

**EFFECTOS DE LA REFORMA POLÍTICA DEL 2003 EN LA REORGANIZACIÓN
DEL PARTIDO LIBERAL 2002-2010**

SEBASTIÁN MORENO SANTACRUZ

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2015**

“Efectos de la Reforma Política de 2003 en la reorganización del Partido Liberal 2002-
2010”

Caso de estudio

Presentado como requisito para optar por el título de
Politólogo

En la facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Sebastián Moreno Santacruz

Dirigido por:

Yann Basset

Semestre II, 2015

*A los acompañantes de las noches eternas de mi vida
Juan Esteban, Canela, Cristóbal, Roberto.*

AGRADECIMIENTOS

Existen espacios en la vida que no pueden ser expuestos o reemplazados con cuerpos de tinta sobre las hojas. Para tratar de aliviar esa brecha imposible en el silencio de los vivos, dejo testimonio de mis más profundos méritos y sentimientos a mi familia, y en ella a mi Mamá como el gran soporte de mi vida. A mi hermano, mis tíos -a mi tío Ricardo- y primos por el incondicional apoyo y comprensión durante el lento transcurrir de mis estudios.

De igual manera, que este trabajo sea posible se debe en gran medida a mi director Yann Basset, a quien debo agradecer el acompañamiento, la instrucción y la enorme paciencia durante todo el proyecto.

Finalmente, a mis amigos y a mi novia debo la motivación y el ejemplo para llevar este trabajo hasta el final.

RESUMEN

Este trabajo busca analizar los efectos e implicaciones que tuvo la reforma política de 2003 sobre el Partido Liberal Colombiano (PLC), y cómo los cambios institucionales configuraron un marco para la reorganización de la colectividad liberal hasta 2010. En la primera parte del trabajo se expone el desarrollo del sistema de partidos en Colombia y la estructura de incentivos existente en el marco institucional antes y después de la reforma. Para dar cuenta de los cambios en el PLC, se hace una revisión de los principales debates que se dieron dentro de la bancada liberal en el Congreso con respecto a la reforma y sus posteriores modificaciones. Finalmente, se presenta la relación del alcance de la reforma sobre el PLC que a la luz de la teoría neo-institucionalista, explica el comportamiento del Partido como organización, así como la de sus miembros.

Palabras clave:

Partido Liberal Colombiano, reforma política de 2003, marco institucional, estructura de incentivos, sistema de partidos.

ABSTRACT

This paper analyzes the effects and implications of the 2003 political reform and its impact over the Partido Liberal Colombiano (PLC), exploring how the institutional changes configured a frame for the reorganization of the liberal collectivity until 2010. The first part of the paper exposes the development of the party system in Colombia and the incentive base structure in the institutional framework before and after the reform. To account for changes in the PLC, a review is made for the main debates given within the liberal party in Congress regarding the reform and subsequent modifications. Finally, this paper shows the impact of the reform over the behavior of the PLC as an organized party and its individual members, supported under the concepts of the neo-institutional theory.

Key words:

Partido Liberal Colombiano, 2003 political reform, institutional framework, incentive structure, party system.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. LA FRAGMENTACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COLOMBIA: UN RECORRIDO HACIA LA REFORMA DE 2003	14
1.1. Definición de conceptos y cambio en el sistema de partidos	14
1.2. El quebranto de los partidos	17
1.3. Un viraje en el sistema electoral	22
1.4. Reformas posteriores y cambio en la estructura de incentivos	28
2. OFICIALISTAS Y DISIDENTES LIBERALES EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA BANCADA PARLAMENTARIA	33
2.1. Candidaturas liberales	33
2.2. Discusiones liberales en contravía	38
2.3. Reorganización liberal como bancada en el Congreso	41
2.4. Adaptación de los estatutos del Partido	44
3. APROXIMACIÓN NEO-INSTITUCIONALISTA A LOS EFECTOS DE LA REFORMA EN EL PLC	47
3.1. Desde adentro del Partido	47
3.2. Desde afuera del Partido	49
4. CONCLUSIONES	52
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Cuadro: Composición del Congreso 1982-1986.
- Anexo 2. Cuadro: Partidos y movimientos liberales periodo 1988 - 2000
- Anexo 3. Cuadro: Resultados de las elecciones para Senado de 2006 mostrando el umbral electoral en línea punteada
- Anexo 4. Cuadro: Antecedentes del Acto Legislativo No. 01 de 2003

LISTA DE SIGLAS

C91	Constitución de 1991
CEPD	Código de Ética y Procedimiento Disciplinario
DNL	Dirección Nacional Liberal
EPLC	Estatutos del Partido Liberal
FN	Frente Nacional
PLC	Partido Liberal Colombiano

Es quizá útil que haya dos partidos en una república, porque el uno vigila al otro y los hombres tienen necesidades vigilantes. No es quizá tan vergonzoso como se cree que una república tenga necesidad de mediadores: es cierto que eso prueba que hay obstinación por las dos partes; pero prueba también que hay por una y por otra parte mucho ingenio, muchas luces, una gran sagacidad para interpretar las leyes en sentidos diferentes; y es entonces cuando hacen falta árbitros que aclaren las leyes contestadas, que las cambien si es necesario y que prevengan los nuevos cambios en la medida de lo posible. Se ha dicho mil veces que la autoridad quiere siempre crecer y el pueblo siempre quejarse; que no se debe ceder a todas sus representaciones ni rechazarlas todas; que es necesario un freno tanto para la autoridad como para la libertad; que se debe mantener la balanza igualada. Pero ¿dónde está el punto de apoyo? ¿Quién lo fijará? Tal sería la obra maestra de la razón y la imparcialidad.

Voltaire

Ante la negativa del rey a aceptar su enfermedad, se tuvo el cuidado de preparar para él ediciones especiales de periódicos, donde lejos de hablar de su agonía, se hablaba solo de su restablecimiento, de manera que solo él pudiera ignorar que iba a morir.

Baudelaire

INTRODUCCIÓN

La reforma política de 2003 comprendió una serie de cambios introducidos al sistema electoral colombiano a través del acto legislativo 01 de 2003, el cual tuvo un impacto directo en el sistema de partidos. Con respecto a esto último, la intención de la reforma fue fortalecer los partidos políticos al forzar a las diversas agrupaciones partidistas a integrarse en partidos y movimientos con mayores niveles de captación de sufragios en el país. Esta propuesta favoreció a los partidos políticos más grandes en detrimento de aquellas agrupaciones que lograban escasas curules en las corporaciones públicas del país.

El ejercicio parlamentario pretendió solucionar los principales problemas que atendía la representación política en Colombia. La falta de regulación de los partidos y movimientos al momento de otorgar avales a los candidatos, sumado a la posibilidad de presentar un número ilimitado de listas para competir por las curules, incentivó la fragmentación partidista. Esta situación, tal y como lo muestra Gutiérrez (2007), se remarca como consecuencia de la época de la Violencia y la Constitución del 91 no hizo mucho por mejorar esta situación. Es así que la reforma política provocó discusiones desde el ejecutivo y dentro del Congreso mismo, hasta el punto de tomar notoriedad en la prensa y convertirse en bandera de futuras campañas políticas presidenciales.

Este proceso de integración de partidos y movimientos políticos, conllevó en muchos casos, a reorganizaciones al interior de las mismas colectividades políticas. En este sentido, con la Constitución de 1991 buscó revindicar posiciones políticas distintas a las tradicionales al permitir el ingreso de nuevos partidos y movimientos significativos de ciudadanos, a través de la institucionalización de mecanismos que permitían el fácil acceso de nuevos actores al juego político; la reforma política consiguió no solo la disminución significativa de partidos y movimientos con personería jurídica, transitando de 64 partidos en 2003 a 16 en 2006, sino que catalizó en mayor o menor medida la reconfiguración interna de algunos de estos partidos.

Los principales cambios introducidos al sistema de partidos por la reforma política se resumen en tres mecanismos que introdujo la norma, siendo estos la cifra repartidora o el método D'Hont, el umbral de votos y la lista única. El método D'Hont procura fortalecer

los partidos grandes al cerrar el margen de curules a proveer una vez se convierten los votos en escaños. El umbral de votos se configuró como una barrera electoral legal que implica que un partido político logra personería jurídica, solo si supera el 2% de los votos válidos obtenidos a nivel nacional en el caso del Senado y en Cámara de Representantes al lograr el 50% del cociente electoral simple de la circunscripción¹. La lista única es entendida como la presentación de los candidatos a ser elegidos por parte de un partido político en una sola lista dentro del tarjetón electoral, con un máximo de candidatos limitado al número de curules a asignar.

En este sentido, este trabajo de grado toma como caso de estudio al Partido Liberal Colombiano y busca explicar cómo la reforma política de 2003 afectó la reorganización de dicho partido, durante el periodo comprendido entre el 2002 y el 2010.

A partir de lo anterior, se propone de manera particular examinar la reforma política, así como los principales cambios en el sistema electoral; Describir la composición y estructura organizacional del Partido Liberal con el propósito de identificar los cambios orgánicos dentro del partido y la relación que tenía con las facciones o “disidencias” liberales. Por último, se explica cómo los cambios realizados por la reforma política afectaron el desarrollo de la actividad política del Partido en el periodo establecido, esto, a la luz de la teoría neo-institucional en tanto la reforma se entiende como las reglas de juego con las cuales se desenvuelven los partidos políticos en el marco del sistema electoral, así como en el sistema de partidos colombiano.

Los planteamientos anteriormente establecidos cobran relevancia una vez se ha identificado que los trabajos de investigación sobre la reforma de 2003 se han desarrollado como diagnósticos “macro”, enfocándose en los resultados de la disminución de partidos políticos en Colombia, así como el impacto electoral una vez se implementan los cambios constitucionales. Entre estos trabajos cabe resaltar la compilación de ensayos académicos realizados por Diana Hoyos (2007) en “Entre la persistencia y el cambio: reconfiguración del escenario partidista y electoral de Colombia” o el trabajo investigativo de Felipe Botero (2006). En este sentido, es manifiesta una necesidad de investigaciones “micro”, en las

¹ El umbral electoral fue aumentado a 3% de los votos válidamente emitidos, a través del acto legislativo 01 de 2009.

cuales el centro de atención sea un partido político que pueda dar cuenta de la profundidad y alcance de la reforma política. De esta manera, la teoría neo-institucional brinda a este trabajo un enfoque que permite entender las relaciones al interior de las organizaciones como el resultado de un comportamiento humano complejo que, como lo sostienen Crozier y Friedberg (1980), no se encuentra del todo sujeto a los marcos o reglas que en principio rigen dichas instituciones. En lo concerniente a esta investigación, la brecha entre la reforma política y la posterior reorganización del Partido Liberal, se muestra como una constante negociación que da cuenta de la postura oficial del Partido frente a la reforma, así como del margen de autonomía que existe entre los miembros oficiales y las diferentes facciones liberales.

La hipótesis de este trabajo consiste en que la reorganización del Partido Liberal Colombiano se presenta como consecuencia de la implementación de la reforma política de 2003, en tanto los cambios en la forma de candidatura y la forma de conversión de votos en escaños, forzó al partido a realizar una reorientación de sus intereses políticos. Esto se observa de manera más clara en el cambio de la forma de candidatura que propone la reforma. El hecho de que se delimite una lista única por partido en las elecciones legislativas implicó mayor dependencia por parte de los candidatos hacia el partido, buscando eliminar el personalismo que atomizó al partido hasta su implementación en 2006. De igual manera, el método de conversión de votos en escaños reconfiguró el panorama político en el Congreso. Desde la implementación de la reforma, se observa una disminución en la cantidad de curules obtenidas por el partido para el Senado. De tal suerte que tras la implementación en 2005 de la ley de bancadas, el Partido Liberal se reagrupa y actúa de manera conjunta en torno a los proyectos legislativos. No obstante, y a pesar de que el Partido Liberal se mostró como una de las colectividades más interesadas en lograr la reforma, se puede considerar a este partido como uno de los perdedores más significativos tras los cambios implementados. El Partido Liberal no solo perdió curules del Senado en las elecciones de 2006 y 2010 con respecto a años anteriores, sino que la intención de integrar a su colectividad llevó a sus miembros a migrar a otros partidos o movimientos políticos. De aquí se desprende que la Dirección Nacional Liberal tuviera un papel importante al conducir al partido a través de estos cambios, que transitó de una

posición incierta en el primer gobierno de Álvaro Uribe, a una oposición declarada en el cuatrienio 2006-2010.

