democráticos en todos aquellos “temas que los Estatutos del respectivo partido o movimiento político no establezcan como de conciencia”. Algunos resultados esperados de esta Ley serían el fortalecimiento de los partidos políticos; la definición en su interior de agendas programáticas, y el desestímulo de la acción individual y personalista de sus miembros. La Ley de Bancadas se concibió como un complemento del Acto Legislativo 01 de 2003, mediante

el cual se adoptó una reforma política encaminada a fortalecer a los partidos y movimientos políticos, y reducir su fragmentación y la del sistema partidista.

El objetivo general de este documento es hacer un balance del funcionamiento de la Ley de Bancadas, a partir de sus aspectos normativos. Adicionalmente, busca analizar el efecto que la Ley ha tenido sobre el comportamiento de los congresistas, diputados y concejales en relación a la disciplina partidista. Finalmente, plantea algunas recomendaciones que proporcionen herramientas para mejorar el funcionamiento de las bancadas y su relación con las estructuras partidistas.

Para cumplir estos objetivos, se desarrollaron estrategias metodológicas de carácter cualitativo y cuantitativo. Por un lado, se estudiaron estatutos partidistas

a la luz de la Ley. Por otro lado, se llevaron a cabo entrevistas a profundidad a congresistas, y encuestas semiestructuradas a diputados y concejales. Finalmente, se elaboraron índices de disciplina partidista a partir de información relacionada con votaciones nominales en una muestra de iniciativas legislativas.

Los resultados que arroja este análisis permiten concluir que, aunque la Ley de Bancadas ha contribuido a generar los resultados esperados por la reforma política de 2003 en cuanto al fortalecimiento de los partidos políticos, todavía son varios los retos para que la misma se cumpla a cabalidad. En la sección de

conclusiones y recomendaciones se señalan algunas de las falencias identificadas y se proponen algunas medidas.

El documento está organizado de la siguiente manera: En la siguiente sección se exponen brevemente algunos antecedentes que ponen en contexto este balance. Posteriormente, se explica la metodología desarrollada para la elaboración del análisis. En la cuarta sección se presentan los resultados, y en la última, se plantean algunas conclusiones y recomendaciones. Este trabajo fue elaborado conjuntamente por Congreso Visible (CV); el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), y el Instituto Nacional Demócrata (NDI).



2 | Antecedentes

Después de diez años de sancionada la Ley de Bancadas, no son muchos los estudios que se han hecho para analizar el impacto que la misma ha tenido sobre el comportamiento de los partidos políticos y de sus integrantes. Entre otras razones, esto se ha debido a la dificultad por encontrar información sistematizada que permita analizar la disciplina partidaria antes de la expedición de la Ley y posteriormente. Solamente desde 2006 existen datos que permiten medir la disciplina. Adicionalmente, la implementación de la Ley se ha dado de manera muy lenta, razón por la cual no son muchos los avances que se hayan podido hacer en la materia. Alguna evidencia muestra que solamente algunos partidos políticos han interiorizado la normativa definida en la Ley. Muchos otros, a pesar de la existencia de la Ley y de sanciones dentro de ella, no han ajustado sus estatutos para implementar efectivamente las reglas allí definidas. En algunos casos ha habido ajustes, pero estos han tomado un período de transición

relativamente largo (Alfonso Villarreal 2008).

A pesar de lo anterior, algunos balances sobre el comportamiento de los partidos en términos de disciplina interna han mostrado que la variación es grande: mientras algunos partidos son disciplinados y actúan efectivamente en bancadas, otros no han generado los incentivos suficientes para motivar este resultado (Benito 2012; Congreso Visible, 2012-2013). Frente al primer escenario, Benito muestra que los partidos que son disciplinados, son capaces de controlar los votos de sus miembros al interior del Congreso. Frente al segundo escenario, otro investigador concluye que muchos partidos siguen actuando conforme a sus intereses propios (Cruz, 2015).

Con miras a contribuir a llenar el vacío existente en este tema, el presente documento presenta un balance general del funcionamiento de la Ley de Bancadas. En la siguiente sección, se explica la metodología empleada.



3 | La metodología del estudio

El balance de la Ley de Bancadas se desarrolló a partir de la revisión documental de la normatividad interna de los partidos políticos; de la elaboración de encuestas a diputados y concejales; de entrevistas semiestructuradas a congresistas de diferentes partidos; y de cálculos sobre disciplina partidista en las votaciones nominales de 25 proyectos de ley y de acto legislativo radicados en diferentes momentos entre 2006 y 2016 en el Congreso de la República. El estudio de los estatutos partidistas fue útil para identificar aspectos encaminados a desarrollar el articulado de la Ley. Mediante las encuestas y entrevistas se indagó por el conocimiento por parte de los congresistas, diputados y concejales de la Ley de Bancadas. Finalmente, los índices de disciplina partidista permitieron observar los niveles de disciplina promedio de los partidos políticos en el Congreso de la República.

La inclusión de actores del Congreso de la República, de las Asambleas Departamentales y de Concejos Municipales, se definió con el objetivo de comparar los efectos de la Ley de Bancadas sobre el comportamiento de los políticos y de sus partidos en tres niveles de análisis: el nacional, el departamental, y el municipal. A continuación, se explica con mayor detalle el proceso de recolección y análisis de la información.

Por un lado, la recolección y sistematización de la información cualitativa se llevó a cabo a lo largo de cinco etapas. La primera de ellas consistió en la lectura cuidadosa de la Ley. A partir de los temas centrales que ésta aborda se definieron 16 categorías analíticas, con base en las cuales se estructuró la recolección de la información, que posteriormente se agrupó en cuatro ejes analíticos, a saber: 1) la relación de las

bancadas con los partidos y movimientos políticos; 2) los mecanismos de toma de decisión; 3) las faltas y sanciones, y 4) la disciplina partidista. En el anexo 1 se pueden ver las categorías.

La segunda etapa consistió en la revisión de los estatutos de los partidos y movimientos políticos que en 2016 contaban con personería jurídica¹. Esta exploración se hizo con el objetivo de observar si los partidos o movimientos políticos han incluido en sus reglamentos internos, aspectos encaminados a implementar el articulado de la Ley de Bancadas. El análisis se elaboró teniendo en cuenta las categorías definidas en el momento anterior.

En la tercera etapa se realizaron entrevistas semiestructuradas a delegados de los trece partidos y movimientos que cuentan con personería jurídica en 2016. En este ejercicio se formularon preguntas relacionadas con el trabajo efectivo de las bancadas a nivel nacional y local, así como con la existencia (o no) de relaciones entre los individuos y las organizaciones políticas a las que pertenecen. Para el cuestionario, al igual que en la etapa anterior, se tuvieron en

cuenta las categorías identificadas en el primer paso².

En la cuarta etapa se aplicó una encuesta³ a diputados de 8 partidos políticos en 18 departamentos (39 diputados del total de 418) y a concejales municipales de 204 municipios distribuidos en 30 departamentos y 12 partidos políticos (291 concejales de un total de 12.065). El acceso a estos políticos se logró a través de las bases de datos de la Confederación Nacional de Asambleas y Diputados de Colombia (Confadicol); de la Federación Nacional de Concejos y Concejales (Fenacon)⁴; y de la Confederación de Concejos y Concejales de Colombia (Confenacol). Finalmente, se realizaron entrevistas a profundidad a congresistas del Centro Democrático, del Polo Democrático Alternativo, del Partido de la U y del Partido Liberal.

Por otro lado, para el análisis cuantitativo relacionado con la disciplina partidista, se calculó el índice de acuerdo partidista (IAP), el índice de Rice (IR) y una versión modificada de éste último con el fin de complementar el análisis cualitativo y analizar el comportamiento de los congresistas a través de sus votaciones nominales en 25 proyectos de ley o de acto legislativo. A continuación, se explica brevemente la metodología para calcular estos índices.

¹ Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente a mayo de 2016, son: Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia –AICO–, Movimiento Alternativo Indígena y Social –MAIS–, Movimiento MIRA, Partido Alianza Social Independiente –ASI–, Partido Alianza Verde, Partido Cambio Radical, Partido Centro Democrático, Partido Conservador Colombiano, Partido Liberal Colombiano, Partido Opción Ciudadana, Partido Social de Unidad Nacional –Partido de la U–, Partido Unión Patriótica y Partido Polo Democrático Alternativo (PDA)

² El Anexo 2, detalla los informantes consultados en las 12 entrevistas efectuadas a miembros de partidos y movimientos políticos.

³ Si desea tener acceso a los datos o al formulario de la encuesta puede enviar un correo a ndicolombia@ndi.org solicitando la información.

⁴ Para complementar las encuestas, se entrevistó a Edgar Polo, jefe ejecutivo de FENACON.

3.1 Índice de Acuerdo Partidista (IAP)

El Índice de Acuerdo Partidista (IAP) es comúnmente empleado en estudios sobre disciplina partidista. Para calcularlo, se tienen en cuenta todos los votos que se emiten en un proyecto de ley determinado (los positivos y los negativos), así como la cantidad de abstenciones. En este índice se tiene en cuenta la dirección en la que vota el líder o vocero de cada organización, a quien, en teoría, deberían seguir sus copartidarios. Para el cálculo del índice, se toma como referencia el voto del líder o vocero, o en su defecto, el de la mayoría de los integrantes del partido. Entre más cerca estén los votos de la mayoría de los integrantes del partido al voto del vocero, más disciplinado será el partido como unidad. También se puede observar la disciplina individual de los congresistas: si el voto es igual al del vocero o al de la mayoría de los integrantes del partido, el individuo se comporta de manera disciplinada. La disciplina partidista con este índice se puede calcular por congresista o por partido para uno o para varios proyectos de ley. También es factible calcular promedios de disciplina para todos los partidos que votan determinado proyecto de ley o de acto legislativo.

