

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**

**TESIS DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE  
MAGÍSTER EN CIENCIA POLÍTICA**

**COHERENCIA PROGRAMÁTICA  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COLOMBIA**

**MARÍA ALEJANDRA LÓPEZ SALAZAR**

**DIRECTORA:  
ELISABETH UNGAR BLEIER**

**LECTORES:  
FELIPE BOTERO JARAMILLO  
JUAN CARLOS RODRÍGUEZ- RAGA**

**BOGOTÁ, ENERO DE 2010**

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero agradecerle muy especialmente a Elisabeth Ungar por haber aceptado ser mi directora de tesis. Precisamente el interés por estudiar los temas relacionados con la Rama Legislativa surgieron gracias a su clase 'El Congreso: Un debate', y fueron profundizadas por mi trabajo en el programa Congreso Visible, también bajo su dirección. Siempre voy a agradecerle a Elisabeth por todas sus enseñanzas, no solamente en el plano académico sino también en el profesional y personal.

Quiero agradecerle inmensamente a Felipe Botero el papel que muy amablemente asumió en el desarrollo de la investigación. Felipe más que ser uno de los lectores, me dirigió en muchos de los interrogantes que me surgieron a lo largo del tiempo, y me aportó muchas ideas en los temas metodológicos y sustantivos. Además, quiero dar las gracias a Juan Carlos Rodríguez, porque cuando acudí a él, me generó preguntas que me llevaron a analizar más el problema de la investigación.

Para terminar, quiero darle las gracias a mi familia, en especial a mi mamá, a Pablo y Catalina. Y a mis amigas Mariana y Margarita.

## CONTENIDO

	Página
INTRODUCCIÓN	4
1. MARCO TEÓRICO	6
1.1 Los partidos políticos: Sistemas con vida propia	6
1.2 La coherencia programática de los partidos políticos	7
1.3 El contexto latinoamericano	9
1.4 El contexto colombiano	10
2. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS	15
2.1 El diseño de la investigación	15
2.2 El estudio de la coherencia programática de los partidos políticos	15
2.3 Criterios de selección de los proyectos de ley y actos legislativos	17
3. LOS CONGRESISTAS Y EL PROGRAMA DE LOS PARTIDOS: CONSENSO Y DISSENSO EN LOS DEBATES	20
3.1 El proyecto de la dosis personal	20
3.2 Derechos para las parejas del mismo sexo	24
3.3 El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos: integración regional y protección nacional	29
3.4 Modificaciones a la Ley de Servicios Públicos	33
3.5 Ley de víctimas de la violencia	36
3.6 El proyecto de Reforma Política	41
4. CÁLCULO DE LOS ÍNDICES DE DISCIPLINA RELATIVA Y ABSOLUTA	50
4.1 Disciplina Relativa	50
4.2 Disciplina Absoluta	59
4.3 Cuadros resumen	69
5. LA COHERENCIA PROGRAMÁTICA DE LOS PARTIDOS COLOMBIANOS: DISCIPLINA RELATIVA VS. DISCIPLINA ABSOLUTA	73
6. CONCLUSIONES	87
Bibliografía	90

## INTRODUCCIÓN

El Acto Legislativo 01 de 2003 - conocido como la Reforma Política de 2003 -, y la Ley de Bancadas en 2005, fueron proyectos gestados por los congresistas, conscientes de la necesidad de reestructurar internamente a los partidos para hacer más efectivo y disciplinado su trabajo, así como también de la necesidad de establecer mecanismos con miras a solucionar las falencias del sistema electoral y de partidos, además de ser una respuesta al descontento de la ciudadanía hacia el Congreso.

No obstante, después de aprobada la Ley de Bancadas con miras a establecer orden al interior de los partidos políticos en relación con su comportamiento en los cuerpos colegiados, de establecer la posibilidad de que los partidos castiguen a sus miembros en caso de incumplir los acuerdos establecidos por la colectividad, y de prohibir prácticas como el transfuguismo, aun se presentan situaciones que ponen en tela de juicio la efectividad de las medidas.

Esto evidencia que lograr transformaciones en las prácticas políticas requiere de la aceptación de las reglas y voluntad política por parte de los actores involucrados. Y muestra además que los vacíos e imprecisiones en las leyes pueden convertirse en obstáculo para lograr el cumplimiento eficaz de los objetivos.

Dentro de los partidos es tan importante la convergencia de opiniones diversas como de un umbral mínimo de consenso programático entre sus miembros. De esta manera se facilita, por un lado, la toma de decisiones en el Congreso y disminuyen los costos de transacción en el proceso de negociación Ejecutivo – Legislativo; y por otro lado, porque abre la posibilidad de que aumente la confianza de la ciudadanía hacia los partidos al lograr que esta reconozca a un partido entre los demás.

Sin embargo, al observar la actuación de algunos de los congresistas dentro de partidos como el Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U- , el Partido Conservador, el Polo Democrático Alternativo, o el Partido Liberal durante la primera legislatura del cuatrienio 2006-2010, se puede ver que no siempre ha habido relación entre su plataforma programática y el trabajo

parlamentario dentro del Congreso. Por ejemplo, durante la discusión del proyecto de ley que pretendía reconocer derechos constitucionales a las parejas del mismo sexo, tanto senadores del Partido Conservador como del Polo Democrático se alejaron de la decisión mayoritaria de su bancada. Por su parte, el Partido de la U también ha enfrentado pugnas internas en relación con las posiciones del Partido: desde 2006 un grupo de cuatro congresistas decidió formar una disidencia al sentir que “la discusión en el Partido hoy en día es una discusión burocrática y no una discusión ideológica (...) (Parody, 2006). Así, por lo general, la disidencia votaba diferente al resto de la colectividad. En el caso del Partido Liberal, después de haber tomado la decisión de no apoyar el TLC con los Estados Unidos argumentando su desacuerdo con la manera en la que se había negociado, decidió apoyarlo a pesar de que la senadora Cecilia López ya había elaborado ponencia negativa.

El hecho de que algunos de los integrantes de los partidos se alejen de las decisiones de su colectividad, o que las decisiones del partido no correspondan al contenido de su programa, hace pertinente preguntarse **¿Qué factores determinan la coherencia programática de los partidos políticos en el trabajo parlamentario en Colombia?**

A partir de la reconstrucción y del análisis de seis proyectos de ley, y de la revisión de los estatutos y otros documentos partidistas, se estudiará la coherencia programática del Partido Conservador (PCC), el Partido Liberal (PLC), el Partido Polo Democrático Alternativo (PDA), y el Partido Social de Unidad Nacional (PU), durante las legislaturas 2006-2007 y 2007-2008 en el Congreso colombiano.

En la primera parte, se expone la teoría que enmarca el estudio de la coherencia programática de los partidos, tanto a nivel general como regional, así como los factores la determinan. En la segunda parte, luego de identificar las actuaciones de los parlamentarios en los proyectos seleccionados, se contrasta el registro de sus votaciones y las posturas expresadas en los debates y ponencias, con la plataforma programática del partido. Posteriormente, se exponen las conclusiones de la investigación como muestra de la realidad de los partidos políticos colombianos.

## **1. MARCO TEÓRICO**

### **1.1 Los partidos políticos: sistemas con vida propia**

En esta investigación se parte de la “(...) necesidad de pensar a los partidos políticos como sistemas con vida propia, con sus propios procesos de interacción, sistemas de reglas y procedimientos (...)” (Alcántara, 2003: 11) y no desde el sistema que se forma como el resultado de la unión de los partidos políticos existentes en un país. A partir de lo anterior, el presente estudio analizará los factores que determinan la coherencia programática en el trabajo parlamentario realizado por las bancadas en el Congreso de la República.

El papel de los partidos políticos dentro de la Rama Legislativa es fundamental porque allí es donde se representan los intereses de la ciudadanía para luego convertirlos en leyes y en políticas públicas. En el proceso de formulación de políticas, los partidos son instituciones relevantes a nivel nacional y regional, por tener entre sus funciones priorizar las demandas desiguales en grupos coherentes con el fin de ofrecer al elector una agenda política con propuestas estructuradas (Sartori, 1992; Marengi & García, 2005; Freidenberg, 2009). La importancia de priorizar las demandas desiguales de los individuos surge del hecho de que al interior de una misma organización partidista y entre sus seguidores, es posible encontrar diferentes matices en las posiciones de sus miembros frente a ciertos temas; por lo tanto, definir un eje ideológico y programático facilita la identificación del candidato y del elector con el partido.

Los partidos políticos “deben contar con una estructura interna, con estatutos que regulen sus procedimientos y definan la forma como toman las decisiones (...) con una base programática que oriente su actividad y alrededor de la cual se adhieran sus simpatizantes” (Murillo & Toribio, 2002). Las agrupaciones con un grado razonable de cohesión, bases sólidas de apoyo social y programas políticos identificables facilitan la representación de las preferencias e intereses del público” (Zovatto, Allamand & Payne, 2006: 166). Mainwaring & Scully (1995: 21) mencionan que algunos “pueden promover moderación y compromiso; otros, políticas de suma cero; algunos construyen coaliciones mientras otros las evitan”. Lo importante es que los partidos establezcan un mínimo de estructuras y reglas para unificar sus partes, lo cual facilite y aclare la toma de

decisiones frente a diferentes coyunturas. Frente a este tema, Leticia Ruiz (2005) afirma que la organización interna de los partidos tiene repercusiones en la actuación y resultados tanto de los partidos como del Legislativo en general.

## **1.2 La coherencia programática de los partidos políticos**

Ruiz (2005: 283) define coherencia programática como el “grado en que los partidos políticos son organizaciones integradas por miembros portadores de proyectos similares o diferentes entre sí en aspectos relacionados con los planes de actuación de los partidos políticos, visión de los problemas y soluciones a los mismos”. Es decir, comprende las posturas de los militantes del partido alrededor de cuestiones sobre las que la organización tiene una opinión definida. A diferencia de la coherencia ideológica, la cual se mueve en un plano simbólico- referencial, “los aspectos programáticos se caracterizan por estar dotados de concreción y por aludir a planes de actuación que los partidos hacen públicos” a través de la unidad de voto de los legisladores.

Diversos factores inciden en la existencia de coherencia programática. En primer lugar, la forma de organización interna del partido. En segundo lugar, la efectividad en la legislación sobre organizaciones partidistas. Y en tercer lugar, si el partido hace parte de la coalición de gobierno o de la oposición.

Alcántara (2004) y Jones (2002) coinciden en que la capacidad de liderazgo de los dirigentes del partido y la influencia de estos sobre los legisladores, permitirá alcanzar mayores o menores niveles de institucionalización dado el nivel de acatamiento de los segundos a las decisiones de la colectividad, frente a la presión que pueden ejercer otros actores principales como por ejemplo los ministros de gobierno, cuyas demandas pueden entrar en tensión con las de los líderes partidistas. Asimismo, la coherencia programática depende de otros aspectos ligados a la vida del partido como la periodicidad con la que se reúnen sus integrantes y los temas que tratan. Es precisamente en estos espacios de interlocución y de debate cuando se establecen compromisos entre los legisladores al momento de votar un proyecto de ley o de acto legislativo en el Congreso.

En segundo lugar, la decisión de voto de los congresistas puede darse a partir de la presencia de incentivos informales o formales. Los incentivos informales se dan como producto de negociaciones para obtener o preservar cuotas burocráticas en el Gobierno o beneficios económicos o de obras públicas para determinadas regiones o grupos de electores. Los incentivos formales comprenden las reglas sobre partidos y las características del sistema tal como la posibilidad de reelección de los congresistas. De este modo, cuando el éxito electoral de los legisladores depende de la trayectoria que tuvieron dentro del partido, existe la posibilidad de que estos actúen disciplinadamente dentro de la colectividad para conservar su respaldo ante el electorado (Jones, 2002: 177). Además, la existencia o ausencia de disciplina depende de la relación entre las normas institucionales como la Ley de Bancadas y la organización interna del partido. La presencia de leyes que sancionan a los congresistas que no se comportan en el Legislativo de acuerdo con la bancada, se convierten en incentivos formales para seguir las directrices del partido y sus líderes con el fin de evitar sanciones que alcanzan a considerar la expulsión del congresista de la colectividad. Así, medidas contempladas en la Ley de Bancadas como la importancia de reunirse periódicamente para llegar a acuerdos programáticos consensuados, entre otros objetivos, y las sanciones por incumplir los acuerdos de partido podrían incidir en la coherencia programática de los partidos. Señala Ruiz (2007:88) que “las características propias del partido determinan el modo en que estas presiones se procesan. El resultado de esta interacción entre aspectos del entorno y aspectos partidistas son niveles diferentes de coherencia (...)”.

Por su parte, la reelección de los congresistas es un factor que podría influir en la unidad de voto, ya que la trayectoria de los legisladores, al estar ligada con la carrera que realizan dentro del partido, sería un incentivo para evitar ser sancionados o expulsados de la colectividad por contradecir los acuerdos a los que se había llegado (Jones, 2002: 77). Al ocurrir esto, el legislador vería afectada su credibilidad frente al electorado, arriesgando la posibilidad de alcanzar nuevamente una curul. (Ames, 2002: 88).

En tercer lugar, cuando el partido pertenece a la coalición de gobierno o a la oposición puede convertirse en determinante para la existencia de coherencia programática. Señala Richard Rose (2002) que la cohesión partidista se traduce en el objetivo de asegurar la aprobación parlamentaria de las medidas del gobierno. Frente a este argumento, resultan útiles los



argumentos de Bowler (2002: 57) para explicar de manera general el comportamiento cohesionado de los miembros de un partido en las legislaturas. Como primera medida, Bowler expone el modelo de “*dos arenas*” cuando el comportamiento partidista surge de las acciones en la arena electoral, especialmente en el proceso de nominación de los candidatos. Los partidos en el parlamento son vistos como una consecuencia de la necesidad de la disputa por ganar elecciones. Como segundo punto, el autor menciona el modelo de “*una arena*” donde enfatiza el papel de los incentivos y poderes dentro de la cámara como una explicación para la cohesión partidistas y las acciones dentro de la legislatura. Dentro de este modelo, formar parte de un bloque legislativo dará a los miembros de este bloque acceso a la formulación de políticas. A fin de cuentas, los partidos ayudan más allá del propio interés de los legisladores porque “los partidos desempeñan la importante función de contribuir a la formación y sostenimiento del gobierno (...)”. Los partidos disciplinados son una consecuencia de estar en el gobierno mientras que la indisciplina corre el riesgo de derrocar al gobierno y perder acceso a la formulación de políticas” (Bowler, 2002: 157).

### **1.3 El contexto latinoamericano**

Diversos estudios señalan que los partidos políticos en América Latina que presentan mayores niveles de institucionalización y duración en el tiempo, logran alcanzar niveles de coherencia en sus políticas a largo plazo, lo cual presupone que los partidos tienen la capacidad de resolver sus diferencias internas para actuar más disciplinadamente (Marengui & García, 2005; BID, 2006). Esto permite que el proceso de formulación de políticas dentro del Congreso “sea más creíble y predecible, y complemente o incluso sustituya mecanismos de negociación legislativos bien institucionalizados” (BID, 2006: 155).

Según Alcántara (2004: 232), un alto número de partidos latinoamericanos tienen programas escritos en los que reflejan sus objetivos de acción política que sirven de guía a sus actuaciones. No obstante, con frecuencia los miembros de las organizaciones partidistas tienen la concepción de que el programa de partido fue impuesto por su aparato, y no producto de una discusión interna. Ruiz (2005: 282) afirma que lo anterior “contribuye a explicar (entre otras razones) por qué miembros y líderes de los partidos políticos sostienen visiones de programa enfrentadas y

disímiles entre sí”. Además, sucede que los miembros de las bancadas en el Congreso anteponen los intereses territoriales a la plataforma programática del partido. En Colombia, el 75% de los congresistas pone en un primer plano los intereses de su región, frente a los del proyecto de partido a nivel nacional, cifra que se ajusta al promedio latinoamericano donde este hecho ocurre en el 72.4% de los congresistas de la región (PELA, 2005: 49-50).

Frente a este tema, Mark Jones señala que por lo general cuando los legisladores votan en dirección contraria a la establecida por el partido, se debe a que hacen parte de subgrupos regionales. El método más común entre los congresistas es ausentarse al momento de la votación en vez de registrar su voto contrario al de la colectividad. Asimismo, elementos como “el impacto de elementos personalistas en los procesos de selección de líderes (...), de competencia partidista (...), y redes clientelares” también hacen parte de los motivos que se presentan en la práctica para que los miembros de un partido no sigan completamente el programa de la organización (Ruiz, 2005: 283).

En esta investigación se tendrán en cuenta no solamente los partidos tradicionales Liberal y Conservador, sino también organizaciones más recientes como el Partido Polo Democrático Alternativo y el Partido Social de Unidad Nacional. Precisamente, considerando el desarrollo que ha tenido la política colombiana durante los últimos años, caracterizada por la aparición de nuevas fuerzas electorales con presencia en el Congreso de la República, es relevante hacer un aporte inicial a su estudio indagando acerca de los factores que determinan la coherencia programática de los partidos políticos en el trabajo parlamentario en Colombia.

#### **1.4 El contexto colombiano**

El contexto institucional colombiano se ha caracterizado por “un marcado presidencialismo en detrimento de la independencia del Congreso y del equilibrio entre las ramas del poder, la creciente ‘homogeneización ideológica’ de los partidos políticos a partir del Frente Nacional y la creciente erosión de la credibilidad de la llamada clase política (...) así como la atomización y fragmentación partidista que se agudizó a partir de la Constitución de 1991” (Ungar & Cardona, 2006: 51).

El Acto Legislativo 01 de 2003, más conocido como la Reforma Política, fue el resultado de la ingeniería institucional para resolver problemas del sistema político y demostrar que el Congreso estaba interesado en recuperar su legitimidad ante la ciudadanía (Vélez, Ossa & Montes, 2006). Antes de la Reforma de 2003 el sistema electoral y de partidos se caracterizaba por el fraccionamiento de los partidos políticos<sup>1</sup> y la dispersión y atomización de listas electorales (Holguín, 2006: 36). Esto llevó, por un lado, al debilitamiento y atomización de los partidos tradicionales Liberal y Conservador, y por otro lado, a una profunda fragmentación del sistema de partidos (Vélez, Ossa & Montes, 2006: 14). De tal manera, el escenario anterior a la Reforma de 2003 mostraba un alto número de partidos políticos en el Congreso, los cuales no contaban con la confianza de los ciudadanos que no se sentían identificados con los partidos<sup>2</sup>. De hecho “la identificación con alguno de los dos partidos tradicionales llegó a ser considerada contraproducente por muchos políticos. Por eso, personas que tenían una larga trayectoria en alguno de los dos partidos tradicionales, formaron sus propias agrupaciones con el propósito de presentar una imagen renovadora a la ciudadanía” (Vélez, Ossa & Montes, 2006: 15).

Con el objetivo de transformar el sistema electoral y de partidos, la Reforma Política de 2003 introdujo importantes cambios. Se estableció que el umbral electoral sería de 2% para las listas aspirantes al Senado y del 50% del cociente electoral en la Cámara de Representantes; se implementó el voto preferente opcional y se transformó el sistema a uno de representación proporcional. En relación con el sistema de partidos, se estableció la lista única de candidatos por partido por cada corporación, y se crearon normas en cuanto a la democratización interna de las organizaciones partidistas (Acto Legislativo 01 de 2003). Si bien dicha reforma fue un aporte al mejoramiento de las falencias del sistema ya mencionadas, “no implica necesariamente que la reforma esté produciendo partidos fuertes (...). La Reforma Política se limita a presentar incentivos electorales para que los políticos utilicen los partidos políticos como los medios preeminentes para

---

<sup>1</sup> En las elecciones legislativas de 1998, 78 partidos inscribieron 319 listas para aspirar al Senado. En 2002, 80 partidos inscribieron 323 listas al Senado. Y en 2006, luego de entrada en vigencia la Reforma Política de 2003, las cifras se redujeron sustancialmente: Ahora eran 22 partidos, donde solo se podía presentar una lista por cada uno de ellos. Fuente de información: Programa Congreso Visible, Universidad de los Andes.

<sup>2</sup> Vélez, Ossa & Montes (2006: 14) señalan que una encuesta llevada a cabo por la firma Invamer- Gallup (2003) “encontró que solo el 43% y 27% de los colombianos tenían opiniones favorables del Partido Liberal y del Partido Conservador respectivamente”.

obtener cupos en los cuerpos de representación” lo cual indica que la cohesión partidista sería tangible cada cuatro años (Botero, 2006: 157).

El Acto Legislativo 01 de 2003, y la Ley 974 de 2005 o Ley de Bancadas, buscaron solucionar los anteriores problemas e instauraron mecanismos para fortalecer los partidos políticos y para hacer más eficientes sus funciones dentro del Congreso y demás corporaciones públicas.

La Ley de Bancadas comenzó a regir en 2005. Tiene entre sus propósitos establecer orden al interior de los partidos políticos con relación a su comportamiento en los cuerpos colegiados. Esta Ley prohibió el transfuguismo, definió algunos procedimientos para la presentación de proyectos y para los debates de control político y dio la posibilidad a los partidos de castigar a sus miembros en caso de que incumplieran los acuerdos establecidos por la colectividad. Frente a dicha ley, el Consejo Nacional Electoral señala<sup>3</sup>:

“La actuación en bancada es un elemento básico en el proceso de fortalecimiento de partidos y movimientos políticos, como quiera que se constituye en un elemento fundamental para el rescate de la identidad, la coherencia y la credibilidad de estas organizaciones. El comportamiento de bancadas es igualmente útil para que las organizaciones políticas recuperen cohesión y fuerza para hacer realidad sus ideales y propuestas a la vez que hace visible ante la opinión sus actuaciones, lo que permite a los electores valorar el cumplimiento o no de los lineamientos que esas organizaciones ofrecieron en sus campañas”.

Sin embargo, “para que estos procesos se cumplan, no basta con la expedición de unas normas. La ingeniería institucional por sí sola es insuficiente para que los partidos políticos se modernicen, para que se fortalezcan en su estructura organizativa y para alcanzar la definición ideológica y programática que requiere una Ley de Bancadas funcional” (Ungar et. al, 2008: 24). Como lo ha señalado en varias oportunidades el programa Congreso Visible del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, después de comenzar a regir la Ley de Bancadas, las colectividades han sido reticentes frente a esta. El régimen de bancadas tiene aun muchos vacíos

---

<sup>3</sup> Organización Electoral, Consejo Nacional Electoral, Consejero Ponente Joaquín José Vives, Consulta sobre inhabilidades y Ley de Bancadas, 15 de febrero de 2007. Tomado de la Ponencia *Las bancadas parlamentarias en el Congreso: Ley y praxis*, Ungar et. Al, en el marco del Foro “las Bancadas en el Congreso: Ley y praxis”. Universidad de los Andes- Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo y Congreso Visible, 12 de abril de 2007.

que impiden lograr el objetivo de cohesión de las organizaciones partidistas con el fin de aumentar los niveles de coherencia internos, pese al esfuerzo por resolver algunos de estos vacíos. Tal es el caso de que mientras la ley obligaba a que los integrantes de cada bancada actuaran de manera disciplinada y coordinada, también estableció seis casos en donde los congresistas quedaban en libertad de votar apartados de la decisión mayoritaria, sin motivo de ser sancionados<sup>4</sup>. La Corte Constitucional en las Sentencias C- 342/06, C-453/06, C-477/06 y C-036/07 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 solo podrá ser utilizado en temas religiosos o éticos” (Ungar et. Al: 2008).

Mencionan Ungar et. Al (2008) que “la situación se vio agravada por el hecho de que la Ley no profundizó en ninguna de estas excepciones ni estableció requisitos para su aplicación, dejando en los partidos políticos la responsabilidad de reglamentarlas según sus propios criterios, en el marco de sus estatutos. Excepciones tan amplias, flexibles y en gran medida subjetivas, hicieron prever que la Ley de Bancadas no pasaría de ser un glosario de buenas intenciones pero sin las suficientes herramientas para cumplir con su objetivo de disciplinar la actuación de los partidos en las corporaciones públicas de elección popular”. Una vez más, la Corte Constitucional intervino limitando estas causales. En el comunicado de prensa del 31 de enero de 2007 sobre la Sentencia C-036/07 la Corte señaló lo siguiente:

“La actuación en bancada no indica sólo la obligación para sus miembros de votar en grupo y coordinadamente de conformidad con lo decidido por la misma. (...) Actuaciones como las de promover citaciones o debates e intervenir en ellos, postular candidatos o poder intervenir de manera preferente en las sesiones en que se voten proyectos normativos, no pueden mantenerse (...) en cabeza de cada uno de sus miembros individualmente considerado, pues se haría nugatoria la finalidad de la reforma política de fortalecimiento de los partidos y racionalización del trabajo en las corporaciones de elección popular”.

El sistema político colombiano ha estado marcado por diferentes problemáticas que han intentado solucionarse a través del cambio institucional. Como se mencionó anteriormente, la Reforma

---

<sup>4</sup> Los casos en los cuales los congresistas quedaban en libertad de votar aparte de su bancada son los siguientes: 1. Por razones de objeción de conciencia; 2. Por conveniencia política; 3. Por controversia regional en el caso de los Representantes a la Cámara; 4. Por conveniencia en el trámite legislativo; 5. En los casos de empates en las discusiones internas de la bancada y 6. Cuando la bancada así lo decidiera.