En consecuencia, este trabajo se divide en tres capítulos, cada uno concerniente a los propósitos anteriormente mencionados. En el primer capítulo se define el marco conceptual a trabajar, para luego abarcar la reforma política con el fin de entender la situación de los partidos políticos y la representación política en Colombia. En este capítulo se hace necesario explicar qué cambios se dieron en la estructura de incentivos que creó la reforma de 2003 y las posteriores modificaciones de esta. Una vez revisadas las razones que hicieron posible los cambios mencionados, el segundo capítulo pondrá al Partido Liberal en el centro de atención, toda vez que se identifica la postura del partido y sus miembros frente a la reforma política, así como los cambios que se realizaron en la estructura orgánica del mismo.

Finalmente el tercer capítulo presenta a manera de conclusión la relación entre la primera y segunda parte del trabajo, desde una aproximación teórica que permite concretar algunos aspectos de la reforma y la posterior reorganización del Partido Liberal Colombiano (PLC) desde su normatividad interna, así como su comportamiento estratégico, que se entiende como un elemento de carácter informal.

1. LA FRAGMENTACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COLOMBIA: UN RECORRIDO HACIA LA REFORMA DE 2003

1.1. Definición de conceptos y cambio en el sistema de partidos

El neo-institucionalismo se nutre en principio de diversos enfoques que buscan resaltar la importancia de las instituciones a través de estudios de carácter contextual, utilitarista, instrumentalista entre otros. (Losada y Casas 2008, pág. 178) De esta manera el neo-institucionalismo aboga por los análisis que “contemplan restricciones a la acción humana individual” (Losada y Casas 2008, pág. 179), en el sentido en que las instituciones ejercen un influjo directo y continuo sobre los actores en los que recaen un compendio de normas. De igual manera, la acción colectiva se convierte en un factor influyente en el comportamiento individual de los actores comprometidos en los fenómenos políticos.

Si bien las instituciones se crean en la intención de reducir los márgenes de incertidumbre en las actividades que contemplan costos de transacción y procedimientos de cooperación y coordinación, pueden existir incentivos para no cumplir con las reglas pactadas, que de manera formal o informal, generan cambios “al interior de las organizaciones, los cuales a su vez inducen cambios en sus respectivas instituciones” (Losada y Casas 2008, pág. 187). En otras palabras, el neo-institucionalismo establece puentes de análisis entre los actores envueltos en fenómenos políticos y las instituciones que enmarcan estos hechos, revitalizando la concepción de institución o norma de juego, dado que éstas contienen límites -ya sean de carácter legal, histórico o de procedimiento- que habilitan canales de influencia con aquellos actores a los que pretenden delimitar su comportamiento.

En este sentido, la interpretación de las instituciones que realizan Crozier y Friedberg sobre los individuos y las organizaciones revela algunos aspectos intrínsecos a la toma de decisiones en relación con las instituciones que delimitan a los actores involucrados. Un partido político como organización compleja y jerárquica, constriñe en mayor o menor medida a sus miembros a través de su normatividad interna. Se entiende que los individuos -así como las organizaciones mismas- no se limitan a modelos simples

que visualizan obediencia y conformismo, en tanto las conductas que los actores adoptan, se presentan como resultado y parte de una constante negociación. De aquí que una organización no pueda entenderse como un conjunto completamente transparente, en tanto se ve envuelta en el campo de las relaciones de poder, con las que se genera, además, influencia mutua entre sus miembros a través de las negociaciones y el cálculo que éstos realizan de manera individual. En este tipo de esquemas se encuentran espacios para las relaciones conflictivas. Los actores pueden encontrar los medios y recursos para acaparar mayor influencia, así se genere una distribución inequitativa del poder, y a pesar de esto, el neo-institucionalismo recalca que este tipo de relaciones “caóticas” se desarrollan dentro de un esquema lógico e integrado en cada organización. (Crozier y Friedberg 1980, págs. 18-19)

En cuanto corresponde a los partidos políticos, su relación con las instituciones en los regímenes democráticos registra los mismos niveles de complejidad, en tanto existen diversos factores que alteran y caracterizan la relación entre una colectividad política y las normas de juego². Varios autores resaltan el hecho que los partidos políticos generan su propio marco institucional a través de los estatutos que pretenden regirlos, pero que en muchas ocasiones, tales estatutos “[...] van por un lado y su vida interna por el otro” (Gutiérrez 2007, pág. 446). De Andrea muestra cómo los estatutos no son del todo regulados por el derecho electoral, sino que nacen en el seno de los propios partidos, otorgándose una estructura orgánica, delimitando la forma en cómo se afilian los miembros al partido, declarando plataformas ideológicas entre otras características de la vida partidaria. (2002, pág. 100) Por su parte Martínez señala que los partidos pueden desprenderse de los procedimientos democráticos que le aplican las instituciones -por ejemplo leyes estatutarias-, generando una suerte de oligarquización dentro del partido mismo, en el cual la minoría que conforma la cúpula de la agrupación se encuentra en una posición privilegiada con respecto a los exámenes y controles que se aplican al resto de los afiliados o militantes de base, puesto que la élite del partido suele estar conformada por las

² Algunos factores son externos al juego político y a las instituciones. La violencia y el conflicto armado en Colombia, así como la falta de atención de las necesidades básicas de los habitantes son algunos factores en lo que corresponde, por ejemplo, a los resultados electorales de un partido o movimiento político. Para profundizar en el tema revisar: Ceballos, M. (2006). También Botero, f., Hoskin, G., Pachón, M. (2010).

mismas personas que aprueban el régimen jurídico de partidos, así como los estatutos de las mismas colectividades políticas. (2006, pág. 128)

Como se ha dicho, las relaciones de poder analizadas a la luz del neo-institucionalismo se configuran de manera recíproca, aunque desigual, dada una intermediación de oferta y negociación. Pero para adentrarse más esta faceta de la vida interna de los partidos, es necesario revisar cuáles incentivos se prestan para que se genere estructuras de poder al interior de estas organizaciones. Por una parte se pueden delimitar relaciones de carácter vertical -entre los líderes y los seguidores- y por otro lado, relaciones de carácter horizontal -entre los líderes de una colectividad-.

En cuanto corresponde a las relaciones de carácter vertical, los líderes ofrecen incentivos a sus seguidores a cambio de participación que permita hacer funcionar la organización y que sirva como un mandato en blanco, con el cual los líderes puedan mantener el orden organizativo del partido en condiciones políticas cambiantes. (Panebianco 2009a, pág. 66) Dichos incentivos se podrían diferenciar entre colectivos o de identidad partidaria, así como selectivos o materiales y de estatus. (Panebianco 2009a, pág. 68) Estas relaciones recíprocas pero desiguales -debido a que los líderes ganan más de lo obtienen los seguidores- sedimentan, por así decirlo, las estructuras de poder dentro de un partido. En lo que compete a las relaciones horizontales, es la correspondencia que se produce entre actores que requieren incentivos más especializados o difícilmente sustituibles, a medida en que se van aumentando las diferenciaciones internas, es decir, el nivel de jerarquía o estatus que se requiere para hacer funcionar una organización. (Panebianco 2009a, pág. 74)

Estas relaciones de poder, en teoría, se concentrarían como el núcleo del partido, pero son las constricciones institucionales y los escenarios los que constituyen en mayor medida la estructura organizativa de una colectividad política. Por una parte, las instituciones que rigen o delimitan los partidos, tienden a moldear la organización de los mismos, en tanto la “[...] fisonomía institucional debería en principio incidir sobre el mapa del poder organizativo, favoreciendo el mayor peso en el partido de determinados niveles orgánicos a costa de otros [...]” (Panebianco 2009b, pág. 391). Los escenarios por su parte, son aquellos espacios en donde se desarrollan las relaciones al interior del partido así como con

otras organizaciones, teniendo principal relevancia los escenarios parlamentarios y electorales, en los que existe competencia y negociación por determinados recursos en una relación interdependiente. (Panebianco 2009b, págs. 394-395)

Con la implementación de la reforma política de 2003 y sus posteriores modificaciones, el escenario en el cual se movían los partidos y políticos cambió incluso en detrimento de los intereses de estos últimos. De acuerdo a lo anterior sea hace pertinente preguntarse hasta qué punto la reforma y sus complementos generaron un cambio en el sistema político de Colombia. Sartori entiende el cambio de un sistema como continuo o discontinuo, siendo el continuo “una evolución interior, una transformación endógena y una transición espontánea” (1997, pág. 320), mientras que un cambio discontinuo representaría la desaparición o derrumbamiento del sistema en cuestión. (1997, pág. 321) Al respecto, este autor considera que un cambio constitucional no representa una ruptura del sistema de partidos si las comunidades políticas mantienen sus estructuras políticas estables, y en efecto la organización interna de los partidos no ve afectada sus estructuras de autoridad más allá del alcance de los propios mecanismos internos de cambios. (Sartori 1997, pág. 320)

La reforma política de 2003 podría verse entonces como una transición continua, ya que representa un “autocambio” producido desde las reglas de juego inherentes al sistema mismo como “resultado de los mecanismos constituyentes internos de cada estructura política” (Sartori 1997, pág. 321).

Pero para llegar al punto de la reforma política de 2003 y las implicaciones que ésta tuvo para el sistema de partidos así como para el PLC, es necesario recalcar los antecedentes que desembocaron en la necesidad de aplicar reformas a la estructura institucional que regía en el país.

1.2. El quebranto de los partidos

La representación política en Colombia se ha conjugado con el desarrollo propio de los partidos políticos, convirtiendo a estos últimos en uno de los temas de mayor interés para la Ciencia Política en el país. En este sentido, este trabajo parte del acuerdo político entre

conservadores y liberales conocido como el Frente Nacional (FN), y que perduró entre 1958 y 1974, en el cual se institucionalizó el bipartidismo en Colombia como respuesta a los graves desórdenes y violencia que se extendieron en casi todo el territorio de la Nación. Tras la disolución de este pacto político se allana el camino para opciones políticas alternas a las fuerzas tradicionales. Sin embargo, las deficiencias institucionales establecidas en el FN se vieron reflejadas en el sistema de partidos y en las organizaciones internas de las agrupaciones políticas, en especial en el conservadurismo y liberalismo. Así, podemos observar que

El abismo entre lo proclamado y lo practicado no solo era producto del cinismo o la incuria –aunque hubo por supuesto de uno y de otra–, sino resultado de las dinámicas políticas, los objetivos y los diseños institucionales del FN, que confluyeron en ofrecer a los operadores en el terreno un amplio margen de maniobra para actuar independientemente del centro político. (Gutiérrez 2007, pág. 124)

Estos márgenes de maniobra deterioraron los canales de comunicación al interior de los partidos. Como resultado se presentó una “[...] ruptura en las comunicaciones organizacionales y fenómenos de acenso social acelerado” (Gutiérrez 2007, pág. 124) que se hizo visible en los partidos tradicionales, donde se abrió el camino para el surgimiento de los operadores locales o caciques políticos.

Estas tensiones con la deferencia de los llamados jefes de las casas (Gutiérrez 2007, pág. 124) al interior de los partidos, determinaron en gran medida los síntomas que padecerán en adelante los partidos y movimientos políticos en el país; aquellas rupturas internas, los altos grados de polarización de las facciones asociadas a prácticas clientelistas, terminaron por decidir las voluntades políticas cada cuatrienio, en tanto el calendario electoral modificaba los rumbos de las agrupaciones políticas. En lo concerniente al PLC, como lo veremos más adelante, las mencionadas inconsistencias se verán marcadas en el caudal electoral que logran los candidatos y en la capacidad electoral del partido, representadas por los diferentes directorios nacionales y regionales.