La definición del índice es la siguiente:

$$IAP_i = \frac{\sum_j^n l_i = D_i}{n}$$

Donde, l_i es el voto del congresista, D_i es el voto del vocero o líder del partido y n

el número de votos incluyendo abstenciones, votos por el sí y por el no.

La relación $l_i = D_i$ toma el valor de 1 cuando las expresiones son iguales, y cero cuando son diferentes. En otras palabras, es la sumatoria de congruencias entre el voto de los congresistas y el del vocero. El índice, en resumen, es la proporción de votos que coinciden con la dirigencia de su partido sobre todos los votos. Una vez calculado el índice IAP por legislador, la forma de calcularlo por partido es calculando un promedio de los índices de los legisladores, de la siguiente forma:

$$IAP_p = \frac{\sum_j^n IAP_i}{n}$$

donde, IAP_i es el índice calculado para cada legislador y n el número de legisladores del partido. Para calcular el índice por iniciativa se calcula el promedio de los índices por partido. Los valores del índice van de 0 a 1, donde 0 es total indisciplina y 1 total disciplina.

La principal dificultad al aplicar este índice es que no tiene en cuenta la capacidad de un partido o movimiento político para ponerse de acuerdo en la toma de decisiones, sino que, toma en consideración la capacidad del líder o vocero para controlar los votos de los demás miembros de su partido. En Colombia, no es siempre fácil identificar al líder o vocero de los partidos. Dada esta dificultad, se asume que la mayoría de los votos de los miembros revelan el voto del vocero. Por ejemplo, si la mayoría de los miembros vota sí, se asume que el vocero votó por el sí y viceversa.

3.2 Índice de Rice (IR)

Otro índice que mide la disciplina partidista es el conocido como Rice (IR). En este caso, se suman el total de votos afirmativos y se dividen entre el total de votos emitidos por un partido en dicha votación. Posteriormente, se resta el número de votos negativos, que a su vez es dividido por el total de votos emitidos. La fórmula es la siguiente:

$$RICE_i = \left| \frac{SI_i}{Vt} - \frac{No_i}{Vt} \right|$$

Donde SI_i son los votos por el sí, No_i los votos por el no y Vt la sumatoria de los votos por el sí y por el no (Rice, 1925). El resultado de esta operación arroja un valor que oscila entre cero y uno. Cuando el valor se acerque o sea igual a cero (0), el índice sugiere que el partido es indisciplinado. Por el contrario, si el índice es igual a uno (1) o se aproxima a este valor, quiere decir que el partido es muy disciplinado. En consecuencia, el valor será igual a cero (0) si el 50 por ciento de los miembros de un partido votan por el sí y el 50 por ciento restante vota por el no. El valor del índice será igual a uno (1) si todos los integrantes del partido votan de la misma manera (Benito 2012 y Congreso Visible 2012). A diferencia del IAP, el índice Rice no incluye información relacionada con las

abstenciones, es decir con los congresistas que deciden no votar o que no se presentan a las sesiones de las votaciones. Para solventar esta dificultad, en este balance se propone hacer uso de una versión modificada que tiene esto en consideración.

3.3 Índice de Rice Modificado

El índice de Rice modificado resulta una alternativa empírica útil. La expresión fue propuesta por Heller & Weldon (2001), y se expresa en la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de Rice Modificado}_i = \max(\%abst_i, \%SI_i, \%No_i)$$

Teniendo esto en cuenta, el índice será el resultado del máximo valor de las proporciones de votos por el sí, por el no y de abstenciones. En esa medida los valores pueden oscilar de 33.33 a 100. Para el primer caso, la corporación se divide uniformemente para las tres opciones de expresión de voto lo cual indica total indisciplinación total. Para el segundo caso todos los legisladores expresan su voluntad de voto de la misma forma, lo cual indica total disciplina (Flores, 2012). De esta forma, es posible medir la cohesión partidista sin dejar de lado la información de las abstenciones.

4

RESULTADOS: Balance del funcionamiento de la Ley de Bancadas sobre el comportamiento partidista



En este apartado se presentan los resultados generales que arrojó el análisis de las diferentes fuentes de información descritas en la sección anterior. En primer lugar, se describen los hallazgos encontrados a partir del análisis del marco normativo de la Ley, y de los estatutos de los partidos. En segundo lugar, se da una mirada a datos de disciplina partidista, a partir de información sistematizada de votaciones nominales. Finalmente, se resumen algunos de los resultados de las encuestas a diputados y concejales con miras a entender su nivel de conocimiento de la ley y, se da una mirada a datos de disciplina partidista, a partir de información sistematizada de votaciones nominales.

4.1. La adaptación de los partidos políticos al marco normativo de la Ley de Bancadas

En general, uno de los hallazgos más significativos del estudio es que la Ley

de Bancadas tiene pocos desarrollos específicos para las diferentes corporaciones públicas, es decir, el reglamento es igual para el Congreso de la República, para las asambleas departamentales y para los concejos municipales, a pesar de las notables diferencias en su funcionamiento. Los estatutos de los partidos políticos tampoco establecen diferencias en los lineamientos que definen el comportamiento en bancada en los diferentes niveles. En la mayoría de los casos, estos reproducen textualmente las disposiciones contenidas en la Ley 974 de 2005.

Por otro lado, preguntas relacionadas con el conocimiento de la Ley y de sus diferentes componentes, revelaron que hay una baja apropiación de la misma por parte los diputados y concejales. Además, no es claro que los miembros de las corporaciones públicas tengan conocimiento sobre el tipo de sanciones que se aplican cuando el político o

el partido se comportan de manera indisciplinada; o sobre la disposición que plantea reuniones de bancada; o sobre los procesos de toma de decisiones democráticas y el registro de información que debería hacerse. A continuación, se exponen los hallazgos para cada uno de los ejes temáticos identificados a partir de las categorías incluidas en la Ley de Bancadas: 1) La relación de las bancadas con los partidos y movimientos políticos; 2) los mecanismos de toma de decisión; 3) las faltas y sanciones, y 4) la disciplina partidista. Al final de la sección se presentan algunas percepciones que tienen los diputados y concejales sobre el funcionamiento de la Ley de Bancadas.

4.1.1. La relación de las bancadas con los partidos y movimientos

La Ley 974 de 2005 plantea que los partidos y movimientos políticos deben actuar en bancada, con el fin de elevar la responsabilidad en la labor de representación que éstos ejercen en las corporaciones públicas. Dicha responsabilidad implica el requerimiento de que las organizaciones políticas articulen los diversos intereses existentes entre sus representantes electos y militantes, con el fin de garantizar posturas y estrategias políticas comunes en los órganos colegiados. Por tal razón, entre los lineamientos dispuestos en los estatutos de las colectividades políticas, frente a las obligaciones y responsabilidades que los miembros de las bancadas tienen con sus respectivos partidos o movimientos, se evidencian claras y precisas competencias, derechos y deberes

que estos adquieren al momento de ser elegidos para una corporación pública. De acuerdo con la información recopilada en los estatutos partidistas, los miembros de las bancadas tienen el deber de actuar de conformidad con las decisiones y agendas adoptadas al interior del partido, es decir, son sujetos obligados del régimen de bancadas interno, así como de lo dispuesto en los estatutos generales y en la plataforma programática de sus respectivas organizaciones. Por tal razón, los miembros de las bancadas a nivel nacional, departamental y local tienen la obligación de articular su labor con las estructuras de sus partidos y movimientos en cada nivel, para garantizar la coherencia y coordinación en sus discursos y acciones. Igualmente, los electos para cualquier corporación pública, deben informar sobre las gestiones y acciones adelantadas individuales o en bancada ante estos órganos direccionales.

La relación entre las bancadas y las estructuras partidistas suele presentarse como bidireccional, en la medida en que las primeras ejercen también funciones de direccionamiento estratégico de las segundas y, en algunos casos, los miembros de bancada hacen parte de los órganos directivos de las colectividades políticas, especialmente en el nivel nacional. En este sentido, se evidenció que la injerencia de los directores o presidentes de las organizaciones políticas en las decisiones de bancada, según los estatutos, es crucial para estructurar la agenda legislativa y de control político; al mismo tiempo, en muchos casos, las

directivas de las colectividades políticas son los mismos congresistas que a nivel nacional representan los ideales y posturas de las organizaciones políticas.

Las entrevistas con miembros de organizaciones políticas permitieron constatar que los miembros de las bancadas suelen trabajar de manera coordinada con los directorios regionales y nacionales. A nivel nacional, con base en la información obtenida a través de las entrevistas realizadas a los miembros de los partidos, se pudo observar que hay una constante comunicación de las direcciones partidistas con los congresistas, bien sea porque la sede principal del partido o movimiento se encuentra en la capital del país, o por la magnitud de los temas legislativos y de control político que se ejecutan en el Congreso. Entretanto, a nivel regional, la continuidad de las reuniones entre las bancadas y directorios depende en buena parte de la fortaleza de estos últimos en cada organización política y territorio. Por ello, en algunos partidos y movimientos las relaciones entre bancadas y directorios se dan de forma regular, mientras que en otros, la relación es intermitente o se activa sólo cuando se presenta un tema de importancia estratégica para los intereses de la organización política y de la comunidad.