Política de 2003 y la Ley de Bancadas son algunos de estos intentos. Dichas reformas inciden en la institucionalización y coherencia programática de los partidos porque según la efectividad de las obligaciones que se impongan a los partidos, estos adecuarán sus estatutos, definirán su plataforma programática y sus mecanismos operativos de funcionamiento, con el ánimo de institucionalizar sus actuaciones colectivas por encima de las actuaciones a título individual. De lo contrario, “las bancadas siempre van a adelantar acciones basándose en la coyuntura política y la conveniencia, presión que un político siempre va a soportar” (Londoño, 2008: 92).

## **2. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS**

### **2.1 El diseño de la investigación**

Esta investigación analizará el trabajo parlamentario en Colombia para ver cuáles factores determinan la coherencia programática de los partidos políticos. La temporalidad de la investigación es de tipo transversal debido a que observará la unidad de análisis en un mismo momento. De esta forma, se observará el periodo de tiempo 2006-2007 y 2007-2008, equivalentes a dos legislaturas en el Congreso.

Se estudiará la coherencia programática de los partidos Social de Unidad Nacional –Partido de la U - y Conservador, de la coalición de gobierno; y los partidos Liberal y Polo Democrático Alternativo, de la oposición. La selección de los casos se realizó utilizando dos criterios. En primer lugar, por el interés de estudiar dos partidos de la coalición gobiernista y dos de la oposición. Esto permitirá observar la relación de los partidos con el Ejecutivo con el objetivo de establecer si la coherencia programática de los partidos está influenciada por el hecho de pertenecer a la coalición de gobierno o a la oposición; y si existe interés de las colectividades en aprobar o desaprobado los proyectos de iniciativa gubernamental o legislativa. En segundo lugar, se tuvo en cuenta que los partidos estuvieran entre los más votados en las elecciones al Senado en 2006. De esta manera, el Partido Social de Unidad Nacional obtuvo el 17.3% del total de los votos, el Partido Conservador el 15.98%, el Partido Liberal ocupó el tercer lugar en porcentaje de votos con el 15.62%, y en el quinto lugar se ubicó el Partido Polo Democrático Alternativo con el 9.52% de los votos<sup>5</sup> (Elecciones Congreso 2006, Registraduría Nacional del Estado Civil).

### **2.2 El estudio de la coherencia programática de los partidos políticos**

El componente del objeto de estudio es la coherencia programática de los partidos políticos, para lo cual se utilizó el siguiente indicador:

---

<sup>5</sup> Si bien el Partido Cambio Radical ocupó el cuarto lugar, este hace parte de la coalición de gobierno de la cual ya se tomaron los dos partidos con mayor votación.

VARIABLE	INDICADOR
<b>Coherencia programática de los partidos políticos</b>	Coherencia entre los documentos del partido y la votación, intervenciones e informes de ponencia de los proyectos de ley y actos legislativos en el Congreso realizados por los congresistas del partido.

Después de establecer la relación entre los documentos del partido y la votación e intervenciones de los proyectos de ley y actos legislativos, se establecieron dos clasificaciones para determinar, de forma agregada, el nivel de coherencia programática de cada partido. Se consideró importante utilizar ambos tipos de cálculo teniendo en cuenta la variabilidad de los resultados según la fórmula utilizada:

### ***Disciplina Relativa***

Es el porcentaje del número de miembros del partido que votaron de acuerdo con la mayoría del partido, por el total de los miembros del partido que votaron efectivamente. Por ejemplo:

$$\frac{\text{Miembros del partido que votaron por el SI o por el NO}}{\text{Total de votos efectivos (Votos por el SI + Votos por el NO)}} \times 100\%$$

### ***Disciplina absoluta***

$$\frac{\text{Miembros del partido que votaron por el SI}}{\text{Miembros que votaron por el SI + Miembros que votaron por el NO + Abstencionistas + Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto.}} \times 100\%$$

Miembros que votaron por el SI + Miembros que votaron por el NO + Abstencionistas + Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto.

Una vez calculadas tanto la coherencia programática relativa como absoluta, se determinó su nivel como Alto, Medio o Bajo según los resultados de las fórmulas anteriores:

COHERENCIA PROGRAMÁTICA RELATIVA O ABSOLUTA <sup>6</sup>	
Alta	Entre el 66.7% y el 100% de los integrantes del partido votaron

<sup>6</sup> Los valores para clasificar al partido se determinaron a través del siguiente cálculo: Coherencia programática = Votos afirmativos o negativos \* 100/ Total de votos efectivos



	de acuerdo con los estatutos de su partido
Media	Entre el 33.4% y el 66.6% de los integrantes del partido votaron de acuerdo con los estatutos de su partido.
Baja	Entre el 0% y el 33.3% de los integrantes del partido votaron de acuerdo con los estatutos de su partido

Esta información se muestra en una tabla en el siguiente capítulo, la cual permite observar la coherencia programática de los partidos según el eje al que pertenece el proyecto, el tema específico, el debate y, finalmente, la iniciativa.

La variable ‘coherencia programática de los partidos’ se analizó a partir de la selección de los proyectos de ley y acto legislativo que cumplieran con los criterios que se mencionan en el siguiente aparte. Finalmente, cabe mencionar que la realización de entrevistas a representantes y senadores de las colectividades estudiadas, resultó fundamental para indagar acerca de su percepción sobre diferentes aspectos de la vida del partido y sobre los factores que consideran como influyentes en la coherencia programática.

### **2.3 Criterios de selección de los proyectos de ley y actos legislativos**

Con el fin de identificar los casos en los que un partido político vota un proyecto de ley o rinde ponencia positiva o negativa de acuerdo con la plataforma del partido y otros documentos<sup>7</sup>, se establecieron criterios de selección de los proyectos de ley y acto legislativo.

#### Criterios básicos:

1. Proyectos de ley o actos legislativos tramitados en las legislaturas 2006-2007 y 2007-2008.
2. Proyectos discutidos como mínimo en tres de cuatro debates para los proyectos de ley, y en seis de los ocho debates reglamentarios en el caso de los actos legislativos.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Declaraciones a nombre de la bancada y documentos resultantes de las convenciones de los partidos políticos. De esta forma se podrá establecer la posición del partido frente a lo proyectos de ley.

<sup>8</sup> Es importante aclarar que esta condición no se cumple a cabalidad en la reconstrucción de todos los proyectos porque no fue posible consultar las actas de todos los debates de los proyectos de ley o acto legislativo. En los casos en los que sea necesario se hará la salvedad que no existía la información, y o porque simplemente son muy pocas las iniciativas legislativas que se han votado nominalmente.

3. Debates de los proyectos llevados a cabo en las sesiones de comisión, tanto de Senado como de Cámara, para cada uno de los proyectos.

4. El hecho de que un partido sea de la coalición de Gobierno o de la oposición puede incidir en la forma en cómo vota el proyecto o como rinde su informe de ponencia (positiva o negativa). Así, del total de la muestra, el 50% de los proyectos será de iniciativa legislativa y el otro 50% de iniciativa gubernamental. No obstante, al momento de analizar las posturas de los congresistas también se tendrá en cuenta si el proyecto fue presentado por congresistas de la coalición de gobierno o de la oposición.

#### Criterios sustantivos:

5. Proyectos cuyos temas pueden clasificarse en alguno de los siguientes tres ejes<sup>9</sup>:

##### *a. Eje neoliberalismo- estatismo (Alcántara, 2004)*

- Aceptación o rechazo a tratados de libre comercio.
- Carácter público o privado del sistema de pensiones
- Privatización de entidades estatales
- Política de empleo

##### *b. Eje conservadurismo- progresismo (Alcántara, 2004)*

- Ampliación de los derechos en el ámbito individual y colectivo a minorías tales como las indígenas y de homosexuales.
- Aborto
- Eutanasia
- Legalización o sanción del consumo de sustancias psicoactivas

##### *c. Eje coalición - oposición*

Este eje permite esclarecer si la disciplina de las bancadas varía si los proyectos fueron iniciativa del Ejecutivo o del Legislativo, y a su vez, si los proyectos fueron presentados por congresistas de la coalición o de la oposición.

---

<sup>9</sup> Los ejes neoliberalismo- estatismo y conservadurismo- progresismo son tomados de Alcántara (2004). El eje 'coalición- oposición' fue construido para esta investigación con el fin de tener en cuenta los factores institucionales al momento de escoger los proyectos de ley para ser estudiados.

Es importante señalar que esta investigación tiene como fortaleza la metodología que utiliza para profundizar en temas hasta ahora poco estudiados sobre los partidos políticos colombianos. A partir de la construcción de ejes temáticos para sustentar la escogencia de los proyectos analizados, la investigación permite identificar claramente la relación entre las votaciones de los congresistas de las bancadas con los documentos de partido e intervenciones de los legisladores. Así mismo, el diseño metodológico de la investigación puede ser utilizado en estudios que se realicen más adelante sobre la coherencia programática.

No obstante, resulta importante aclarar que para próximos estudios sobre coherencia programática de los partidos políticos se sugiere utilizar indicadores que permitan identificar la relación del voto de los congresistas con el voto del vocero de su respectiva bancada y así analizar otras dimensiones de la organización interna del partido. De esta manera, la metodología alcanzaría un mayor equilibrio entre la constante aparición de resultados Altos y Medios en las fórmulas de disciplina y la realidad de los partidos políticos colombianos. Así mismo, permite suplir algunas debilidades de los índices de disciplina relativa y absoluta utilizados en esta investigación, relacionadas con la imposibilidad de articular en un mismo indicador la disciplina del voto y las intervenciones de los congresistas para obtener un indicador agregado de coherencia programática.

Por otra parte, es importante señalar la dificultad que para la presente investigación representó la carencia de información completa sobre las iniciativas legislativas. Esto plantea nuevamente el debate sobre la calidad y la accesibilidad de la información del Congreso, entre cuyas consecuencias se cuentan las limitaciones para los estudios académicos sobre el Poder Legislativo en Colombia. Frente al tema de los vacíos encontrados en la información durante el estudio, pude comprobar que la información no existe en las comisiones, como se verá principalmente en el caso del proyecto de parejas del mismo sexo. Adicionalmente, la existencia de otros mecanismos de votación además del nominal, tales como la votación ordinaria o “pupitrazo” y la votación secreta, limitan el seguimiento y análisis del voto de los congresistas frente a los proyectos de ley o acto legislativo, dado que una amplia mayoría de las iniciativas son aprobadas o negadas a través del “pupitrazo”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> El Acto Legislativo 01 del 14 de julio de 2009, más conocido como la Reforma Política de 2009, estableció que el voto de los congresistas será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

### 3. LOS CONGRESISTAS Y EL PROGRAMA DE LOS PARTIDOS: CONSENSO Y DISENSO EN LOS DEBATES

#### La reconstrucción de los proyectos de ley y acto legislativo

Estudiar de forma empírica la relación entre las actuaciones de un partido en el Congreso, expresadas en los informes de ponencia e intervenciones sobre los proyectos y la orientación de su voto, y los documentos de partido como los estatutos y el programa, se convierten en aporte para mostrar el comportamiento del Partido Conservador (PCC), Partido Liberal (PLC), Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U- (PU) y Polo Democrático Alternativo (PDA) durante el trámite de seis proyectos de ley o acto legislativo relacionados con los siguientes temas<sup>11</sup>:

Iniciativa Gubernamental	Iniciativa Legislativa
<b>EJE CONSERVADURISMO – PROGRESISMO</b>	
Sanciones a la dosis personal	Derechos a parejas del mismo sexo
<b>EJE NEOLIBERALISMO – ESTATISMO</b>	
TLC con Estados Unidos	Modificaciones a la Ley de Servicios Públicos
<b>EJE COALICIÓN - OPOSICIÓN</b>	
Proyecto de Reforma Política	Ley de Víctimas

Se presentará una breve descripción de cada uno de los proyectos de ley o acto legislativo y el cuadro que contiene las intervenciones de los miembros de cada partido.

#### 3.1 El proyecto de la dosis personal

El proyecto de acto legislativo 22/2007 Senado, *“Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política”* tenía como propósito penalizar el porte y consumo en lugares públicos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas con medidas no privativas de la libertad como parte de la lucha contra la droga y con el “fin de proteger los derechos individuales y colectivos de la población, especialmente en jóvenes y niños”. Fue presentado el 22 de marzo de 2007 por el entonces Ministro del Interior y de Justicia, Carlos Holguín Sardi y ha sido uno de los principales proyectos de la agenda del Presidente Álvaro Uribe. Si bien proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión I del Senado el 3 de mayo de 2007, fue archivado luego de ser publicada la

---

<sup>11</sup> Los criterios de selección de los proyectos de ley pueden ser consultados en el segundo capítulo de este trabajo.

ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado (Sistema de información Congreso Visible)<sup>12</sup>.

El proyecto de dosis personal tenía tres objetivos principales (Gaceta 92 de 2007):

1. Garantizar la protección del derecho a la salud pública de la población amenazada por el consumo en lugares públicos y por el porte de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, considerando el deber que toda persona tiene a procurar el cuidado integral de su salud y el de la comunidad.
2. Que el legislador pudiera establecer sanciones no privativas de la libertad al consumo y porte de sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso personal.
3. Que el Estado desarrollara una activa campaña de prevención contra el consumo de drogas y a favor de la recuperación de los adictos.

Por lo anterior, el proyecto de dosis personal puede clasificarse en el eje *conservadurismo - progresismo* porque afecta los derechos individuales y colectivos, así como el papel que debe adoptar el Estado frente a las prácticas que afectan a un sector de su población.

#### Posición de las Bancadas frente al proyecto de la dosis personal

A favor	En contra
Partido Conservador Colombiano	Partido Liberal Colombiano
Partido Social de Unidad Nacional	Partido Polo Democrático Alternativo
Partido Cambio Radical	
Movimiento Alas Equipo Colombia	
Partido Convergencia Ciudadana	

Fuente: la autora

---

<sup>12</sup> Si bien el proyecto que se analizó durante esta investigación fue archivado después de su primer debate, vale la pena destacar que en la última etapa de la legislatura, el pasado 9 de diciembre de 2009, el Congreso aprobó el Acto Legislativo 02 de 2009 “con el cual se prohíbe el porte y consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, y se establece atención médica para los adictos” (Secretaría de Prensa, Presidencia de Colombia: 2009).

## Primer debate en la Comisión Primera de Senado

Conservadurismo - Progresismo: Iniciativa Gubernamental		
1. DOSIS PERSONAL: Primer debate Comisión I de Senado		
Partido Político	Estatutos	Intervenciones
PCC	<p><b>Manual del Conservador:</b> "Al Estado corresponde educar, prevenir y castigar, y no puede adoptar una posición permisiva ante la destrucción de la personalidad humana so pretexto de respetar su libre desarrollo (...)"</p> <p>"El narcotráfico corrompió la justicia (...), desacreditó el país ante el mundo (...)"</p>	<p><b>Senador Eduardo Enríquez Maya:</b> "Sancionar el porte y consumo de sustancias estupefacientes no es atentar contra el individuo, ni contra el libre desarrollo de la personalidad, sino complementar y desarrollar los programas de educación y prevención del Estado (...)" (Acta 32 de 2007: 23)</p> <p><b>Senador Hernán Andrade:</b> "Nos enorgullecemos de hacer parte de una filosofía que defiende esto, la esfera familiar, la sociedad, las buenas costumbres, los valores (...). Cuando el Estado no tiene conductas restrictivas para la lucha contra el narcotráfico a quien está favoreciendo, grandes mafias del narcotráfico, a los que sacan las trece toneladas por el pacífico, a los actores armados que viven de la droga". (Acta 32 de 2007: 61)</p> <p><b>Senador Roberto Gerlein:</b> No se debe permitir que la población no sienta que en la droga hay una "conducta sancionable, reprobable y reprochable" (Acta 32 de 2007: 50)</p>
PU	<p><b>Estatutos del PU- Artículo 4o:</b> Promovemos los siguientes ideales: a. El respeto por la dignidad humana y la familia como fundamentos de la sociedad (...)"</p>	<p><b>Senador Armando Benedetti:</b> "Esta norma sería contraria a la dignidad humana como base fundamental del Estado Social de Derecho, así como a los derechos fundamentales a la autodeterminación y al libre desarrollo de la personalidad". (Gaceta 141 de 2007: 4)</p> <p><b>Senadora Gina Parody:</b> "Tanto el Senador Benedetti y yo invocamos el derecho de objeción de conciencia para votar este proyecto. (...) Los estatutos del PU establecen que el partido fue construido para la defensa de la dignidad humana (...)" (Acta 32 de 2007: 26)</p> <p><b>Senador Juan Carlos Vélez:</b> "Yo no veo a los padres de la familia colombiana admitiendo que cuando caminen por un parque con sus hijos menores, estén los jóvenes consumiendo drogas psicotrópicas como si nada". (Acta 32 de 2007: 63)</p>
PLC	<p><b>Declaración Ideológica del PLC:</b> El carácter del PLC está en la defensa de los derechos fundamentales de las personas, entre otros, el de la vida, la libertad (...). Es el partido del libre examen y la tolerancia.</p>	<p><b>Senador Héctor Helí Rojas:</b> "Votaremos negativamente este proyecto porque es la primera vez que el Gobierno toca el corazón de las libertades y de las garantías de los colombianos en sus derechos subjetivos". (Acta 32 de 2007: 13)</p> <p><b>Senador Juan Fernando Cristo:</b> "El tema aquí es sobre la visión que tenemos los distintos partidos sobre la Constitución de 1991, frente a los derechos fundamentales de los colombianos, frente a las libertades individuales (...) pero esta iniciativa se ha convertido en un capricho personal del jefe de Estado". (Acta 32 de 2007: 15)</p>
PDA	<p><b>Ideario de Unidad del PDA:</b> Defenderemos (...) la autonomía y (...) se reconocerá el libre desarrollo de la personalidad</p>	<p><b>Senador Parmenio Cuéllar:</b> "El Estado no está por encima de la persona humana, un concepto que tiene libertad e identidad. (...) Aquí están chocando dos concepciones de lo que debe ser la sociedad y de lo que debe ser el ser humano y no vamos a coincidir en eso. Lo que ustedes quieren penalizar [las bancadas de la coalición gobiernista] está penalizado". (Acta 32 de 2007: 40)</p>

Tabla 1

Pese a que este proyecto fue discutido solamente en el primer debate, se consideró importante incluirlo porque permite reconocer las diferencias programáticas entre los partidos políticos, en relación con el papel que debe adoptar el Estado frente a las conductas de los individuos.

Los argumentos expuestos durante la sesión se agruparon en dos tendencias. En primer lugar, aquellos que consideraban que establecer sanciones a la dosis personal era una medida que debía

tomar el Estado en defensa de la sociedad y la familia, como lo afirmaron los miembros del PCC y algunos del PU. El Senador Hernán Andrade del PCC, consideró que la aprobación del proyecto era importante para la lucha contra el narcotráfico.

En segundo lugar, los miembros del PLC y del PDA expresaron su rechazo al proyecto. El senador liberal Héctor Helí Rojas leyó una constancia a nombre de la bancada, para informar que ésta votaría negativamente el proyecto, mientras que el senador Parmenio Cuéllar lo hizo a nombre del PDA. Los congresistas del PLC y del PDA centraron su posición en torno a las libertades individuales de los ciudadanos. El Senador Juan Fernando Cristo (PLC) señaló su desacuerdo con el hecho de algunos argumentos de los partidos de la coalición estuvieran relacionados con la lucha contra el narcotráfico. Y dado que son partidos opositores del Gobierno, el PLC y el PDA criticaron que el proyecto fuera apoyado por el Presidente Uribe, como lo sostuvieron los senadores liberales Juan Fernando Cristo y Héctor Helí Rojas.

Por otra parte, es preciso señalar que el PU no tuvo una misma posición como bancada frente al proyecto. Los senadores Gina Parody (PU) y Armando Benedetti (PU)<sup>13</sup> se refirieron al concepto de dignidad humana mencionado en los estatutos del Partido para argumentar que el proyecto no tenía en cuenta este concepto y por lo tanto estaban en desacuerdo con él. Sin embargo, durante su intervención a favor de la iniciativa, el Senador Juan Carlos Vélez (PU) hizo alusión a la protección de la familia utilizando el mismo artículo citado por Parody. En este caso, los congresistas del PU utilizaron los contenidos del programa del partido para construir argumentos opuestos lo cual demostró ambivalencias en la posición de los legisladores frente al programa del PU.

Finalmente, el proyecto fue aprobado en la sesión del 3 de mayo de 2007 en la Comisión Primera de Senado (Sistema de información Congreso Visible).

---

<sup>13</sup> Desde 2006, un grupo de los senadores Armando Benedetti, Gina Parody, Marta Lucía Ramírez y el Representante por Bogotá Nicolás Uribe decidieron conformar la disidencia del Partido de la U porque consideraron que la discusión dentro de la colectividad era “una discusión burocrática y no ideológica” (Parody, 2006) y porque durante el Congreso del PU en 2006 “los delegados no han sido designados legalmente (...) no pudimos incluir a los nuestros a pesar de que eran las mayores votaciones del partido” (Parody, 2006)

### 3.2 Derechos para las parejas del mismo sexo

El proyecto de ley 130/05 Senado – 152/06 Cámara, “*Por el cual se dictan medidas relativas a la protección social de las parejas del mismo sexo*” fue una iniciativa presentada por el ex senador Álvaro Araujo del Movimiento Alas Equipo Colombia, respaldada por el Polo Democrático Alternativo y el Partido Liberal. Pese a que fue presentado en el cuatrienio 2002-2006, el proyecto hizo tránsito al siguiente cuatrienio (2006-2010) porque fue aprobado en el primer debate en la Comisión VII del Senado el 6 de junio de 2006. Si bien fue aprobado en los restantes tres debates reglamentarios - 10 de octubre de 2006 en Plenaria del Senado, 24 de abril de 2007 en Comisión VII de la Cámara de Representantes, y el 14 de junio en Plenaria de la misma y en la conciliación en Cámara de Representantes -, el Senado lo archivó en su conciliación el 19 de junio de 2007 (Sistema de información Congreso Visible).

El proyecto constaba de dos artículos: el primero proponía que “las parejas conformadas por personas del mismo sexo podrán acceder a la seguridad social y podrán conformar sociedades patrimoniales, con los mismos requisitos y condiciones previstos en las disposiciones vigentes para los compañeros permanentes”; el segundo, se relacionaba con la vigencia inmediata a partir de su promulgación. Además, la iniciativa también pretendía autorizar a las parejas del mismo sexo a acceder al sistema de seguridad social de la misma forma que los compañeros permanentes.

El proyecto aclaraba que “Estos mecanismos de protección no están atados al concepto de familia ni derivan de él. La protección social se confiere en primera instancia al individuo como una responsabilidad económica propia del estado social del derecho; en tal sentido se encuentra clasificada dentro de los derechos económicos sociales y culturales de la Constitución Política y en ciertos casos asociada a derechos fundamentales” (Gaceta 702 de 2005). Sin embargo, a lo largo de la discusión se expusieron argumentos en contra del proyecto sosteniendo que iba en contra de conceptos como el de la familia. Por lo tanto, analizar su trámite resulta conveniente para el objetivo de la investigación porque se clasifica en el eje *conservadurismo - progresismo* relacionado con el dominio de los derechos individuales y colectivos.



### Posición de las Bancadas frente al proyecto de parejas del mismo sexo

A favor	En contra
Partido Liberal Colombiano	Partido Conservador Colombiano
Partido Polo Democrático Alternativo	Partido Social de Unidad Nacional

Fuente: la autora

#### **Primer debate en la Comisión Séptima de Senado**

Este debate se llevó a cabo el 6 de junio de 2006, es decir, pocos días antes de finalizar el cuatrienio 2002-2006. No se pudo tener acceso al acta de la Comisión Séptima de Senado donde se llevó a cabo la discusión y votación del proyecto. Al solicitar la información en dicha dependencia del Congreso, uno de los funcionarios respondió que “estamos atrasados con la elaboración de las actas. Además, la persona que actualmente hace las actas no es la misma de 2006 y entonces no le puede dar información sobre lo que usted está buscando”.

#### **Segundo debate en la Plenaria del Senado**

Conservadurismo - Progresismo: Iniciativa Legislativa		
2. DERECHOS A PAREJAS DEL MISMO SEXO		
Partido Político	Estatutos	Intervenciones Segundo debate Plenaria de Senado
PCC	<b>Manual del Conservador:</b> La familia es concebida como el núcleo social y fundamental y por ello el conservatismo está comprometido en la defensa de su unidad y bienestar.	<p><b>Senador Luis Humberto Gómez G.:</b> "Votaré a favor del proyecto de ley. Mi voto no traiciona principios políticos de mi partido ni es una desobediencia a mi fe (...). Al reglamentar estas relaciones no debe afectarse la familia como núcleo de la sociedad, y es claro que el proyecto no lo hace. En mi conciencia priman el reconocimiento de lo diverso, la inclusión como valor político y un apego a la democracia que me obliga a considerar a todos por encima de las diferencias". (Gaceta 547 de 2006: 16)</p> <p><b>Senador Julio Manzur:</b> "Dejamos en libertad a los miembros de la bancada conservadora para tomar en su sabiduría la libertad de voto. (...)". (Manual del Conservador, 2001: 7)</p>
PU	<b>Estatutos del PU:</b> El Partido es pluralista, respeta las diferencias culturales, étnicas, religiosas, de género. (...) Promovemos la igualdad real y efectiva para todos los ciudadanos.	Durante la sesión Plenaria de Senado, ninguno de los miembros del PU intervino para fijar su posición frente al proyecto de ley que pretende dar derechos a las parejas del mismo sexo.