Entre tanto, este capítulo se enfocará en contextualizar la situación de los partidos políticos hasta la reforma política de 2003, para luego articular la estructura de incentivos

que ésta ofreció a los partidos y movimientos. Por último, se ahondará en las reformas y cambios que se dieron en dicha estructura en los años posteriores a la reforma del 2003.

Con la intención de concentrar las mayorías en el Congreso y guardarse para sí las elecciones presidenciales, los partidos políticos se encaminaron en el despropósito de desarticular los núcleos ideológicos que reivindicaban sus objetivos políticos y sociales. En otras palabras, la segmentación de los partidos, entendida como la división interna de los representantes de las colectividades (Sartori 1997, pág. 159), trajo como consecuencia la multiplicación de colectividades menores en un archipiélago político que no representa un pluripartidismo en esencia. Con relación a lo anterior, la elevada segmentación de los partidos atomiza el sistema, que en palabras de Sartori se entiende por una pauta meramente numérica con la que se dejan de apreciar las diferencias apreciables entre partidos. (1997, pág. 158)

Lo cierto es que las tensiones al interior de los partidos tradicionales no fueron completamente visibles hasta la década de 1990. Esto se puede apreciar en los triunfos liberales desde 1982 hasta 1990, a pesar de la aparición del movimiento de Luis Carlos Galán, llamado Nuevo Liberalismo, que puso de manifiesto las discrepancias intestinas del liberalismo colombiano. Resulta en todo caso paradójico que incluso la disidencia liberal, en su intento por ofrecer en el electorado una postura que lo mantuviera al margen del oficialismo, contribuyó a concretar el poder de voto liberal en el Congreso, colocándolo en una condición de ventaja sobre los demás partidos, que en teoría le permitiría cambiar el marco institucional en su propio beneficio. (Gutiérrez 2007, pág. 211) (Ver anexo 1) Estas mayorías liberales supusieron una estructuración del sistema de partidos con el cual un “[...] partido gobierna solo, sin estar sujeto a la alternación, siempre que continúe obteniendo, electoralmente, una mayoría absoluta” (Sartori 1997, pág. 161). Es decir que el poder liberal dependía de su capacidad de captación de votos en los escrutinios nacionales, y los demás partidos gravitaban al alrededor dentro del sistema.

No obstante, con la aprobación de la Constitución de 1991 (C91), las reglas de juego cambiaron el rostro de los partidos políticos en tanto la hiper-fragmentación de estos últimos, terminó de configurar el escenario que la reforma política de 2003 pretendió rectificar. El nuevo marco instaurado por la C91 abrió espacio para que nuevas fuerzas

políticas pudiesen competir por los cargos de elección pública, al estructurar una serie de incentivos que facilitaban la creación y obtención de la personería jurídica necesaria para competir en los comicios nacionales y locales.

Las facilidades para la asignación de curules en las corporaciones públicas establecidas en la C91 corresponden principalmente al método empleado para tal fin, el cuociente electoral, así como la forma de lista. En primer lugar, en el texto original del artículo 263 de la Carta del 91, se define el cuociente electoral como el procedimiento que resulta de dividir el total de votos válidos por el de puestos a proveer, en tanto los puestos se asignarán dependiendo de la cantidad de veces que el resultado de la división quepa en el número de votos válidos de cada partido; en el caso que quedaran puestos a proveer, estos se adjudicarán al de mayor residuo en orden descendente.

En segundo lugar, la forma de la lista era de carácter cerrada y bloqueada, como muy bien lo indica Nohlen, obliga al elector a votar en bloque por un solo partido, lo que supondría dependencia por parte del candidato con respecto a su partido. (2004, págs. 65-66) A pesar de esto, la legislación colombiana no restringía el número de listas posibles por un partido o movimiento político, conllevando a que se presentaran varias listas que eran encabezadas por aquellos candidatos que poseían de manera individual un caudal electoral asegurado. El principal efecto de estas normas hicieron “[...] que el sistema electoral colombiano contuviera fuertes incentivos para el cultivo de votos personales” (Gómez y Rodríguez 2007, pág. 51), difuminando todavía más los rostros de los partidos políticos, en especial de los tradicionales, de tal modo que sobresalieron los individualismos sobre las colectividades.

En relación con lo anterior, las consecuencias de estos ajustes institucionales no fueron mínimas. De acuerdo con Nohlen, el cuociente electoral es la cifra que decide el número de escaños a asignar en las corporaciones públicas y que espera evidenciar “con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y los grupos políticos en la población” (2004, pág. 100). En el caso colombiano, estos sistemas derivaron en competencias intrapartidistas, puesto que presentar varias listas por cada partido o movimiento, convirtió a los votos por las listas, prácticamente en votos directos por un candidato. (Gómez y Rodríguez 2007, pág. 54)

El aumento de partidos y movimientos políticos que se presentó en la década de 1990, se puede ver como la culminación de una serie de reformas institucionales que buscaban lograr una apertura a la participación democrática, con las cuales no fue prevista la segmentación interna de los partidos, exacerbando por el contrario, las diferencias entre los dirigentes políticos que en algunos casos emigraron de los partidos tradicionales hacia movimientos menores y fuertemente individualistas, reconfigurando el Congreso con base en esas colectividades esporádicas y poco representativas. En el caso del PLC, se puede observar el nivel de fragmentación liberal en tanto para 1994 estaban registrados junto al PLC dos movimientos más -el Liberalismo Independiente de Restauración y el Movimiento Nacional Progresista-, hasta llegar a la cifra de 10 movimientos “de tendencia liberal” en el año 2000 (ver anexo 2).

Lo cierto es que el sistema de cuociente electoral favoreció a los grupos minoritarios -como está diseñado para hacerlo- con el propósito de permitir una representación más amplia, de carácter multipartidista, y en tal escenario son los partidos mayoritarios los que pierden curules y se asignan una cantidad importante de estas a las demás agrupaciones políticas. (Chavarro 2009, pág. 7) En cuanto a la injerencia de la C91 en la situación de los partidos tradicionales, Gutiérrez sostiene que no todos los problemas relativos a la dispersión electoral son consecuencia directa de la Carta colombiana, pero bien afirma que en el marco reformista de la Constituyente, se institucionalizaron una serie de medidas que facilitaron la fragmentación partidaria. (2007, págs. 301-302)

Para este autor, los principales diseños institucionales que configuraron el panorama político de los partidos hasta la reforma de 2003 fueron la capacidad de postular un movimiento político en tanto tuviera el aval de un partido político, así como recolectar no menos de 50.000 firmas con el fin de obtener la personería jurídica por parte del Consejo Nacional Electoral; el acceso a la televisión para todos los partidos y movimientos políticos; la C91 no prohibía la doble militancia³; por último, la creación de una circunscripción única para Senado. (Gutiérrez 2007, págs. 302-303)

Resulta valioso observar el desarrollo de las instituciones que han moldeado el devenir del sistema de partidos en Colombia, en tanto permite revisar los cambios de dicho

³ De igual manera, los partidos en sus estatutos internos tampoco la castigaban.

sistema⁴. La reforma política de 2003 supuso un giro en la manera en que los partidos se desarrollaron dentro del sistema de partidos en relación con las normas establecidas. Sin embargo cabe preguntarse ¿cuál fue la estructura de incentivos que se manejó en este proyecto parlamentario para revertir las tendencias fraccionarias?

1.3. Un viraje en el sistema electoral

Ante el panorama de fragmentación por el que transitaban los partidos políticos colombianos, la reforma política de 2003 se mostró como un ejercicio parlamentario que buscó agrupar los partidos en unidades más cohesionadas, así como concentrar fuerzas representativas en el Congreso. La atomización de los partidos políticos, asociada a los incentivos que ofrecía el marco institucional de la C91, generó una suerte de inviabilidad política para tramitar cualquier cambio al marco institucional, el mismo al que los congresistas se acomodaron con gran comodidad. (Gómez y Rodríguez 2007, pág. 77)

La iniciativa, como varios académicos han resaltado (Gómez y Rodríguez 2007, Vélez, et al. 2006, Botero 2006), surgió desde el mismo órgano legislativo, incluso cuando existía reticencia en algunos sectores políticos afines con la postura del ejecutivo. Este hecho cobra relevancia si se atiende que los propios congresistas “[...] hicieron que su supervivencia política en las elecciones del 2006 fuera más difícil que en el anterior sistema al cual se encontraban plenamente adaptados” (Botero 2006, pág. 141).

La génesis del proyecto parlamentario que buscaba reformar el sistema electoral expuesto en la C91, se dio en el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, que a su vez representó un quiebre con la política y los partidos tradicionales, al ser el primer gobierno por fuera del bipartidismo con el movimiento Primero Colombia, aun así asociado al PLC como fuerza disidente. El proyecto de reforma política fue entonces impulsado por congresistas de los partidos tradicionales alineados en sus sectores “oficialistas”, así como por algunos independientes entre los cuales se encontraban además, parlamentarios asociados al gobierno de Álvaro Uribe. Esto se dio en procura de devolver el protagonismo

⁴ Cabe mencionar que en el caso colombiano el sistema de partidos se ha mantenido estable desde el fin del FN.

político a los partidos tradicionales, así como restablecer unos niveles más adecuados de representación política en las corporaciones públicas. (Hoskin 2006, párr. 2)

De esta manera, y en especial desde 2002, año en el que se celebraron elecciones parlamentarias y presidenciales, se reabrieron los espacios de discusión sobre la necesidad de emprender una reforma al sistema electoral, tal y como se registró en los diarios colombianos. Una de las principales preocupaciones de los partidos políticos y centro de atención de los medios de comunicación, radicó en el otorgamiento de avales por parte de los partidos y movimientos políticos a numerosos candidatos, con los cuales se conformarían las listas parlamentarias para ese año. El problema residía en que los avales que otorgaban los partidos y movimientos para inscribir candidatos ante la Registraduría, no poseían un marco legal que regulara este procedimiento, al punto que el Presidente Andrés Pastrana envió una carta a las colectividades políticas refiriéndose al tema, instando a reforzar los filtros para otorgar avales. (El Tiempo 2002, 24 de enero)

Los avales resultaban inmensamente importantes para los partidos y movimientos en cualquiera de los comicios que se celebraban en el país, pero su importancia se manifestaba de igual manera como un arma de doble filo. Las colectividades políticas debían resguardarse desde alguna trinchera legal de no otorgar avales a los candidatos que tuviesen antecedentes penales o a quienes tuvieran alguna inhabilidad política para ocupar cargos públicos. En este sentido, el PLC creó un documento de 16 puntos que denominó el “Compromiso del Avalado”, que incluía “[...] aspectos legales, cómo hacer buen uso de la franquicia postal electoral [...], cómo incluir en la publicidad frases o símbolos de apoyo al candidato oficial de ese movimiento” (Navia 2002, 27 de enero párr. 14).

En este escenario de competencia electoral, se presentó ante el Senado de la República el Proyecto de Acto Legislativo 136 de Cámara y 001 de Senado en el 2002, con fecha del 20 de julio de ese año, bajo el título “Por medio de la cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”. Una de las principales razones que llevaron a los congresistas a presentar esta reforma con la participación de diversos sectores políticos, se debió a la llegada Álvaro Uribe Vélez al ejecutivo. El entonces candidato a la presidencia había puesto de manifiesto una postura política independiente y manejó un

discurso anti-partido, aludiendo a las clases políticas tradicionales. (Vélez, et al. 2006, pág. 18)

Una vez instalado en la cabeza del ejecutivo, el presidente Álvaro Uribe presentó al Congreso un proyecto de referendo por medio del cual planteaba la posibilidad de reducir el número de curules en el legislativo, en tanto se hiciera un tránsito de un sistema bicameral a uno unicameral, entre otras medidas. Esta propuesta, peligrosa para los partidos políticos en general, “[...] introducía unas reglas electorales que no corregían el problema creciente de personalismo en la política colombiana” (Vélez, et al. 2006, pág. 20). Sintiéndose amenazados, los partidos tradicionales promovieron la reforma política como forma de protegerse de la tendencia anti-partido del nuevo gobierno.