Adicional a esto, la participación de las bancadas en las convenciones nacionales es determinante para el direccionamiento estratégico de las colectividades políticas. En estos escenarios, que deben llevarse a cabo cada 2 años de forma ordinaria (Ley 1475 de 2011), se aprueban y reforman los estatutos y

plataformas programáticas de los partidos o movimientos, se rinden cuentas sobre la gestión de los representantes, se elige a dignatarios de los órganos directivos, se escogen candidatos del partido para la Presidencia de la República, entre otras funciones. Usualmente, los miembros de las bancadas del nivel nacional, y en algunos casos también del nivel territorial, cuentan con voz y voto para participar en las decisiones que se toman en el marco de las convenciones.

Como parte de sus obligaciones y responsabilidades, las bancadas deben también presentar informes de gestión y rendir cuentas ante diferentes instancias de los partidos y movimientos políticos. La presentación de estos informes de gestión, según los estatutos, es obligatoria cuando se realizan las convenciones o asambleas generales de las organizaciones políticas. No obstante, de acuerdo con las entrevistas efectuadas, la rendición de cuentas por parte de los miembros no es muy común y los partidos y movimientos políticos son débiles al desarrollar actividades que incentiven esta labor. Es importante destacar, además, que ninguna organización contempla de manera formal la obligación de que sus representantes rindan cuentas a los electores de forma regular y sistemática sobre la gestión política, normativa y de control adelantada en la respectiva corporación.

A continuación, se presentan algunos ejemplos de partidos y movimientos que han diseñado estrategias para fortalecer la relación con sus miembros de bancada y así cumplir con los propósitos dispuestos en la Ley.

Bancadas verticales

El Movimiento Político MIRA informó que ha implementado una estrategia de conformación de bancadas verticales, con el fin de optimizar la comunicación y coordinación entre los miembros de sus directorios y bancadas en el nivel regional. Las bancadas verticales están conformadas por los directores y representantes del Movimiento pertenecientes a varias jurisdicciones dentro de un mismo departamento, lo que permite un nivel de articulación regional entre los miembros del partido y sus diputados, concejales y ediles electos. Esta estrategia permite también mejorar el relacionamiento del movimiento con aquellos representantes que conforman bancadas unipersonales en los territorios, constituyendo un escenario de discusión y control de sus acciones.

Participación de organizaciones sociales

El Movimiento Político MAIS ha incluido en sus reuniones de control y seguimiento a las decisiones y actuación de su bancada nacional, además de los miembros de la bancada y el directorio nacional, a representantes de la Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC. El Movimiento, al concebir sus acciones de carácter colectivo y social, considera que la participación de la ONIC es fundamental para mantener un permanente contacto con las dinámicas sociales, aportando así a la construcción de estrategias integrales en el nivel nacional. Por esta razón, en la estructura interna del movimiento, se crea el comité de fundadores, que salvaguarda sus fundamentos indígenas y del cual hace parte la ONIC.

Control de autoridades indígenas

En el Movimiento Político AICO, además de que existen unos propósitos claros delineados en los estatutos del movimiento frente al régimen de bancadas, se realiza un control por parte de las autoridades indígenas. Esto se desarrolla teniendo en cuenta que los miembros de las bancadas, en su mayoría, son de origen indígena y han crecido según los usos y costumbres propios de estos pueblos. Para los representantes que no son parte de los pueblos indígenas, se presenta un tratamiento diferenciado y trazado por lo reglamentado en los estatutos del movimiento.

En el caso de los representantes indígenas, el seguimiento y control sobre sus acciones se realizan, tanto a través de la dirección política regional, como desde las mingas de pensamiento o las asambleas indígenas, en las que se piden los informes y cuentas de las gestiones adelantadas en las corporaciones públicas. Estas mingas son dirigidas por las comunidades y autoridades de los pueblos indígenas, los cuales luchan por la garantía, protección y restablecimiento de los derechos de esta población..

Mención especial merece el tratamiento que los partidos y movimientos políticos dan a las bancadas unipersonales, es decir, aquellas que están conformadas por un único representante electo por la organización política para una corporación pública determinada. Estos casos suceden con mayor frecuencia en los órganos colegiados del nivel departamental y municipal, en los que hay un número menor de integrantes y, por lo tanto, la representación de las diferentes organizaciones políticas es también más baja. La configuración de dichas bancadas presenta una serie de retos en materia de toma de decisión y control que no fueron previstos en la Ley 974 de 2005, por lo que su regulación por parte de las colectividades políticas suscita un interés particular.

No obstante, en la revisión de los estatutos partidistas se encontró que sólo dos partidos contemplan este aspecto, y lo hacen de manera general ordenando que los miembros únicos de bancadas se ciñan a los procedimientos determinados en el régimen común. Así mismo, en las entrevistas, los partidos y movimientos políticos manifestaron que, para las bancadas unipersonales, se disponen las mismas reglas que para las bancadas integradas por varios miembros, pero no existe mucha claridad en el tratamiento de ciertos aspectos que se alteran al tratarse de bancadas con un único miembro.

Uno de los aspectos más notables se presenta en torno a los mecanismos de toma de decisión, ya que, al tratarse de

un solo miembro de la bancada, en éste recae la total responsabilidad por las acciones que decida emprender en la corporación, limitando la posibilidad de un diálogo partidista. De igual forma, la identificación de faltas por parte de los miembros de bancadas unipersonales se dificulta, en la medida en que no es posible un control horizontal sobre su comportamiento, lo que implicaría ejercer una labor más rigurosa por parte de otros órganos dentro de la organización política y su militancia. Sin embargo, en las entrevistas se observó que la posibilidad de control sobre la actuación de los representantes en bancadas unipersonales suele ser baja, al tiempo que la discrecionalidad en su actuación es casi absoluta.

4.1.2 Mecanismos de toma de decisiones

La Ley 974 de 2005 contempla el uso de mecanismos democráticos para la adopción de posiciones en bancada, con lo cual se pretende ampliar los canales de debate y discusión para evitar la dispersión y atomización de las opiniones políticas y así lograr racionalizar el sistema político colombiano, al tiempo que se fortalecen las prácticas democráticas internas. En este sentido, la Ley fija una serie de pasos para la toma de decisiones en las bancadas, que pasan por el requerimiento de efectuar reuniones de bancadas, garantizar mecanismos democráticos para la adopción de decisiones y el establecimiento de actas que reflejen lo acordado, como se muestra en el gráfico 1.

Gráfico 1. Proceso de toma de decisiones de bancadas

Fuente: elaboración propia con base en los artículos (1,2,3,4) de la Ley 974 de 2005.

El primer eslabón del proceso de toma de decisión, son las reuniones de bancada. Cada partido y movimiento en sus estatutos determina en quién recae la labor de convocatoria a las reuniones de bancadas, que por lo general es una labor compartida entre los voceros de la bancada, los secretarios generales, los directores o presidentes. La periodicidad de estas reuniones depende de las características propias de cada organización política, por ejemplo, se pueden realizar previas a las sesiones de la respectiva corporación pública, dos veces al mes o una vez a la semana. Sólo 5 organizaciones políticas establecen que la asistencia a estas reuniones es de carácter obligatorio para todos los miembros de la bancada. Las personas que continuamente participan en estas reuniones, según lo reportado en las entrevistas, son las direcciones, nacionales o regionales según sea el caso, los miembros de las bancadas y algunos asesores de apoyo.

En materia de reuniones de bancada, en el nivel nacional se observó que los partidos con mayorías en el Congreso dicen reunirse continuamente y la comunicación entre los miembros de la bancada suele ser dinámica y coordinada, llegando a reunirse una vez en la semana, con un horario y lugar de encuentro oficializados. Entre tanto, en los partidos y movimientos minoritarios en el Congreso, los representantes suelen reunirse en lapsos de tiempo más largos y/o cuando en las sesiones se tratan temas de trascendencia nacional.

Por su parte, en el ámbito regional sólo un partido contempla la obligación de que sus bancadas se reúnan cada 15 días. La experiencia que otras organizaciones manifestaron, ya sea por las distancias geográficas o costos que implican para las direcciones regionales, fue que las reuniones suelen realizarse con baja frecuencia y usualmente sólo cuando se deben definir estrategias y tácticas fundamentales para el accionar normativo.

Participación de candidatos no electos en las reuniones de bancada regional

El Partido Cambio Radical manifestó que integra a sus reuniones de bancadas a los candidatos de sus listas que no alcanzaron a quedar electos, como parte de un reconocimiento por su trabajo y esfuerzo realizado en las campañas a las que se presentaron. Esto, como forma de fidelizar a sus candidatos y prepararlos para los siguientes periodos electorales, fortalecer la estructura del Partido en el nivel local y regional, y establecer un mecanismo de control sobre las acciones y decisiones de sus representantes.

Una vez dispuestos los procedimientos de reunión, las colectividades políticas deben definir los mecanismos para la adopción de decisiones, que incluyen el establecimiento de reglas de quórum, votación y solución de controversias. En este sentido, el quórum requerido para la toma de decisiones varía en cada organización, por lo que en algunos estatutos se plantea que éste debe ser de la mitad más uno de los miembros de la bancada, mientras que en otros no se especifica un porcentaje mínimo. En cuanto a las votaciones, sólo algunas colectividades determinan el voto obligatorio, nominal e intransferible para los miembros de bancadas. Los procedimientos de debate y votación de las propuestas o proyectos dentro de las bancadas son también diferentes en cada uno de los partidos, por lo que las decisiones pueden ser alcanzadas por consenso, mayoría simple, absoluta o calificada.

En materia de trámite de controversias en las reuniones de bancadas, sólo dos partidos y movimientos prevén mecanismos para la solución de empates y la impugnación de decisiones por parte

de la organización política. Adicionalmente, la Ley es clara al definir que, el carácter democrático de los mecanismos de toma de decisión, incluyen la posibilidad de sus miembros de expresar opiniones contrarias a lo decidido en bancada. Esta expresión de inconformidad puede tramitarse a través de la figura de la objeción por asuntos de conciencia.