<p><b>PLC</b></p>	<p><b>Declaración Ideológica del PLC:</b> "El PLC tiene su razón de ser en la promoción del ser humano y la defensa de los derechos fundamentales de las personas, entre otros, el derecho a la vida (...), a la equidad incluyendo la de género (...)"</p>	<p><b>Senador Luis Fernando Duque:</b> "Hoy por primera vez en la bancada del PLC estrenamos una figura importantísima, la referida a la objeción de conciencia". (Gaceta 547 de 2006: 14)</p> <p><b>Senadores Luis Fernando Duque, Héctor Helí Rojas y Jesús Ignacio García:</b> "Discrepamos de la regulación de este proyecto porque asimila a las parejas homosexuales a la sociedad marital de hecho (...). Nosotros creemos en la familia como núcleo fundamental de la sociedad y este proyecto atenta contra la misión esencial de esta como garante de la especie humana sobre la faz de la tierra y ofende nuestra conciencia que por esta vía se pueda desnaturalizar su destino histórico". (Gaceta 547 de 2006: 15)</p> <p><b>Senadora Piedad Córdoba:</b> "El PLC fiel a sus principios y a su ideal igualitario ha venido acompañando las iniciativas sobre el tema presentadas en años anteriores (...). Una vez más el Congreso tiene la oportunidad de remediar un vacío legislativo que lesiona a un significativo grupo de ciudadanos y ciudadanas que constantemente ven vulnerado su derecho a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad". (Comunicado de prensa Senadora Piedad Córdoba Julio 16 de 2006). Recuperado el 10 de mayo de 2009 en: <a href="http://www.piedadcordoba.net/piedadparalapaz/modules.php?name=News&amp;file=article&amp;sid=2085&amp;mode=thread&amp;order=0&amp;thold=0">http://www.piedadcordoba.net/piedadparalapaz/modules.php?name=News&amp;file=article&amp;sid=2085&amp;mode=thread&amp;order=0&amp;thold=0</a></p>
<p><b>PDA</b></p>	<p><b>Ideario de Unidad del PDA:</b> Se reconocerá el libre desarrollo de la personalidad. Impulsaremos políticas que promuevan derechos plenos de los homosexuales, bisexuales y transgeneristas. Combatiremos la discriminación a la que son sometidos.</p>	<p><b>Senador Luis Carlos Avellaneda:</b> "El principio de universalidad no hace distinción en la orientación sexual de los ciudadanos. El principio de la igualdad no excluye a los homosexuales para acceder a la seguridad social que es universal (...). La autonomía es un derecho fundamental, por cuanto las decisiones libres de autoconstrucción de la identidad personal gozan de la máxima protección constitucional; de otra parte, el pluralismo es también un principio fundamental, por cuanto la diferencia y la diversidad gozan de especial protección constitucional. (...) Por lo expuesto hasta ahora, en ninguna norma constitucional se prohíbe que los homosexuales accedan al derecho a la salud. Por el contrario, este derecho es garantizado expresamente a todas las personas". (Gaceta 173 de 2006: 4)</p> <p><b>Senador Jesús Bernal Amorochó:</b> "Este proyecto va en contra de Dios y de la familia". (Revista Semana, junio 17 de 2006)</p>

**Tabla 2**

El debate se llevó a cabo el 10 de octubre de 2006. En términos generales, los argumentos de los congresistas se concentraron alrededor de conceptos como el de la familia, la autonomía de los ciudadanos así como el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Durante este debate, los partidos políticos no adoptaron posiciones de bancada ni a favor ni en contra del proyecto, ya que en varios casos, autorizaron para que sus miembros utilizaran la figura de la *objeción de conciencia* establecida por la Ley de Bancadas. Además, es preciso señalar que a pesar de que el autor del proyecto, el Senador Álvaro Araujo (Movimiento Alas Equipo Colombia), pertenecía a la coalición gobernista, esto no influyó en la decisión de los congresistas de las bancadas de coalición o de oposición, para apoyar o rechazar el proyecto.

Como se expone en la Tabla 2, a pesar de que los estatutos de los cuatro partidos políticos estudiados mencionan los temas tratados durante la discusión del proyecto, en ninguno de ellos

los congresistas votaron unificadamente, ni en todos los casos expusieron argumentos coherentes con la plataforma programática de la colectividad.

### ***Tercer debate en la Comisión Séptima de Cámara***

<b>Conservadurismo - Progresismo: Iniciativa Legislativa</b>	
<b>2. DERECHOS A PAREJAS DEL MISMO SEXO : Tercer debate Comisión VII de Cámara</b>	
<b>Partido Político</b>	<b>Intervenciones</b>
<b>PCC</b>	Durante la sesión de la Comisión VII de Cámara, ninguno de los miembros del PCC intervino para fijar su posición frente al proyecto de ley que pretende dar derechos a las parejas del mismo sexo.
<b>PU</b>	<b>Representante Jaime Yepes:</b> Interviene para solicitar que se realice la votación del proyecto pero no expresa cuál es su posición frente a este. (Gaceta 213 de 2007: 22) <b>Representante Eduardo Benítez:</b> Basándose en un concepto de la Corte Constitucional (CC) afirma que "Para la CC es imperativo que se de igual protección a quien se encuentre en condiciones asimilables, razón por la cual la ley establece exclusivamente el régimen de sociedad patrimonial para las parejas homosexuales y extendió ese régimen a la protección de las parejas del mismo sexo". (Gaceta 237 de 2007: 3)
<b>PLC</b>	<b>Representante Mauricio Parodi:</b> "El tema de los mecanismos de protección social no está atado al concepto de familia. Ni se está hablando de ni de matrimonio ni de adopciones (...). Las parejas homosexuales tienen igual derecho frente al sistema de seguridad social e igual derecho frente al sistema de derechos civiles y patrimoniales". (Gaceta 213 de 2007: 21) <b>Representante Jorge Morales:</b> Expresa su desacuerdo con el proyecto porque "Hoy estamos discriminando en lo que tiene que ver con pensiones y seguridad social por una condición sexual y estamos dejando por fuera una cantidad de colombianos que no van a tener acceso a eso si no se someten a tener relaciones con alguien de su mismo sexo". (Gaceta 213 de 2007: 27)
<b>PDA</b>	<b>Representante Venus Albeiro Silva:</b> Invita a votar positivamente el proyecto porque "No es una discusión ni religiosa ni moral. Es una discusión de derechos humanos, de equidad y de igualdad de las personas colombianas". (Gaceta 212 de 2007: 38)

**Tabla 3**

Este debate se llevó a cabo el 24 de abril de 2007. Cabe aclarar que en las actas<sup>14</sup> donde se registró la discusión y votación del proyecto, solamente aparecen los registros de los votos negativos. Esto supone una limitación para establecer quienes votaron a favor del proyecto. Sin embargo, como se registró en la Tabla 3, las intervenciones que se registraron durante este debate son a favor de la iniciativa. En términos generales, los representantes argumentaron la importancia de aprobar derechos a las parejas del mismo sexo porque no involucran ni a la familia ni a la religión, sino que por el contrario, el proyecto pretende asegurar los derechos de un sector de la población en materia de seguridad social, de equidad y de igualdad.

<sup>14</sup> Comisión Séptima de Cámara: Acta 6 de Abril 17 de 2007; Acta 7 de Abril 18 de 2007; Acta 8 de Abril 24 de 2007.

## Cuarto debate en la Plenaria de Cámara

Conservadurismo - Progresismo: Iniciativa Legislativa	
2. DERECHOS A PAREJAS DEL MISMO SEXO : Cuarto debate Plenaria de Cámara	
Partido Político	Intervenciones
PCC	<p><b>Representante Alfredo Cuello Baute:</b> “Me opongo y creo que tengo el derecho de votar en contra, primero por una consideración política de pertenecer a un partido y defender sus doctrinas de verdad, no como aquellos que piden un país más liberal, permitiendo que las personas del mismo sexo se organicen en familia, pero a la vez piden un país más conservador exigiendo mayores restricciones para los fumadores y para el tabaquismo. Que se decidan si son liberales o si son conservadores”. (Gaceta 380 de 2007: 38)</p> <p><b>Representante Santiago Castro:</b> “Invito a todos los congresistas a que votemos este proyecto en conciencia, porque es un proyecto que toca los derechos fundamentales de un grupo de colombianos del 5, 6 ó 7 % el que sea, pero es un grupo al que en estos momentos se le está negando un derecho fundamental que si poseen las parejas de sexos opuestos”. (Gaceta 380 de 2007: 40)</p>
PU	<p><b>Representante Jaime de Jesús Restrepo Cuartas:</b> "El PU no tiene ninguna posición oficial al respecto y por lo tanto deja a sus miembros en libertad de votar a conciencia". (Gaceta 380 de 2007: 41)</p> <p><b>Representante Lucero Cortés:</b> Está en desacuerdo con el proyecto porque "Estoy totalmente a favor de la familia, porque este 'aval' que ha dado el Ministerio de Hacienda al proyecto, condiciona que todas las parejas homosexuales sean totalmente reconocidas ante un juez de familia". (Gaceta 380 de 2007: 45)</p>
PLC	<p><b>Representante Jorge Morales:</b> Expresa su desacuerdo con el proyecto porque "no veo por qué por mi condición sexual o mi pensamiento me tienen que priorizar, porque ahí si estamos discriminando a los negros, a los indígenas o a los pobres hinchas del Santafe o a los satánicos". (Gaceta 380 de 2007: 37)</p> <p><b>Representante Óscar de Jesús Marín:</b> "Voy a apoyar este proyecto porque estamos hablando de una porción de la población que ha sido bastante discriminada, golpeada y ultrajada. (...) Difiero del doctor Jorge Morales porque el proyecto no está diciendo que se les atienda a los homosexuales privilegiadamente sobre el resto de la población (...)". (Gaceta 380 de 2007: 37)</p> <p><b>Representante Guillermo Rivera:</b> Invito de manera respetuosa a la Plenaria de la Cámara a que votemos afirmativamente este proyecto. (...) Ahora nos corresponde en este Congreso dar una lucha contra un tipo de discriminación que, aunque no la queramos reconocer, es la discriminación (...) contra quienes deciden hacer pareja con personas del mismo sexo". (Gaceta 380 de 2007: 39)</p> <p><b>Representante Pablo E. Salamanca:</b> "Apoyo total e irrestrictamente este proyecto. (...) El homosexual y la unión homosexual van a seguir conviviendo, y es obligación reconocer la existencia de esa forma de uniones.(...) Colombia es un Estado pluralista, tiene la obligatoriedad de amparar al ciudadano en seguridad social (...)". (Gaceta 380 de 2007: 41)</p>
PDA	<p><b>Representante Venus Albeiro Silva:</b> Este proyecto no es un tema religioso ni un tema que tenga que ver con la familia. Nosotros lo vamos a analizar desde el aspecto técnico y político. (...) Yo que soy del PDA, de la oposición, y resulté apoyando un proyecto netamente uribista, de un compromiso del Presidente Uribe, que además ha honrado su palabra y lo ha dicho varias veces". (Gaceta 380 de 2007: 36)</p>

Tabla 4

Este debate se realizó el 14 de junio de 2009. Como se puede observar en la Tabla 4, las votaciones de los representantes estuvieron divididas a favor y en contra del proyecto sin importar si pertenecían a la misma colectividad. En cuanto a las intervenciones, estas presentaron diferencias inclusive dentro de las mismas bancadas con excepción del PDA donde solamente expuso sus argumentos un solo congresista. Se pudo constatar además que el hecho de pertenecer a la

coalición gobiernista o de oposición, no influyó en la posición de los congresistas al interior de los partidos. Por otra parte, es importante mencionar que el ausentismo fue un factor determinante en las votaciones de todos los partidos políticos.

### **3.3 El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos: Integración regional y protección nacional**

El proyecto de ley 178/2006 Senado - 200/2007 Cámara, *“Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus ‘Cartas Adjuntas’ y sus ‘Entendimientos’ suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006”* fue presentado el 30 de noviembre de 2006 por las carteras de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Protección Social, Comercio, Industria y Turismo, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Comunicaciones y Cultura. Luego de cumplir con los cuatro debates reglamentarios, dos en las comisiones segundas de Senado y Cámara y dos en las respectivas Plenarias, fue sancionado el 4 de julio como la Ley 1143 de 2007 (Sistema de información Congreso Visible).

El TLC con Estados Unidos hace parte de la estrategia de desarrollo de Colombia como parte esencial del objetivo de alcanzar un crecimiento económico sostenido, necesario para disminuir el desempleo y la pobreza. En la Exposición de Motivos del proyecto de ley, se sostiene que *“Colombia está desarrollando una política de inserción activa en los mercados internacionales mediante la firma de acuerdos comerciales que brinden mejor acceso a los productos y servicios del país (...)”* (Gaceta 18 de 2007: 4). Se argumenta además que la decisión de desarrollar una política de inserción activa en la economía globalizada se hace siguiendo lo establecido por la Carta Política en su artículo 226 relacionado con la promoción del Estado de la *“internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre las bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”*.

La inclusión del Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos como estudio de caso para conocer la coherencia programática de los partidos políticos obedece a que este proyecto puede clasificarse en el eje *neoliberalismo- estatismo* que hace referencia al

ámbito de la política económica. Durante su discusión en el Congreso se identificaron diferencias programáticas entre algunos de los miembros de los partidos políticos. A continuación se presenta la posición de las bancadas frente al proyecto de acuerdo comercial con los Estados Unidos.

**Posición de las Bancadas frente al proyecto de TLC**

A favor	En contra
Partido Conservador Colombiano	Partido Polo Democrático Alternativo
Partido Social de Unidad Nacional	Partido Liberal Colombiano
Partido Cambio Radical	
Movimiento Alas Equipo Colombia	

Fuente: la autora

**Primer y Tercer debate en las Comisiones Segundas de Senado y Cámara<sup>15</sup>**

Neoliberalismo - Estatismo: Iniciativa Gubernamental		
3. TLC Colombia - Estados Unidos : Primer y Tercer debate- Comisiones Segundas Conjuntas Senado y Cámara		
Partido Político	Estatutos	Intervenciones
	<b>Manual del Conservador:</b> El país no puede mantener su economía dependiente del reducido mercado interno y de unas exportaciones débiles. Es preciso competir internacionalmente, buscar alianzas y acuerdos de mercado, reconstruir industria. El conservatismo apoya las medidas de apertura económica, siempre que no golpeen al agro y a la producción nacional.	<b>Senadores Luis Humberto Gómez G., Manuel Ramiro Velásquez y representantes Gonzalo García A. y Oscar Fernando Bravo:</b> Hicieron parte del grupo de ponentes a favor de aprobar el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.
<b>PU</b>	<b>Estatutos del PU- Artículo 5o:</b> El PU busca (...) generar desarrollo económico con equidad y avanzar en la integración económica de nuestros mercados en el exterior.	<b>Representante Augusto Posada:</b> Como coordinador de ponentes argumentó la aprobación del TLC argumentando que “este no es un tratado que se negoció irresponsablemente, podemos tener diferencias conceptuales (...) pero esta es una oportunidad como ninguna otra para beneficiar a aquellos colombianos que más lo necesitan”. (Gaceta 363 de 2007: 26)

<sup>15</sup> El artículo 169 de la Ley 5 de 1992 establece que “Las comisiones permanentes homólogas de una y otra cámara sesionarán conjuntamente (...) por disposición reglamentaria en el evento que así lo propongan las respectivas comisiones y sean autorizadas (...)”.

<p><b>PLC</b></p>	<p><b>Declaración Ideológica del PLC:</b> El PLC ha reconocido y reconoce el papel que juega la economía de mercado en el proceso económico y social (...) garantizando siempre la igualdad de oportunidades para todas las personas.</p>	<p><b>Representante Nancy Denise Castillo:</b> "El TLC es un mecanismo nefasto para el desarrollo de los colombianos". (Gaceta 363 de 2007: 34)</p> <p><b>Senadora Cecilia López:</b> "En este proceso hay tres fallas supremamente serias que el país tiene que conocer: la primera fue la negociación (...); segundo, no hay una verdadera agenda interna que garantice que estamos preparados para asumir el reto; y en tercer lugar que tal vez es el punto que menos interés le ha puesto el Gobierno: el contexto macroeconómico que hoy vive el país no es el mejor para un TLC y el hecho de desconocer esta realidad es supremamente grave porque no se van a tomar decisiones importantes en este momento" (Gaceta 363 de 2007: 33)</p>
<p><b>PDA</b></p>	<p><b>Ideario de Unidad del PDA:</b> Rechazamos la globalización neoliberal y su expresión actual en el TLC con Estados Unidos o en el ALCA, lo mismo que las imposiciones de capital financiero y sus instituciones internacionales de control (...). Apoyaremos los procesos de solidaridad e integración de los pueblos hermanos latinoamericanos con miras a constituir un bloque de naciones capaz de defender nuestra economía.</p>	<p><b>Senador Jorge Enrique Robledo:</b> Rechazó la firma del TLC porque aumentará "la propiedad extranjera de las firmas domésticas (...) el TLC convertirá en tratado el interés de los Estados Unidos en Colombia (...) se vuelven irreversibles cosas que antes eran reversibles". (Gaceta 363 de 2007: 19-20)</p>

**Tabla 5**

Durante este debate, se hizo evidente cuáles bancadas integraban el bloque de coalición gobiernista y de oposición. Así, el PCC y el PU presentaron informe de ponencia a favor de la aprobación del TLC, uno de los principales proyectos del Gobierno, mientras que el PLC y el PDA rindieron ponencias negativas.

Cabe destacar que tanto el PCC como el PU votaron de forma positiva el proyecto, de manera acorde con el programa de cada colectividad. Precisamente, la plataforma programática de dichos partidos defiende abiertamente los acuerdos de integración económica entre países. Por su parte, el PDA fue claro en su posición de rechazar esta clase de tratados, dejando ver su posición estatista frente al manejo de la economía.

El PLC, también de la oposición, fijó su posición de rechazo del proyecto pese a que sus estatutos indicaban lo contrario. Sin embargo, resulta fundamental tener en cuenta que si bien el PLC votó en contra del TLC, su postura fue producto del desacuerdo con el modo de negociación del tratado y no porque no fueran partidarios de la apertura del mercado.

## Segundo debate en la Plenaria de Cámara

Neoliberalismo - Estatismo: Iniciativa Gubernamental	
3. TLC Colombia - Estados Unidos : Segundo debate Plenaria de Cámara	
Partido Político	Intervenciones
PCC	<b>Representantes Gonzalo García Angarita y Óscar Bravo Realpe:</b> Defienden la ponencia mayoritaria para aprobar el Acuerdo Comercial con Estados Unidos porque “Adicionalmente los programas complementarios de apoyo al sector productivo nacional, tales como Agro Ingreso Seguro o la Agenda Interna, garantizan un pleno aprovechamiento pleno de la oportunidades que se abren gracias al Tratado y una protección para los eventuales efectos negativos en algunos sectores”. (Gaceta 180 de 2007: 54)
PU	<b>Representantes Augusto Posada y Roosevelt Rodríguez:</b> Como ponentes de la iniciativa afirmaron que “el TLC es un instrumento benéfico para la economía nacional y promete contribuir de manera determinante al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos”. (Gaceta 180 de 2007: 54)
PLC	<b>Representante Nancy Denise Castillo:</b> Presentó ponencia negativa argumentando que la iniciativa “No cumple los requisitos de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional como lo dicta la Constitución”. (Gaceta 180 de 2007: 64)  <b>Representante Guillermo Rivera Flórez:</b> “Nosotros votamos internamente y en una decisión mayoritaria tomamos la decisión de apoyar el texto del Tratado de Libre Comercio. La decisión de apoyar el texto del Tratado es porque no queremos que a Colombia se le discrimine, porque no queremos que Colombia llegue de último al mercado de los Estados Unidos...” (Gaceta 318 de 2007: 17)
PDA	<b>Representante Wilson Borja:</b> “Al aprobar el TLC, no solo se comete un acto de traición a la Patria, sino además un total exabrupto económico, porque realmente se está cediendo todo a cambio de algo. Es un Tratado de sometimiento el que hoy se nos presenta para ser aprobado sin que haya debate alguno. Por lo menos el gobierno debería ser claro en ello”. (Gaceta 318 de 2007: 35)  <b>Representante Germán Reyes Forero:</b> “El hoy jefe del Partido Liberal [César Gaviria Trujillo] se posesionó con una frase célebre. ‘Bienvenidos al futuro’ fue la frase contenida en un principio fundamental que se llamaba la apertura económica (...). Lamentamos sinceramente esa posición, porque mientras en las calles muchas de las bases del Partido Liberal, están protestando contra el Tratado de Libre Comercio e incluso dirigentes aguerridas como la doctora Piedad Córdoba, incluso Cecilia López, están protestando por la firma del Gobierno y por este Congreso del Tratado de Libre Comercio”. (Gaceta 318 de 2007: 20)

Tabla 6

Durante este debate, no hubo cambio en la posición del PCC, PU y PDA frente al TLC. Los partidos de la coalición de Gobierno (PCC y PU) centraron sus argumentos en el desarrollo económico que traería el proyecto y en el aumento de oportunidades para sectores de la economía como la agricultura. Por su parte, el PDA continuó rechazando el tratado con los Estados Unidos con el fin de proteger la soberanía nacional, como lo propone la plataforma programática del partido.

Por otro lado, en este debate el PLC dio un giro a su posición. Como se muestra en la Tabla 6, el representante liberal Guillermo Rivera anuncia que después de una votación interna del PLC, este decidió apoyar el proyecto; sin embargo, las intervenciones continuaron divididas a favor y en contra del proyecto, y al momento de la votación la mayoría de congresistas liberales se ausentaron de la votación.



### Cuarto debate en la Plenaria de Senado

Neoliberalismo - Estatismo: Iniciativa Gubernamental	
3. TLC Colombia - Estados Unidos : Cuarto debate Plenaria de Senado	
Partido Político	Intervenciones
PCC	<b>Senador Luis Humberto Gómez G:</b> Rinde ponencia positiva al proyecto argumentando, al igual que los demás partidos de la coalición del Gobierno, que el TLC es beneficioso para el desarrollo económico y de la población del país (Gaceta 171 de 2007).
PU	<b>Senadores Manuel Enríquez Rosero y Adriana Gutiérrez:</b> formaron parte del grupo de ponentes a favor de la aprobación del TLC. “La negociación del Tratado de Libre Comercio, su aprobación legislativa y su ratificación, son decisiones soberanas de los diferentes poderes públicos elegidos democráticamente por el pueblo colombiano” y aclaran que “el Tratado establece una serie de disciplinas que las partes se comprometen a acatar durante la vigencia del mismo, pero no implica que renuncien a su facultad de regular sus servicios de acuerdo con las necesidades particulares” (Gaceta 171 de 2007: 25).
PLC	<b>Senadora Cecilia López:</b> Argumenta que la negociación del acuerdo se llevó a cabo de manera irresponsable con el agravante de que la coyuntura macroeconómica no favorecía el país. Sin embargo, la senadora agrega que si bien reconoce que Colombia debe integrarse a la economía del mundo debe realizarlo de forma eficiente para evitar que “los ganadores y perdedores sean los mismos de siempre” (Gaceta 415 de 2007: 35).
PDA	<b>Senador Gustavo Petro:</b> “La peor negociación hasta la fecha realizada en la historia de los Tratados de Libre Comercio. (...) Mi opinión es que firmar un Tratado de Libre Comercio en esas condiciones destruye el interés general de los colombianos y por tanto la posición más afín al patriotismo, la posición más afín a la defensa de la patria, es luchar porque no se firme el TLC tal como se firmó entre el Presidente Bush y el Presidente Uribe” (Gaceta 415 de 2007: 16).  <b>Senador Luis Carlos Avellaneda:</b> El PDA no está de acuerdo con “la globalización unipolar donde un país subyuga a otro país (...). Es por ello que nosotros nos oponemos al TLC, porque es un tratado dirigido bajo una política internacional unipolar (...) a través de una matriz de Estados Unidos para desarrollar una economía de carácter capitalista e imperial” (Gaceta 415 de 2007: 32).

Tabla 7

En este debate, el PCC, el PU y el PDA no cambiaron ninguna de sus posiciones. Sin embargo, el PLC continuó dividido entre los congresistas a favor y en contra de la aprobación del TLC aunque los niveles de participación en la votación del proyecto fueron muy bajos como lo registra la Tabla 7.