Prontamente, los congresistas tomaron postura frente a la reforma y la propuesta de referendo del Ejecutivo a lo largo de los debates hasta la aprobación del acto legislativo 01 de 2003 el 3 de julio del ese año. Por una parte, los medios de comunicación informaron sobre las rupturas en el PLC, en las cuales quedaron registradas las denominaciones de oficialistas y disidentes⁵ (El Tiempo 2002, 1 de junio), caracterizando a los primeros como aquellos congresistas que apoyaban la reforma y actuaban bajo una lógica de partido, y los segundos que, perteneciendo a la misma colectividad, decidían actuar con abierto apoyo al gobierno en su intento por hundir la reforma.

El Partido Conservador se mostró defensor del proyecto de reforma, mientras que el Polo Democrático apoyaba parcialmente dicha propuesta. La intención de los sectores políticos se evidenció con la búsqueda un acuerdo político entre “[...] los presidentes del Congreso y de los partidos Liberal y Conservador, en su orden, Luis Alfredo Ramos, Rodrigo Rivera y Carlos Holguín, acompañados por Antonio Navarro, del Polo Democrático” (El Tiempo 2003, 4 de abril párr. 3).

Este proyecto de acto legislativo, contenía varias propuestas para reformar el sistema electoral, entre las cuales se cuentan la reformulación de topes para la financiación de las campañas políticas; la composición de 9 miembros del Consejo Nacional Electoral postulados por los partidos y movimientos políticos, coaliciones entre las colectividades

⁵ Estas denominaciones reflejan las diferencias al interior del PLC, entendidas con respecto a la Dirección Nacional del partido y no con respecto al gobierno nacional.

políticas, entre otras disposiciones. Para los fines de este trabajo se tendrán en cuenta tres mecanismos que repercutieron en mayor medida en el sistema de partidos colombiano, siendo estos el método de conversión de votos en escaños (la cifra repartidora); la forma de lista, instaurando la lista única para las elecciones de todos los cuerpos colegiados en el país; y finalmente la implementación de una barrera electoral (umbral de votos) con la cual un partido o movimiento obtendrá o perderá, según los resultados de los comicios, la personería jurídica así como la representación en el cuerpo colegial del caso.

Bajo este contexto político, los diseños propuestos en la reforma apuntaban estrictamente en “[...] la dirección de fortalecer los partidos políticos, incentivar la agrupación partidista y superar los problemas relacionados con el deterioro de la representación política” (Hoyos 2007b, pág. 174). Como ya se había mencionado, sectores políticos alternos a los tradicionales, vieron en el proyecto de reforma un incentivo que no perjudicaba necesariamente a los movimientos pequeños, si se consideraba el proyecto como una oportunidad para lograr mayor cohesión e impacto dentro del Congreso. (Vélez, et al. 2006, pág. 17) El Senador Navarro Wolff explicó que con respecto a la reforma, existía un “[...] reconocimiento de la necesidad de los partidos, porque los cuerpos colegiados no pueden ser cuerpos que simplemente sumen individuos dispersos” (entrevistado por Vélez, et al. 2006, pág. 17).

Para lograr tal fin, la estructura de incentivos diseñada en la reforma política procuró realizar una transición entre el marco de la C91 y las nuevas reglas de juego propuestas, en tanto “[...] operó un régimen de transición que garantizó la continuidad de los partidos y movimientos políticos con personería hasta las elecciones de 2006” (Hoyos 2007b, pág. 175), con intermediación de las elecciones regionales y locales de 2003. En este orden de ideas, los principales incentivos a la reagrupación electoral fueron la cifra repartidora y el umbral electoral, así como derogación de la capacidad para postular múltiples listas por parte de un solo partido, instaurando la lista única, con tantos candidatos en ella como curules a asignar en una corporación pública.

En primera medida, la cifra repartidora fue el método que se eligió para asignar curules de acuerdo a los votos válidamente emitidos a favor de los partidos y movimientos. Según el Acto Legislativo 01 de 2003 establece que el método consiste en

[...] dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos. (art. 13)

El efecto principal de este método implica una conversión de votos en escaños mucho más equitativa en relación con la cantidad de votos que un partido logra obtener, buscando que las agrupaciones más pequeñas no se vean beneficiadas con los residuos que les permitía el cuociente electoral, y así los candidatos obtienen mayores beneficios por presentarse en la lista de un partido que en grupos pequeños donde dependen de su personalidad para atraer a los votantes. (Rodríguez y Botero 2006, pág. 141)

El complemento de la cifra repartidora que permite delimitar el acceso a los actores políticos a los órganos representativos en Colombia es la barrera electoral, que se entiende como un margen legal en tanto se estipula un mínimo necesario de votación obtenida del total de los votos válidamente emitidos, para acceder a un escaño (Nohlen 2004, pág. 69), que en el caso colombiano se estipuló de 2% sobre el total de la votación válidamente emitida para el caso del Senado, y de 50% del cuociente electoral para las demás corporaciones colegiadas del país⁶. En caso de que una agrupación política no supere el umbral electoral, la ley estipula la pérdida de la personería jurídica, inhabilitándolo para beneficiarse de la reposición de votos que le corresponda.

Ahora bien, el tercer elemento dentro de la estructura de incentivos derivó de la necesidad de delimitar las listas que los partidos y movimientos presentaban en las elecciones, con el ánimo de minimizar la dispersión electoral y de esta manera vincular, por lo menos desde el tarjetón electoral, al candidato con su correspondiente partido. No obstante, se dispuso en la reforma que los partidos optaran si se presentaban a las elecciones o no con el voto preferente, otorgándole a las listas la posibilidad de ser cerrada y bloqueada o cerrada y no bloqueada. Con la lista cerrada y bloqueada, el elector posee un solo voto, que otorga a la lista que presenta el partido o movimiento de su preferencia, de la

⁶ En el parágrafo transitorio del artículo 12 de la reforma política, se estipula que en las circunscripciones donde se adjudiquen 2 curules, el umbral será del 30% del cuociente electoral

cual los candidatos son electos en orden de inscripción, mientras que con la lista cerrada y no bloqueada, el mismo elector puede votar tanto por la lista, como por un candidato dentro de la misma, y los candidatos con más votos pasan a ocupar los escaños obtenidos por el partido.

Resulta paradójica la implementación del voto preferente en tanto se entiende que una lista cerrada y no bloqueada no corresponde al propósito de fortalecer el control de las directivas de un partido o movimiento sobre el proceso de organización de sus listas. (Hoyos 2007b, pág. 179) Se debe tener en cuenta que el voto preferente fue añadido a lo largo de las discusiones del proyecto de reforma por parte de la bancada conservadora en el Congreso. Este fue pensado como una herramienta que le permita a los representantes más importantes de los partidos mantener su curul independientemente de la posición que les correspondiera en la lista que su partido presentase. (El Tiempo 2003, 10 de abril) En este sentido, fue una concesión otorgada por los partidos a ciertos caciques tradicionales para que aceptaran apoyar la reforma.

Estas herramientas de ingeniería electoral establecieron una estructura de incentivos que instaron a los partidos y movimientos políticos a la reagrupación partidaria, con el fin de lograr, por encima de los personalismos, cierta coherencia ideológica y disciplina de partido. Botero considera que para lograr cambios profundos en las dinámicas internas de los partidos, se deberían crear herramientas que trasciendan el ámbito electoral para superar los problemas relacionados con las rupturas internas e individualismos al interior de las agrupaciones políticas. (2006, pág. 142) En opinión de este autor, el sistema electoral debe ser complementado con “[...] exigencias sobre el funcionamiento interno de los partidos y el funcionamiento de los partidos en los cuerpos de representación” (Botero, 2006, pág. 157).

En lo que concierne a los resultados directos de la reforma en el sistema de partidos, la eficiencia del nuevo diseño institucional entregó sus frutos en las elecciones parlamentarias celebradas en 2006. Aquellos movimientos políticos que persistieron en presentarse detrás de una única figura de referencia al margen de sus pares más grandes, y que gravitaban alrededor de personalismos, fracasaron en la consecución de por lo menos

un escaño en el caso del Senado, sin llegar a superar de igual manera el umbral electoral.⁷ En ese año, el Movimiento Mira fue la última agrupación en superar el umbral electoral y obtener dos escaños con 220.359 votos, lo que representó un 2,35 por ciento sobre la votación total (ver anexo 3).

1.4. Reformas posteriores y cambio en la estructura de incentivos

En los años posteriores a la introducción de la reforma política de 2003, se realizaron una serie de ajustes al sistema de partidos colombiano con la intención de complementar y mejorar lo que la norma del 2003 había pretendido reformar: la ley de bancadas de 2005, la reforma política de 2009 y la ley 1475 de 2011 buscan articularse al alcance de la primera reforma⁸. De esta manera, se introducen cambios a la estructura de incentivos con los cuales los partidos políticos se desenvuelven en el terreno electoral, así como el desarrollo de sus actividades en el Congreso.

La ley 974 de 2005 o ley de bancadas es un complemento a la reforma política de 2003, al reglamentar la actuación de los miembros de los partidos y movimientos políticos dentro del Congreso. Esta ley contempla tres puntos principales en conformidad con desarrollo de las actividades legislativas del Congreso. Por una parte, obliga a los miembros de los partidos y movimientos con representación en las corporaciones públicas a actuar de manera coordinada en el marco de la agrupación política que representan; por otra parte la ley entrega a los partidos y movimientos la responsabilidad de sancionar a sus miembros a través de sus estatutos; finalmente establece mecanismos que organizan el trámite legislativo. (Vélez 2007, pág. 164)

De esta manera, se crea una estructura de incentivos que promueve la agrupación partidista al interior del Congreso e insta a sus miembros a actuar en congruencia con las decisiones tomadas por el partido. La figura de la sanción refuerza una estructura de

⁷ Así ocurrió con los movimientos Dejen Jugar al Moreno del candidato Carlos Moreno de Caro, Visionarios con Antanas Mockus o Por el País que Soñamos de Enrique Peñalosa.

⁸ Aquí habría que añadir la reelección presidencial inmediata. Sin embargo su influencia sobre el sistema de partidos fue mucho más indirecta, recayendo especialmente el peso de esta figura en las ramas del Poder Público.

castigo-premio que propuso el acto legislativo 01 de 2003, con el fin de fortalecer la vida interna de los partidos al someter a sus miembros a los estatutos y códigos disciplinarios de sus respectivas agrupaciones. De igual manera, la ley de bancadas incentiva la participación en bloque de un partido o movimiento al ofrecer ciertos privilegios cuando se presentan iniciativas legislativas. Entre estas se cuentan la capacidad de escoger un ponente cuando un proyecto es presentado de manera colectiva, así como la creación de las vocerías de partido con las cuales se busca desincentivar la intervenciones individuales de los congresistas, fijando un tiempo máximo por participación de diez minutos, a excepción del vocero que al ser elegido por su partido, tendrá la palabra durante veinte minutos repartidos en varias intervenciones.