Según la Ley 974, son asuntos de conciencia aquellos que van en contra de las convicciones éticas, morales, sexuales o religiosas. Los miembros de la bancada pueden solicitar el permiso para no votar, y este debe ser sustentado ante la bancada y aprobado por la misma. Algunas organizaciones políticas contemplan dos vías para el tratamiento de la objeción de conciencia: por un lado, los miembros deben dejar constancia de su posición en el acta de la bancada, sin que ello los exima de su obligación de votar en el sentido de la mayoría, y por otro, la bancada puede dejar en libertad a sus miembros de votar de acuerdo a su criterio individual. En la práctica se encontró que, después de 10 años de la implementación de la Ley, los casos

en los que miembros de las bancadas hacen uso de la objeción de conciencia han sido esporádicos e incluso nulos en varias organizaciones políticas.

En contraste, las entrevistas permitieron identificar que es común que las bancadas permitan a sus miembros la libertad de voto, por ser un procedimiento más expedito y con menos formalidad, en comparación con el procedimiento que tienen que seguir para decidir si aceptan o no la objeción de conciencia que alguno de sus compañeros manifieste. De igual forma, la libertad de voto se utiliza con mucha frecuencia en temas que no están contemplados en los casos de objeción de conciencia, por lo que puede convertirse en un instrumento para evadir la toma de decisiones colectiva que promueve la Ley de Bancadas. Lo anterior, a pesar de que solo dos organizaciones políticas contemplan en sus estatutos la libertad de voto como una posibilidad de actuación.

Las decisiones adoptadas en las reuniones de bancadas, según la Ley 974, deben quedar plasmadas en actas oficiales sujetas a procedimientos de archivo y conservación. Por su parte, la Ley 1712 de 2014 "Por la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional", estableció que la información de los partidos y movimientos políticos es pública, salvo aquella que entre en las categorías de información clasificada o reservada. De lo anterior, se infiere que las actas de bancadas son documentos públicos, que debe estar a disposición de quien las requiera, salvo que el partido haya

sustentado jurídicamente el carácter clasificado o reservado de las mismas. Dado que no existen hasta el momento soportes jurídicos que demuestren tal categorización que hayan sido conocidos por el equipo de investigación, se asumió que éstos documentos deberían estar disponibles para su revisión.

No obstante, los procedimientos de elaboración y archivo de las actas no son claros en los estatutos partidistas revisados, y al momento de preguntar a los entrevistados si había la posibilidad de acceder a las actas de bancadas y conocer su contenido, se presentaron respuestas muy diversas: en algunos casos los informantes afirmaron que las actas sí eran de carácter público, pero no era claro el procedimiento para acceder a ellas; en otros casos, se manifestaba que estos documentos no son de carácter público debido a la sensibilidad de algunos temas que se tratan en las reuniones y de las posturas que los miembros de las bancadas exponen en ellas; finalmente, algunas de las organizaciones manifestaban no conocer el sistema de elaboración o archivo de las actas, lo que en la práctica obstaculizaría su acceso por parte del público.

En el marco de los procesos de toma de decisiones de las bancadas, una de las facultades propias de sus miembros es la presentación de proyectos legislativos y el ejercicio de control político, que puede hacerse de manera individual o en bancada. La Ley 974 es enfática en propiciar la presentación de proyectos legislativos y de control político a nivel

Mecanismos tecnológicos para las reuniones y toma de decisión en bancada

Con el fin de facilitar las reuniones de sus bancadas de Senado y Cámara de Representantes, el Partido de la U emitió la Resolución 048, que reglamenta y adopta tecnologías de comunicación para la convocatoria y la adopción de decisiones al interior de la bancada. Dicha resolución establece que se pueden utilizar mecanismos tecnológicos para llevar a cabo las reuniones de bancadas, que incluyen la vía telefónica convencional o celular, y el internet, a través de una urna virtual habilitada en la página web para el depósito o recolección de las decisiones de los miembros de bancada.

La convocatoria a dichas reuniones se hace vía correo electrónico y de las respuestas que los miembros envían confirmando o no su asistencia, se deja registro magnético (capturas de pantalla). Posteriormente, se habilita un chat en el cual se explican las reglas de la reunión, se expone de qué trata la votación, se define un límite de tiempo, y se dan a conocer los medios de participación. Al final de este procedimiento, se hace un informe (acta) de lo expuesto por cada uno de los integrantes, con su respectiva votación y se envía a los participantes.

Según lo informado por el Partido de la U, estos mecanismos tecnológicos han sido efectivos para incentivar la participación de los congresistas en las reuniones de bancada, ya que en muchas ocasiones es difícil para ellos trasladarse desde sus regiones.

de bancada, lo cual permite racionalizar el trámite de iniciativas al interior de las corporaciones públicas. A pesar de esto, las entrevistas dieron cuenta de que es más frecuente que éstas sean presentadas de manera individual por los representantes, con una baja incidencia de la actuación en bancada en este sentido, con excepción de dos partidos políticos que manifestaron privilegiar mecanismos de acción conjunta en la mayoría de los casos.

Lo anterior, según lo relatado por los entrevistados para el caso nacional, se explica en parte porque los congresistas tienen unas áreas específicas de interés que en

muchas ocasiones no son compartidas por sus colegas del mismo partido, así como por la segmentación de la actividad legislativa por comisiones al interior de las corporaciones, lo que dificultaría el establecimiento de acuerdos para la presentación de iniciativas conjuntas. Aún más, con el establecimiento de comisiones temáticas, se estimulan las alianzas y coaliciones entre miembros de diferentes partidos y movimientos para la presentación de iniciativas legislativas. Algunos de los entrevistados que tienen una experiencia más directa en este tipo de escenarios, explicaban que las alianzas y coaliciones interpartidistas son producto de los acuerdos

Bancadas mixtas

Según el secretario general del partido Cambio Radical, cuando alguno de los miembros de bancada tiene la intención de realizar alguna coalición o alianza con otra bancada, éste debe informar a la dirección regional o nacional, según sea el caso, y exponer las razones por las cuales resulta conveniente efectuarla. No obstante, el partido es preciso en recalcar que estas coaliciones son de carácter temporal, por temas específicos y deben ser de conocimiento de la organización.

políticos informales que se dan en las corporaciones, los cuales son de carácter temporal y se surten para temas específicos, tal como lo aprueban varias colectividades en sus estatutos.

4.1.3. Faltas y sanciones

Con el propósito de incentivar la disciplina en el comportamiento de los representantes en los órganos plurinominales, los partidos y movimientos políticos tienen la responsabilidad legal de establecer en sus estatutos un régimen disciplinario, en el que se identifiquen las faltas, sanciones y procedimientos de

juzgamiento aplicables a los miembros de sus bancadas. Según la Ley 974 de 2005, las organizaciones políticas pueden “establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del miembro de la respectiva corporación pública, observando el debido proceso” (Art. 4). Estas medidas se constituyen en el instrumento mediante el cual las colectividades pueden ejercer control sobre la labor de los miembros de bancada, cuando estos se apartan de las orientaciones de la organización política por la que fueron elegidos o violan

Tabla 1. Faltas y Sanciones en la Ley de Bancadas

Faltas	Sanciones
Contrariar una decisión adoptada por la bancada	Expulsión del partido o movimiento y pérdida de la curul
Dejar de asistir a 3 o 5 reuniones de bancada	Amonestación verbal, escrita y una multa
Abstenerse de votar la decisión tomada en bancada	Pérdida temporal o total del derecho al voto
Incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades propias de un miembro de bancada	Imposibilidad de volver a ser elegido a una corporación por el partido o el movimiento.
No informar sobre la gestión ante la convención nacional del partido	Imposibilidad de aspirar a dignidades al interior del partido

* Elaboración propia a partir de la recopilación de los estatutos de los 13 partidos y movimientos políticos que actualmente cuentan con personería jurídica.

los procedimientos establecidos para la toma de decisiones. La tabla 2 recoge algunas de las sanciones y faltas que los partidos y movimientos contemplan en sus estatutos, relacionadas con el funcionamiento de sus bancadas.

En las entrevistas con organizaciones políticas, se constató que las faltas más comunes en las que incurrían los miembros de la bancada, se presentan cuando éstos contrarían decisiones adoptadas en bancada, apartándose de éstas en sus acciones en las corporaciones públicas. El método más utilizado por los partidos y movimientos políticos para identificar y conocer las faltas en las que incurren sus representantes es el auto-control entre los miembros de la misma bancada. Las prácticas de auto-control son de mucha utilidad para el reconocimiento de faltas en bancadas del nivel departamental y municipal, dado que los partidos y movimientos políticos manifestaron en su mayoría no contar con instrumentos independientes de verificación de los procedimientos y decisiones que toman sus bancadas en el nivel territorial.

Sin embargo, de acuerdo con los entrevistados, los mecanismos de auto-control tienen un alcance limitado, en la medida en que el 'colegaje'⁵ entre los miembros de las bancadas tiene un peso significativo al considerar si se pone en conocimiento del partido o movimiento las faltas en que han incurrido sus colegas.

⁵ La palabra 'colegaje' fue utilizada por varios entrevistados, para referirse a la confianza o compañerismo entre los miembros de las bancadas.