### 3.4 Modificaciones a la ley de servicios públicos

Esta iniciativa fue seleccionada por pertenecer al eje *neoliberalismo - estatismo* porque involucra el papel del Estado y sus responsabilidades frente al sector privado y a los usuarios de los servicios públicos.

El proyecto de ley 103 de 2006 Cámara y 126 de 2006 Senado, “*Por la cual se modifica y adiciona la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones*”, fue presentado por el Representante por Bogotá, Fernando Tamayo (PCC) el 6 de septiembre de 2006. Si bien el proyecto fue aprobado en los tres primeros debates reglamentarios y ya se encontraba publicada su ponencia para cuarto debate, este fue archivado porque según el Artículo 190 del Reglamento del Congreso ningún proyecto podrá ser debatido por más de dos legislaturas y este finalizaría su trámite en la tercera legislatura del cuatrienio.

El principal objetivo del proyecto era “modificar la Ley 142 de 1994, que contiene el Régimen General de los Servicios Públicos Domiciliarios, y especialmente, propende por mejorar la situación de los usuarios, eliminando algunos aspectos que los colocan en situación de inferioridad frente a las empresas” (Gaceta 553 de 2007). Es decir, el proyecto de ley pretendía equilibrar los derechos y deberes, tanto de las empresas prestadoras del servicio, como de los usuarios. El interés por modificar la Ley 142 de 1994 ha sido constante en este cuatrienio. El proyecto seleccionado tiene cinco proyectos acumulados de diferentes autores pertenecientes a los partidos Convergencia Ciudadana, Conservador, Partido de la U, Cambio Radical, a los movimientos Alas Equipo Colombia y Por el País que Soñamos, y del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Sistema de información Congreso Visible).

Si bien la votación del proyecto que pretende modificar la ley de servicios públicos fue ordinaria, más conocida como “pupitrazo”, las posiciones expresadas por los congresistas en los informes de ponencia y la revisión de documentos del partido permiten determinar si los parlamentarios de la colectividad actuaron de manera coherente con el programa.

**Posición de las Bancadas frente al proyecto de modificación de los servicios públicos**

<b>A favor</b>	<b>En contra</b>
Partido Conservador Colombiano	
Partido Social de Unidad Nacional	
Partido Liberal Colombiano	
Partido Polo Democrático Alternativo	

Fuente: la autora

**Primer y tercer debate en la Comisión Sexta de Senado y de Cámara**

Neoliberalismo - Estatismo: Iniciativa Legislativa		
4. Servicios Públicos : Primer y tercer debate Comisión VI de Senado y Cámara		
Partido Político	Estatutos	Intervenciones
PCC	<p><b>Manual del Conservador:</b> El conservador “cree en la equidad, es decir, en que deben existir unas condiciones de partida similares y que corresponde al Estado garantizar, dentro de la existencia de diversos estratos, la no existencia de disparidades aberrantes</p>	<p><b>Representante Marino Paz:</b> “Antes que un empresario o proveedor de bienes y servicios, la principal responsabilidad del Estado debe ser la de crear las condiciones necesarias para el desarrollo equitativo de la sociedad, organizando la prestación de los servicios públicos con el concurso activo de los particulares y de las comunidades organizadas. Es posible que el régimen actual contemple una amplia lista de derechos para los usuarios de los servicios públicos. Sin embargo, en la práctica los usuarios no encuentran una respuesta satisfactoria para sus peticiones y no existe equidad en su relación con las empresas de servicios públicos” (Gaceta 553 de 2007: 2)</p>
PU	<p><b>Estatutos del PU:</b> El partido “respaldará propuestas que busquen el acceso de todos los colombianos a los servicios públicos domiciliarios y la atención de las necesidades básicas en alimentación, salud, educación, vivienda y empleo”.</p>	<p><b>Senador Carlos Ferro:</b> El PU “respaldará propuestas que busquen el acceso de todos los colombianos a los servicios públicos domiciliarios y la atención de las necesidades básicas en alimentación, salud, educación, vivienda y empleo” (Gaceta 553 de 2007)</p>
PLC	<p><b>Declaración Ideológica del PLC:</b> “El PLC está comprometido con la defensa y promoción de las comunidades regionales y locales (...) en un medio ambiente sano con servicios públicos a costos razonables que satisfagan sus necesidades básicas (...)”.</p> <p>“El Partido se compromete a promover la competencia entre las empresas, a combatir y regular los monopolios y las posiciones dominantes en los mercados”.</p>	<p><b>Representante Diego Patiño Amariles:</b> Esgrimieron argumentos a favor del proyecto porque “los servicios públicos son primordiales para los sujetos en la satisfacción de sus necesidades. Cuando los servicios no se prestan o su prestación es deficiente, se afectan bienes individuales y colectivos de las personas” (Gaceta 205 de 2007: 2).</p> <p><b>Senador Carlos Julio González:</b> Expresa que la bancada de su partido apoyará con el voto positivo el proyecto porque “Tiene un espíritu claramente antimonopólico (...) como lo es el tema de propiedad del usuario vs. la representatividad de la empresa” (Gaceta 520 de 2008: 22).</p>
PDA	<p><b>Ideario de Unidad del PDA:</b> El Estado debe regular a las empresas que proveen este servicio. Además, dicho documento propone “una reforma integral al régimen de servicios públicos domiciliarios de acuerdo con los principios de equidad social, redistribución del ingreso, solidaridad, defensa y fortalecimiento del patrimonio público en el marco de la función social del Estado”</p>	<p><b>Representante Pedro Vicente Obando:</b> Expone su posición a favor del proyecto porque “Los servicios públicos en la Constitución de 1991 son inherentes a la finalidad social. (...) En la concepción y materialización de los servicios públicos domiciliarios se encuentran comprometidos diferentes principios y derechos fundamentales como la igualdad frente a la ley, la no discriminación y la participación democrática”. (Gaceta 205 de 2007: 2).</p> <p><b>Senador Alexander López Maya:</b> Apoyó lo discutido en la plenaria de Cámara porque considera que el proyecto genera beneficios para los estratos uno y dos que son los más afectados económicamente. (Gaceta 520 de 2008: 24)</p> <p><b>Senador Jorge E. Guevara:</b> considera que modificar la ley de servicios públicos “hace justicia con el planteamiento de la Carta de Estado Social de Derecho”. (Gaceta 520 de 2008: 16)</p>

**Tabla 8**

En este debate, se presentó una única ponencia a favor de modificar la Ley de Servicios Públicos. Esta fue firmada por parlamentarios del PCC, el PU, el PLC y el PDA. Los argumentos se centraron en la necesidad de hacer más equitativo el acceso de la población a los servicios públicos y en la importancia de regular a las empresas prestadoras del servicio. Resulta interesante destacar el hecho de que partidos con posiciones opuestas en temas relacionados con el papel del Estado en la economía, coincidieran en este proyecto. Como lo señala la Tabla 8, la plataforma programática de estos partidos es similar en cuanto reconoce que el Estado debe garantizar de manera equitativa el acceso a los servicios públicos. Pese a que la votación de este proyecto en la Comisión Sexta de Senado y de Cámara fue Ordinaria, se pudo establecer que todas las colectividades actuaron coherentemente con su programa.

### **3.5 Ley de víctimas de la violencia**

El proyecto de ley 157/ 2007 Senado y 44/2008 Cámara, fue radicado en el Senado el 1º de Octubre de 2007 a nombre de la Bancada del Partido Liberal. El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Primera de Senado, el 11 de diciembre de 2007. La discusión del segundo debate fue postergada hasta el final de la legislatura siendo aprobado el 18 de junio de 2008. Los debates tercero y cuarto se llevaron a cabo el 12 de noviembre de 2008 y el 16 de junio de 2009 (Sistema de información Congreso Visible). Sin embargo, pese a que la iniciativa fue aprobada en los cuatro debates reglamentarios, finalmente fue archivada en la conciliación entre Senado y Cámara como era la voluntad del Gobierno Nacional.

Inicialmente, el proyecto tenía ocho objetivos principales:

1. Que el Estado rinda testimonio de honor y reconocimiento a las víctimas de las acciones perpetradas por los grupos armados al margen de la ley y en consideración a ello, asuma el pago de las indemnizaciones que le son debidas por los autores y demás responsables de tales actos, sin perjuicio de repetir contra los victimarios (Artículo 15)
2. Celebración del Día Nacional de Solidaridad con las Víctimas de la Violencia (Artículo 17)
3. El Gobierno Nacional deberá crear la oficina de Memoria Histórica (...) (Artículo 18)
4. Asistencia humanitaria a las víctimas cuyos recursos provendrán del Presupuesto General de la Nación (Artículo 19)

5. Indemnizaciones a las víctimas por parte del Estado “en concepto de responsabilidad civil” (Artículo 59)
6. Creación del Alto Comisionado Presidencial de Apoyo a las Víctimas (Artículo 73)
7. Creación del Fondo de Reparación a las Víctimas de la Violencia (Artículo 76)
8. Restitución de los bienes y reparación colectiva (Artículo 13)

**Posición de las Bancadas frente al proyecto de ley de víctimas <sup>16</sup>**

A favor	En contra
Partido Conservador Colombiano	
Partido Social de Unidad Nacional	
Partido Liberal Colombiano	
Partido Polo Democrático Alternativo	

Fuente: la autora

**Primer debate en la Comisión Primera de Senado**

Coalición - Oposición: Iniciativa Legislativa		
5. Ley de Víctimas: Primer debate Comisión Primera de Senado		
Partido Político	Estatutos	Intervenciones
PCC	<b>Manual del Conservador:</b> "(...) porque tememos a la violencia creemos en la justicia y en el imperio de la ley. La paz es posible cuando reina la solidaridad, la ley y la autoridad"	Si bien ninguno de los miembros del PCC intervino en el debate, estos participaron del acuerdo multipartidista para apoyar la aprobación de la Ley de Víctimas en el primer debate en la Comisión I de Senado. Adicionalmente, el Senador Eduardo Enríquez Maya hizo parte de grupo de ponentes de la iniciativa.
PU	<b>Estatutos del PU:</b> "Consolidar la paz no solo con la recuperación de la seguridad de los colombianos sino con acciones sociales (...) con especial interés en los sectores marginados o menos favorecidos como (...) la niñez, las mujeres cabeza de familia (...) los desplazados por la violencia (...)" (Artículo 5o)	Si bien ninguno de los miembros del PU intervino en el debate, estos participaron del acuerdo multipartidista para apoyar la aprobación de la Ley de Víctimas en el primer debate en la Comisión I de Senado. Adicionalmente, la senadora Gina Parody hizo parte de grupo de ponentes de la iniciativa.
PLC	<b>Declaración Ideológica del PLC:</b> "El PLC se compromete a buscar la solución de los conflictos existentes en la sociedad colombiana, incluyendo los armados, por medio de la deliberación, la concertación y la negociación política (...) que hagan posible la reconciliación"	<b>Senador Juan Fernando Cristo:</b> Deja una constancia para "agradecerles a todos los miembros de las bancadas que participaron en este consenso y (...) vamos a insistir en invitar al Gobierno a participar en el consenso para el segundo debate de esta iniciativa. Es muy importante la decisión que acaba de tomar la Comisión Primera [de haber aprobado el proyecto]" (Acta del 25 de diciembre de 2007, Comisión I de Senado). El Senador Cristo fue ponente de la iniciativa.

<sup>16</sup> Cabe aclarar que las bancadas tanto de coalición como de oposición estuvieron a favor del proyecto, durante el trámite en la Cámara de Representantes. Una vez el proyecto hizo tránsito al Senado, la posición de las bancadas se dividió entre los partidos de la oposición que pidieron el archivo del proyecto, y los de la coalición que apoyaban su aprobación con algunas modificaciones.

PDA	<p><b>Ideario de Unidad del PDA:</b> Se buscarán acuerdos humanitarios entre el Estado y la insurgencia para proteger a la población de los efectos de la guerra y poner fin a la agobiante e indigna situación de las personas que a causa de dicha contienda están secuestradas o se les ha privado arbitraria o injustamente de su libertad.</p>	<p>Si bien ninguno de los miembros del PDA intervino en el debate, estos participaron del acuerdo multipartidista para apoyar la aprobación de la Ley de Víctimas en el primer debate en la Comisión I de Senado. Adicionalmente, el Senador Gustavo Petro hizo parte de grupo de ponentes de la iniciativa.</p>
-----	---	--

**Tabla 9**

El informe de ponencia, firmado por representantes de todas las fuerzas políticas que integran la Comisión Primera de Senado<sup>17</sup>, reconocía que si bien “existen entidades que cumplen con la tarea de asistir a las víctimas, aunque los propósitos del Gobierno Nacional sean los adecuados y la justicia trabaje por su tarea, consideramos que (...) es necesaria una verdadera ley que impulse una reparación real y efectiva de las víctimas desde el punto de vista social, económico, histórico y real” (Gaceta 634 de 2007:11).

De esta manera, los miembros de la comisión respaldaron el proyecto de forma unánime, independientemente de si el partido pertenecía al eje de la oposición o de la coalición y decidieron votar a favor de la iniciativa. Esta vez la coalición se alejó de la voluntad del Ejecutivo. El Gobierno había manifestado dudas frente a la propuesta argumentando los altos costos fiscales que generaría el proyecto y el desacuerdo con el hecho de reconocer la existencia de víctimas del Estado. No obstante, el senador liberal Juan Fernando Cristo reiteraba permanentemente la invitación al Gobierno de apoyar la iniciativa, al igual que lo habían hecho los partidos de la coalición.

Para llegar a un acuerdo entre el Gobierno y el Congreso, se creó una subcomisión multipartidista en el Senado<sup>18</sup>. La negociación dejó como resultado que el Estado haría la reparación de las víctimas no por responsabilidad civil (Artículo 59) sino a través del principio de solidaridad del Estado. Se acordó además que la reparación de las víctimas se haría vía decreto y el proyecto pasó de referirse a las “víctimas del conflicto armado” a las “víctimas de la violencia”, como lo solicitaba el Gobierno.

<sup>17</sup> Entre los ponentes, había senadores de los partidos Liberal, Polo Democrático Alternativo, Conservador, Convergencia Ciudadana, Alas Equipo Colombia y Cambio Radical. Es preciso tener en cuenta que en la Comisión Primera de Senado, la proporción de bancadas gobiernistas es del 68.4% y la de bancadas de oposición es de 31.6%.

<sup>18</sup> La subcomisión estaba compuesta por los senadores: Juan Fernando Cristo (PLC), Gustavo Petro (PDA), Gina María Parody (PU), Eduardo Enríquez Maya (PCC), Javier Cáceres (Partido Cambio Radical), Oscar Darío Pérez (Movimiento Alas Equipo Colombia) y Samuel Arrieta (Convergencia Ciudadana).

El Representante por el Putumayo, Guillermo Rivera (PLC) afirmó que “El Gobierno ha aceptado nuestras propuestas como la creación de una Comisión de la Verdad para que pueda garantizarse la devolución de las tierras a las víctimas, la creación de una jurisdicción transicional (*sic*) para que de manera ágil se resuelva la situación de miles de campesinos que fueron despojados de sus bienes, (...) aceptó la inclusión del principio del deber de garantías en la Ley (...) e incluir la presunción de buena fe de las víctimas” (Semana, Octubre 17 de 2008). Sin embargo, en el tercer debate, en la Comisión Primera de la Cámara, la iniciativa sufrió profundas modificaciones.

### **Tercer debate en la Comisión Primera de la Cámara**

<b>Coalición - Oposición: Iniciativa Legislativa</b>	
<b>5. Ley de Víctimas: Tercer debate Comisión Primera de Cámara</b>	
<b>Partido Político</b>	<b>Intervenciones</b>
<b>PCC</b>	<p><b>Representante Jorge H. Mantilla (Santander):</b> "En este artículo [Art.6: Derecho a la reparación], nuestra propuesta es fundamental en el sentido en que accede, después de tantas discusiones, a que el Gobierno Nacional acepte que quede incluido en esta ley (...) la posibilidad que sean indemnizadas las víctimas cuando la lesión proviene por parte de agentes del Estado".</p> <p>En la discusión de excluir de la indemnización a las víctimas de estrato económico cinco y seis, Mantilla sostuvo que: "El Estado Social de Derecho reconoce unas realidades importantes y es que no todos somos iguales, no todos somos estrato seis, sino que hay estratos uno, dos y tres (...). La propuesta de eliminar los estratos cinco y seis de cualquier beneficio de esta ley, es que se implemente de verdad el Estado Social de Derecho; que reconozcamos esas desigualdades y especialmente a las víctimas para que esos recursos, esas posibilidades de restitución estén más hacia la gente necesitada que son las víctimas de la violencia en este país" (Acta 19 de Noviembre 12 de 2008, Comisión I Cámara). No obstante, después de una discusión, Mantilla decide retirar el parágrafo que habla sobre la estratificación de las víctimas.</p>
<b>PU</b>	<p><b>Representante Telésforo Pedraza (Bogotá D.C.):</b> "Con toda consideración a la propuesta del HR. Mantilla, respecto de hacer esta clasificación de estratificación social, el señor Ministro de Hacienda sabe perfectamente que este es un principio para la tributación: el que tiene más, paga más. Pero no se puede establecer este tipo de diferenciación en una ley de esta naturaleza. Aquí se tiene que involucrar sin ningún tipo de discriminación a todas las víctimas". (Acta 19 de Noviembre 12 de 2008, Comisión I Cámara).</p> <p><b>Representante Miguel A. Rangel (Bolívar):</b> "Me parece aberrante, en mi concepto particular, la estratificación de las víctimas (...). No puede haber una víctima de estrato uno, de estrato cinco, de estrato seis. Yo conozco familias en este país que en el tema tributario y de servicios públicos fue lo único que les quedó de estrato. La violencia los quebró. La vida humana y el ser humano no pueden tener una connotación de estratificación social. La víctima es víctima, la afectación social es una afectación".</p> <p><b>Representante José Thyron Carvajal (Valle del Cauca):</b> Esa estratificación cinco y seis es una diferenciación odiosa (...). Los agentes de la violencia escogen sus víctimas y dentro de esa escogencia de víctimas la mayoría son de estrato cinco y seis, lo que significa que esas víctimas quedan en la miseria, quedan en la ruina".</p>

PLC	<p><b>Representante Guillermo Rivera (Putumayo):</b> "Esta iniciativa en el Senado de la República, fue aprobado con el texto que estamos considerando aquí en la que se ha denominado la ponencia mayoritaria y en la enmienda (...) porque en Senado no primó el criterio partidista; porque en Senado no primó el criterio de las orientaciones del Gobierno; en el Senado, en la mente, en el corazón de los Senadores de la coalición de Gobierno, primó el criterios de sacar adelante una iniciativa que no estableciera tratos discriminatorios con las víctimas" (Acta 19 de Noviembre 12 de 2008, Comisión I Cámara).</p> <p><b>Representante Zamir Silva Amín(Boyacá):</b> "Es un mensaje equivocado si se pretende, como lo entiende el Gobierno, de hacer aprobar esta tarde un proyecto que en principio creó muchas ilusiones, pero al final va a ver realmente frustrados todas esas aspiraciones (...). Esto es un saludo a la bandera. No es serio: las consecuencias de reparación son realmente inocuas." (Acta 19 de Noviembre 12 de 2008, Comisión I Cámara).</p>
PDA	<p><b>Representante River F. Legro (Valle del Cauca):</b> "Cuando estamos hablando de responsabilidad de víctimas de agentes del Estado, no estamos hablando precisamente de víctimas de agentes del Gobierno actual o de los anteriores, estamos hablando de una figura que consideramos no puede ser discriminatoria en materia de víctimas. Tanto son víctimas los que han sido víctimas de grupos ilegales armados en el país como de agentes del Estado, que en cumplimiento de decisiones, no se sabe de qué naturaleza, perpetran y hacen actos que afectan los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, a los ciudadanos y por esa razón los hacen víctimas". (Acta 19 de Noviembre 12 de 2008, Comisión I Cámara).</p> <p><b>Representante Germán Navas T. (Bogotá D.C.):</b> "Doctor [Guillermo] Rivera, yo me muero de la risa. Me siento en un programa humorístico de los sábados cuando como gran cosa le dicen <i>es que habrá una reparación en los casos en que la cometa el agente del Estado</i>, pero obviamente con previo juicio. No se burlen de la víctima doctor." (Acta 19 de Noviembre 12 de 2008, Comisión I Cámara).</p>

**Tabla 10**

El debate, liderado por los Representantes Guillermo Rivera y Germán Olano (PLC), introdujo la discusión de si el Estado reconocería su responsabilidad en hechos violatorios de la población causados por él con el propósito de reparar a las víctimas. Frente a este tema, el Representante River Franklin Legro (PDA) aclaró que “cuando estamos hablando de responsabilidad de víctimas de agentes de Estado, no estamos hablando del Gobierno actual o de los anteriores (...). Tanto son víctimas los que han sido parte o los que han sido víctimas de grupos ilegales en el país”, argumentando la igualdad de las víctimas, sin importar quién fue su victimario (Acta No 19, Noviembre 12 de 2008).

Al mismo tiempo, miembros de las bancadas de la coalición de Gobierno, decidieron presentar una ponencia alternativa a la mayoritaria (diferente a la que había sido aprobada en Senado) que comprendía algunos cambios que interesaban al Gobierno. Los representantes de la coalición uribista, siendo mayoría, impusieron “la voluntad del Ejecutivo en un tema que se había convertido en punto de honor para los impulsores de la iniciativa: la forma de acceder a la reparación. Será la prueba sumaria y no solo el principio de buena fe, el que permitirá acceder a los beneficios de la ley” (El Tiempo, Noviembre 12 de 2008). Frente a este resultado, el Representante Rivera intervino para resaltar que en Senado “no primó el criterio partidista (...) de las orientaciones del Gobierno que también intentó oponerse a varias de las medidas que



surgieron en Senado. En los senadores de la coalición primó el criterio de sacar adelante una iniciativa que no estableciera tratos discriminatorios con las víctimas (Acta No 19, Noviembre 12 de 2008). La bancada del PLC pidió a la Cámara de Representantes archivar el proyecto argumentando que “Sobre lo aprobado en la Cámara, descuartizaron la ley. Pareciera que la hubieran redactado para perjudicar a las víctimas, como si fueran unos aviatos esperando una reparación del Gobierno” (Partido Liberal, Noviembre de 2008).

Como consecuencia del debate y contrario a lo ocurrido en el Senado, las bancadas uribistas de la Cámara defendieron los intereses del Ejecutivo a pesar de que sus respectivos partidos habían apoyado el proyecto de la oposición durante dos de los cuatro debates reglamentarios. Al tiempo, el PLC y el PDA continuaron cumpliendo su función de fuerzas opositoras, ejerciendo contrapesos a las acciones del Gobierno.

### **3.6 El proyecto de Reforma Política**

El proyecto de acto legislativo 47/2007 Cámara – 14/ 2007 Senado *“Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política”*, más conocido como la Reforma Política, fue presentado por el Gobierno Nacional el 30 de julio de 2007 en la Cámara de Representantes y fue archivado el 10 de junio de 2008 en la Comisión Primera de Senado. Su objetivo era modificar algunos artículos de la Constitución Política, entre los que se encontraba el aumento del umbral, sanciones a los partidos que hubieran avalado candidatos que tuvieran nexos con grupos ilegales, la financiación de las campañas por parte del Estado y el fortalecimiento de los mecanismos de democratización interna de los partidos.

La discusión de este proyecto se llevó a cabo en siete debates, de ocho reglamentarios. En la mayoría de los debates se utilizó la votación ordinaria. Solamente se registraron votaciones nominales en el primer debate en Comisión Primera de Cámara, en el sexto debate en Plenaria de Cámara y en el séptimo debate en Comisión Primera de Senado, en relación con el artículo que proponía aumentar el umbral al 5%, y en el último debate en relación con el hundimiento del proyecto. Por esta razón, los cálculos para determinar la disciplina relativa y la disciplina absoluta de los partidos en estudio se hicieron para los casos donde en efecto hubo votación nominal. No

obstante, la reconstrucción del proyecto permitió identificar la posición de cada organización política a lo largo de la discusión del fallido intento de Reforma Política.