Ahora bien, los resultados de ley 974 de 2005 han resaltado dos facetas de los partidos y movimientos políticos. Por una parte la ley de bancadas contiene algunos vacíos: no se definen los márgenes de disciplina obligatorios dentro de los estatutos de las colectividades políticas y sus bancadas, que como lo evidencia Vélez, recae sobre los jefes de cada partido “la incómoda tarea de negociar las faltas y sanciones para los desobedientes, que en la mayoría de las ocasiones son los políticos más experimentados y con más influencia dentro de cada agrupación” (Vélez 2007, pág. 166). Aquí se observa una brecha entre la norma institucionalizada y el desarrollo de la vida intrapartidista con marcado carácter informal. Los límites entre lo formal e informal son más que espacios en blanco y pueden funcionar como puentes entre las diversas arenas en las cuales se desenvuelve un partido o movimiento político⁹. Por otra parte, la institucionalización de la ley de bancadas dentro de los estatutos internos de los partidos demuestran un mayor nivel de cohesión a través de la norma en los partidos más antiguos o de mayor tradición, que en el caso del PLC se evidenció en la reglamentación de los voceros de las respectivas cámaras en el Congreso, así como el establecimiento de un secretario ejecutivo que apoya al vocero en temas logísticos. (Vélez 2007, pág. 166)

⁹ Vélez también señala que con la ley de bancadas los liderazgos informales dentro de las colectividades políticas llegan a institucionalizarse con la figura del vocero, demostrando que los límites entre lo formal y lo informal pueden ser compatibles -en algunos casos- si se compara el viejo y nuevo marco institucional. (2007, pág. 167)

Con la intención de ampliar los alcances de la reforma política de 2003 y de depurar al Congreso de los casos de congresistas vinculados con grupos armados ilegales o el narcotráfico, el acto legislativo 01 de 2009 buscó “fortalecer la transparencia del sistema de partidos, en términos de financiación, organización, democracia interna, y responsabilidad política de los partidos” (Reglamentación de la reforma política de 2009, pág. 1). Los principales cambios al sistema de partidos por parte de esta reforma conciernen a la organización interna de los partidos y movimientos políticos, al régimen sancionatorio de las organizaciones políticas, así como a la financiación electoral de éstos. De igual manera, se incrementó el umbral electoral que los partidos y movimientos políticos deben alcanzar en los comicios celebrados a nivel nacional, con una votación mínima de 3% sobre los votos válidamente emitidos en elecciones de Senado.

Con la intención de precisar ciertos vacíos que había dejado la reforma de 2003 y en alguna medida la ley de bancadas, la reforma de 2009 obliga a los partidos y movimientos políticos a estructurar los estatutos internos como reguladores del régimen disciplinario interno de las agrupaciones políticas, en los cuales se contempla la pérdida de la personería jurídica si los partidos no celebran convenciones como mínimo cada dos años, con el fin de brindar a los miembros de la colectividad política la oportunidad de participar en la toma de decisiones. La regulación interna de los partidos y movimientos en la reforma de 2009 se centra en imponer a las agrupaciones políticas la responsabilidad por cualquier violación o desacato de sus miembros en relación con los estatutos internos que rigen su organización, funcionamiento y procesos de financiación. De igual manera, los partidos deben responder por los avales entregados a los candidatos que resulten electos en las corporaciones públicas del país, con el fin de evitar financiamiento o vinculación de grupos armados ilegales o actividades relacionadas con el narcotráfico.

Esta reforma no estuvo exenta de algunas críticas. Con el fin de prevenir la filtración de congresistas relacionados con actores ilegales, la norma “no posee ningún carácter retroactivo ni sancionará las prácticas en las que incurrieron los congresistas y candidatos para las elecciones del 2006” (Clavijo 2009, pág. 32). El carácter preventivo de la reforma no permitió que se aplicaran sanciones con respecto de los congresistas electos en 2006. Con respecto a la doble militancia, la reforma de 2009 permite otorgar avales a candidatos

de coalición así como la posibilidad de cambiar de partido o movimiento “[...] a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló” (Acto Legislativo 01 de 2009, art. 1).

Estas dos disposiciones limitaron la meta de la ley en cuanto a promover la disciplina de partido. En lo que corresponde a las coaliciones, estas figuras diluyen la responsabilidad de los partidos sobre sus candidatos; en cuanto a la posibilidad de cambiar de partido, aunque limitada a una sola vez antes de la aprobación de la ley, propició una ola de transferencias de políticos conocida como “transfuguismo”. Como ya se verá, este episodio es importante puesto que en su momento, el PLC fue una de las agrupaciones más afectadas por esta norma.

Finalmente, la ley 1475 de 2011 regula algunos de los puntos mencionados por las reformas de 2003 y 2009, así como la ley de bancadas. Esta ley estatutaria refuerza lo propuesto en la reforma de 2003 con respecto al apoyo de los partidos y movimientos políticos grandes. El Estado, a través del Fondo Nacional de Financiación Política, entregará recursos únicamente a aquellos partidos o movimientos que cuenten con personería jurídica, estableciendo los porcentajes correspondientes para la apropiación presupuestal en función de los resultados pasados. En este sentido, las coaliciones serán posibles entre partidos o movimientos con personería jurídica y podrán postular candidatos a cargos uninominales, toda vez que los partidos que conformen la coalición suscriban acuerdos en torno a los programas que presentará el candidato, la forma en que se financiará la campaña y los porcentajes correspondientes a la reposición de votos para cada miembro de la coalición.

El régimen disciplinario de los partidos es otro punto que concreta la ley con respecto a la reforma de 2009. En el artículo primero de la ley se definen los principios de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos, los cuales son: participación de todos los miembros de una colectividad política en la toma de decisiones; igualdad en el trato de los afiliados en los procesos de participación interna de las colectividades; pluralismo como el deber de garantizar la expresión de todas las tendencias que prosperen al interior de un partido; equidad e igualdad de género con la que las mujeres deben tener

una participación de mínimo 30% en la conformación de las listas para la elección de cualquier cargo por medio de la cual se designan más de 5 curules; la transparencia y la moralidad corresponden a la obligación de hacer visible la información a todos los dependientes o afiliados de una colectividad política, así como la sujeción de estos a los estatutos y códigos de ética de sus partidos. De igual manera, la ley 1475 de 2011 regula el contenido básico de los estatutos de los partidos y movimientos políticos.

En cuanto corresponde a este trabajo, los cambios realizados al interior del PLC una vez se implementan completamente las reformas políticas, se hacen más notorios una vez se celebran las elecciones en 2006 y 2010. De momento, las discusiones que se dieron dentro del PLC en el transcurso de los debates de la reforma política, ponen de manifiesto la inestabilidad de esta agrupación política y marcarán el derrotero del liberalismo colombiano en los próximos años.

2. OFICIALISTAS Y DISIDENTES LIBERALES EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA BANCADA PARLAMENTARIA

2.1. Candidaturas liberales

Las posturas desiguales que mantuvieron los congresistas del PLC a lo largo de las sesiones y debates en el Congreso para aprobar el proyecto legislativo de 2003, evidenciaron la falta de coordinación y coherencia entre las directivas y los congresistas al interior del partido. El hecho de que algunos de sus integrantes se reagruparan en torno a las propuestas del gobierno que pretendían hundir el proyecto de reforma, en cuya redacción contribuyeron congresistas liberales como Jorge Aurelio Iragorri Hormaza, Rodrigo Rivera Salazar o Piedad Córdoba (ver anexo 4) da cuenta de ello. Cabe mencionar que los registros por parte de los medios de comunicación sobre las diferencias internas del PLC, llevaron a presentar Álvaro Uribe Vélez como Presidente electo de la disidencia liberal. (El Tiempo 2002, 29 de julio)

Este capítulo se enfoca en presentar el panorama del PLC antes de la reforma política de 2003 y la atomización del partido a partir de las candidaturas de Horacio Serpa y Álvaro Uribe Vélez para las elecciones presidenciales de 2002, así como señalar las discusiones que se dieron al interior de esta colectividad en relación con los debates del proyecto de reforma y el proyecto de referendo que propuso el presidente Álvaro Uribe. La discrepancia entre la postura del gobierno y el PLC como uno de los más interesados en aprobar una reforma al sistema de partidos desde el Congreso, terminó de erosionar las relaciones de los congresistas oficialistas y disidentes del liberalismo. Por último, se presenta la reorganización del PLC en relación con los efectos que la reforma tuvo sobre los estatutos y Códigos de Ética del partido. En este orden de ideas, en el presente capítulo busca mostrar cómo los cambios de la reforma política afectaron la interacción de los miembros del PLC dentro de la colectividad, y sustentar la hipótesis del PLC como uno de los partidos más afectados tras los cambios implementados.

Como punto de partida, la derrota de Horacio Serpa Uribe como candidato a la presidencia del PLC en 2002, marcó un quiebre en las expectativas de los congresistas y del

partido mismo. Cabe recordar que los partidos políticos, y en especial el PLC, sufría un proceso de hiper-fragmentación en su colectividad, lo que para 2002 configuró la disidencia liberal uribista como el punto final de una larga trayectoria de desorganización interna, aun cuando conservaban mayorías aparentes en el Congreso. Previo a las elecciones mencionadas, se registraron distintas tendencias entre la colectividad liberal y su apoyo al programa del candidato presidencial. Los resultados de las encuestas e intención de voto mostraban a Álvaro Uribe por encima de Horacio Serpa, por lo que el senador liberal Carlos Armando García Orjuela propuso realizar una convención para ratificar las propuestas del candidato, ya que “[...] las encuestas parecen demostrar que el liberalismo está dejando solo al candidato oficial” (El Tiempo 2002, 19 de febrero párr. 6).

Esta tendencia empezó a hacerse evidente desde comienzos del 2001, cuando en las discusiones sobre la candidatura del PLC por la presidencia se vincularon los nombres de Álvaro Uribe y Horacio Serpa. Luis Guillermo Vélez como presidente de la Dirección Nacional Liberal (DNL), fue el encargado de llevar a cabo los procesos de elección del candidato oficial del partido, en los cuales sobresalieron las diferencias por las candidaturas de los dos políticos. Durante una junta de parlamentarios liberales en Bogotá, la DNL acusó a Uribe de no definirse como liberal al no apegarse a las normas y lineamientos del partido, mientras que el precandidato aseguraba no contar con las garantías necesarias para su postulación como candidato oficial del liberalismo, posición que fue apoyada por el representante Miguel de la Espriella. (El Tiempo 2001, 16 de febrero) Los mecanismos de selección del candidato en las consultas internas del PLC fue otro tema que friccionó las relaciones al interior de ese partido, pues se debía asegurar un sistema que garantizara la participación de la militancia liberal como lo podría hacer una consulta popular, cuyos candidatos contaban además de Uribe y Serpa, a Cecilia López de Rodríguez y Julio César Turbay. (El Tiempo 2001, 28 de junio)

Cabe recordar que la consulta interna para la elección del candidato oficial a la presidencia en el PLC, desde 1990 y con la intervención del Nuevo Liberalismo liderado por Luis Carlos Galán, pasó a convertirse de una institución informal a un modelo formalizado por las reformas políticas. El rechazo a este mecanismo por parte de sectores Serpa-Samper propició la disidencia en las filas del PLC, si se interpreta esta reticencia

como una lucha por un modelo de formalismo obsoleto entre la Convención Liberal y la aplicación de la consulta.

Para finales de 2001 Horacio Serpa fue finalmente elegido como el candidato oficial del PLC, avalado en la Convención Nacional Liberal realizada para tal propósito, y por tanto, se convirtió en el Jefe Único de esa colectividad que lo facultaba para elegir un nuevo presidente de la DNL (El Tiempo 2001, 22 de octubre), en cuya dirección continuó Luis Guillermo Vélez. Desde septiembre de ese año y en nombre del movimiento Primero Colombia, se empezó a recolectar firmas para avalar la candidatura independiente de Álvaro Uribe. La división que existía entre el PLC y algunos de sus congresistas se hizo notoria con el distanciamiento de Uribe respecto al oficialismo liberal. Por una parte, el secretario general del PLC, Eduardo Verano de La Rosa, solicitó el concepto del Consejo Nacional Electoral sobre la titularidad de los logos y símbolos liberales, y en respuesta del Consejo se dicta que “según la Ley 130 de 1994 o Estatuto de los Partidos, solo el candidato oficial puede usar esos elementos” (El Tiempo 2001, 14 de noviembre); esto con la intención de diferenciar a los candidatos. De este modo se ratificó por parte de la corriente oficial del liberalismo que la campaña de Uribe no podría hacer alusión alguna al PLC. Por otra parte, la adición del empresario y político Fuad Char a la campaña de Uribe se vio como un mensaje de competencia por los votos en la costa caribe a la corriente oficial del PLC, en tanto el rival electoral de Char en el Atlántico, José Name, apoyaba la candidatura de Horacio Serpa. (El Tiempo 2001, 30 de noviembre)

La postulación de Álvaro Uribe por fuera de los partidos tradicionales y la fricción que generó este hecho dentro del PLC, sumado a la adición de políticos independientes y de otras colectividades, dio paso a que Uribe fuese conocido como un candidato alterno de la colectividad liberal, incluso cuando el director del Partido Conservador, Carlos Holguín Sardi se convirtió en el jefe de debate de Uribe para así “apoyar una candidatura liberal disidente” (Semana 2002c, 20 de mayo párr. 15).