Esto genera inquietudes entre los partidos y movimientos políticos del nivel nacional, pues manifiestan que por causa de ese 'colegaje' los miembros de las bancadas no llegan a reportar las infracciones de sus compañeros, que pueden generar un 'pacto de silencio' en torno al funcionamiento de las bancadas. Las fallas del auto-control y las limitaciones que las organizaciones políticas exponen sobre el cumplimiento del régimen de bancadas, constituyen vacíos en los mecanismos para identificar si los representantes van en línea con sus directrices y si actúan de forma coordinada en las corporaciones.

La Ley 974 de 2005 establece que los miembros de las bancadas están sujetos a las sanciones previstas por los estatutos del partido o movimiento político en lo referente al régimen de bancadas (Art. 4). Asimismo, la Ley 1475 de 2011 ordena que las organizaciones políticas deben expedir un código de ética "en el que se desarrollen los principios de moralidad y el debido proceso, y en el que se fijen, además, los procedimientos para la aplicación de las sanciones por infracción al mismo, mínimos bajo los cuales deben actuar los afiliados a la organización política" (Art.4). Es decir, que las sanciones adoptadas por las organizaciones políticas en sus estatutos hacen parte del compromiso y responsabilidad que adquieren los candidatos al momento de obtener el aval para participar en los procesos electorales.

Estas sanciones van desde amonestaciones verbales y escritas internas,

Control ciudadano a la actuación de representantes

El movimiento político MIRA reportó que sus militantes son un importante refuerzo para identificar faltas o conductas de los miembros de las bancadas, especialmente cuando estos se apartan de los principios ideológicos y programáticos del Movimiento. Esto es posible en la medida en que sus simpatizantes, al tener un arraigo ideológico con el Movimiento, informan e interponen las quejas ante las direcciones correspondientes para que estas inicien las respectivas investigaciones.

hasta la pérdida del derecho al voto en las corporaciones o la expulsión del representante de la organización política. La mayoría de los entrevistados manifestaron no conocer procesos sancionatorios que hayan cursado al interior de sus colectividades por violación del régimen de bancadas, mientras que sólo unos pocos representantes reconocieron la existencia de sanciones por estas faltas. Esta debilidad en la imposición de sanciones, tiene su correlato en el bajo conocimiento y claridad que se encontró entre los entrevistados sobre los procedimientos para el reporte y trámite de denuncias sobre la actuación de los representantes ante los partidos y movimientos políticos.

De igual forma, se observó en las entrevistas que al momento de aplicar la máxima sanción contemplada en los estatutos –expulsar al miembro de la bancada del partido y movimiento político–, son muchas las inquietudes que se agrupan frente a la posesión de la curul. Lo anterior, debido a que la Constitución Política determina que son las organizaciones políticas las que detentan las curules que han ganado en las elecciones y no los representantes, pero en la práctica son estos últimos quienes

ejercen un mayor control dentro de las corporaciones y gozan de un grado de autonomía alto frente a las colectividades. Sobre este tema, el Consejo Nacional Electoral (CNE-SS-1469 de 2015) y la Corte Constitucional (sentencia C – 490 de 2011) se han manifestado en el sentido de reafirmar la autonomía de las organizaciones políticas para imponer sanciones a sus miembros y representantes, respetando el debido proceso y los regímenes disciplinarios establecidos en sus respectivos estatutos, incluyendo los relativos a la pérdida de la curul.

Para la ejecución de las sanciones en las corporaciones públicas, la Ley de Bancadas, en su artículo 4 menciona que “la sanción deberá ser comunicada a la Mesa Directiva de la respectiva corporación, para que a través de ella se le dé cumplimiento, siempre que ello implique limitación de derechos congresuales”. No obstante, solo cuatro partidos o movimientos establecen este procedimiento dentro de sus estatutos. Por su parte, en las entrevistas, se vio reflejada la falta de canales de comunicación para remitir las sanciones establecidas por las organizaciones políticas a las mesas directivas de las corporaciones, así como la inquietud de las primeras

Imposición de sanciones a concejal por violación al régimen de bancadas

Frente a la indisciplina de un concejal ante las directrices estatutarias, el Partido Político ASI inició un proceso sancionatorio en su contra que llevó a su expulsión del Partido. El primer reto para imponer la sanción era demostrar que la curul es del partido y no del concejal, para lo cual recurrieron a diferentes autoridades en materia electoral para aclarar dudas en esta materia, resultando en un concepto del CNE. El segundo reto consistió en que la mesa directiva de la correspondiente corporación pública, anulara los actos en los que el concejal había votado y firmado. Proceso que la mesa directiva omitió y que motivó la apertura de un proceso disciplinario en su contra, que no ha sido resuelto aún.

Frente a esto, una representante del Partido manifestó las dimensiones del problema institucional que se puso en evidencia con esta experiencia, debido al desconocimiento de los órganos de control sobre la Ley de Bancadas.

Imposición de sanciones a congresistas por violación al régimen de bancadas

Según el secretario general del Partido Cambio Radical, el Consejo de Control Ético del partido es estricto con las faltas en las que sus miembros incurren y así mismo con las sanciones que se aplican. Por ello, aplicaron sanciones de pérdida del derecho al voto a dos miembros de su bancada en el Congreso, cuando se apartaron de la decisión adoptada mayoritariamente por la bancada. No obstante, la mesa directiva de la corporación se negó a aplicar la sanción, razón por la cual el Partido debió acudir al Consejo de Estado y a la Corte Constitucional, para que declararan nulas las votaciones de los dos congresistas, frustrando así la aprobación de la iniciativa por vicios de trámite.

sobre posible negligencia o represalias de las segundas cuando se adelantan estos procesos.

4.1.4 La disciplina partidista en el Congreso de la República

A través de la aplicación de los índices IAP e IR Modificado, se observó que no hay cambios significativos en los niveles de disciplina de los congresistas desde el 2006 al 2016, para los 25 proyectos

tomados en cuenta en el balance⁶. Estas iniciativas variaron dependiendo de si fueron presentadas por la rama ejecutiva (21) o la legislativa (3), o de origen popular (una, la reelección presidencial).

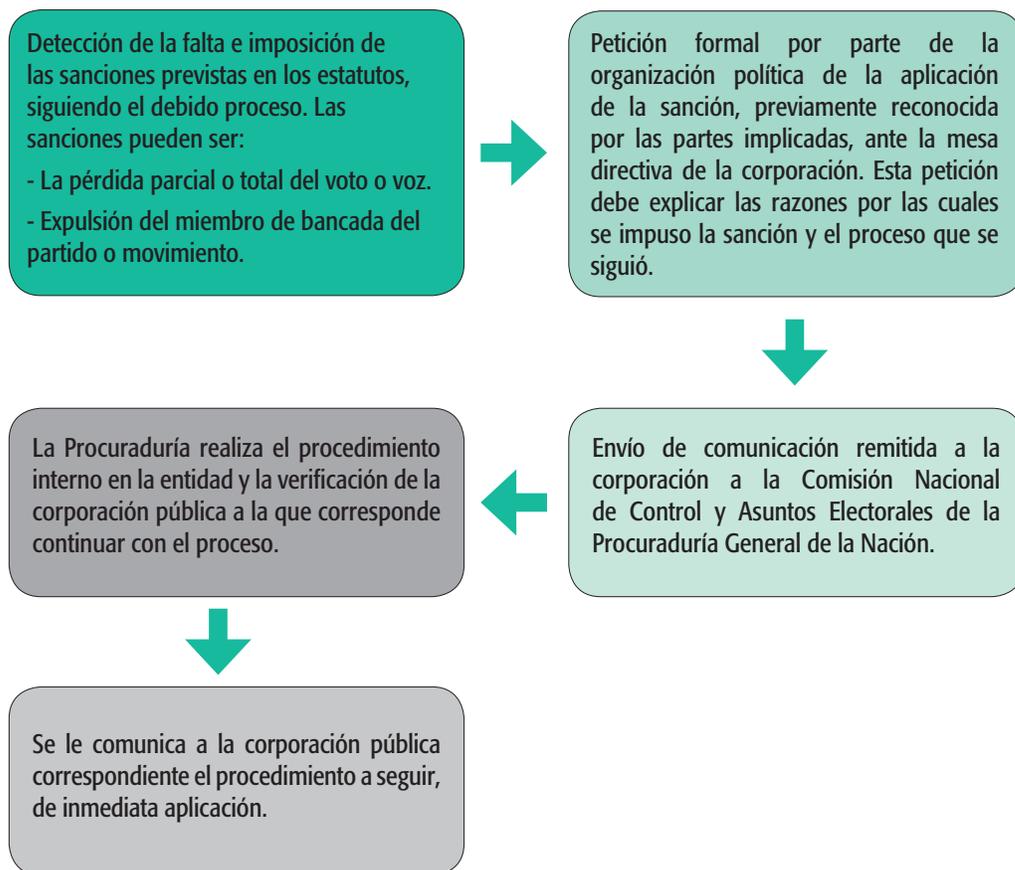
⁶ Antes de la expedición de la Ley no hay datos sistematizados. Por esto, lo que se presenta en esta sección no pretende evaluar si el comportamiento partidista ha cambiado en términos de disciplina después de aprobada la Ley de Bancadas en 2005. El objetivo de la sección es solamente presentar algunos promedios que muestran cuáles son los niveles de disciplina al interior del Congreso.

Apoyo de la Procuraduría para hacer efectivas las sanciones en las Corporaciones Públicas (C.P.)

Cuando las colectividades políticas imponen una sanción que tiene consecuencias directas para la labor normativa de los miembros de las bancadas, éstas deben desarrollar protocolos de comunicación con los presidentes y mesas directivas de las corporaciones públicas.