#### Posición de las Bancadas frente al proyecto de Reforma Política

A favor	En contra
Partido Conservador Colombiano	Partido Liberal Colombiano
Partido Social de Unidad Nacional	Partido Polo Democrático Alternativo

Fuente: la autora

#### Primer debate en la Comisión Primera de la Cámara<sup>19</sup>

Coalición - Oposición: Iniciativa Gubernamental		
6. Reforma Política: Primer debate- Comisión Primera de Cámara		
Partido Político	Estatutos	Intervenciones
PCC	Manual del Conservador:	<b>Representante Orlando Guerra de la Rosa:</b> "Colombia tiene una democracia muy fuerte, por eso se hizo una reelección presidencial y si el pueblo de Colombia quiere que se vuelva a reelegir ese Presidente es el pueblo el que decide, por eso lo del 5% [Aprobación de umbral de 5% para obtener y conservar la personería jurídica, exceptuando el régimen especial de minorías] es bueno porque hay que fortalecer los partidos políticos, porque aquí el pueblo es el que decide con su voto (...)" (Gaceta 558 de 2007: 8)
PU	Estatutos del PU- Artículo 5o:	No hubo intervenciones de los representantes del PU frente al tema del umbral, único aspecto votado nominalmente en el primer debate del proyecto de Reforma Política.
PLC	Declaración Ideológica del PLC:	<b>Representante Germán Olano Becerra:</b> "Nos parece una forma absolutamente equitativa si hay una exigencia del 5% para que se tenga personería. Con esto lo que estamos permitiendo es la creación de nuevos partidos y la inscripción de firmas pero con una mayor seriedad. (...) No estamos cerrando puertas, no es antidemocrático lo que hemos hecho en la anterior votación [Aprobación de umbral de 5% para obtener y conservar la personería jurídica, exceptuando el régimen especial de minorías]. (Gaceta 558 de 2007).  <b>Representante Guillermo Rivera:</b> "Para nosotros el tema central de esta reforma constitucional que consiste en elevar el umbral al 5% lo que busca es que en este país existan partidos de opinión, partidos que sean pudorosos ante la ciudadanía frente a temas tan aberrantes como los de inscribir candidatos inhabilitados. (...) La inmensa mayoría de estos casos [de partidos o movimientos que avalaron candidatos que tenían nexos con grupos ilegales] obedece a partidos que no habrían alcanzado el umbral del 5% en las elecciones de 2006 (...)" (Gaceta 558 de 2007: 8).

<sup>19</sup> La revisión de las intervenciones de los congresistas se realizó de forma exhaustiva.

PDA	Ideario de Unidad del PDA: R	<p><b>Representante River Franklin Legro:</b> Expresa su postura en contra de aprobar el umbral del 5% porque "ese no es un tema del número de votos que tenga el partido, es un tema de la democracia y la democracia permite partidos fuertes, pero también partidos minoritarios o partidos regionales". Legro pide a la Comisión realizar votación nominal sobre el tema del umbral para "que quede constancia de nuestra opinión" . (Gaceta 558 de 2007: 6)</p> <p>Representante Germán Navas Talero: "Si insisto elevar el umbral al 5% es cerrar la posibilidad de que surjan nuevos partidos políticos, y eso atenta contra la democracia". (Gaceta 558 de 2007: 11).</p>
-----	------------------------------	---

**Tabla 11**

En el primer debate, los partidos políticos que apoyaron la RP fueron los partidos de la coalición gobiernista. Sin embargo, ni el PDA ni el PLC manifestaron expresamente estar de acuerdo con el proyecto. En este debate, se conocieron diferentes posturas en relación al inciso que planteaba no reemplazar la curul de aquellos congresistas que hubieran sido vinculados con la ilegalidad. Senadores del PLC y del PCC como Zamir Silva y Orlando Guerra de la Rosa expresaron su preocupación porque algunas regiones se quedarían sin Representantes a la Cámara, considerando que esto iba en contravía de los mandatos de la Constitución (Gaceta 558 de 2007: 4-7). En el caso del PDA, el Representante River Legro propuso que en vez de no reemplazar la curul, figura más conocida como la "la silla vacía", se contaran nuevamente los votos y la curul será asignada al partido que le correspondiera luego de este procedimiento.

Por otro lado, cabe mencionar que si bien durante el primer debate los congresistas del PDA y del PLC no mostraron una posición clara frente al proyecto, sí lo hicieron ante los medios de comunicación. Así, en el periódico El Tiempo (Abril 13 de 2007) el Senador Jorge E. Robledo (PDA) manifestó que "Ese proyecto es una burla al país, no le hace ni cosquillas a la corrupción", y Juan Fernando Cristo expresó que "Es una lástima que la preocupación del Gobierno con la parapolítica sea tan tardía (...)".

### ***Segundo debate en la Plenaria de la Cámara***

En este debate, se generó una división entre los ponentes<sup>20</sup> tanto de la coalición como de la oposición, a pesar de haber presentado un mismo informe de ponencia. Esto ocurrió ante la

<sup>20</sup> Fueron ponentes del proyecto de Reforma Política durante el segundo debate: Orlando Guerra de la Rosa (PCC), Franklin Legro Segura (PDA), Germán Olano Becerra (PLC), Nicolás Uribe (PU), Carlos E. Soto (PU), Pedrito Pereira (PCC), . Así mismo, también fueron ponentes Germán Varón Cotrino (Cambio Radical), William Vélez (Colombia Democrática), Roy Barreras (Cambio Radical), Tarquino Pacheco (Cambio Radical), David Luna (Mov. Por el País que Soñamos), Edgar Gómez (Convergencia Ciudadana), Zamir Silva con salvedades (PLC).

posibilidad de incluir un artículo que estableciera la muerte política a los ex paramilitares y así evitar que estos fueran a ser candidatos en las elecciones de 2010. Señaló el diario El Nuevo Siglo (Noviembre 14 de 2007) que “mientras los uribistas aseguran que esta propuesta debe estar consignada en el nuevo cambio [Reforma Política], los liberales manifestaron que ésta hace parte del proyecto de concierto para delinquir con el que se juzgaría a los desmovilizados”. No obstante, dicha discusión no permitió que se desviara el centro del segundo debate en Plenaria de Cámara - el umbral electoral- ni que terminara el consenso entre congresistas de los partidos Liberal, Conservador, de la U y Polo Democrático.

El grupo de ponentes propuso que el umbral de 5% se aplicara separadamente. Es decir, que el umbral no se calculara a partir del total de votos depositados para las elecciones [del Congreso] en general, sino para Cámara o Senado según el caso. Frente a este tema, ampliamente discutido, cabe destacar que en términos generales hubo acuerdo entre los congresistas de la oposición y de la coalición que se evidencian porque de manera conjunta presentaron varias proposiciones a lo largo del debate.

En relación con la figura de la “silla vacía”, nuevamente el grupo de ponentes propuso que en vez de que las curules no fueran reemplazadas, éstas fueras reasignadas mediante el sistema de cifra repartidora abriendo la posibilidad de que la curul pasara a pertenecer a otro partido o movimiento político.

En el tema de la financiación también hubo acuerdo entre los congresistas de la coalición y de la oposición. Precisamente en el segundo debate decidieron que los porcentajes de financiación fueran aprobados mediante una ley estatutaria, suprimiendo el párrafo de la Reforma Política que sí los establecía de forma puntual.

### ***Tercer debate en la Comisión Primera de Senado***

En contraste con los dos primeros debates realizados en la Cámara de Representantes, el tercer debate permite evidenciar las posiciones encontradas entre los partidos de la coalición y de la oposición. En el tercer debate, el PDA expresó su desacuerdo con la RP porque consideraba que una reforma a la Constitución debía ser producto de “Un gran consenso, no solamente por una mayoría, que tenga la propensión de perseguir y aplastar a las minorías” (Gaceta 17 de 2008: 9). Y

porque consideraba además que los partidos debían perder su personería jurídica cuando perdieran el 10% de sus miembros y no el 50%. Así, el Senador Parmenio Cuéllar sostuvo que “(...) esta reforma no vale la pena que la apruebe el Congreso de la República, no tiene trascendencia, no hace absolutamente nada para contener los grandes problemas que perjudican a la democracia colombiana” (Gaceta 07 de 2008: 9).

Por su parte, el PLC coincidió en que la RP carecía de acuerdos para su aprobación y reiteraron que no la apoyarían como lo señalaron los senadores liberales Juan Fernando Cristo, Luis Fernando Velasco y Héctor Helí Rojas (Gaceta 17 de 2008). En el caso de los partidos de la coalición, el PCC confirmó su apoyo pleno al proyecto; y la Senadora Gina Parody (Partido de la U) señaló que “hablando de una Reforma Política, tendríamos que hablar de los derechos políticos; es decir, de la garantía que brinde esta reforma de la libertad que brinde esta reforma al derecho a elegir y hacerse elegido. [Pero esta RP] básicamente pretende amarrar unas personas a unos partidos políticos aun sin ideología clara” (Gaceta 17 de 2008: 10). Sin embargo, a pesar de su intervención, Parody manifestó su interés de votar la RP por la necesidad de aprobar sanciones a los partidos.

Finalmente, cabe recordar que en la discusión y aprobación de los artículos, ninguna de las votaciones fue nominal y no hubo cambios sustantivos en el texto que ya había sido aprobado en la Plenaria de la Cámara.

#### ***Cuarto debate en la Plenaria de Senado***

En este debate, no se realizaron modificaciones al articulado aprobado en el debate anterior en Comisión Primera de Senado y los artículos tampoco fueron aprobados o negados mediante la votación nominal. De los cuatro partidos escogidos para esta investigación, ninguno de sus congresistas intervino o propuso modificaciones al texto del proyecto. No obstante, el PLC dejó una constancia donde expresó lo siguiente: “El Partido Liberal, en reunión de bancada decidió apoyar este proyecto por su filosofía, entendiendo que en la segunda vuelta, se pronunciará de fondo sobre la conveniencia de los instrumentos que propone para el logro de su objetivo” (Gaceta 635 de 2007: 2).

### **Quinto debate en la Comisión Primera de Cámara**

En un proyecto de acto legislativo el quinto debate equivale al primer debate de la segunda vuelta. Como se ha señalado anteriormente, algunas posiciones de los congresistas indicaron que los cambios sustanciales del proyecto de Reforma Política se llevarían a cabo en esta etapa de la discusión.

En el quinto debate, en la Comisión Primera de la Cámara, se comenzó a dar un giro en la discusión. Tal es el caso del PLC. A través del Representante Germán Olano el PLC manifestó su apoyo al artículo de la RP relacionado con las sanciones a los partidos: “El Partido Liberal ha venido sosteniendo la necesidad de una sanción a las personas y a los partidos (...) el Partido Liberal está absolutamente convencido de que las sanciones sean unas sanciones de inmediatez” (Gaceta 356 de 2008: 23). Por su parte, River Legro, como vocero del PDA afirmó que “nosotros hemos decidido no apoyar la ponencia en relación con el tema de esta RP [refiriéndose a todo el articulado de la RP]. (...) No se le puede presentar al país que esta es la solución decisiva cuando los partidos no adquieren compromisos internos, efectivos, para poder depurar los vicios de una clase política que también está corrompiendo y afectando y constriñendo indebidamente la participación política de los ciudadanos” (Gaceta 356 de 2008: 13).

### **Sexto debate en la Plenaria de Cámara**

<b>Coalición - Oposición: Iniciativa Gubernamental</b>		
<b>6. Reforma Política: Sexto debate- Plenaria de Cámara</b>		
<b>Partido Político</b>	<b>Estatutos</b>	<b>Intervenciones</b>
<b>PCC</b>	<b>Manual del Conservador:</b>	Durante la discusión y votación relacionada con el aumento o disminución del umbral, no hubo intervenciones de los congresistas del PCC.
<b>PU</b>	<b>Estatutos del PU- Artículo 5o:</b>	Durante la discusión y votación relacionada con el aumento o disminución del umbral, no hubo intervenciones de los congresistas del PU.
<b>PLC</b>	<b>Declaración Ideológica del PLC:</b>	<b>Representante Germán Olano:</b> "Hay una proposición para que se baje el umbral al 2%. Le solicito a la Presidencia que coloque a consideración la proposición y le pido a los integrantes de la Plenaria que se niegue (...)". (Gaceta 293 de 2008: 37)

PDA	Ideario de Unidad del PDA: R	<p><b>Representante River F. Legro:</b> "No se puede decir que el aprobar hoy un tema tan discutido como es el umbral en el 3% (...) sea efectivamente una actitud benévola con los movimientos políticos o partidos minoritarios, donde efectivamente siempre hemos defendido que ese umbral se debe mantener como está en la Constitución Política en el 2%". (Gaceta 293 de 2008: 26)</p> <p><b>Representante Germán Navas Talero:</b> "Esto es una reforma constitucional que debe votarse artículo por artículo (...) pero así en bloque no, porque el PDA no comparte el umbral del 2% y lo digo claramente" (Gaceta 293 de 2008: 32)</p>
-----	------------------------------	---

**Tabla 12**

Cabe destacar que el sexto debate del proyecto de Reforma Política se enmarcó en un escenario de divisiones no solamente entre las fuerzas de la coalición y de la oposición, sino también entre la el Gobierno y su fuerza en el Congreso. Esto generó fuertes dudas sobre el futuro del proyecto.

El gobierno y los partidos uribistas suscribieron un acuerdo donde se estableció llegar a un consenso con la oposición como actor clave para lograr la aprobación del proyecto. Precisamente, el PLC y el PDA habían acordado no apoyar la Reforma Política por estar en desacuerdo con la debilidad de las sanciones que se impondrían a los congresistas vinculados presuntamente con grupos armados ilegales. Los partidos de la oposición consideraban que la figura de la silla vacía debía aplicarse desde la captura y no desde la condena como lo formuló el uribismo. Por su parte, el PDA continuó insistiendo en que la Reforma es insuficiente e instaron a realizar una Asamblea Constituyente.

De otro lado, los partidos de la coalición desarrollaron una doble estrategia teniendo en cuenta que insistieron en establecer acuerdos con el liberalismo y el PDA, al tiempo que comenzaron a redactar un nuevo proyecto de Reforma Política. Paradójicamente, los acuerdos entre coalición y oposición se lograron, aunque para ese momento, la intención del Gobierno Nacional era la de hundir el proyecto por el riesgo que representaba la "silla vacía" para la composición de su bancada mayoritaria en el Congreso. Finalmente, pese al desacuerdo del Gobierno, la ponencia para el sexto debate fue aprobada como producto del pacto al que llegó el PLC con la coalición.

### Séptimo debate en la Comisión Primera de Senado

Coalición - Oposición: Iniciativa Gubernamental		
6. Reforma Política: Séptimo debate- Comisión Primera de Senado		
Partido Político	Estatutos	Intervenciones
PCC	Manual del Conservador:	<p><b>Senador Hernán Andrade:</b> Deja como constancia su interés en "Revisar y examinar el tema del umbral, no por la intención del umbral transicional que es sano y lo comparto, sino por las inconsistencias entre los dos umbrales planteados" (Gaceta 279 de 2008: 10).</p> <p><b>Senadora Carlina Rodríguez:</b> "Aquí se señala a la coalición de gobierno como responsable de hundir este proyecto. (...) hoy los que respaldamos de alguna manera y entendemos y tenemos el compromiso con este gobierno, resultamos aquí señalados, inculpados, los indecentes, los que hundimos una reforma política, honorables Senadores, yo no creo que así se tiene que opinar".</p> <p>Senador Ubeimar Delgado: En respuesta al Senador Petro quien adujo el posible hundimiento de la Reforma al Ministro Holguín, el Senador Delgado expresa que "Y esa envidia que tiene por la seguridad democrática, a usted no lo deja vivir, y esa soberbia con que usted trata aquí, a quienes pensamos diferente de usted, no podemos callar". (Gaceta 279 de 2008: 41).</p>
PU	Estatutos del PU- Artículo 5o:	<p><b>Senadora Gina Parody:</b> "Estamos frente a una obra de teatro (...). Creo que si lo que vamos a presenciar aquí es el hundimiento de la Reforma Política, lo que vamos a presenciar es la legitimación de la violencia en la política (...). La misión que yo creo tenía este Congreso en parte era separar la ilegalidad de la política, pero no estuvimos a la altura, preferimos aferrarnos a una curul, antes que honrar la vida de varios ciudadanos colombianos, y el Congreso hoy decide que eso es legal y es aceptable" (Gaceta 506 de 2008: 21).</p> <p>Senador Carlos García Orjuela: "cuando llega la segunda vuelta en este semestre en la Cámara aparece un gran capítulo de sanciones, sanciones anteriores que incluían devolución de la financiación de los partidos, que incluía también pérdida a la Personería Jurídica y otras normas (...). Considero que no estoy impedido para votar el tema del umbral, el tema de las normas para formar movimientos políticos de ciudadanos. Pero lo que tiene que ver con las sanciones a los partidos políticos, siendo yo jefe de un partido político en Colombia y el mayoritario" (Gaceta 506 de 2008: 32).</p>
PLC	Declaración Ideológica del PLC:	<p><b>Senador Juan Fernando Cristo:</b> "Presidente [refiriéndose al de la Comisión Primera de Senado], con la amistad que le profeso, hundan esta reforma de una vez por todas (...). Ya el Presidente Uribe les dio la orden de hundir la Reforma Política (...). Ya aquí no tenemos tiempo ni de discutir si el umbral debe ser del 2.5 o del 3% (...)" (Gaceta 506 de 2008: 6).</p> <p>Senador Héctor Helí Rojas: "doctor Andrade, porque aquí va a haber unas responsabilidades frente a la opinión y frente a la vida política, ustedes hundieron la reforma, hicieron todo lo que había que hacer para hundirla. Pues carguen con eso, no sean cobardes, por qué no cargan ese bacalao." (Gaceta 506 de 2008: 5).</p>
PDA	Ideario de Unidad del PDA: R	<p><b>Senador Parmenio Cuellar:</b> "el Polo no votó este proyecto en la primera vuelta. Pero lo hicimos, y decimos porqué ahora sí lo apoyamos, y decimos qué es lo que vamos a votar, única y exclusivamente las sanciones para la paraparlítica, nosotros no hemos cambiado, cuando se hizo la primera vuelta, no había las sanciones para la paraparlítica, esas sanciones surgieron en la segunda vuelta cuando en la Cámara de Representantes ciertamente Cambio Radical lideró con el Partido Liberal y con toda la oposición poder modificar el proyecto" (Gaceta 506 de 2008).</p> <p>Senador Gustavo Petro: "Yo le propongo algo doctor Holguín, aprobemos la silla vacía ahora, que se meta el Gobierno a decir de frente es que sí queremos separar tajantemente el Estado de las mafias, y este aunque no es el único ni el más importante ayuda en el proceso de separar el Estado de las mafias y el narcotráfico y el genocidio, la silla vacía ayuda (...)" (Gaceta 506 de 2008: 12).</p>

Tabla 13



Si bien el proyecto ya había sido aprobado en seis de los ocho debates reglamentarios, fue archivado durante su penúltimo debate en la Comisión Primera del Senado. Hasta el sexto debate, “las bancadas gobiernistas habían apoyado la iniciativa de llevar a cabo algunas reformas necesarias para solventar la crisis política. Sin embargo, cuando ya el proyecto se encontraba próximo a su séptimo debate, el Gobierno instó a entorpecer la discusión encontrando respuesta favorable al interior de algunos de los miembros de la coalición. De esta manera, la mayoría de los miembros del Partido Conservador, el Partido de la U, Convergencia Ciudadana, Alas Equipo Colombia y Cambio Radical cambiaron su posición, y con esto hundieron la reforma” (Congreso Visible, 2008). A su vez, las bancadas de la oposición, el PDA y el Partido Liberal, a pesar de que la mayor parte del trámite de la RP estuvieron en su contra, decidieron apoyarla en la segunda vuelta. Sin embargo, el hecho de no ser apoyada por las bancadas de la coalición, mayoría en el Congreso, trajo como consecuencia su hundimiento.

## 4. CÁLCULO DE LOS ÍNDICES DE DISCIPLINA RELATIVA Y DISCIPLINA ABSOLUTA

Uno de los principales objetivos de esta investigación era calcular tanto la disciplina relativa como la disciplina absoluta de los partidos, teniendo en cuenta las diferencias en los resultados y el análisis a partir de comportamientos como el ausentismo y la oposición de los congresistas a la decisión de voto del partido.

### 4.1 DISCIPLINA RELATIVA

Como se mencionó en el capítulo dos, Mark Jones (2002) define la disciplina relativa como el porcentaje de votación de los miembros del partido que votaron con las mayorías del mismo. Señala Jones que en esta metodología los niveles de disciplina son extremadamente altos para los partidos, sobretodo en aquellos casos cuando estos se han reunido previamente y han establecido la manera en la que el partido votará en los próximos días o cuando el líder de la organización ha comunicado la posición que deben adoptar. Por esta razón, “aquellos miembros del partido que se oponen fuertemente a la posición tomada por la bancada, generalmente abandonarán el recinto al momento de la votación y, menos frecuente, registrarán su abstención” (Jones, 2002: 157).

#### 4.1.1 El proyecto de la dosis personal <sup>21</sup>

##### 4.1.1.1 Partido Conservador Colombiano

$$\frac{4 \text{ votos por el SI}}{4 \text{ votos efectivos (4 por el SI + 0 por el NO)}} \times 100\% = \underline{100\%}$$

##### 4.1.1.2 Partido Social de Unidad Nacional

$$\frac{2 \text{ votos por el SI}}{4 \text{ votos efectivos (2 por el SI + 2 por el NO)}} \times 100 = \underline{50\%}$$

---

<sup>21</sup> La reconstrucción completa de la discusión de este proyecto puede ser consultada en capítulo 3

#### 4.1.1.3 Partido Liberal Colombiano

0 votos

$$\frac{0}{0} \times 100 = 0\%$$

0 votos efectivos (0 por el SI + 0 por el NO)

#### 4.1.1.4 Partido Polo Democrático Alternativo

0 votos

$$\frac{0}{0} \times 100 = 0\%$$

0 votos efectivos (0 por el SI + 0 por el NO)

### 4.1.2 Derechos para las parejas del mismo sexo <sup>22 23</sup>

#### 4.1.2.1 Partido Conservador Colombiano

*Segundo debate Plenaria de Senado*

13 votos por el NO

$$\frac{13}{16} \times 100 = 81.25\%$$

16 votos efectivos (13 por el NO + 3 por el SI)

*Cuarto debate Plenaria de Cámara*

13 votos por el NO

$$\frac{13}{16} \times 100 = 81.25\%$$

16 votos efectivos (13 por el NO + 3 por el SI)

#### 4.1.2.2 Partido Social de Unidad Nacional

*Segundo debate Plenaria de Senado*

13 votos por el SI

$$\frac{13}{17} \times 100 = 76.5\%$$

17 votos efectivos (13 por el SI + 4 por el NO)

---

<sup>22</sup> La reconstrucción completa de la discusión de este proyecto puede ser consultada en el capítulo 3.

<sup>23</sup> Para el caso de este proyecto, no fue posible calcular ni la disciplina relativa ni la disciplina absoluta. Como se mencionó en el Capítulo 3.2 “Se debe aclarar que en las actas (Acta 6 de Abril 17 de 2007; Acta 7 de Abril 18 de 2007; Acta 8 de Abril 24 de 2007 de Comisión Séptima de Cámara) donde se registró la discusión y votación del proyecto, solamente aparecen los registros de los votos negativos. Esto supone una limitación para establecer quienes votaron a favor del proyecto”.

*Cuarto debate Plenaria de Cámara*

18 votos por el SI

$$\frac{18}{19} \times 100 = \underline{94.7\%}$$

19 votos efectivos (18 por el SI + 1 por el NO)

**4.1.2.3 Partido Liberal Colombiano**

*Segundo debate Plenaria de Senado*

13 votos por el SI

$$\frac{13}{15} \times 100 = \underline{86.7\%}$$

15 votos efectivos (13 por el SI + 2 por el NO)

*Cuarto debate Plenaria de Cámara*

17 votos por el SI

$$\frac{17}{21} \times 100 = \underline{80.95\%}$$

21 votos efectivos (17 por el SI + 4 por el NO)

**4.1.2.4 Partido Polo Democrático Alternativo**

*Segundo debate Plenaria de Senado*

9 votos por el SI

$$\frac{9}{9} \times 100 = \underline{100\%}$$

9 votos efectivos (9 por el SI + 0 por el NO)

*Cuarto debate Plenaria de Cámara*

4 votos por el SI

$$\frac{4}{4} \times 100 = \underline{100\%}$$

4 votos efectivos (4 por el SI + 0 por el NO)

### 4.1.3 El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos <sup>24</sup>

#### 4.1.3.1 Partido Conservador Colombiano

*Primer y tercer debate Comisiones Segundas Senado y Cámara*

4 votos por el SI

$$\frac{4}{4} \times 100 = 100\%$$

4 votos efectivos (4 por el SI + 0 por el NO)

*Segundo debate Plenaria de Cámara*

21 votos por el SI

$$\frac{21}{21} \times 100 = 100\%$$

21 votos efectivos (21 por el SI + 0 por el NO)

*Cuarto debate Plenaria de Senado*

16 votos por el SI

$$\frac{16}{16} \times 100 = 100\%$$

16 votos efectivos (16 por el SI + 0 por el NO)

#### 4.1.3.2 Partido Social de Unidad Nacional

*Primer y tercer debate Comisiones Segundas Senado y Cámara*

6 votos por el SI

$$\frac{6}{6} \times 100 = 100\%$$

6 votos efectivos (6 por el SI + 0 por el NO)

*Segundo debate Plenaria de Cámara*

19 votos por el SI

$$\frac{19}{19} \times 100 = 100\%$$

19 votos efectivos (19 por el SI + 0 por el NO)

---

<sup>24</sup> La reconstrucción completa de la discusión de este proyecto puede ser consultada en capítulo 3

*Cuarto debate Plenaria de Senado*

14 votos por el SI

$$\frac{\quad}{\quad} \times 100 = \underline{100\%}$$

14 votos efectivos (14 por el SI + 0 por el NO)

**4.1.3.3 Partido Liberal Colombiano**

*Primer y tercer debate Comisiones Segundas Senado y Cámara*

4 votos por el NO

$$\frac{\quad}{\quad} \times 100 = \underline{100\%}$$

4 votos efectivos (4 por el NO + 0 por el SI)

*Segundo debate Plenaria de Cámara*

11 votos por el SI

$$\frac{\quad}{\quad} \times 100 = \underline{100\%}$$

11 votos efectivos (11 por el SI + 0 por el NO)

*Cuarto debate Plenaria de Senado*

2 votos por el SI

$$\frac{\quad}{\quad} \times 100 = \underline{100\%}$$

2 votos efectivos (2 por el SI + 0 por el NO)

**4.1.3.4 Partido Polo Democrático Alternativo**

*Primer y tercer debate Comisiones Segundas Senado y Cámara*

Teniendo en cuenta que el PDA no tiene representación ni en la Comisión Segunda de Senado ni en la Comisión Segunda de Cámara, no es posible aplicar ninguna fórmula para determinar los índices de disciplina del partido. No obstante, como se registra en la Tabla 5, el Senador del PDA, Jorge Enrique Robledo, intervino rechazando la aprobación del TLC con Estados Unidos.