Una vez Álvaro Uribe oficializa su campaña en 2002 con el movimiento ciudadano Primero Colombia¹⁰, el candidato empezó a puntear en las encuestas realizadas a principios de ese año hasta sobrepasar a Horacio Serpa. La cualidad electoral de Uribe que lo diferenció de los demás candidatos consistió en la relación con los partidos tradicionales dado el apoyo de diversos políticos o “caciques electorales” a su campaña, pero a la vez mantuvo una postura independiente con la cual meses antes de las elecciones se le otorgaba una victoria en primera vuelta. (Semana 2002, 19 de febrero)

La popularidad en ascenso de Uribe se manifestó en mayor medida con las elecciones parlamentarias que se celebraron en ese año. Algunos candidatos en campaña por una curul en el Congreso, coincidieron con la imagen de un Uribe desligado de las líneas políticas tradicionales y la sensación de desgaste de los partidos políticos que las representaban. Uribe era un candidato presidencial que podía traerle “votos a los congresistas y no al revés, como siempre había sido” (Semana 2002a, 20 de mayo párr. 6). Por parte del PLC, desde la oficialización de la candidatura para la presidencia de Horacio Serpa en 2001, este se consideraba como el próximo jefe de estado colombiano por el apoyo que tenía en la colectividad y las perspectivas de una victoria liberal con el desgaste del gobierno Pastrana. Cuando las intenciones de voto de Uribe sobrepasaron a las de Serpa, empezaron a generarse migraciones políticas hacia el sector del candidato con más respaldo electoral, hasta el punto en que “varios congresistas desertaron de las toldas del candidato oficial del Partido Liberal hacia las toldas del candidato disidente” (Semana 2002b, 20 de mayo párr. 5).

La campaña independiente de Álvaro Uribe atrajo a varios congresistas liberales que, pese a haber obtenido el aval por parte del PLC para las elecciones legislativas de 2002, no apoyaron al candidato oficial como lo declaran los estatutos del partido. De esta manera, se abrió una investigación por parte del Tribunal de Garantías y el Consejo Ético del PLC a los senadores Carlos García Orjuela -quien ocupaba el cargo de Presidente del Congreso-, Darío Martínez, Héctor Helí Rojas, Piedad Zuccardi, Salomón Saade, María Isabel Mejía Marulanda, Habib Merheg Marun, Eduardo Benítez, José Ignacio Mesa

¹⁰ Este movimiento ciudadano fue avalado ante la Registraduría Nacional del Estado Civil con un millón cien mil firmas el día 1 de abril de 2002. La fórmula vicepresidencial fue Francisco Santos. (El Tiempo 2002, 28 de marzo)

Betancur y Germán Hernández Aguilera; y los representantes Jesús Mesa, Manuel José Caroprese, David Char, Zamir Silva, César Negret, Jorge Enrique Ramírez, Darío Córdoba, Clara Pinillos, Sandra Velásquez, Jorge Luis Caballero, Germán Velásquez, Luis Edmundo Maya, Carlos Enrique Soto, Jorge Luis Feris y Jairo Martínez. (El Tiempo 2002, 25 de junio)

Una vez celebradas las elecciones presidenciales, Álvaro Uribe y su movimiento Primero Colombia logran vencer a los demás candidatos en la primera vuelta, tal y como se vaticinó en los medios de comunicación meses atrás. Horacio Serpa quedó de segundo en las votaciones¹¹.

La DNL ahora en cabeza de Horacio Serpa anunció que no habría oposición al gobierno de Álvaro Uribe, dejando un margen de libertad a los congresistas liberales por medio de una “colaboración crítica” con respecto a algunos temas en común, tales como la reforma política, la negociación de la deuda y la mediación internacional para alcanzar la paz. (El Tiempo 2002, 1 de junio) En una declaración de prensa de la DNL, el PLC anuncia el marco de cooperación constructiva con independencia crítica, mediante el cual se relacionaría con el nuevo gobierno, ratificando el apoyo a la iniciativa de referendo de Álvaro Uribe, con la intención de “fortalecer los partidos políticos, acabar las microempresas electorales, luchar contra la corrupción y organizar de una forma más seria y coherente el funcionamiento de las colectividades políticas en el país” (DNL 2002, 5 de septiembre párr. 2). Este texto está firmado por los congresistas liberales de las comisiones primeras de Senado y Cámara Andrés González Díaz, Juan Fernando Cristo, Rafael Amador, Ramón Elejalde, José Name Terán, Rodrigo Rivera Salazar, José Renán Trujillo, Armando Benedetti, Griselda Janeth Restrepo, Jesús Ignacio García y Carlos Arturo Piedrahita.

La decisión de no realizar oposición al gobierno de Álvaro Uribe por parte del PLC, permitió a sus congresistas desentenderse de las directrices tomadas por el partido y en consecuencia se desdibujó la bancada liberal en el Congreso, más allá de los comunicados de prensa que la DNL emitiera. En cabeza de la DNL, el trabajo de Horacio Serpa se centró

¹¹ Álvaro Uribe logró un total de 5.862.655 votos válidamente emitidos, mientras que Horacio Serpa en segundo lugar alcanzó la cifra de 3.514.779 (fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil)

en estrechar vínculos entre el partido y el nuevo gobierno, que si bien no reconciliaba a las colectividades liberales como bancada en el Congreso, las mantenía en distensión política dentro de un margen de respeto. (El Tiempo, 30 de mayo de 2002) Ahora bien, el PLC derrotado en los comicios no podría controlar a sus congresistas, y así trató de reunificarse detrás del liderazgo del vencedor, de ahí que se presentara esta postura de no oposición. Aunque con los liberales o sin ellos, Uribe mantenía mayorías a su favor en el Congreso.

2.2. Discusiones liberales en contravía

Una vez el Presidente Álvaro Uribe presentó su proyecto de referendo, las principales discusiones que se generaron por este tema estuvieron relacionadas con la disminución de las curules en el Congreso, así como el voto nominal y público para los miembros de las corporaciones públicas. Las discrepancias entre el legislativo y el ejecutivo dividieron a aquellos congresistas que se encontraban a favor y en contra del proyecto de referendo. Ante la incertidumbre del futuro del referendo, pues su aprobación dependía del propio Congreso, el proyecto legislativo se vio en su momento como un complemento al referendo. Las principales diferencias entre los congresistas liberales respecto a los proyectos presentados, tenían que ver con la inclusión de los temas del referendo en el proyecto de acto legislativo. Evidenciar estas discrepancias en la colectividad liberal, ayudan a delimitar el panorama de cómo la reforma influyó en la posterior reorganización del PLC.

Los temas -presentados como preguntas en el referendo- que generaron mayor controversia eran aquellos que intervenían directamente en el desarrollo de las actividades legislativas correspondientes a los puntos 2 y 3, los cuales contemplan para los congresistas, diputados, concejales, y miembros de las JAL el voto nominal y público y la eliminación de las suplencias en el cargo de elección popular de acuerdo con el orden de votación obtenido por la lista presentada para los cargos mencionados. Así mismo, la reducción de 268 a 213 congresistas y el aumento de los requisitos para la obtención de la personería jurídica de los partidos, fueron los principales temas que se pretendieron eliminar en el proyecto de reforma impulsado por el ejecutivo. En Comisión Primera del

Senado, el senador liberal Darío Martínez explicó que las bancadas liberales y conservadoras habían logrado llegar a un acuerdo sobre la exclusión de las primeras preguntas, pero no así en los temas relacionados con la organización de los partidos, la organización electoral y el voto preferente. (El Tiempo 2003, 10 de abril)

El inicio de los debates en el Congreso fueron temas de vital interés para las distintas bancadas así como para el gobierno mismo. William Vélez fue el presidente de la comisión primera de la Cámara y congresista del PLC hasta el 2002. Al momento de tramitar la reforma se encontraba alineado con el gobierno, generando fricción con el codirector de la DNL Joaquín Vives, cuando este último lo acusa de dilatar el inicio de las sesiones en el congreso y restarle celeridad al proceso, la cual podría causar el hundimiento de la reforma al congestionar la plenaria con otros proyectos. (El Tiempo 2003, 12 de junio) Si bien la bancada del oficialismo liberal mantenía un interés claro por otorgarle celeridad al debate de la reforma, los liberales disidentes, entre ellos Vélez y Benedetti, se encontraban en la otra orilla del espectro. Incluso liberales uribistas apoyaban la reforma, como fue el caso de la representante Rosmery Martínez.

Pese a los intentos de algunos congresistas uribistas como Rafael Pardo, Claudia Blum y Gina Parody, no se logró hundir la reforma política a lo largo de los debates que se dieron en Cámara de Representantes y Senado, puesto que los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, defendieron la necesidad de la reforma política además de eliminar los puntos clonados que el proyecto legislativo tenía del referendo impulsado por el gobierno. (El Tiempo 2003, 3 de abril)

Al finalizar el trámite de los 8 debates para la reforma constitucional, las discrepancias entre congresistas a favor y en contra de la reforma evidenciaron contradicciones propuestas por ésta y lo que pretendía cambiar el referendo. En el caso de que el punto 15 del referendo hubiese sido aprobado, el cual postulaba que los partidos políticos podrían presentar tantas listas como curules a proveer en una corporación, entraría en contradicción con la reforma política aprobada el 3 de julio de 2003, la cual dispone que los partidos y movimientos políticos no pueden presentar más de una lista para las curules de Congreso y demás cuerpos colegiados. (El Tiempo 2003, 7 de octubre)

En el desarrollo de la reforma, se hizo visible la división de la agrupación liberal, cuyos mecanismos de control interno no acertaron a cohesionar una postura partidista en su momento. Así mismo funcionó en el ámbito local. Como lo menciona Gutiérrez, “en el liberalismo nos encontramos hasta el 2002 con algo mucho más cercano al mundo de los átomos totalmente desvinculados del centro, y amarrados a dinámicas locales” (Gutiérrez 2007, pág. 329). La reforma política implicaba para algunos congresistas del PLC

[...] un interés a largo plazo, reformar un sistema que a pesar de asegurarles su reelección estaba limitando su ascenso pues privilegiaba a los políticos veteranos que tenían sus clientelas bien consolidadas. Por eso de los catorce liberales que presentaron la reforma política, la mayoría eran políticos menores de 45 años, que vieron en estas nuevas reglas un espacio para competir con los personajes tradicionales de sus partidos. (Vélez, et al. 2006, pág. 22)

De estos congresistas liberales interesados en impulsar la reforma, sobresale Rodrigo Rivera, que fue conocido por mantener una trayectoria política relacionada con ideas progresistas e interesado en generar cambios dentro del sistema político colombiano. En congruencia con esto, su fuerte electoral radicaba en los centros urbanos del país, y buscaba consolidar una imagen representativa dentro del partido de cara a las elecciones presidenciales de 2006, presentando proyectos concernientes a modificar el marco electoral, en contravía de intereses clientelistas. (Vélez, et al. 2006, pág. 23)

Por su parte el referendo, con todas las modificaciones introducidas en el Congreso y por la Corte Constitucional, se convocó en octubre de 2003, en el cual el PLC adoptó una postura de abstención¹². La DNL tomó esta decisión aun cuando las figuras de los ex presidentes Ernesto Samper y Julio César Turbay instaron a la DNL a replantear su postura abstencionista contra el referendo. (El Tiempo 2003, 29 de agosto) Como se mostró anteriormente, la DNL en cabeza de Horacio Serpa había optado por apoyar el referendo como bancada desde el Congreso. Las diferencias de opinión entre los diez codirectores de la DNL contradijeron el acuerdo liberal de la cooperación constructiva con independencia crítica. Entre el bando abstencionista de la DNL se encontraba Ramón Ballesteros, enfrentado a los senadores Rodrigo Rivera y Edgar Artunduaga que apoyaban el referendo.