En este sentido, un funcionario de la Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales de la Procuraduría General de la Nación consultado en este estudio, manifestó que las mesas directivas de las corporaciones tienen responsabilidades frente a la función pública, la cual, le corresponde a la Procuraduría vigilar. Por esta razón propuso unos pasos a seguir, para facilitar estos procedimientos de ejecución de sanciones por violación del régimen de bancadas:

PASOS PARA APLICAR SANCIONES EN LAS CORPORACIONES PÚBLICAS



En el anexo 3 se muestran los proyectos de ley que se analizaron para determinar el nivel de disciplina promedio de los partidos políticos. A nivel general, en cuanto al Congreso de la República, los resultados de los índices muestran que no hay fluctuaciones que indiquen un patrón de comportamiento diferenciado a lo largo del periodo contemplado.

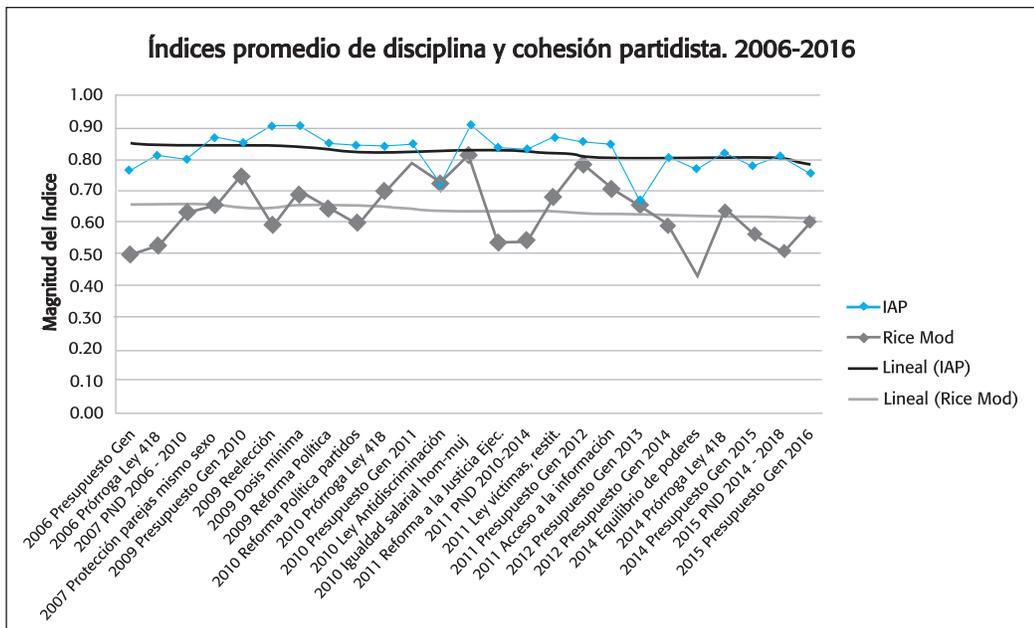
La gráfica que se presenta a continuación, muestra el nivel de disciplina promedio obtenido en la última sesión de discusión que tuvo cada uno de los proyectos de ley y acto legislativo que fueron seleccionados en la muestra. Según las entrevistas realizadas, en esa instancia los partidos son más disciplinados en las plenarios que en las comisiones, debido a que es mucho más probable que los miembros se reúnan para tomar

decisiones conjuntas o siguiendo a un líder. En comisiones, al contrario, los congresistas negocian estratégicamente con otras organizaciones políticas para sacar adelante sus iniciativas.

En este escenario influyen drásticamente las fluctuaciones en los tipos de mayorías requeridas para la aprobación de proyectos, así como la cantidad de miembros de un partido en una comisión. Según los resultados, los niveles de disciplina medidos con el índice IAP son más altos que los de Rice Modificado. Por otro lado, éste último índice muestra más variación al observar los resultados para cada proyecto. Una posible interpretación de esto es que, aunque los dos índices consideran las abstenciones, la distribución de la medida es diferente y eso incide en los resultados.

Gráfica 2.

Promedio de Índices de Disciplina y Cohesión para 25 iniciativas radicadas en el Congreso durante el periodo 2006-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *Congreso Visible*, 2006-2016.

Para poder tener más claridad sobre los niveles de disciplina partidista, y llegar a conclusiones más contundentes, habría que desagregar el promedio que acá se presenta, y analizar los niveles de disciplina para cada partido. Eso permitiría ver si hay variación entre partidos, y de confirmarse, se podrían plantear hipótesis que den cuenta de la misma. Por ejemplo, es posible que el tamaño de la bancada influya sobre el nivel de disciplina partidista. Otros aspectos que pueden afectar el resultado pueden ser, el debate del trámite legislativo en el que se observa la votación; el origen de la iniciativa legislativa (ejecutiva, legislativa, u otra); el contexto político en el que se discuten los proyectos; entre otros. En un próximo estudio, sería muy interesante analizar estos aspectos con cuidado. Por razones de espacio, acá solamente se presentan los promedios de algunos proyectos de ley y actos legislativos⁷.

4.2 El conocimiento de la Ley de Bancadas por parte de los diputados y concejales

En esta sección se presentan las percepciones y opiniones que los diputados departamentales y concejales tienen con respecto a los objetivos de la Ley de Bancadas. Como se verá a continuación, no existen diferencias claramente significativas entre las respuestas

de unos y otros políticos. Al parecer, el conocimiento que tienen estos líderes es similar en el nivel departamental y en el municipal. Por ejemplo, el 25% de los diputados y concejales encuestados, coincidieron en afirmar que el objetivo de la Ley 974 de 2005 es el de fomentar la disciplina partidista en las corporaciones públicas. Porcentajes más bajos respondieron por otros objetivos de la ley, como por ejemplo, facilitar la toma de decisiones en las corporaciones públicas (17% de diputados y 12.3% de concejales); promover y facilitar el trabajo en torno a un programa político único (7.5% de diputados y concejales 6.8%). Otras respuestas se diferenciaron en la proporción de respuestas. Solamente el 10% de los diputados encuestados creen que uno de los objetivos de la Ley es reglamentar la actuación en bancadas para los miembros de las corporaciones públicas, mientras que, en el caso del concejo, el doble de los representantes (20.2%) consideran que ese es un objetivo de la Ley.

Por otro lado, frente a la pregunta, ¿considera que la Ley de Bancadas fomenta la disciplina entre los integrantes de su partido?, el 79% de los diputados y el 74% de los concejales respondieron que sí. Llama la atención que el 21% y el 26% de los diputados y concejales, respectivamente, no creen que la Ley que fue sancionada para fomentar la disciplina partidista lo haga efectivamente.

Algunas preguntas encaminadas a indagar por el conocimiento que tienen

⁷ Para ver comparativamente los resultados de disciplina partidista en las comisiones y en las plenas, se pondrá a disposición del público la base de datos con la que se elaboró este informe. Solicitar a contacto@congresovisible.org

los diputados y concejales frente a las disposiciones que tienen sus partidos en relación a la Ley de Bancadas mostraron los siguientes resultados. La mayoría de diputados y concejales (59%) afirmaron conocer lo que sus partidos establecen en los estatutos sobre la Ley de Bancadas, frente a 29.7% que dicen no conocerlo. Sobre esto, el director ejecutivo de Fenacon plantea que la falta de conocimiento se da porque los partidos no desarrollan jornadas rigurosas de capacitación. Lo que se puede concluir de estos resultados es la existencia de un conocimiento general de los planteamientos mínimos de la Ley de Bancadas. Sin embargo, no se puede afirmar que exista un conocimiento pleno de los corporados frente a los estatutos de sus partidos con referencia a la actuación de Bancadas para el partido.

Otro aspecto por el que se indagó, es el relacionado con el conocimiento que tienen los diputados y concejales frente a los temas vinculados con la objeción de conciencia a la que se refiere el artículo 2 de la Ley. La respuesta más común en este caso fue "razones religiosas" (23,2% de diputados), seguida de "aborto" (16.1%). Por su parte, el 19,6% de los diputados encuestados respondió que ninguno de los temas enume-

rados puede definirse como objeto de conciencia en una votación. Los otros asuntos enumerados eran: razones de cultura, servicio militar y legalización de la marihuana.

Algunas preguntas relacionadas con el funcionamiento de las bancadas dejan ver que solamente cerca de la mitad de los diputados y concejales afirman que sus bancadas se reúnen al menos una vez al mes (56% de diputados y 53% de concejales), que la bancada no emite actas cuando se reúne (59% en ambos casos) y que las actas no son de acceso público (46% de diputados y 50% de concejales).

Finalmente, las respuestas dadas por los encuestados plantearon que una de las principales debilidades y/o dificultades frente a la implementación y cumplimiento de la Ley de Bancadas es el poco o nulo uso de la Ley en el caso de los diputados (49%), y las debilidades de los partidos en la capacitación y comunicación entre el partido y los elegidos (47%). Las otras categorías con sus respuestas, fueron las siguientes: condiciones de la ley (5% de diputados y 27% de concejales) y características del funcionario (20% de diputados y 16% de concejales).



5 | Conclusiones y recomendaciones

En esta sección se presentan unas conclusiones y recomendaciones muy puntuales. Como se vio en los diferentes apartes, la Ley de Bancadas ha cumplido parcialmente sus objetivos. Esta Ley ha ido encaminada a complementar los propósitos de la reforma de 2003, que pretendió organizar un sistema de partidos atomizado y fortalecer a las organizaciones políticas con personería jurídica. En ese sentido, la Ley ha causado un impacto favorable, dado que promueve la articulación y coordinación de los integrantes de los partidos políticos en las corporaciones públicas, y genera incentivos para que sus directivas diseñen mecanismos que favorezcan el trabajo colectivo. Existe un relativo consenso sobre la idoneidad de los mecanismos legales establecidos para el funcionamiento de las bancadas partidistas. Sin embargo, desde una perspectiva práctica, son varias las dificultades para la aplicación efectiva de

la Ley, las cuales pueden ser agrupadas en torno a dos dimensiones: las fallas del sistema político y electoral, y las dificultades relacionadas con el comportamiento de los actores -partidos y movimientos políticos, y representantes. A continuación, se hacen algunas recomendaciones que pretenden responder a las dificultades identificadas.