#### *Segundo debate Plenaria de Cámara*

6 votos por el NO

$$\frac{\quad}{\quad} \times 100 = \underline{100\%}$$

6 votos efectivos (6 por el NO + 0 por el SI)

#### *Cuarto debate Plenaria de Senado*

0 votos

$$\frac{\quad}{\quad} \times 100 = \underline{0\%}$$

0 votos efectivos (0 por el SI + 0 por el NO)

#### **4.1.4 MODIFICACIONES A LA LEY DE SERVICIOS PÚBLICOS <sup>25</sup>**

Ley de Servicios Públicos, fue debatida en Comisiones Sextas Conjuntas de Senado y Cámara. Por su parte, la aprobación del proyecto se llevó a cabo mediante votación ordinaria. Por lo tanto, no es posible calcular ni la Disciplina Relativa ni la Disciplina Absoluta para este proyecto de ley. No obstante, en el capítulo quinto serán analizadas las intervenciones de los congresistas en este proyecto<sup>26</sup>, otro de los indicadores propuestos para determinar la coherencia programática de los partidos políticos.

#### **4.1.5 LEY DE VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA**

Durante el primer debate de la ley de víctimas llevado a cabo en la Comisión Primera de Senado, no se llevaron a cabo votaciones nominales. Como se mencionó en el capítulo anterior, las bancadas de la coalición y de la oposición llegaron a un acuerdo multipartidista para apoyar la aprobación del primer debate en el Senado. Si bien la ausencia de votaciones representa una dificultad para esta investigación, es importante destacar que la posición de los congresistas puede ser consultada a partir de las intervenciones expuestas en el capítulo anterior.

---

<sup>25</sup> La reconstrucción completa de la discusión de este proyecto puede ser consultada en capítulo 3

<sup>26</sup> Las intervenciones de los congresistas frente al proyecto de ley de servicios públicos, pueden ser consultadas en la Tabla 8.

Por el contrario, la aprobación de este proyecto de ley en su tercer debate reglamentario en la Comisión Primera de la Cámara se realizó a través de votación nominal como se muestra a continuación para el caso de los cuatro partidos en estudio.

#### **4.1.5.1 Partido Conservador Colombiano**

*Tercer debate Comisión Primera de Cámara*

$$\frac{7 \text{ votos por el SI}}{7 \text{ votos efectivos (7 por el SI + 0 por el NO)}} \times 100 = 100\%$$

#### **4.1.5.2 Partido Social de Unidad Nacional**

*Tercer debate Comisión Primera de Cámara*

$$\frac{6 \text{ votos por el SI}}{6 \text{ votos efectivos (6 por el SI + 0 por el NO)}} \times 100 = 100\%$$

#### **4.1.5.3 Partido Liberal Colombiano**

*Tercer debate Comisión Primera de Cámara*

$$\frac{6 \text{ votos por el NO}}{6 \text{ votos efectivos (0 por el SI + 6 por el NO)}} \times 100 = 100\%$$

#### **4.1.5.4 Partido Polo Democrático Alternativo**

*Tercer debate Comisión Primera de Cámara*

$$\frac{2 \text{ votos por el NO}}{2 \text{ votos efectivos (0 por el SI + 2 por el NO)}} \times 100 = 100\%$$



#### 4.1.6 EL PROYECTO DE REFORMA POLÍTICA

##### 4.1.6.1 Partido Conservador Colombiano

###### *Primer debate Comisión Primera de Cámara*

5 votos por el SI

\_\_\_\_\_ x 100 = 83.3%

6 votos efectivos (5 por el SI + 1 por el NO)

###### *Sexto debate Plenaria de Cámara*

20 votos por el NO

\_\_\_\_\_ x 100 = 100%

20 votos efectivos (0 por el SI + 20 por el NO)

###### *Séptimo debate Comisión Primera de Senado*

1 voto por el NO

\_\_\_\_\_ x 100 = 100%

1 votos efectivos (0 por el SI + 1 por el NO)

##### 4.1.6.2 Partido Social de Unidad Nacional

###### *Primer debate Comisión Primera de Cámara*

3 votos por el SI

\_\_\_\_\_ x 100 = 100%

3 votos efectivos (3 por el SI + 0 por el NO)

###### *Sexto debate Plenaria de Cámara*

20 votos por el NO

\_\_\_\_\_ x 100 = 86.9%

23 votos efectivos (3 por el SI + 20 por el NO)

###### *Séptimo debate Comisión Primera de Senado*

1 voto por el NO

\_\_\_\_\_ x 100 = 100%

1 votos efectivos (1 por el SI + 0 por el NO)

#### 4.1.6.3 Partido Liberal Colombiano

##### *Primer debate Comisión Primera de Cámara*

$$\frac{5 \text{ votos por el SI}}{5 \text{ votos efectivos (5 por el SI + 0 por el NO)}} \times 100 = \underline{100\%}$$

##### *Sexto debate Plenaria de Cámara*

$$\frac{17 \text{ votos por el NO}}{18 \text{ votos efectivos (1 por el SI + 17 por el NO)}} \times 100 = \underline{94.4\%}$$

##### *Séptimo debate Comisión Primera de Senado*

$$\frac{3 \text{ voto por el SI}}{3 \text{ votos efectivos (3 por el SI + 0 por el NO)}} \times 100 = \underline{100\%}$$

#### 4.1.6.4 Partido Polo Democrático Alternativo

##### *Primer debate Comisión Primera de Cámara*

$$\frac{2 \text{ votos por el NO}}{2 \text{ votos efectivos (0 por el SI + 2 por el NO)}} \times 100 = \underline{100\%}$$

##### *Sexto debate Plenaria de Cámara*

$$\frac{6 \text{ votos por el SI}}{6 \text{ votos efectivos (6 por el SI + 0 por el NO)}} \times 100 = \underline{100\%}$$

##### *Séptimo debate Comisión Primera de Senado*

$$\frac{2 \text{ voto por el SI}}{2 \text{ votos efectivos (2 por el SI + 0 por el NO)}} \times 100 = \underline{100\%}$$

## 4.2 DISCIPLINA ABSOLUTA

Como se mencionó anteriormente, la disciplina relativa es definida como el porcentaje de votación de los miembros del partido que votaron con las mayorías del mismo. La diferencia con la disciplina absoluta radica en que ésta no solamente tiene en cuenta los votos efectivos, sino también incluye en el denominador el número de miembros del partido que se abstuvieron de votar así como el número de miembros del partido que pese a estar presentes en el recinto no registraron su voto. En consecuencia, la disciplina absoluta es generalmente más baja que la relativa.

$$\frac{\text{Miembros del partido que votaron por el SI}}{\text{Miembros que votaron por el SI} + \text{Miembros que votaron por el NO} + \text{Abstencionistas} + \text{Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto.}} \times 100\%$$

Por último, es importante aclarar que se entendió por ‘abstencionistas’ aquellos congresistas que no asistieron al debate. Esto se determinó revisando el llamado a lista de los congresistas por parte del secretario de la comisión o de la respectiva Plenaria. Precisamente, de esta lista se podía inferir, en algunos casos, cuando el congresista había asistido a la sesión pero no había participado de la votación. Sin embargo, no fue objetivo de esta investigación determinar las razones por las cuales los congresistas se abstuvieron de votar o de abandonar el recinto, dada la imposibilidad de diferenciar en qué casos los congresistas tenían razones válidas para ausentarse o en cuales habían preferido abstenerse a propósito.

### 4.2.1 EL PROYECTO DE LA DOSIS PERSONAL <sup>27</sup>

#### 4.2.1.1 Partido Conservador Colombiano

$$\frac{4 \text{ por el SI}}{4 \text{ por el SI} + 0 \text{ por el NO} + 0 \text{ Abstencionistas} + 0 \text{ Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto}} \times 100 = \underline{100\%}$$

---

<sup>27</sup> La reconstrucción completa de la discusión de este proyecto puede ser consultada en capítulo 3

#### 4.2.1.2 Partido Social de Unidad Nacional

2 por el SI

$$\frac{2}{4} \times 100 = \underline{50\%}$$

(2 por el SI + 2 por el NO + 0 Abstencionistas + 0 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

#### 4.2.1.3 Partido Liberal Colombiano

4 miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto

$$\frac{4}{4} \times 100 = \underline{100\%}$$

(0 por el SI + 0 por el NO + 0 miembros ausentes + 4 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

#### 4.2.1.4 Partido Polo Democrático Alternativo

2 miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto

$$\frac{2}{2} \times 100 = \underline{100\%}$$

(0 por el SI + 0 por el NO + 0 miembros ausentes + 2 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

### 4.2.2 DERECHOS PARA LAS PAREJAS DEL MISMO SEXO<sup>28 29</sup>

#### 4.2.2.1 Partido Conservador Colombiano

*Segundo debate Plenaria de Senado*

13 por el NO

$$\frac{13}{18} \times 100 = \underline{72\%}$$

<sup>28</sup> La reconstrucción completa de la discusión de este proyecto puede ser consultada en capítulo 3.

<sup>29</sup> Para el caso de este proyecto, no fue posible calcular la disciplina relativa ni la disciplina absoluta. Como se mencionó en el Capítulo 3.2 “Cabe aclarar que en las actas (Acta 6 de Abril 17 de 2007; Acta 7 de Abril 18 de 2007; Acta 8 de Abril 24 de 2007 de Comisión Séptima de Cámara) donde se registró la discusión y votación del proyecto, solamente aparecen los registros de los votos negativos. Esto supone una limitación para establecer quienes votaron a favor del proyecto”.

(3 por el SI + 13 por el NO + 2 miembros que se ausentaron + 0 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

*Cuarto debate Plenaria de Cámara*

13 por el NO

$$\frac{13}{30} \times 100 = 44.8\%$$

(3 por el SI + 13 por el NO + 0 miembros ausentes + 13 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

#### **4.2.2.2 Partido Social de Unidad Nacional**

*Segundo debate Plenaria de Senado*

13 por el SI

$$\frac{13}{20} \times 100 = 65\%$$

(13 por el SI + 4 por el NO + 3 miembros ausentes + 0 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

*Cuarto debate Plenaria de Cámara*

18 por el SI

$$\frac{18}{30} \times 100 = 60\%$$

(18 por el SI + 1 por el NO + 0 miembros ausentes + 11 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

#### **4.2.2.3 Partido Liberal Colombiano**

*Segundo debate Plenaria de Senado*

13 por el SI

$$\frac{13}{18} \times 100 = 72.2\%$$

(13 por el SI + 2 por el NO + 0 miembros ausentes + 3 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

*Cuarto debate Plenaria de Cámara*

17 por el SI

$$\frac{17}{35} \times 100 = 48.6\%$$

(17 por el SI + 4 por el NO + 0 miembros ausentes + 14 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

#### 4.2.2.4 Partido Polo Democrático Alternativo

##### *Segundo debate Plenaria de Senado*

9 por el SI

$$\frac{9}{9 + 0 + 0 + 1} \times 100 = \underline{90 \%}$$

(9 por el SI + 0 por el NO + 0 miembros ausentes + 1 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

##### *Cuarto debate Plenaria de Cámara*

4 por el SI

$$\frac{4}{4 + 0 + 0 + 4} \times 100 = \underline{50 \%}$$

(4 por el SI + 0 por el NO + 0 miembros ausentes + 4 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

#### 4.2.3 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS<sup>30</sup>

##### 4.2.3.1 Partido Conservador Colombiano

##### *Primer y tercer debate Comisiones Segundas Senado y Cámara*

4 por el SI

$$\frac{4}{4 + 0 + 0 + 0} \times 100 = \underline{100 \%}$$

(4 por el SI + 0 por el NO + 0 miembros ausentes + 0 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

##### *Segundo debate Plenaria de Cámara*

21 por el SI

$$\frac{21}{21 + 0 + 0 + 9} \times 100 = \underline{100 \%}$$

(21 por el SI + 0 por el NO + 0 miembros ausentes + 9 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

---

<sup>30</sup> La reconstrucción completa de la discusión de este proyecto puede ser consultada en capítulo 3.

*Cuarto debate Plenaria de Senado*

16 por el SI

$$\frac{16}{18} \times 100 = \underline{88.9\%}$$

(16 por el SI + 0 por el NO + 2 miembros ausentes + 0 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

**4.2.3.2 Partido Social de Unidad Nacional**

*Primer y tercer debate Comisiones Segundas Senado y Cámara*

6 por el SI

$$\frac{6}{7} \times 100 = \underline{85.7\%}$$

(6 por el SI + 0 por el NO + 1 miembro ausente + 0 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

*Segundo debate Plenaria de Cámara*

19 por el SI

$$\frac{19}{30} \times 100 = \underline{63.3\%}$$

(19 por el SI + 0 por el NO + 11 miembros ausentes + Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

*Cuarto debate Plenaria de Senado*

14 por el SI

$$\frac{14}{18} \times 100 = \underline{77.8\%}$$

(14 por el SI + 0 por el NO + 4 miembros ausentes + 0 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

**4.2.3.3 Partido Liberal Colombiano**

*Primer y tercer debate Comisiones Segundas Senado y Cámara*

4 por el NO

$$\frac{4}{6} \times 100 = \underline{66.6\%}$$

(4 por el SI + 0 por el NO + 2 miembro ausente + 0 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

*Segundo debate Plenaria de Cámara*

24 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto

$$\frac{\quad}{\quad} \times 100 = \underline{68.6 \%}$$

(11 por el SI + 0 por el NO + 0 miembros ausentes + 24 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

*Cuarto debate Plenaria de Senado*

16 miembros ausentes

$$\frac{\quad}{\quad} \times 100 = \underline{88.9\%}$$

(2 por el SI + 0 por el NO + 16 miembros ausentes + 0 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

**4.2.3.4 Partido Polo Democrático Alternativo**

*Primer y tercer debate Comisiones Segundas Senado y Cámara*

Teniendo en cuenta que el PDA no tiene representación ni en la Comisión Segunda de Senado ni en la Comisión Segunda de Cámara, no es posible aplicar ninguna fórmula para determinar los índices de disciplina del partido. No obstante, como se registra en la Tabla 5 el Senador del PDA, Jorge Enrique Robledo, intervino rechazando la aprobación del TLC con Estados Unidos.

*Segundo debate Plenaria de Cámara*

6 por el NO

$$\frac{\quad}{\quad} \times 100 = \underline{75\%}$$

(0 por el SI + 6 por el NO + 2 miembros ausentes + 0 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

*Cuarto debate Plenaria de Senado*

10 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto

$$\frac{\quad}{\quad} \times 100 = \underline{100\%}$$

(0 por el SI + 0 por el NO + 0 miembros ausentes + 10 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)



#### 4.2.4 MODIFICACIONES A LA LEY DE SERVICIOS PÚBLICOS <sup>31</sup>

La discusión del proyecto de ley que pretendía modificar la Ley de Servicios Públicos, fue realizada en Comisiones Sextas Conjuntas de Senado y Cámara. Por su parte, la aprobación del proyecto se llevó a cabo mediante votación ordinaria, más conocida como “pupitrazo”. Por lo tanto, no es posible calcular ni la Disciplina Relativa ni la Disciplina Absoluta para este proyecto de ley. No obstante, en el Capítulo Sexto serán analizadas las intervenciones de los congresistas en este proyecto<sup>32</sup>, otro de los indicadores propuestos para determinar la coherencia programática de los partidos políticos.

#### 4.2.5 LEY DE VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA

##### 4.2.5.1 Partido Conservador Colombiano

*Tercer debate Comisión Primera de Cámara*

7 por el SI

$$\frac{7}{7} \times 100 = 100\%$$

(7 por el SI + 0 por el NO + 0 miembros ausentes + 0 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

##### 4.2.5.2 Partido Social de Unidad Nacional

*Tercer debate Comisión Primera de Cámara*

6 por el SI

$$\frac{6}{7} \times 100 = 85.7\%$$

(6 por el SI + 0 por el NO + 1 miembro ausente + 0 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

---

<sup>31</sup> La reconstrucción completa de la discusión de este proyecto puede ser consultada en capítulo 3

<sup>32</sup> Las intervenciones de los congresistas frente al proyecto de ley de servicios públicos, pueden ser consultadas en la Tabla 8.

#### 4.2.5.3 Partido Liberal Colombiano

*Tercer debate Comisión Primera de Cámara*

6 por el NO

$$\frac{\quad}{\quad} \times 100 = \underline{75\%}$$

(0 por el SI + 6 por el NO + 2 miembros ausentes + 0 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

#### 4.2.5.4 Partido Polo Democrático Alternativo

*Tercer debate Comisión Primera de Cámara*

2 por el NO

$$\frac{\quad}{\quad} \times 100 = \underline{100\%}$$

(0 por el SI + 2 por el NO + 0 miembros ausentes + 0 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

### 4.2.6 EL PROYECTO DE REFORMA POLÍTICA

#### 4.2.6.1 Partido Conservador Colombiano

*Primer debate Comisión Primera de Cámara*

5 por el SI

$$\frac{\quad}{\quad} \times 100 = \underline{71.4\%}$$

(5 por el SI + 1 por el NO + 1 miembro ausente + 0 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

*Sexto debate Plenaria de Cámara*

20 por el NO

$$\frac{\quad}{\quad} \times 100 = \underline{86.2\%}$$

(0 por el SI + 20 por el NO + 4 miembros ausentes + 5 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

*Séptimo debate Comisión Primera de Senado*

2 miembros ausentes

$$\frac{\quad}{\quad} \times 100 = \underline{50\%}$$

(0 por el SI + 1 por el NO + 2 miembros ausentes + 1 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

#### 4.2.6.2 Partido Social de Unidad Nacional

##### *Primer debate Comisión Primera de Cámara*

3 por el SI

$$\frac{3}{7} \times 100 = \underline{42.85\%}$$

(3 por el SI + 0 por el NO + 1 miembro ausente + 3 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

##### *Sexto debate Plenaria de Cámara*

20 por el NO

$$\frac{20}{30} \times 100 = \underline{66.6\%}$$

(3 por el SI + 20 por el NO + 0 miembros ausentes + 7 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

##### *Séptimo debate Comisión Primera de Senado*

3 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto

$$\frac{3}{4} \times 100 = \underline{75\%}$$

(1 por el SI + 0 por el NO + 0 miembros ausentes + 3 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

#### 4.2.6.3 Partido Liberal Colombiano

##### *Primer debate Comisión Primera de Cámara*

5 por el SI

$$\frac{5}{8} \times 100 = \underline{62.5\%}$$

(5 por el SI + 0 por el NO + 1 miembro ausente + 2 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

##### *Sexto debate Plenaria de Cámara*

17 por el NO

$$\frac{17}{35} \times 100 = \underline{48.6\%}$$

(1 por el SI + 17 por el NO + 10 miembros ausentes + 7 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

*Séptimo debate Comisión Primera de Senado*

3 por el SI

$$\frac{3}{4} \times 100 = \underline{75\%}$$

(3 por el SI + 0 por el NO + 1 miembro ausente + 3 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

**4.2.6.4 Partido Polo Democrático Alternativo**

*Primer debate Comisión Primera de Cámara*

2 por el NO

$$\frac{2}{2} \times 100 = \underline{100\%}$$

(0 por el SI + 2 por el NO + 0 miembros ausentes + 0 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

*Sexto debate Plenaria de Cámara*

6 por el NO

$$\frac{6}{8} \times 100 = \underline{75\%}$$

(6 por el SI + 0 por el NO + 0 miembros ausentes + 2 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

*Séptimo debate Comisión Primera de Senado*

2 por el SI

$$\frac{2}{2} \times 100 = \underline{100\%}$$

(2 por el SI + 0 por el NO + 0 miembro ausente + 0 Miembros que estaban en la sesión pero no registraron su voto)

### 4.3 Tablas de análisis

Las siguientes tablas presentan los datos cruzando las diferentes variables estudiadas (eje temático, proyecto de ley o acto legislativo, debate e iniciativa), permitiendo identificar claramente cuál fue el nivel de coherencia programática de los partidos políticos en cada uno de los debates, a partir de las fórmulas de disciplina absoluta.

EJE	PROYECTO	DEBATE	INICIATIVA	COHERENCIA PROGRAMÁTICA <sup>33</sup>			
				PCC	PU	PLC	PDA
Conservadurismo- Progresismo	Dosis personal	Primer debate Comisión I Senado	Gubernamental	Alta	Media	Alta	Alta
	Parejas del mismo sexo	Segundo debate Plenaria de Senado	Legislativa	Alta	Media	Alta	Alta
		Tercer debate Comisión VII Cámara <sup>34</sup>		NA	Alta	Media	Alta
		Cuarto debate Plenaria de Cámara		Media	Media	Media	Media
Neoliberalismo - Estatismo	TLC Colombia- EEUU	Primer y tercer debate Comisiones segundas conjuntas	Gubernamental	Alta	Alta	Media	NA <sup>35</sup>
		Segundo debate Plenaria de Cámara		Alta	Media	Alta	Alta
		Cuarto debate Plenaria de Senado		Alta	Alta	Alta	Alta
	Servicios Públicos	Primer y tercer debate Comisión VI Senado y Cámara	Legislativa	Alta	Alta	Alta	Alta
Coalición - Oposición	Reforma Política	Primer debate Comisión I Cámara	Gubernamental	Alta	Media	Media	Alta
		Sexto debate Plenaria de Cámara		Alta	Media	Media	Alta
		Séptimo debate Comisión I Senado		Media	Media	Alta	Alta
	Ley de Víctimas	Primer debate Comisión I Senado	Legislativa	NA	NA	NA	NA
		Tercer debate Comisión I Cámara		Alta	Alta	Alta	Alta

**Cuadro 1**

Como se observa en el cuadro 1, la tendencia de los partidos políticos es presentar niveles de coherencia programático *altos*. Este grupo es liderado por el PCC y el PDA, de la coalición de

<sup>33</sup> La coherencia programática de la tabla, se categorizó a partir de los resultados que obtuvo cada partido en la disciplina *absoluta*. Como se explicó anteriormente, dicho índice permite ver resultados que incluyen mayor información, como por ejemplo los congresistas que se abstuvieron de votar.

<sup>34</sup> Durante este debate, la coherencia programática fue establecida a partir de las intervenciones, dado que la votación en este debate no fue nominal.

<sup>35</sup> No Aplica porque en las Comisiones Segundas no hay representantes ni senadores del PDA.

gobierno y de la oposición, respectivamente. El PLC también se ubica en ese mismo grupo, lo cual no ocurre con el PU cuya tendencia son los niveles de coherencia *medios*.

Los anteriores resultados probablemente sorprenderían a los congresistas. En las entrevistas realizadas a algunos de los parlamentarios de las cuatro colectividades, algunas de sus respuestas fueron positivas frente a la efectividad de la Ley de Bancadas:

"Yo creo que el Partido Liberal ha sido el que más ha utilizado la ley de bancadas, creo que el Polo también. En los uribistas pues... es que es otra cosa, ellos están apoyando es al Presidente Uribe. En el Partido Liberal yo soy vocera del partido, la Ley de Bancadas ha funcionado, le ha puesto disciplina, ha organizado el trabajo". Senadora Cecilia López, Partido Liberal Colombiano<sup>36</sup>

"Podemos decir que el efecto ha sido positivo porque se le ha tratado de dar orden a las discusiones, se ha tratado por lo menos de que los partidos se puedan diferenciar frente a sus posiciones ideológicas en algunos temas. Esa ley ha aportado mucho, por lo menos para recuperar la ideología y los contenidos temáticos de los partidos". Representante Heriberto Sanabria, Partido Conservador Colombiano<sup>37</sup>.

Sin embargo, también hubo respuestas críticas frente a la Ley de bancadas, como la del Representante del PDA, River F. Legro y la del Representante del PU que prefirió no ser mencionado:

"Me parece importante un régimen de partidos sólidos. Desafortunadamente, en Colombia no hay partidos sólidos, fuertes, autónomos... Si algo está ahora afectando la democracia es que los partidos, sus miembros, y por lo tanto sus bancadas en el Congreso, ya ni siquiera se distinguen como bancadas de partidos sino como bancadas de gobierno: Aquí se habla de la bancada Uribista y eso es muy lamentable para la democracia, lo estamos viviendo y sintiendo en carne propia." Representante River F. Legro, Partido Polo Democrático Alternativo.