¹² Lo que equivale a estar en contra ya que se requería pasar el umbral para que el referendo tuviera validez.

(El Tiempo 2003, 28 de agosto) De igual manera en la columna de opinión del senador liberal Camilo Sánchez, este instó a sus lectores a abstenerse de votar el referendo del gobierno, exponiendo que el mecanismo de participación no solucionaba ningunos de los problemas que pretendía atacar como la politiquería y la situación fiscal del Estado. (Sánchez 2003, 16 de octubre)

Los esfuerzos del gobierno por respaldar el referendo mediante una campaña mediática en virtud de los altos índices de respaldo electoral con los que contaba el presidente Álvaro Uribe, no lograron satisfacer las expectativas de sus defensores. De los quince puntos propuestos por el gobierno, sólo uno logró superar el umbral establecido por el Consejo Nacional Electoral, el cual establece que las personas que hayan sido condenadas por algún delito en contra del patrimonio público, no podrán contratar con el Estado, ser designados como servidores públicos u ocupar cargos de elección popular.

A raíz de las discusiones que se dieron tanto al interior del PLC como entre los liberales oficialistas y disidentes sobre el proyecto de reforma política y el referendo impulsado por el gobierno, oficializó en cierta manera la ruptura entre las dos tendencias liberales representadas en el Congreso. En lo concerniente a las diferencias de los congresistas del oficialismo liberal, este tipo de debates al interior de las colectividades resultan normales en el proceso de toma de decisiones y posturas políticas, como se pudo observar con los miembros de la codirección de la DNL en torno a la fijación de una postura sobre el referendo, pero demuestran las dificultades del PLC para lograr actuar como bancada, de cara a los proyectos tramitados en el Congreso.

2.3. Reorganización liberal como bancada en el Congreso

Las discusiones liberales sobre la reforma política no se dieron únicamente en el entorno de los debates por la aprobación de la misma en las cámaras del Congreso. En los años siguientes con la aprobación de la ley de bancadas en 2005, la reelección presidencial y los comicios celebrados en 2006, éstos se presentaron como escenarios con los cuales los efectos de la reforma entrarían a regir el desarrollo de la vida interna del PLC.

La ley 974 de 2005 o ley de bancadas representó una oportunidad para la cohesión y coordinación de los partidos en el Congreso que permitiera un desarrollo más oportuno de los proyectos tramitados por el legislativo, así como capacidad de sujeción a los partidos y movimientos políticos hacia los congresistas que recibieran los respectivos avales y resultasen así electos. La aprobación de esta norma se dio en medio de un ambiente preelectoral que condicionaba las posturas de los congresistas y sus partidos.

La reforma política de 2003 dictó que los partidos y movimientos debían adaptar su régimen disciplinario interno, de acuerdo con un marco que obligase a los miembros de los partidos y movimientos con representación en las corporaciones públicas del país a actuar en bancada, dados “los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas” (art. 2). La ley 974 regula ese aspecto de la reforma política, y en ella se señalan los casos en los cuales un miembro de un partido o movimiento puede actuar por fuera de los lineamientos o medidas que acate la colectividad a la que pertenece. En primer lugar, están los temas declarados de conciencia mediante los cuales un congresista puede apelar en las ocasiones que las directrices de su partido “comprometan el núcleo [...] de los derechos fundamentales, tales como la vida, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de conciencia o de cultos, entre otros” (Corte Constitucional 2007, III. párr. 6). En segundo lugar, la ley contempla el caso en que una bancada decida dejar en libertad a sus miembros para votar de manera individual respecto a un tema determinado cuando se trate asuntos de conciencia, toda vez que quede constancia de ello en el acta de reunión respectiva de la bancada¹³ (Ley 974 2005, art. 5).

Durante el debate general del proyecto de acto legislativo 12 de 2004, que proponía añadir un párrafo al artículo 180 de la Constitución sobre el régimen de incompatibilidades de los congresistas, el senador liberal Juan Fernando Cristo expone su punto de vista en concordancia con el proyecto de ley de bancada que se tramitaba por ese entonces en el congreso, con el cual expresa

¹³ Originalmente, el artículo 5° contemplaba dejar en libre la decisión de voto de sus miembros más allá de los asuntos de conciencia, en los casos en que “por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única”. Esto último fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-036 de 2007.

[...] el liberalismo ayer celebró una junta de congresistas, de Senadores y de Representantes y en esa junta se tomó la determinación de adoptar una decisión de bancada alrededor de este Proyecto de Acto Legislativo, comenzando aplicar desde ya el Estatuto de Bancadas que está en trámite en este momento en el Senado de la República en la Plenaria del Senado. [...] y hemos tomado la determinación como partido, de consultar directamente a los parlamentarios y que la decisión que el liberalismo vaya adoptar sobre este proyecto de Acto Legislativo, no sea una decisión ni individual de los congresistas, mucho menos de los de las comisiones primeras, ni tampoco una decisión de la Dirección Nacional del Partido, sino una decisión de las propias bancadas parlamentarias que se han comprometido a respetar el resultado de una votación interna. (Acta de Comisión 2004, pág. 14)

De esta forma el liberalismo empezó a relacionarse con la ley de bancadas, impulsado por aquellos congresistas reconocidos como líderes en determinados temas como el caso de Cristo, figura relevante dentro de la bancada liberal en lo concerniente a temas constitucionales. En este sentido, el PLC decidió que por mayoría absoluta, la mitad más uno, “decidirá los temas en los cuales es obligatoria la disciplina y lealtad con los programas y posiciones del partido” (El Tiempo 2006, 7 de marzo párr. 14).

Por esta vía, el PLC aplicó sanciones a sus congresistas a través del presidente de la DNL cuando no se acataron las decisiones tomadas por el partido. Durante las discusiones relacionadas con la reelección presidencial, el PLC se mostró disperso como bancada en el legislativo. Con la DNL presidida por el senador Camilo Sánchez, se sancionó a aquellos que no acataron la decisión de no apoyar el proyecto de reelección presidencial. Las sanciones se realizaron a políticos de larga trayectoria dentro de la colectividad liberal como Luis Guillermo Vélez, Piedad Zucardi de García y Víctor Renán Barco, inhabilitados para participar en el Congreso Nacional del PLC. (Vélez, et al. 2006, págs. 22-23)

Bajo la coordinación de Juan Fernando Cristo se introdujeron algunas modificaciones a la figura de reelección en Colombia, consistentes en que los candidatos regulares recibieran el mismo apoyo financiero por parte del Estado para sus campañas, así como que todos los candidatos tuviesen acceso en igualdad de condiciones a los medios de comunicación del país, sin que viera privilegiado el presidente en curso. (Vélez 2007, pág. 152) Cristo logró unificar el voto liberal como bancada al respecto a los cambios presentados al acto legislativo de la reelección, ya que si el PLC hubiese votado de manera

dispersa, las posibilidades electorales del liberalismo en 2006 se hubieran visto afectadas, y de igual manera la propia reelección de Cristo como congresista. (Vélez 2007, pág. 154)

Aún así, la unificación de la bancada liberal fue laboriosa. Durante los debates sobre garantías electorales y financiación de campañas en 2005, el PLC decidió retirarse de los debates al alegar falta de garantías por parte del gobierno, y el vocero de este partido frente al gobierno, Héctor Helí Rojas, declaró sentirse “derrotado por sus colegas, más dispuestos a abandonar el debate como denuncia por la falta de garantías, que a pactar con el Gobierno” (El Tiempo 2005, 18 de mayo párr. 7). Desde ese momento el liberalismo recibió apoyo en la postura del partido por parte del ex presidente César Gaviria, “de ahí que la prensa entrara a calificar el debate sobre garantías electorales y financiación de campañas como un escenario en donde comenzaron a medirse las fuerzas políticas de Uribe y Gaviria” (Holguín 2006, págs. 61-62). La bancada liberal se dividió en quienes querían pactar con el gobierno la ley de garantías y quienes se negaban a hacerlo, dada la reelección presidencial. Finalmente el liberalismo se retiró del debate, argumentando que “el acto de la reelección no contiene los contrapesos democráticos que aseguren la vigencia de los valores y principios constitucionales, [donde] la igualdad electoral y las garantías políticas a la oposición son un imposible” (El Tiempo 24 de mayo de 2005 párr. 12).

2.4. Adaptación de los estatutos del Partido

La reforma política y sus posteriores modificaciones, así como la integración de la ley de bancadas que contempla la profundización de estos cambios constitucionales, se vieron reflejadas en los estatutos del PLC. En este orden de ideas, parte de la reorganización de la colectividad liberal transitó por el compendio de normas que lo constituyen. Por ello, se observan los cambios de manera más clara en la comparación del Código de Ética de 1994 y el reglamento del Código de Ética y Procedimiento Disciplinario en 2013, así como los estatutos de 2002 hasta el último establecido por el partido en 2012.

El Código de Ética y Procedimiento Disciplinario de 2013 regula las normas del comportamiento de los afiliados al PLC de acuerdo con el principio de moralidad consagrado en los estatutos del partido, con las bases del cumplimiento del debido proceso

en lo que concierne a la aplicación de las sanciones del régimen disciplinario interno. De esta manera se sanciona la doble militancia además de contemplar la desvinculación del cargo a los directivos “cuando quiera que no desempeñen sus funciones conforme a la Constitución, la ley y los estatutos” (Código de ética y procedimiento disciplinario [CEPD] 2013, pág. 2). A diferencia del código de ética establecido en 1994, el nuevo código ético especifica como destinatarios de las normas establecidas en el código de ética y los estatutos del partido a los afiliados y a los directivos del PLC, a los empleados de la DNL y a los miembros de la bancada liberal en todas las corporaciones públicas de elección popular. (CEPD 2013, pág. 5)

Con el código de ética de 1994 se creó el Consejo de Control Ético y el cargo del Veedor del Liberalismo, como parte de los organismos de control de esta colectividad. Por una parte, el Consejo de Control Ético cumplía la función de velar por la aplicación del código de ética y los estatutos del partido, con la facultad para investigar y sancionar a los miembros del partido. Esas facultades se perdieron en el 2013, pues las sanciones a los integrantes del partido que contravengan los estatutos o el código de ética, corresponden al Director de la DNL. El Veedor, por otra parte, velaba por el “acatamiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades [...] para los servidores públicos afiliados al Partido Liberal” (Código de ética 1994, art. 29). De igual manera, en 2013 sus funciones y su nombre cambian a Veeduría del Partido y Defensoría del Afiliado, cuyo propósito principal es defender los derechos de los afiliados del partido, así como velar por el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los integrantes del PLC “que hayan sido elegidos a cargos de elección popular o designados en posiciones estatales a nombre del Partido” (CEPD 2013, pág. 31).

La principal diferencia entre los códigos de ética, radica en lo correspondiente a los miembros de las bancadas en las corporaciones públicas y las sanciones convenientes con la doble militancia, cuando en el código ético de 1994 no se contemplaban sanciones o inhabilidades para los integrantes del PLC que participaran en las actividades o se postularan en listas para cargos públicos con otros partidos. En el título cuarto correspondiente al capítulo tercero del código de ética del 94, sobre el régimen de los afiliados al partido, se realiza una mención que determina el apoyo por parte de los

participantes en consultas internas liberales al candidato único y legítimo del PLC para cargos uninominales de elección popular “so pena de sanción por el Consejo de Control Ético, incluyendo la expulsión del partido” (Código de ética 1994, art. 17).