Dentro del primer grupo de recomendaciones, se encuentra examinar la conveniencia de mantener en el sistema electoral colombiano la posibilidad de presentar listas abiertas en las elecciones de corporaciones públicas, es decir, de preservar la figura del voto preferente. Un sistema así pone dificultades a la disciplina y coherencia partidista. De mantenerse, habría que diseñar mecanismos que permitan que los integrantes de las listas que son elegidos, orienten su comportamiento político en agendas programáticas partidistas, y no

personalistas. En cuanto a las sanciones, es recomendable que las autoridades competentes provean lineamientos claros con respecto a las implicaciones disciplinarias y judiciales que se desprenden de la violación del régimen de bancadas, así como su consecuente sanción por parte de las organizaciones políticas. En esta medida, es necesario aclarar cómo deben proceder las organizaciones políticas que sancionan a sus representantes en órganos colegiados con la expulsión y, por tanto, con la consecuente pérdida de la curul.

Así mismo, resultaría útil conocer los procedimientos y medidas disciplinarias que se desprenderían de la inacción de las mesas directivas en la aplicación de las sanciones impuestas por los partidos y movimientos políticos a sus representantes. La claridad sobre estos mecanismos de ejecución de sanciones es esencial para incentivar el control sobre el comportamiento de los miembros de las bancadas. Finalmente, es conveniente que se planteen reglas para garantizar la equidad en el tratamiento de las bancadas en las corporaciones, dada la percepción manifestada por algunas organizaciones políticas minoritarias con respecto a prácticas discriminatorias en su contra.

En cuanto a las acciones que las organizaciones políticas pueden desarrollar de forma directa e inmediata, es posible identificar al menos cinco recomendaciones. En primer lugar, se recomienda desarrollar protocolos institucionales más rigurosos para la selección

y evaluación de los candidatos que pretenden obtener el aval de la organización política, con el fin de verificar su alineación con los postulados ideológicos y programáticos de la misma. En adición, es primordial fortalecer los mecanismos de control de las acciones de las bancadas, en particular en el nivel territorial, mediante la coordinación de las direcciones nacionales con los directorios regionales de los partidos y movimientos. En este sentido, resulta fundamental también adelantar de forma regular ejercicios de rendición de cuentas de la labor de las bancadas ante la ciudadanía, con el fin de facilitar el control social.

En segundo término, las capacitaciones y sesiones pedagógicas que los centros de pensamiento de las organizaciones políticas puedan adelantar sobre al funcionamiento de la Ley de Bancadas, son una herramienta clave para mejorar la actuación en bancadas en las corporaciones públicas. Dadas las dificultades logísticas y de presupuesto para llevar a cabo estas capacitaciones, una recomendación es que los partidos aprovechen los recursos de tecnología existentes para llevarlas a cabo.

Una tercera recomendación a tener en cuenta, está relacionada con la promoción de la transparencia en la toma de decisiones y actuación de las organizaciones políticas y las bancadas, mediante la publicación de las actas de reuniones de bancada. Para garantizar el acceso a esta información, que de acuerdo a las disposiciones de la Ley

1712 de 2014 es de carácter público, se hace necesario implementar procesos adecuados de sistematización, archivo, publicación y respuesta a solicitudes de información correspondiente a las actas de reuniones. En caso de que la colectividad considere que dicha información podría ser incluida en la categoría de información clasificada o reservada, la normatividad que sustente tal decisión debe estar relacionada en el índice de información clasificada y reservada de la organización.

En cuarto lugar, los partidos y movimientos políticos deben apropiarse y desarrollar las disposiciones contenidas en la Ley de Bancadas, más allá de reproducirlas textualmente en sus estatutos. De acuerdo con los hallazgos de este estudio, es de especial importancia desarrollar la reglamentación en torno a dos cuestiones: la presentación de objeciones de conciencia y la definición de los casos en los que puede dejarse en libertad de voto a los miembros de bancadas; y la regulación de las bancadas unipersonales, estableciendo los mecanismos de deliberación, toma de decisiones y control.

En relación con el tratamiento de las bancadas unipersonales, los partidos y movimientos manifestaron la importancia de gestionar capacitaciones y

sesiones pedagógicas, especialmente a nivel municipal, sobre las herramientas que brinda la Ley. Esto, con el objetivo de fortalecer la coordinación entre el miembro de bancada y el directorio partidista, dando a conocer las implicaciones del régimen de bancadas y comprometiéndolos con las obligaciones y responsabilidades que tienen con el partido o movimiento que los avaló, y así tener mayor impacto en las corporaciones públicas.

Por último, es fundamental que se fortalezcan los organismos internos de control de los partidos y movimientos políticos –comités éticos y veedurías–, con recursos de carácter presupuestal, técnico y jurídico, adecuados a la naturaleza de su función. Lo anterior, constituye un requisito básico para el seguimiento de la labor de las bancadas, la recepción de denuncias, su trámite de acuerdo con el debido proceso establecido en el régimen disciplinario de la organización y la correcta ejecución de las sanciones a que haya lugar. Para ello, es indispensable que se den a conocer los aspectos relativos al régimen sancionatorio derivado de la Ley de Bancadas, de forma que se desincentive la indisciplina de los miembros de las bancadas partidistas y que las personas interesadas puedan presentar denuncias ante la colectividad cuando consideren que se han violado las disposiciones.



6 | Anexos

Anexo 1: Categorías analíticas extraídas de la Ley de Bancadas

1	Conformación de las bancadas
2	Regulación de la bancada unipersonal
3	Obligaciones y responsabilidades de los miembros de bancada
4	Mecanismos de coordinación de decisiones de bancadas
5	Reuniones de bancadas
6	Actas de reuniones de bancada
7	Vocería de bancada
8	Presentación de iniciativas o proyectos de ley
9	Iniciativas de control político y elección de autoridades
10	Objeción de conciencia
11	Libertad de voto
12	Alianzas o coaliciones con otras bancadas
13	Normas de retiro voluntario de bancadas
14	Faltas de los miembros de bancadas
15	Sanciones
16	Mecanismos de ejecución de sanciones

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la Ley 974 de 2005.

Anexo 2: Tabla de entrevistas realizadas para este estudio

Cargo	Partido o Movimiento	Fecha
Senador	Partido Liberal	13/04/16
Asesor - Secretaria General	Partido de la U	11/04/16
Coordinador Centro de Pensamiento	Partido de la U	11/04/16
Senador	Alianza Verde	18/04/16
Asesor - Secretaria General	Partido Conservador	05/04/16
Apoyo de Bancada	Movimiento MIRA	18/04/16
Dirección Política Regional	Movimiento MIRA	18/04/16
Secretaria General	Movimiento MAIS	10/04/16
Senadora	Partido Opción Ciudadana	20/04/16
Director Relaciones Internacionales	Polo Alternativo Democrático	14/04/16
Coordinadora Jurídica	Partido ASI	05/04/16
Representante Legal	Unión Patriótica	18/04/16
Representante Legal	Cambio Radical	19/04/16
Secretario General	Movimiento AICO	06/04/16
Asesor del Movimiento	Movimiento AICO	06/04/16
	Centro Democrático	

*No se pudo concretar una reunión con el Partido Centro Democrático, para realizar la correspondiente entrevista, por cuestiones internas y propias del partido.

Anexo 3:**Iniciativas Legislativas utilizadas para calcular los índices de disciplina partidista**

Nombre de la Iniciativa	Año	Tipo Iniciativa	Estado
Equilibrio de poderes	2014	Gubernamental	Acto Legislativo
Reforma a la Justicia Ejecutivo	2011	Gubernamental	Archivado en Debate
Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018	2015	Gubernamental	Sancionado como Ley
Reforma Política partidos	2010	Gubernamental	Sancionado como Ley
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	2011	Gubernamental	Sancionado como Ley
Ley de víctimas, restitución de tierras	2011	Gubernamental	Sancionado como Ley
Presupuesto general de la Nación 2010	2009	Gubernamental	Sancionado como Ley
Prórroga Ley 418 de 1197, de justicia y paz	2014	Gubernamental	Sancionado como Ley
Prórroga Ley 418 de 1997	2010	Gubernamental	Sancionado como Ley
Presupuesto general de la Nación 2015	2014	Gubernamental	Sancionado como Ley
Presupuesto general de la Nación 2016	2015	Gubernamental	Sancionado como Ley
Reelección	2009	Popular	Declarado Inexequible
Presupuesto general de la Nación 2014	2013	Gubernamental	Sancionado como Ley
Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010.	2007	Gubernamental	Sancionado como Ley
Presupuesto general de la Nación 2011	2010	Gubernamental	Sancionado como Ley
Dosis mínima	2009	Gubernamental	Acto Legislativo
Protección social de parejas del mismo sexo.	2007	Legislativa	Archivado en Debate
Acceso a la información	2012	Legislativa	Sancionado como Ley
Reforma Política	2009	Gubernamental	Acto Legislativo
Presupuesto general de la Nación 2013	2012	Gubernamental	Sancionado como Ley
Presupuesto general de la Nación 2012	2011	Gubernamental	Sancionado como Ley
Presupuesto general de la Nación 2007	2006	Gubernamental	Sancionado como Ley
Ley Antidiscriminación	2010	Legislativa	Sancionado como Ley
Prórroga Ley 418 de 1997	2016	Gubernamental	Sancionado como Ley
Prórroga Ley 418 de 1997	2006	Gubernamental	Sancionado como Ley
			Total

Fuente: Elaboración propia, Programa *Congreso Visible*, 2016.