El efecto es bastante precario. Creo que no tiene un efecto real en nada. No se ha respetado en estricto sentido ni las vocerías, ni los tiempos que se establecen para las intervenciones. (...) Ante la ausencia del voto nominal y público es imposible verificar los comportamientos, los tribunales de ética tienen muy poco prestigio y nadie está interesado en adelantar un juicio ético por la violación a la ley de bancadas, además porque los mismos congresistas tampoco están interesados en eso". Representante del Partido Social de Unidad Nacional que prefirió no ser mencionado<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Entrevista realizada a la Senadora Cecilia López (PLC). Mayo 18 de 2009. Bogotá D.C.

<sup>37</sup> Entrevista realizada al Representante Heriberto Sanabria. Abril 15 de 2009, Bogotá D.C.

<sup>38</sup> Entrevista realizada a Representante del PU que prefirió no ser mencionado. Abril 15 de 2009, Bogotá D.C.

Así mismo, cabe destacar que pese a que los congresistas reconocen la importancia de la Ley de Bancadas, fueron escépticos al responder si existen incentivos formales e informales para que las bancadas se comporten disciplinadamente en el Legislativo:

“ En la práctica se intentó hacer pero no había incentivos para seguir [cumpliendo lo establecido por la ley de bancadas]. Daba igual votar igual o diferente. Se intentó hacer pero no funcionó. A pesar de que esto es fundamental, el clientelismo no lo permitió”. Senadora Gina M. Parody, Partido Social de Unidad Nacional<sup>39</sup>.

“No hay incentivos ni formales ni informales para comportarse disciplinadamente en lo legislativo. La gente tiene intención de hacer lo que hace la bancada, pero si eso genera tensión en el electorado entonces la gente no lo hace. (...) A veces uno prefiere abstenerse porque es irreconciliable la posición individual con la del partido. Acá todo el mundo cuida su poder político, entonces prefiero no votar cosas que me hagan daño. Si se generan tensiones entre el electorado uno no vota. El partido no te da electores.” Representante del Partido Social de Unidad Nacional que prefirió no ser mencionado.

“Las bancadas funcionan si hay un compromiso de sus miembros con el partido, pero no hay muchos mecanismos de estímulo porque no se han puesto en práctica. Por ejemplo, no está claro si una persona que se retira de un partido pierde o no la curul, como en el caso de Marta Lucía Ramírez... Entonces falta una precisión que hace muy difícil que haya premios y castigos, entonces es más por compromiso general”<sup>40</sup> Senadora Cecilia López, Partido Liberal Colombiano.

Como se mencionó en el capítulo 2, un incentivo formal para que los congresistas actúen en bancada puede ser el interés de estos por reelegirse. Esto se debe a que la unidad de voto, en algunos casos, ha estado ligada con la trayectoria que realizan los legisladores dentro del partido. Es por esto que el cuadro 2 establece una relación entre la coherencia programática del partido político, y el porcentaje de representantes y senadores que han sido reelectos en otros periodos sin importar que en el pasado hubieran sido avalados por partidos diferentes al actual. De esta información, se pudo determinar que al parecer no existe ninguna relación entre altos o bajos porcentajes de reelección de los congresistas de los partidos, y el hecho de haber obtenido niveles de coherencia programática Alta o Media. Cabe destacar que intervenciones como la del Representante del PU que prefirió mantener en reserva su nombre, sí tienen en cuenta la opinión de sus electores para tomar decisiones dentro de sus bancadas, para lo cual vale la pena realizar un estudio más detallado sobre variables relacionadas con la reelección de los congresistas y su comportamiento dentro del Legislativo.

---

<sup>39</sup> Entrevista realizada a la Senadora Gina Parody (PU). Abril 17 de 2009. Bogotá D.C.

<sup>40</sup> Entrevista realizada a la Senadora Cecilia López (PLC). Mayo 18 de 2009. Bogotá D.C.

<b>Partido Político</b>	<b>Coherencia programática</b>	<b>Porcentaje de representantes que han sido reelectos</b>	<b>Porcentaje de senadores que han sido reelectos</b>
<b>PCC</b>	Alta	72.4%	88.9%
<b>PU</b>	Media	36.7%	70%
<b>PLC</b>	Alta	40%	88.9%
<b>PDA</b>	Alta	37.5%	60%

**Cuadro 2**

Por su parte, el cuadro 3 clasifica los proyectos de ley dependiendo de si fueron de iniciativa gubernamental o legislativa, con el objetivo de establecer si esto influye en la posición que adoptan los partidos frente a los proyectos. Como se puede observar, el PCC y el PU apoyaron incondicionalmente las iniciativas gubernamentales, en contraste con el PLC y el PDA que las rechazaron. En cuanto a las iniciativas legislativas, no existe ningún patrón de comportamiento que permita ver la división entre coalición y oposición en los debates de los proyectos.

<b>Partido Político/ Proyecto</b>	<b>Iniciativa Gubernamental</b>			<b>Iniciativa Legislativa</b>		
	<b>Sanciones a la dosis personal</b>	<b>TLC con Estados Unidos</b>	<b>Reforma Política</b>	<b>Coalición</b>		<b>Oposición</b>
				<b>Derechos a parejas del mismo sexo</b>	<b>Modificaciones Ley de Servicios Públicos</b>	<b>Ley de Víctimas</b>
<b>PCC</b>	Aprobación	Aprobación	Aprobación	Negación	Aprobación	Aprobación
<b>PU</b>	Aprobación	Aprobación	Aprobación	Aprobación	Aprobación	Aprobación
<b>PLC</b>	Negación	Negación	Negación	Aprobación	Aprobación	Aprobación
<b>PDA</b>	Negación	Negación	Negación	Aprobación	Aprobación	Aprobación

**Cuadro 3**



## 5. LA COHERENCIA PROGRAMÁTICA DE LOS PARTIDOS COLOMBIANOS: DISCIPLINA RELATIVA VS. DISCIPLINA ABSOLUTA

Llevar a cabo una comparación entre la disciplina relativa y la disciplina absoluta, resulta fundamental para hacer una aproximación sobre los factores que determinan la coherencia programática de los partidos políticos. En el capítulo anterior se calcularon las ecuaciones con la información de las votaciones de los debates clasificadas por partido y en este capítulo se analizarán los resultados obtenidos.

### 5.1 ANÁLISIS COMPARATIVO

#### 5.1.1 Dosis personal

El proyecto de iniciativa gubernamental que pretendía penalizar el porte y consumo - en lugares públicos - de estupefacientes y sustancias psicotrópicas con medidas no privativas de la libertad como parte de la lucha contra la droga, fue un proyecto de acto legislativo reconocido por algunos medios de comunicación como “un desafío del Presidente Uribe al Congreso” (El Espectador, Julio 22 de 2008) por ponerlo a consideración del Congreso - en repetidas ocasiones - hasta lograr su reciente aprobación.

DOSIS PERSONAL				
Disciplina relativa			Disciplina absoluta	
Partido	Primer debate Comisión I Senado	Coherencia programática	Primer debate Comisión I Senado	Coherencia programática
PCC	100%	Alta	100%	Alta
PU	50%	Media	50%	Media
PLC	0%	Baja	100%	Alta
PDA	0%	Baja	100%	Alta

Cuadro 4

Como se puede observar en el Cuadro 4, el PCC registró un nivel de coherencia programático *Alto* en las dos clases de disciplina. Además, como se evidencia en la Tabla 1, los argumentos de los senadores para defender el proyecto coinciden con lo establecido por la colectividad en el programa del partido. El anterior resultado se explica porque los votos efectivos de los senadores del PCC fueron en su totalidad para aprobar la iniciativa. Y porque todos los miembros de la colectividad pertenecientes a la Comisión Primera de Senado participaron en la votación. El

congresista conservador Heriberto Sanabria, considera que este nivel de disciplina de la bancada se debe a que “(...) Tenemos pleno conocimiento de los estatutos de nuestro partido, de sus disposiciones, de su plataforma”<sup>41</sup> y al hecho de pertenecer a la coalición de gobierno.

Por su parte, el PU presentó un nivel de coherencia programático *Medio*. Se observó que los argumentos de los senadores del PU estuvieron divididos a favor y en contra, y a pesar de exponer diferentes enfoques, los congresistas se remitieron a los estatutos del partido para justificar sus argumentos. En cuanto a las votaciones, el PU tampoco estuvo exento de divisiones internas. De otra parte, al igual que el PCC, el PU no presentó variaciones en los porcentajes de disciplina relativa y absoluta, en ambos casos permaneció en el 50%. En el caso de esta colectividad, se debe recordar que desde 2006 un grupo de congresistas del partido formaron una disidencia por considerar que “la discusión en el Partido hoy en día es una discusión burocrática y no una discusión ideológica (...) (Parody, 2006). En consecuencia, al tratar de identificar el porqué de la división del partido en este tema, un representante del PU que prefirió no ser nombrado lo atribuyó a que “(...) Hay intereses particulares en todo. Entonces, lo que un partido considera de interés general, muchas veces no es conciliable con el individuo y sus preferencias en el ámbito privado”<sup>42</sup>. Frases como esta, evidencian que la vida de los partidos tiene distintos matices en la medida que dentro de una misma organización convergen distintos intereses.

Por otro lado, es muy importante destacar la variación que presentaron el PLC y el PDA en el resultado de la disciplina relativa y de la absoluta, de 0% a 100% respectivamente. En primer lugar, esto se explica porque la fórmula para calcular la disciplina relativa considera únicamente los votos efectivos, es decir los votos que se realizaron. En el caso del PLC y del PDA esta cifra arroja un resultado de 0% porque ningún miembro de estas organizaciones votó a favor ni en contra del proyecto. Por el contrario, la disciplina fue absoluta al considerar no solamente los votos efectivos, sino también al incluir en el denominador de la ecuación el número de congresistas que no asistieron al debate o que se abstuvieron de votar a pesar de encontrarse en el recinto. Tanto los liberales como los del Polo acordaron internamente ausentarse al momento de la votación y así lo hicieron todos los miembros de la bancada.

---

<sup>41</sup> Entrevista realizada al Representante Heriberto Sanabria. Abril 15 de 2009, Bogotá D.C.

<sup>42</sup> Entrevista realizada a Representante del PU que prefirió no ser mencionado. Abril 15 de 2009, Bogotá D.C.

### 5.1.2 Derechos para las parejas del mismo sexo

PAREJAS DEL MISMO SEXO					
Disciplina relativa					
Partido	Segundo debate Plenaria Senado	CP	Tercer debate Comisión VII Cámara	Cuarto debate Plenaria Cámara	CP
PCC	81,3%	Alta	NA	81,3%	Alta
PU	77%	Alta	NA	94,7%	Alta
PLC	87%	Alta	NA	81,0%	Alta
PDA	100%	Alta	NA	100,0%	Alta
Disciplina absoluta					
Partido	Segundo debate Plenaria Senado	CP	Tercer debate Comisión VII Cámara	Cuarto debate Plenaria Cámara	CP
PCC	72,0%	Alta	NA	44.8%	Media
PU	65,0%	Media	NA	60,00%	Media
PLC	72.2%	Alta	NA	48.6%	Media
PDA	90,0%	Alta	NA	50%	Media

**Cuadro 5**

En el caso de este proyecto, durante el segundo debate en la Plenaria de Senado y el cuarto debate en la Plenaria de Cámara<sup>43</sup>, se puede observar que los porcentajes de disciplina relativa corresponden a niveles de coherencia programática (CP) altos para las cuatro colectividades.

A su vez, el Cuadro 5 también permite ver que los porcentajes de disciplina relativa son mayores a los que arrojan las ecuaciones de disciplina absoluta. Cabe destacar que si bien el puntaje disminuye, la categoría de coherencia programática permanece alta, excepto en el caso del PU que pasa a tener coherencia Media en el segundo debate. Por su parte, en el cuarto debate realizado en la Plenaria de Cámara los números porcentuales disminuyeron uniformemente en los cuatro

<sup>43</sup> Teniendo en cuenta que en las actas de este debate solamente se registraron los votos negativos, no se pudo determinar el desarrollo de la votación, lo cual supone una limitación para el estudio. En cuanto a la coherencia programática en las intervenciones también se debe señalar que ninguno de los miembros del PCC intervino, razón por la cual tampoco se pudo determinar este aspecto para el PCC. Sin embargo, como se muestra en la Tabla 3, se pudo constatar que la única intervención por parte de los integrantes del PU fue acorde con los estatutos. Por su parte, las intervenciones de los miembros del PLC estuvieron divididas frente a la aprobación del proyecto. Finalmente, la única intervención del PDA en el tercer debate en Comisión I de Cámara, fue coherente con el programa del partido.

partidos, trayendo como consecuencia niveles de disciplina relativo Altos, y niveles Medios de disciplina absoluta.

En el caso específico del PCC, se puede observar que en la votación del segundo debate en la Plenaria de Senado, y en la votación del cuarto debate en la Plenaria de Cámara, los índices de disciplina relativa son exactamente iguales: La mayoría de la bancada votó negativamente la aprobación del proyecto. Señaló el Representante Sanabria<sup>44</sup> que previamente a la votación de este proyecto “Hubo una votación interna de la bancada, esa votación interna se hizo a través de papeleta y arrojó una votación mayoritaria de que el partido debería rechazar el proyecto, algunos congresistas se apartaron de la decisión y dejaron una constancia ante la plenaria de la cámara”. Así mismo, cabe destacar que el ausentismo de los conservadores fue mayor en Cámara, dado que el 48.8% de representantes de este partido no participaron en la votación, en contraste con el 16.6% de senadores que no votaron este proyecto. En cuanto a las intervenciones en los tres la posición de la bancada en desaprobar la iniciativa. Sin embargo, esto no interfirió en que la coherencia programática del partido fuera *Alta* en términos relativos, y *Media-Alta* en términos absolutos.

Si bien el PU obtuvo la disciplina relativa *Alta*, dado que la mayoría de congresistas que en efecto votaron, lo hicieron de forma igual, este nivel satisfactorio no se presentó en términos absolutos. Esto se explica porque en el segundo debate en la Plenaria de Senado, el 15% de congresistas del partido no participaron de la votación, mientras en el cuarto debate en la Plenaria de Cámara este porcentaje aumentó considerablemente al 36.7%, siendo ambas cifras que afectan la coherencia programática de un partido en lo que se refiere a la disciplina absoluta. En relación con las intervenciones, es importante señalar que en dos de tres debates<sup>45</sup> no hubo contradicciones entre los integrantes del Partido que en su mayoría apoyaban la aprobación del proyecto, con excepción de la Representante Lucero Cortés, como se puede observar en la Tabla 4.

---

<sup>44</sup> Entrevista realizada al Representante Heriberto Sanabria. Abril 15 de 2009, Bogotá D.C.

<sup>45</sup> La reconstrucción del proyecto de parejas homosexuales incluyó tres debates: Segundo debate, Plenaria de Senado; Tercer debate, Comisión I de Cámara; y Cuarto debate, Plenaria de Cámara. Sin embargo, para el caso del PU solamente se habla de dos debates porque durante debate llevado a cabo en la Plenaria de Senado ninguno de los miembros del PU intervinieron para fijar la posición del partido frente a este proyecto.

En el caso de los partidos de la oposición –Partido Liberal Colombiano (PLC) y Polo Democrático Alternativo (PDA)- el comportamiento no fue del todo diferente al del PCC y el PU: intervenciones a favor y en contra del mismo proyecto, y coherencia programática Media en el debate llevado a cabo en la Plenaria de la Cámara. Durante el segundo debate, el PLC obtuvo la coherencia programática *Alta* en lo que a disciplina relativa y absoluta se refiere. No obstante, en este debate, las intervenciones estuvieron divididas a favor y en contra. La Senadora Cecilia López confirmó que las diferencias internas frente a este proyecto se explican a través de la figura de la "(...) objeción de conciencia. El Partido Liberal es muy laxo en eso. Solamente en ciertos casos han sido muy estrictos en que todo el mundo tiene que votar de la misma manera”.

De igual manera, dentro del PDA las posiciones de los congresistas fueron a favor del proyecto, excepto la intervención y del voto del Senador del PDA Jesús Bernal Amorocho. Los congresistas del Polo se remitieron constantemente a los estatutos y el porcentaje de disciplina relativa y absoluta –en Senado- fue similar porque el 90% de los congresistas votaron de la misma forma y además porque el ausentismo fue equivalente a cero. Sin embargo, en el cuarto debate en la Cámara de Representantes, el PDA siguió la tendencia de los partidos PCC, PU y PLC en relación con la fuerte variación entre la disciplina relativa y absoluta, cuya razón se encuentra en los altos niveles de ausentismo que sí son tenidos en cuenta en la fórmula para calcular la disciplina absoluta.

### **5.1.3 Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos**

Como se mencionó en el tercer capítulo, la discusión del TLC entre Colombia y Estados Unidos permitió identificar cuáles eran las fuerzas de la coalición y de la oposición. Lo anterior podría explicarse porque el TLC no solamente desató una discusión técnica e ideológica entre los modelos de país que proponen las organizaciones partidistas. El TLC trajo consigo un componente político, producto de la confrontación entre el bando de los partidos uribistas –interesados en sacar adelante la iniciativa del Ejecutivo- y el liberalismo y el Polo –cuyo principal punto de la agenda radica en oponerse a los proyectos presentados por el Presidente Uribe.

La Senadora Cecilia López confirmó lo anterior al expresar que “lo esencial hoy es estar en contra de la reelección, hacerle oposición al Gobierno Uribe, (...) estar en contra de la reforma política

(...)”<sup>46</sup>. A su vez, el Representante River Franklin Legro sostuvo que “En nuestro caso [refiriéndose al PLC y PDA] nosotros hacemos una oposición concreta al gobierno, real, en los debates del control político y en los proyectos; pero la bancada Uribista mayoritaria nos aplasta con sus mayorías, no hay debate, no hay discusión, entonces eso si es lo más lamentable de los legislativos”.

<b>TLC COLOMBIA – ESTADOS UNIDOS</b>						
<b>Disciplina relativa</b>						
<b>Partido</b>	<b>Primer y Tercer debate-Comisión II Senado y Cámara</b>	<b>CP</b>	<b>Segundo debate Plenaria Cámara</b>	<b>CP</b>	<b>Cuarto debate Plenaria Senado</b>	<b>CP</b>
<b>PCC</b>	100%	Alta	100%	Alta	100%	Alta
<b>PU</b>	100%	Alta	100%	Alta	100%	Alta
<b>PLC</b>	100%	Alta	100%	Alta	100%	Alta
<b>PDA</b>	NA	NA	100%	Alta	0%	Baja
<b>Disciplina absoluta</b>						
<b>Partido</b>	<b>Primer y Tercer debate-Comisión II Senado y Cámara</b>	<b>CP</b>	<b>Segundo debate Plenaria Cámara</b>	<b>CP</b>	<b>Cuarto debate Plenaria Senado</b>	<b>CP</b>
<b>PCC</b>	100%	Alta	100%	Alta	88.9%	Alta
<b>PU</b>	85,7%	Alta	63.3%	Media	77.8%	Alta
<b>PLC</b>	66.6%	Media	68.6%	Alta	88.9%	Alta
<b>PDA</b>	NA	NA	75%	Alta	100%	Alta

**Cuadro 6**

En el Cuadro 6 se puede observar que el nivel de disciplina relativa de los partidos estudiados- con excepción del PDA<sup>47</sup>- permaneció en 100% durante los tres debates reglamentarios del proyecto. A su vez, en términos generales, los índices de disciplina absoluta sufrieron variaciones para cada uno de los partidos.

<sup>46</sup> Entrevista realizada a la Senadora Cecilia López (PLC). Mayo 18 de 2009. Bogotá D.C.

<sup>47</sup> El PDA no participó del primer y tercer debate llevado a cabo en Comisiones Segundas Conjuntas de Senado y Cámara, porque esta colectividad no está representada por ninguno de sus congresistas en dichas comisiones.

El PCC<sup>48</sup> tuvo un desarrollo de coherencia programática *Alta*, desde la perspectiva relativa y absoluta. Es decir, el 100% de los congresistas conservadores asistieron y votaron en el primer y tercer debate, y en el segundo debate en Plenaria de Cámara. En el cuarto debate llevado a cabo en la Plenaria de Senado hubo 2 miembros ausentes, razón por la cual presentaron un descenso de 100% a 88.9%, que de todas maneras continúa siendo un nivel *Alto*. En relación con las intervenciones, los argumentos de los miembros del PCC se realizaron a través de la ponencia positiva del proyecto, acorde con los estatutos de la colectividad durante todos los debates del TLC.

El balance del PU no varía mucho del obtenido por el PCC, porque ambos partidos de la coalición presentaron niveles de disciplina relativa equivalentes al 100%, excepto en los resultados que tienen que ver con disciplina absoluta, los cuales llevaron al partido a presentar coherencia programática *Media* en el segundo debate. Como se puede observar en el capítulo anterior en la sección correspondiente a la disciplina absoluta, este resultado se debe a que en el Primer y Tercer debate hubo 1 miembro ausente, en el Segundo debate 11 miembros ausentes, y en el Cuarto debate 4 miembros ausentes, lo cual lleva a que se presenten resultados menos satisfactorios en la disciplina absoluta, que no solamente se limita a contabilizar los votos efectivos.

Por otra parte, en relación con el proyecto del TLC, los resultados del Partido Liberal llaman la atención en la medida en que dicha colectividad no mantuvo una misma posición frente al proyecto. En el Primer y Tercer debate conjunto, las intervenciones de los congresistas liberales<sup>49</sup> fueron de rechazo al proyecto a pesar de que la plataforma programática reconoce su importancia de establecer mecanismos de apertura económica. Sin embargo, los liberales argumentaron su posición en contra del proyecto a partir de su desacuerdo con la manera en la que se llevaron a cabo las negociaciones bilaterales. En dicho debate, los integrantes del PLC votaron igual en contra del TLC. En el segundo debate, en Plenaria de Cámara, hubo posiciones a favor y en contra del proyecto aunque cabe destacar que la posición al momento de votar fue unificada alrededor de aprobar el proyecto. Adicionalmente, resulta fundamental mencionar que a pesar de que el 100%

---

<sup>48</sup> El PCC representa al 15.4% de los integrantes de la Comisión Segunda de Senado, y al 10.5% de la Comisión Segunda de Cámara.

<sup>49</sup> El PLC representa al 15.4% de los miembros de la Comisión Segunda de Senado, y al 31.6% de de la Comisión Segunda de Cámara.

de los votos efectivos apoyaban el TLC, esto se dio en medio del ausentismo del 68.6% de los representantes liberales a la Cámara.

Finalmente, vale la pena tener en cuenta que si bien el 100% de los votos efectivos fueron para apoyar el TLC -al igual que en Plenaria de Cámara- el 88.9% de los senadores no votaron el cuarto debate reglamentario del Tratado<sup>50</sup>. En este debate, la vocera del Partido Liberal, la Senadora Cecilia López presentó ponencia negativa al proyecto aunque los senadores liberales votaron a favor. Durante la entrevista realizada a la Senadora López, expresó lo siguiente:

"Fue un desastre. El PLC me dejó sola. Al comienzo el PLC me acompañó y de pronto al final el resto del partido resolvió que había que apoyar el TLC e ignoraron totalmente mi ponencia, ignoraron mi debate y me dejaron sola. (...) No hay disciplina de partido para esas cosas, predominan los intereses clientelistas. (...) La negociación fue una cosa bastante absurda porque yo en principio dije *yo no me opongo a los tratados de libre comercio porque el partido no se opone*, pero ese es un tratado mal negociado. El gobierno se entregó demasiado rápido, entregó demasiadas cosas, propiedad intelectual, el sector agropecuario, lo de capitales, lo laboral." <sup>51</sup>

Estas posiciones divididas del PLC en relación con el TLC pueden remitirse al primer periodo presidencial del Presidente Uribe (2002- 2006), época en la cual no había una línea divisoria que determinara quiénes apoyaban al Presidente, declarado liberal, y quiénes se oponían a él. Por tanto, y a pesar de que el TLC comenzó a negociarse en su segundo mandato (2006- 2010), era apenas cuando las fuerzas comenzaban a dividirse en coalición y oposición.

De otra parte, como se puede evidenciar en el Cuadro 6, el PDA obtuvo una disciplina relativa del 100% en la Plenaria de Cámara donde los congresistas votaron en contra de la aprobación del proyecto. No obstante, el porcentaje de disciplina absoluta descendió a 75% porque 2 de 8 representantes no participaron en la votación. En consecuencia, el PDA obtuvo una coherencia programática *Alta* durante los debates del TLC porque votaron e intervinieron siguiendo la plataforma programática del Partido, que como se muestra en las Tablas 6 y 7 es clara en rechazar esta clase de medidas económicas. El Representante River Franklin Legro<sup>52</sup> señaló que "Todos

---

<sup>50</sup> Paradójicamente, el Cuadro 3 muestra que la disciplina absoluta del PLC fue *Alta* porque 24 de 35 senadores liberales, o sea la mayoría, estaban en la sesión pero no registraron su voto.

<sup>51</sup> Entrevista realizada a la Senadora Cecilia López (PLC). Mayo 18 de 2009. Bogotá D.C.

<sup>52</sup> Entrevista realizada al Representante River Franklin Legro (PDA). Mayo 19 de 2009. Bogotá D.C.



mantuvimos coherencia en el TLC. La decisión se tomó al hacer un debate muy amplio, sobre la base de la plataforma económica del Partido, que no concibe que ese tratado pudiera haber servido para solucionar los problemas del país en materia de relaciones internacionales y de negocio”.

#### **5.1.4 Servicios Públicos**

En primer lugar, es importante comenzar el análisis sobre esta iniciativa legislativa que pretendía reformar la Ley 142 de 1994 -más conocida como la Ley de Servicios Públicos- recordando la imposibilidad de determinar cuantitativamente los niveles de disciplina relativa y absoluta porque la aprobación de este proyecto fue mediante votación Ordinaria o “pupitrazo”. Por esta razón, en este capítulo se analizarán únicamente las intervenciones de los congresistas, contenidas en la Tabla 8.

En este proyecto hubo consenso entre todas las colectividades, quienes ajustaron sus argumentos para defender el proyecto con los estatutos de su partido. En el caso del PCC, el Representante Marino Paz habló en nombre de la bancada conservadora mencionando la importancia de que el Estado establezca condiciones que permitan el desarrollo equitativo de la sociedad, para lo cual resulta clave reformar el régimen de servicios públicos. En efecto, la intervención de Paz podría denominarse como *altamente* coherente con los estatutos del PCC, donde también se menciona que el Estado debe crear unas condiciones de partida similares para la población.

En el caso del PU, el Senador Carlos Ferro habló en nombre de la colectividad, mencionando apartes de los estatutos del partido, donde es explícito el apoyo que están dispuestos a dar para que todos los colombianos tengan acceso a los servicios públicos. Por tanto, en este proyecto se puede hablar de coherencia programática *Alta* del Partido Social de Unidad Nacional.

A su vez, los congresistas del PLC y del PDA apoyaron el proyecto, y sus discursos estuvieron directamente relacionados con la plataforma programática de sus partidos, lo cual los ubica en un nivel de coherencia programático *Alto*.

Contrario a lo que se ha podido ver en las discusiones de otras iniciativas tanto del Ejecutivo como del Legislativo, los partidos de la coalición y la oposición coincidieron en apoyar el proyecto de reforma de los servicios públicos. Esto podría atribuirse a que el interés por modificar la Ley 142 de 1994 ha sido constante durante el cuatrienio 2006-2010.

No obstante, los autores del proyecto han sido únicamente de partidos de la coalición, lo cual convertiría este proyecto en una excepción a la creencia relacionada con que el hecho de pertenecer a la coalición gobiernista o de oposición incide en el momento de apoyar y votar un proyecto de ley o acto legislativo. Al entrevistar a algunos congresistas de diferentes colectividades, las respuestas estuvieron divididas entre los que confirman o niegan lo anterior:

“No incide para nada [ser de la coalición o de la oposición para aprobar o rechazar un proyecto]. Incide el contenido de los proyectos de ley y de los actos legislativos”. Representante Heriberto Sanabria. Partido Conservador Colombiano<sup>53</sup>.

“Claro [que incide ser de la coalición o de la oposición para aprobar o rechazar un proyecto]. Las consideraciones objetivas y académicas no son consideraciones absolutas desde el punto de vista de la decisión del parlamentario de votar un proyecto, a uno le toca asumir posiciones políticas que se contraponen con iniciativas bondadosas solo por el hecho del origen que tienen. De pronto un proyecto bueno se tiene que hundir dependiendo del origen, porque eso acaba con ti mismo, porque fortaleces a quien te gana y quien te gana defiende una posición política que tu consideras mala para la gente”. Representante a la Cámara del Partido Social de Unidad Nacional<sup>54</sup>.

“Claro que sí [incide ser de la coalición o de la oposición para aprobar o rechazar un proyecto] porque ahí sí hay disciplina de partido, para eso es la bancada, para que se vote en bloque, se vote disciplinadamente. (...) Si no se está en la coalición de gobierno es duro lograr la aprobación de un proyecto, (...) las iniciativas del legislativo que no vienen de la bancada del gobierno son muy difíciles”. Senadora Cecilia López. Partido Liberal Colombiano<sup>55</sup>.

“Aquí [en el Congreso] por encima de cualquier cosa se discute lo que el Gobierno quiere sacar adelante, y sus bancadas lo apoyan. Lo demás se deja para después y así sacan muchas leyes sin discusión, lo que no pasa con nuestros proyectos [los de la oposición]”. Representante River Franklin Legro. Polo Democrático Alternativo<sup>56</sup>.

Como se puede ver en los fragmentos de las entrevistas, la mayoría de congresistas coincidió en que en efecto el apoyo o rechazo a los proyectos de la coalición o de la oposición es un hecho

---

<sup>53</sup> Entrevista realizada al Representante Heriberto Sanabria. Abril 15 de 2009, Bogotá D.C.

<sup>54</sup> Entrevista realizada a Representante del PU que prefirió no ser mencionado. Abril 15 de 2009, Bogotá D.C.

<sup>55</sup> Entrevista realizada a la Senadora Cecilia López (PLC). Mayo 18 de 2009. Bogotá D.C.

<sup>56</sup> Entrevista realizada al Representante River Franklin Legro (PDA). Mayo 19 de 2009. Bogotá D.C.

recurrente en las discusiones legislativas, aunque esto no ocurrió con el proyecto de reforma a los servicios públicos.

### 5.1.5 Ley de Víctimas de la violencia

LEY DE VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA									
Disciplina relativa					Disciplina absoluta				
Partido	Primer debate- Comisión I Senado	CP	Tercer debate Comisión I Cámara	CP	Partido	Primer debate- Comisión I Senado	CP	Tercer debate Comisión I Cámara	CP
PCC	NA	NA	100%	Alta	PCC	NA	NA	100%	Alta
PU	NA	NA	100%	Alta	PU	NA	NA	85.7%	Alta
PLC	NA	NA	100%	Alta	PLC	NA	NA	75%	Alta
PDA	NA	NA	100%	Alta	PDA	NA	NA	100%	Alta

Cuadro 7

Como primera medida, es importante tener en cuenta que durante el primer debate en la Comisión Primera de Senado, a pesar de que solamente hubo intervenciones en nombre del PLC, se hizo explícito que los congresistas del PCC, del PU y del PDA participaron del acuerdo multipartidista para apoyar la aprobación de la Ley de Víctimas. A pesar de que este debate se aprobó a través del pupitrazo, podría considerarse –debido a la existencia del acuerdo- que la coherencia partidista de los partidos fue *Alta*.

Nuevamente el PCC presentó el nivel de coherencia programático *Alto*, tanto en las intervenciones de los congresistas, como en la disciplina relativa y absoluta. En el tercer debate, el 100% de los conservadores en la Comisión Primera de Cámara asistieron y votaron a favor de la reparación de las víctimas por parte del Estado, con fundamento en el principio de solidaridad sin que esto implicara el reconocimiento de su responsabilidad. Por su parte, el PU obtuvo un resultado levemente menor en la disciplina absoluta, porque a pesar de que los votos efectivos fueron con el mismo fin de los conservadores, en términos absolutos se registra que solamente votaron 6 de 7 representantes a la cámara por el PU. En cuanto a las intervenciones, el PU apoyó la ponencia positiva presentada por el PCC aunque rechazaron una propuesta del representante conservador Jorge H. Mantilla que pretendía estratificar a las víctimas de la violencia. Al igual que el conservatismo, el PU registró un nivel de coherencia programática *Alto*.

Por el contrario, el PLC a pesar de ser el autor del proyecto, decidió oponerse a él porque consideraron que la ponencia mayoritaria había sido transformada acogiendo los intereses del Gobierno, como se explica en el tercer capítulo. A pesar del cambio en su posición, los integrantes del PLC tomaron la decisión en bancada y continuaron actuando como tal. Por tanto, como se observa en el Cuadro 7, la coherencia programática del liberalismo es *Alta*.

El PDA también dio un giro en la posición que habían establecido inicialmente. Los argumentos fueron los mismos del liberalismo. Sin embargo, dentro del contexto en el que se dio el debate de la Ley de Víctimas y teniendo en cuenta el papel de partido de oposición que asumió el PDA, su coherencia programática no se vio afectada y continuó siendo *Alta*, pues sus congresistas demostraron disciplina después de tomada la decisión.

#### 5.1.6 Reforma Política

PROYECTO DE REFORMA POLÍTICA						
Disciplina relativa						
Partido	Primer debate- Comisión I Cámara	CP	Sexto debate Plenaria Cámara	CP	Séptimo debate Comisión I Senado	CP
PCC	83.3%	Alta	100%	Alta	100%	Alta
PU	100%	Alta	86.9%	Alta	100%	Alta
PLC	100%	Alta	94.4%	Alta	100%	Alta
PDA	100%	Alta	100%	Alta	100%	Alta
Disciplina absoluta						
Partido	Primer debate- Comisión I Cámara	CP	Sexto debate Plenaria Cámara	CP	Séptimo debate Comisión I Senado	CP
PCC	71.4%	Alta	86.2%	Alta	50%	Media
PU	42.85%	Media	66.6%	Media	55%	Media
PLC	62.5%	Media	48.6%	Media	75%	Alta
PDA	100%	Alta	75%	Alta	100%	Alta

Cuadro 8

Como se puede observar en el Cuadro 8, los partidos de la coalición y de la oposición obtuvieron muy buenos resultados en la disciplina relativa. No obstante, los porcentajes obtenidos por cada

partido en relación con la disciplina absoluta disminuyeron, trayendo como consecuencia el cambio de coherencia programática Alta a Media, en el caso de todos los partidos, con excepción del PDA.

El PCC dio un giro radical en la posición que había defendido en seis de los siete debates que alcanzó a tener el proyecto de reforma política. Es preciso atribuir este cambio a la petición del Gobierno, a quien no le convenía aprobar el proyecto de Reforma Política por las razones que se exponen en el capítulo tres. El cambio repentino de los conservadores se ve reflejado en la disciplina absoluta del Séptimo debate en la Comisión Primera de Senado donde predominó el ausentismo de los senadores del PCC en dicho recinto. Adicionalmente, respecto las intervenciones del PCC, puede hablarse niveles de coherencia programática *Altos*, aunque en ese sentido el PCC no logró mantenerse igual para el Séptimo debate, pues no hubo ninguna intervención de la bancada que permitiera argumentar el cambio de parecer frente a la reforma política. Los tres senadores que intervinieron expresaron su opinión personal y sin relación entre cada intervención.

Por su parte, la marcada diferencia entre los resultados de la disciplina relativa y de la disciplina absoluta resulta paradójica porque evidencia cierta falta de compromiso del partido uribista frente a un proyecto de autoría del Ejecutivo. Pese a que los votos efectivos permiten hablar de un nivel Alto de disciplina para los tres debates donde hubo votación nominal, en términos absolutos la categoría del PU desciende a nivel *Medio*, dado que los congresistas, aun estando en la sesión, no registraban su voto a favor ni en contra de la proposición que estuviera en consideración.

En el caso del PLC ocurrió una situación similar a la del PU, excepto que durante el último debate presentaron coherencia programática Alta, después de haber tomado la decisión en bancada de apoyar el proyecto de Reforma Política. Sin embargo, en cuanto al PDA, el otro partido de la oposición, cabe destacar que mantuvieron niveles *Altos* de disciplina, tanto en la votación como en las intervenciones de los congresistas.

## 6. CONCLUSIONES

El análisis del comportamiento de algunos de los partidos políticos colombianos, enmarcado en la reconstrucción de seis proyectos de ley y actos legislativos, muestra que en Colombia, en términos generales, las organizaciones partidistas alcanzan niveles *Altos* de coherencia programática. Precisamente, el resultado de dicho análisis ha evidenciado cuáles son factores que determinan la coherencia programática de los partidos políticos en el trabajo parlamentario en Colombia.

Como primera medida, es preciso señalar que la organización interna del partido, en este caso entendida como la frecuencia de las reuniones de bancadas y los temas allí discutidos, es un factor que incide en la existencia de coherencia programática de las organizaciones partidistas, de acuerdo a las entrevistas que se realizaron a congresistas de diferentes colectividades. De esta manera, se encontró que los partidos políticos que periódicamente realizan reuniones de bancada para discutir los temas de la agenda legislativa y fijar la posición del partido frente a ésta, obtuvieron porcentajes de coherencia programática *Altos*. Este resultado se vio reflejado no solo en las votaciones sino también en la relación entre las intervenciones de los congresistas y la plataforma programática de los partidos, como ocurrió en el caso del Partido Conservador, del Polo Democrático Alternativo y del Partido Liberal. Si bien el Partido Social de Unidad Nacional también se reúne frecuentemente, su coherencia programática se inclinó, en una mayor medida, hacia un nivel Medio. Esto podría atribuirse a que, según congresistas del PU, el objetivo principal de estas reuniones no es fijar la posición del partido en los proyectos sino tratar temas de representación en el Gobierno<sup>57</sup>, lo cual permite concluir que son los temas tratados los que influyen en la coherencia programática y no solamente el hecho de reunir a los integrantes de la bancada.

En segundo lugar, durante la investigación se pudo concluir que la coherencia programática de los partidos depende de aspectos ligados al escenario político del país y a las alianzas entre quienes apoyan o rechazan al Ejecutivo. Los partidos encuentran incentivos para actuar en bancada cuando buscan aprobar proyectos de iniciativa gubernamental en el caso de los partidos de la coalición de gobierno; o cuando el objetivo es rechazarlos, en el caso de la oposición. Así mismo, se pudo determinar que cuando los proyectos son presentados por el gobierno, en el 100% de los casos los partidos de la oposición votaron con el fin de archivar el proyecto, y los partidos de la coalición gubernamental para apoyarlo. Sin embargo, en los proyectos de iniciativa legislativa, no

se encontró ningún patrón que determinara el voto positivo o negativo de las diferentes bancadas.

En relación con lo anterior, es importante aclarar que dada la temporalidad de la investigación, los resultados corresponden al actual contexto colombiano caracterizado por un fuerte poder presidencialista, que se evidencia en la definida línea divisoria entre los partidos que conforman la coalición de gobierno y la oposición. Sin embargo, dadas las limitaciones y alcances de la metodología utilizada, es importante aclarar que los resultados obtenidos en esta investigación están dirigidos al contexto actual del país, lo cual no permite hacer generalizaciones a otros cuatrienios en el Congreso de la República.

En tercer lugar, en relación con la efectividad en la legislación sobre organizaciones partidistas como factor determinante de la coherencia programática de los partidos, se pudo concluir que la Ley de Bancadas ha sido clave para lograr la realización de aspectos clave como la organización interna del partido y el establecimiento de figuras como la objeción de conciencia, utilizada especialmente en los proyectos del eje conservadurismo- progresismo. Sin embargo, los contenidos de la Ley no alcanzan a convertirse en incentivos formales para que los integrantes de los partidos actúen coordinadamente. Esto se explica porque no hay claridad ni convicción sobre los premios y castigos de actuar en bancada y de manera coherente con los estatutos.

A su vez, el interés de los congresistas por reelegirse no parece ser un factor que incida en la variable principal de esta investigación, dado que partidos con un bajo porcentaje de miembros reelegidos en otros cuatrienios - como es el caso del PDA -, y de partidos con elevadas cifras de reelección - como el PCC -, presentan iguales niveles de coherencia programática. No obstante, incentivos informales como la negociación de representación del partido en el Gobierno, así como el establecimiento de cuotas burocráticas, son mencionados por congresistas de las cuatro colectividades analizadas, como factores determinantes para la coherencia programática.

El PCC y el PDA fueron los partidos que presentaron mayores niveles de coherencia programática, seguidos por el Partido Liberal, que en la mayoría de debates se clasificaron en nivel Alto. Por su parte, en el Partido Social de Unidad Nacional, predominaron niveles medios de coherencia programática.

Se pudo establecer también que los ejes de los proyectos –‘conservadurismo- progresismo’, ‘neoliberalismo-estatismo’ y ‘coalición- oposición’- influyeron, aunque en menor medida, en los niveles de coherencia programática que se obtuvieron en los debates de cada uno de los proyectos analizados. De esta manera, los proyectos pertenecientes a los ejes temáticos ‘conservadurismo- progresismo’ y ‘neoliberalismo- estatismo’, el nivel de coherencia de los partidos fue *Alto*, mientras en el eje ‘coalición- oposición’ se presentaron indistintamente niveles de coherencia programáticos altos y medios.

Con base en los resultados del presente estudio puede afirmarse que son principalmente dos los factores que determinan la coherencia programática de los partidos políticos en el trabajo parlamentario en Colombia: la organización interna del partido y **la coyuntura actual del país cuyas relaciones Ejecutivo- Legislativo son incidentales en la formación de ejes de coalición y oposición para desarrollar la agenda del Congreso.**

De esta manera, se ratificó la importancia que representa para los partidos políticos contar con una estructura interna que oriente el papel de las colectividades en el Congreso, ante los cuales la ciudadanía también pueda sentirse identificada. Así mismo, cobra fuerza la idea de que la coherencia programática es un hecho que va más allá del interés propio de los congresistas dado que los partidos ostentan la importante función de contribuir a la formación y sostenimiento del gobierno y la formulación de sus políticas. Sin embargo,

Estos hallazgos son paradójicos para la democracia colombiana, al tiempo que le plantean desafíos a la misma. La paradoja yace en que si bien resultan sorprendentes los altos niveles de coherencia programática que obtuvieron los partidos, los factores que llevaron a estos resultados no son suficientes para afirmar que Colombia está cerca de tener un sistema de partidos fuertes.

A pesar de que las intervenciones de los congresistas presentaron amplia relación con los postulados programáticos de los partidos, vale recordar que el factor coyuntural como fuerte componente de la existencia de coherencia programática podría convertirse en un incentivo perverso. Lo anterior en la medida en que la disciplina de los partidos y su agenda interna dependería en mayor medida de los intereses del Ejecutivo, y no de los temas estructurales mínimos presentes en la plataforma programática que deberían servir como precepto para que



cada organización trabajara en su búsqueda.

Por lo tanto, los partidos políticos tienen el desafío de seguir construyendo su propia agenda para permitir un mejor reconocimiento y aumento de confianza por parte de los ciudadanos y ciudadanas, mejorar la eficiencia y calidad de los debates del Congreso y, sobretodo, demostrar a las demás ramas del poder público el compromiso y organización con la cual se está trabajando.

## BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA, Manuel (2003) *Partidos Políticos de América Latina. Países andinos*. México: Fondo de Cultura Económico.

ALCÁNTARA, Manuel (2004) *Instituciones o máquinas ideológicas?: Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericano*. Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas y Sociales.

AMES, Barry (2002) Party discipline in the chamber of deputies. En Scott Morgenstern (Ed.) *Legislative Politics in America Latina*. New York: Cambridge University Press.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO- BID (2006) *La Política de las Políticas Públicas*. México: Editorial Planeta

BOTERO, Felipe (2006) *Reforma Política, personalismo y sistemas de partidos. ¿Partidos fuertes o coaliciones electorales?*. En Gary Hoskyn (Eds.) *La Reforma Política de 2003: La salvación de los partidos políticos colombianos?*. Bogotá: Uniandes

BOWLER, S. (2002) "Parties in legislatures: Two competing explanations", en Russell J. Dalton & Martin Wattenberg (Eds.) *Parties without Partisans*. Oxford University Press.

CONGRESO VISIBLE, Sistema de Información. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes. <<http://cvisible.uniandes.edu.co>>

CÓRDOBA PIEDAD (2007) Comunicado de prensa. Recuperado del sitio Web: <http://www.piedadcordoba.net>

EL NUEVO SIGLO (2007) "Reforma Política: Proyectos divididos por muerte política a ex paras". Artículo publicado el 14 de noviembre de 2007.

EL TIEMPO (2008) "Coalición se impone en Ley de Víctimas". Artículo publicado el 12 de noviembre de 2008.

El Tiempo (2007) "Proponen que familiares de 'parapolíticos' no puedan aspirar al Congreso". Artículo publicado el 13 de abril de 2007.

Entrevista realizada a la Senadora Cecilia López (PLC). Mayo 18 de 2009. Bogotá D.C.

Entrevista realizada al Representante Heriberto Sanabria. Abril 15 de 2009, Bogotá D.C.

Entrevista realizada a Representante del PU que prefirió no ser mencionado. Abril 15 de 2009, Bogotá D.C

Entrevista realizada a la Senadora Gina Parody (PU). Abril 17 de 2009. Bogotá D.C.

Entrevista realizada al Representante River Franklin Legro (PDA). Mayo 19 de 2009. Bogotá D.C.

FREIDENBERG, Flavia (2009) *Las reformas pendiente: Los retos de los partidos políticos frente a la Gobernabilidad Democrática en América Latina*. The Selected Works of Flavia Freidenberg. Recuperado el 21 de Julio del sitio Web <http://www.fortalecimientodemocratico.org>

HOLGUIN, Jimena (2006) *La Reforma de 2003: La tensión entre abrir y cerrar el sistema político colombiano*. En Gary Hoskyn (Eds.) *La Reforma Política de 2003: La salvación de los partidos políticos colombianos?*. Bogotá: Uniandes

JONES, Mark (2002) Explaining the high level of party discipline in Argentine Congress. En Scott Morgenstern (Ed.) *Legislative Politics in America Latina*. New York: Cambridge University Press.

LONDOÑO, Juan Fernando (2008) *Bancadas e Institucionalización partidaria*. En Elisabeth Ungar et. al (Eds.) *Las bancadas en el Congreso: Ley y praxis*. Bogotá: Uniandes

MAINWARING, Scott & Mariano TORCAL (2005) La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora, en América Latina Hoy, diciembre, Vol. 41, Salamanca: Universidad de Salamanca

MAINWARING, Scott & Timothy SCULLY (1995) *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. California: Stanford University Press

MAINWARING, Scott (1998), *Rethinking Party Systems Theory in the Third Wave of Democratization: The importance of party system institutionalization*, Working Paper # 260, Kellogg Institute

MARENGUI, Patricia & Mercedes GARCÍA (2005) El rompecabezas de la representación: Qué intereses defienden y cómo se comportan los legisladores latinoamericanos. En Manuel Alcántara (Ed.) *Políticos y Política en América Latina*. Madrid, Siglo XXI Editores.

MURILLO, Gabriel; TORIBIO, Miguel (2002). Democracia, partidos políticos y sociedad civil. En: *Líneas de confianza entre partidos políticos, sociedad civil y medios de comunicación*. Foro Interamericano sobre partidos políticos. Vancouver.

PARODY, Gina (2006) Seremos disidentes pero no nos vamos de "La U". Rueda de prensa llevada a cabo el 25 de noviembre de 2006. Recuperado del sitio Web: <http://www.ginaparody.com>

PARTIDO CONSERVADOR (2005) Manual del Conservador. Recuperado el 11 de mayo de 2008 del sitio Web: <http://www.partidoconservador.org>

PARTIDO LIBERAL (2005) *Plataforma Política del Partido Liberal Colombiano*. Medellín.

PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO (2007). *Estatutos del partido*. Recuperado el 13 de marzo, del sitio Web: <http://www.polodemocratico.net>

PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL (2006) Estatutos del partido. Recuperado del sitio Web: <http://www.partidodelau.com>

PELA (1994- 2005) Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas, Área de Ciencia Política-

Universidad de Salamanca, España.

Registraduría Nacional del Estado Civil. Elecciones Congreso 2006.  
<http://www.registraduria.gov.co>

ROSE, Richard (2002) "Parties in Legislatures: Two Competing Explanations", en Russell J. Dalton & Martin Wattenberg (Eds.) *Parties without Partisans*. Oxford University Press.

RUIZ, Leticia M. (2005) La organización de los partidos latinoamericanos: Niveles de vida partidista y La coherencia programática en los partidos políticos. En Manuel Alcántara (Ed.) *Políticos y Política en América Latina*, Madrid: Siglo XXI Editores

RUIZ, Leticia M. (2007) *La coherencia partidista en América Latina: Parlamentarios y partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

SARTORI, Giovanni (1992) *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid, Alianza Editorial

Secretaría General del Senado, Gaceta del Congreso.  
<http://www.secretariasenado.gov.co/gacetadelcongreso.htm>

UNGAR, Elisabeth et. al (2006) *El Congreso en la encrucijada*. En Francisco Gutiérrez (Ed.) *La encrucijada: Colombia en el Siglo XXI*. Bogotá: Uniandes, Grupo Norma

UNGAR, Elisabeth et. al (2008) *Las bancadas en el Congreso: Ley y praxis*. Bogotá: Uniandes

VÉLEZ, Cristina et. al (2006) *Y se hizo la Reforma: Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la Reforma de 2003*. En Gary Hoskyn (Eds.) *La Reforma Política de 2003: La salvación de los partidos políticos colombianos?*. Bogotá: Uniandes

ZOVATTO D., ALLAMAND A. & MARK PAYNE (2006) *La Política Importa: Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.