Bibliografía

- ❖ Alfonso, D. (2010). *Análisis de los Efectos Políticos de la Ley de Bancadas en el Concejo de Bogotá. Periodo 2004-2009*. Julio de 2016, de Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario Sitio web: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2060/1018417407-2010.pdf?sequence=1>
- ❖ Benito, C. (2012). *Unidad Partidista en Colombia 2006 – 2010: Una aproximación desde la lógica de acción colectiva*. Trabajo para recibir el título de Maestría en Ciencia Política.
- ❖ Bowler, S. (2002). Parties in Legislature: Two Competing Explanations. En D. Rusell, & M. Wattenberg, *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- ❖ Cerinza, A. (2015). *Los Congresistas que van a trabajar pero no votan*. Julio de 2016, de 070 Sitio web: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/los-congresistas-que-van-a-trabajar-pero-no-votan/>
- ❖ Congreso de la República de Colombia. (2003). *Proyecto de Ley 66 de 2003 Senado, por el cual se modifica el reglamento del Congreso*. Julio de 2016. Gaceta del Congreso 412. Sitio Web: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3
- ❖ Congreso de la República de Colombia. (2005). *Ley 974 de 2005, por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas*. Agosto 19 de 2006. Diario Oficial 45980 de julio 25 de 2005.

- ❖ Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1475 de 2011, 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*. Julio de 2016. Diario Oficial 48130 de julio 14 de 2011.
- ❖ Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario Oficial 48483 de julio 6 de 2012.
- ❖ Congreso de la República de Colombia. (2014). *Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 49084 de marzo 6 de 2014.
- ❖ Corte Constitucional de Colombia. (2006) Sentencia C-342 de 2006. Julio de 2016. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, en Corte Constitucional Sitio Web: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-342-06.htm>
- ❖ Corte Constitucional de Colombia. (2006). *Sentencia C-859 de 2006*. Julio de 2016. M.P. Jaime Córdoba Triviño, de Federación Colombiana de Municipios Sitio web: <https://www.fcm.org.co/ActualidadNormativaYJurisprudencia/Sentencias/Ley%20de%20Bancadas.pdf>
- ❖ Corte Constitucional de Colombia. (2011). *Sentencia C-490 de 2011*. Julio de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, en Corte Constitucional Sitio Web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-490-11.htm>
- ❖ Corte Constitucional de Colombia. (1994). *Sentencia C-089 de 1994*. Julio de 2016. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, en Corte Constitucional Sitio Web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-089-94.htm>
- ❖ Cruz, M. (2011). *La Ley de Bancadas y el Trámite Legislativo en el Congreso de Colombia. Impacto sobre la gobernabilidad democrática, periodo 2003-2011*. Julio de 2016, de Universidad Santo Tomás Sitio web: <http://porticus.usantotomas.edu.co/bitstream/11634/475/1/La%20ley%20de%20bancadas%20y%20el%20tramite%20legislativo%20en%20el%20congreso%20de%20Colombia.pdf>
- ❖ Flores, E. (2012). *Disciplina y Cohesión Partidista en la Cámara de Diputados Federal, 2008-2011*. Biblioteca Jurídica UNAM.
- ❖ Giraldo, F. & López, D. (2006). *El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para Cámara de Representantes de 2002 y 2006: un estudio comparado desde la reforma política*. Julio de 2016, de Colombia Internacional Sitio web: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122006000200007
- ❖ Heller, W., & Weldon, J. (2001). *Legislative rules and voting stability in the Mexican Chamber of Deputies*. El Congreso Mexicano después de la alternancia.

- ❖ Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales NDI Colombia. (2008). *Guía Práctica sobre el Régimen de Bancadas*. Julio de 2016, de NDI Colombia Sitio web: https://www.ndi.org/files/2326_co_cartilla_spanpdf_06102008.pdf
- ❖ Mainwaring, S., & Scully, T. (1995). La institucionalización de los partidos políticos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*.
- ❖ Misión de Observación Electoral. (2007). Los Partidos Políticos. Julio de 2016. En Organización de los Estados Americanos Sitio Web: <http://www.oas.org/electoralmissions/MisionesElectorales/Colombia2007/FichaTécnica/PartidosPol%C3%ADticos/tabid/289/language/es-ES/Default.aspx>
- ❖ Perry, G. (Enero 2010). ¿Ha operado la Ley de Bancadas? *Economía y Política*, 58, 1 - 6.
- ❖ Presidencia de la República de Colombia. (1986). *Decreto 1222 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Departamental*. Abril 18 de 1986.
- ❖ Programa Congreso Visible. (2005). *Bancadas en el Congreso*. Julio de 2016. Congreso Visible Sitio Web: <http://www.congresovisible.org/democracia/congreso/bancadas/>
- ❖ Programa Congreso Visible. (2015). *Las cuentas claras de los independientes*. Diciembre, 2015. En Congreso Visible Sitio web: <http://congresovisible.org/agora/post/las-cuentas-claras-de-los-independientes/7945/>
- ❖ Rice, S. (1925). *The behavior of legislative groups: A method of measurement*. *Political science quarterly*, Vol. 40. N° 1.
- ❖ Rodríguez, J. & Botero, F. (2006). *Ordenando el Caos. Elecciones Legislativas y Reforma Electoral en Colombia*. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 26, 138 - 151.
- ❖ Rodríguez, J. & Seligson, M. (2013) *Cultura política de la democracia en Colombia y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Colombia_Country_Report_2012_W.pdf
- ❖ Ruiz, L. & Otero, P. (2013). *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*. España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- ❖ Ungar, E., Londoño, J., Nievo, M., Vargas, L., Robledo, J., Manzur, J., y otros. (2008). *Las Bancadas en el Congreso: ley y praxis*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- ❖ Ungar, E. y Wills, L. (2003). *Reforma al Congreso de la República*. Consejo Gremial Nacional (Ed.) *En Reforma Política para la Ampliación de la Democracia*. Bogotá: Consejo Gremial Nacional. 97 - 140.

- ❖ Vélez, C., Ossa, J. & Montes, P. (2006). *Y se Hizo la Reforma: Condiciones que Permitieron el Trámite Exitoso de la Reforma Política del 2003*. En Hoskin, G. y García Sánchez, M. (Eds.) *La Reforma Política de 2003: ¿La Salvación de los Partidos Políticos Colombianos?* Bogotá: Universidad de los Andes, Fundación Konrad Adenauer, London School of Economics. 1 - 29.



Acerca de las organizaciones que realizaron el balance de la Ley de Bancadas

NIMD

El Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) es una organización sin ánimo de lucro, creada por los partidos políticos de los Países Bajos en el año 2000, dirigida a fortalecer las organizaciones políticas en los países en desarrollo.

NIMD trabaja con más de 150 partidos en 25 países y a partir del 2014 tiene presencia institucional en Colombia con programas orientados a fortalecer la democracia, propender por el aumento de los niveles de representatividad, inclusión y participación política de las mujeres, los jóvenes, las comunidades étnicas y otros grupos y organizaciones de la sociedad. Igualmente, NIMD brinda asistencia para el fortalecimiento organizacional y programático de los partidos y movimientos políticos.

NDI

El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) es una organización internacional sin fines de lucro con sede en Washington, D.C. y oficinas en cerca de 50 países, cuya misión es contribuir a promover y fortalecer la democracia. Gracias a una red mundial de expertos voluntarios, el NDI ofrece asistencia técnica a líderes de partidos

políticos y de la sociedad civil que promueven valores, prácticas e instituciones democráticas. El NDI trabaja con demócratas de cada región del mundo para fortalecer organizaciones políticas y civiles, monitorear elecciones, promover la participación ciudadana, y asegurar la rendición de cuentas y transparencia en el gobierno.

Congreso Visible

Desde 1998, el proyecto Congreso Visible del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes realiza un seguimiento y análisis permanentes del Congreso de la República a través de la publicación de su actividad legislativa, fortaleciendo y promoviendo la participación de la ciudadanía en procesos de exigencia de rendición de cuentas a sus elegidos.

Desde una perspectiva independiente del gobierno y de los partidos o movimientos políticos, Congreso Visible trabaja para generar un puente de comunicación entre la ciudadanía y sus representantes. De igual manera, busca promover el conocimiento del Congreso de la República y, en general, de nuestro sistema democrático proporcionando análisis e información pertinente, organizada y de fácil acceso para ciudadanos, investigadores y académicos de Colombia y el mundo.

Así mismo, CV ha ofrecido a los medios de comunicación una fuente alternativa e independiente de información del Congreso y ha empoderado a la ciudadanía a través de su difusión y promoción de la votación informada en Colombia. Es por esto que cada 4 años se lanza la campaña Candidatos Visibles, la cual tiene como fin visibilizar a los candidatos que se lanzan a los comicios del legislativo o del ejecutivo.

El objetivo general de este documento es hacer un balance del funcionamiento de la Ley de Bancadas, a partir de sus aspectos normativos. Adicionalmente, busca analizar el efecto que la Ley ha tenido sobre el comportamiento de los congresistas, diputados y concejales en relación a la disciplina partidista.

ISBN 978-958-59060-6-8



9 789585 906068