Ahora bien, los principales cambios entre los estatutos establecidos en 2002 y 2012 radican en el aumento de funciones de la DNL. Entre las funciones extras que muestran los estatutos de 2012, la DNL puede designar al secretario general del partido cuando esta función correspondía a la Convención Nacional Liberal en los estatutos de 2002; elaborar las listas de los candidatos al Senado y Cámara de Representantes; Negar o revocar avales condicionado a los principios de verdad sabida, buena fe guardada y conveniencia política; así como designar y remover empleados en cargos administrativos dentro de la misma DNL. (Estatutos del Partido Liberal Colombiano [EPLC] 2012, pág. 25) De esta manera se puede observar que la DNL, ya sea de dirección única o plural, se fortalece dentro del partido y adquiere una serie de facultades que le otorgan más control como la cabeza visible del Partido, encontrándose únicamente por debajo de la Convención Nacional Liberal. Esto equivale a la formalización de dicha jefatura como una institución formal.

En lo que concierne a la adaptación de la ley de bancadas a los estatutos del partido, en el 2012 se modifica algunos aspectos en relación con la adaptación que se habían realizado a los estatutos de 2002. En este aspecto, se indica la manera en que se eligen los voceros del partido en las corporaciones públicas del país. En concordancia con el aumento de poder de la DNL, esta podrá elegir el vocero del PLC de la bancada parlamentaria en caso de que existan discrepancias dentro de la bancada misma. Así mismo la bancada en conjunto con la DNL designarán los temas en los que “es obligatoria la disciplina y lealtad con los programas y posiciones del partido” (EPLC 2012, pág. 29), cuando en los estatutos anteriores era de la bancada y por la mayoría de sus integrantes, decidir los temas que requirieran de obligatoria disciplina y lealtad. (EPLC 2002, pág. 82)

3. APROXIMACIÓN NEO-INSTITUCIONALISTA A LOS EFECTOS DE LA REFORMA EN EL PLC

3.1. Desde adentro del Partido

En orden de complementar el análisis de los efectos de la reforma política y sus posteriores modificaciones sobre el PLC, este capítulo revisa la relación entre lo expuesto en el primer y segundo capítulo a la luz del neo-institucionalismo. Bajo esta aproximación teórica, se observa que la estructura de incentivos que generó la reforma de 2003 modificó la estructura del PLC en dos aspectos principales. El primero entendido desde el adentro del Partido, como el incremento de las funciones de la DNL por medio de los estatutos, así como la relación entre los miembros de la colectividad liberal en el Congreso. El segundo aspecto tiene que ver con las repercusiones que la reforma tuvo sobre los liberales en los resultados de los comicios legislativos y presidenciales de 2006 y 2010, entendido como los efectos que se dieron desde afuera del Partido.

El sistema electoral anterior a la reforma incentivaba tanto las estrategias electorales personalistas, así como el individualismo y la indisciplina de bancada de un partido dentro del Congreso. La competencia que se dio al interior del PLC repercutió en las decisiones que los liberales tomaban como bancada. (Botero 2006, pág. 144) De aquí se puede deducir que la fortaleza de un partido depende de la capacidad que tengan los líderes del mismo para cohesionar y controlar a sus miembros (Vélez 2007, pág. 143), lo cual repercutió, como se verá más adelante, en los resultados electorales obtenidos por el PLC en 2010. Vélez considera que la reforma política de 2003 no implicó una salvación política de los partidos porque

[...] los cambios institucionales no son lo único que determina el comportamiento de los congresistas y de sus partidos. Y [...] porque las reformas no serían aplicadas en un escenario caótico, como muchos creen, sino que entrarían en tensión con un Congreso que tiene un reglamento interno, unas jerarquías que se han construido durante años y donde funcionan unos partidos que ya tienen establecidas estrategias informales de organización y de liderazgo. (2007, pág. 141)

Para ilustrar esta afirmación, dentro de los liberales oficialistas, Camilo Sánchez en 2002 lideró la bancada en el Congreso hacia una serie de debates que buscaban modificar el proyecto presentado por el gobierno al legislativo para imponer un IVA del 2% en algunos productos de la canasta familiar, con la intención de reducir el déficit fiscal en 2003, así como alzar la tarifa de otros productos y servicios en un 10% para el 2005. El PLC se opuso a dicha reforma tributaria, al considerar que la iniciativa “atropella el crecimiento empresarial y, como en el caso del aumento del IVA, lesiona los intereses de los pobres y de la clase media” (Serpa 2002, 1 de noviembre párr. 1). Esta fue la directriz que se dio desde la DNL. Las intervenciones de Camilo Sánchez influenciaron la modificación de 19 artículos de la propuesta tributaria del ejecutivo a nombre del PLC. Al menos 15 senadores liberales oficialistas votaron negativamente el proyecto de reforma tributaria, lo cual indica que el liderazgo de este senador dentro de la colectividad liberal cohesionó la bancada liberal, si se tiene en cuenta el marco institucional adverso para la agrupación partidista que persistía en 2002, alineando la actuación de los congresistas liberales pertenecientes al oficialismo con las directrices de la DNL. (Vélez 2007, págs. 147-148)

Estas uniones de bancada suelen darse de manera temporal y alrededor de temas de interés coyuntural, para luego desarticular esos mecanismos de cohesión con respecto a otros temas de menor interés grupal, donde sobresalen las preferencias individuales de los miembros de la bancada del PLC, como se vio en el caso del debate sobre la reelección presidencial. Como respuesta a la falta de cohesión y a la reforma política, se ve en los estatutos liberales de 2012 un aumento de poder significativo de la DNL. Así mismo, se puede ver que la medida de la lista única y el voto preferente afectaron al PLC en tanto este último mecanismo se puede configurar como un incentivo a “las microempresas electorales de corte personalista y resta importancia a otros mecanismos para institucionalizar partidos por medio de procedimientos formales, como la consulta interna para designar candidatos” (Ceballos 2006, pág. 79).

En lo que corresponde a la ley de bancadas, la introducción de esa norma en los estatutos liberales son débiles en tanto existen, de por sí, algunos vacíos en la ley misma, tales como la ausencia de las herramientas disponibles para los senadores pero no para las

bancadas, como las Unidades de Trabajo Legislativo, o los recursos de las audiencias públicas, ruedas de prensa y foros. (Vélez 2007, pág. 170)

Estas falencias pueden reflejarse en los márgenes de libertad de los miembros del PLC para con la colectividad, en tanto siempre existirán grados de independencia de los actores con las instituciones. En el caso del PLC, sus miembros tomaron ventaja de las oportunidades que se les presentaron incluso dentro de un marco institucional que los restringía, de tal modo que su comportamiento no podía ser del todo predecible, sino contingente. (Crozier y Friedberg 1980, pág. 19) A esto se le puede sumar el hecho de que existen recursos con los cuales los congresistas liberales -así como los de las demás bancadas- pueden negociar desde adentro del Partido, al hacer uso de “formas de liderazgo derivadas de la organización interna del Congreso, de su reglamento y de las prácticas informales que se han ido consolidando a lo largo del tiempo dentro de la corporación” (Vélez 2007, pág. 144), en escenarios como las Mesas Directivas de las Comisiones y de las dos Cámaras del Congreso.

3.2. Desde afuera del Partido

Lo expuesto hasta aquí, tiene un correlato con los resultados de los comicios de 2006 y 2010, ya que fueron decisivos para la reforma política así como para el PLC, en tanto se hicieron efectivos todos los cambios en los mecanismos del sistema electoral del país. El PLC mostró un retroceso a nivel nacional en los comicios de 2010 con respecto a los realizados cuatro años antes, pues “ganó en poco más de 200 municipios cuando en 2006 lo logró en casi 250” (Basset 2011a, pág. 39). La baja más sensible para el PLC se dio a nivel de Cámara de Representantes, ya que si bien conservó las curules que mantuvo en 2006 más una adición, no mantuvo la mayoría que solía tener en esa Cámara dada una penetración electoral más fuerte a nivel local. (Basset 2011a, pág. 42)

El retroceso del PLC a nivel departamental pudo ser consecuencia del paso a la oposición en el segundo gobierno de Álvaro Uribe. Ahora bien, con el ingreso en la coalición del gobierno por parte del PLC en 2010, se redujo el espacio para la oposición, al acaparar el 80% de presencia en el Congreso las bancadas a favor del Presidente Juan

Manuel Santos. Como puede verse, la transición de la oposición a la coalición por parte del PLC lo libra de la incómoda posición en la cual caen los partidos que ejercen la oposición en Colombia, siendo ese 80% el reflejo de la tendencia a la concentración del sistema de partidos colombiano. (Basset 2011a, pág. 44)

De igual manera, los resultados de las elecciones presidenciales de 2010 reflejan mucho de lo que sucedía en el PLC en ese momento. El candidato Rafael Pardo no pudo concentrar las fuerzas liberales en torno al oficialismo, dispersando el voto liberal hacia la campaña del Partido de la U. A pesar de las declaraciones del Secretario General del PLC en ese momento, José Noé Ríos, la posibilidad en 2009 de la reelección por segunda vez del mandato presidencial abrió una puerta para el traspaso a tiempo de algunos senadores liberales -así como de Cambio Radical- a la coalición uribista. (El Tiempo 2009, 16 de julio) De esta manera y “con 4,38% de los votos, Pardo logró menos del tercio del porcentaje obtenido por el PLC en las legislativas y menos de la mitad de lo que obtuvo Serpa en las presidenciales de 2006. Peor aún, los votos de Pardo (638.302) fueron menos de los reunidos en la consulta interna [...]”(Basset 2011b, pág. 124), en la cual se registraron 1’053.742 votos por los candidatos liberales (Fuente: Registraduría Nacional de Colombia).

La oportunidad de incrementar el beneficio individual en las contiendas electorales por parte de los miembros del PLC, puede verse como una medida de estrategia en relación con las oportunidades de ganancia y pérdida inherentes al juego político (Crozier y Friedberg 1980, pág. 117), a pesar del marco institucional que trata de evitar esas situaciones. Los constantes debates al interior de la colectividad liberal repercutieron en la concentración del voto y por tanto en su representación en el Congreso, ya que para el 2010, el liberalismo reunía apenas un 15% de apoyo electoral. (Basset 2011b, pág. 107)

Las discrepancias que generaron una ruptura liberal entre oficialistas y disidentes, la falta de apoyo electoral a la candidatura de Rafael Pardo en 2010, demuestran que la capacidad de acción del PLC como organización frente a los eventos que generan tensión en la colectividad, no fue suficiente para controlar a todos los miembros de su bancada, ni siquiera en función de las estructuras y reglas internas del Partido que determinan el desarrollo de las relaciones de poder. (Crozier y Friedberg 1980, pág. 37)

Con todo esto, los resultados de las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2006 y en especial las de 2010, mostraron al PLC como un partido débil que por tradición debería registrar mayor estabilidad en sus bases territoriales (Basset 2011b, pág. 114), conduciéndolo hacia un proceso de reorganización interna, que con la entrada a la coalición conformada en torno al Presidente Juan Manuel Santos, se “abrió una nueva época en la cual el movimiento espera lograr por fin su estabilización y consolidación” (Basset 2011b, pág. 131).

4. CONCLUSIONES

El camino del PLC en los últimos años, en especial una vez implementadas las reformas políticas desde 2003, lo ha conducido a través de un proceso de restructuración y adaptación a las nuevas realidades políticas, electorales e institucionales en el país. Como se evidenció en este trabajo, una serie de factores llevaron al PLC a emprender una reorganización de su estructura, así como sus relaciones con sus pares en el Congreso y con el ejecutivo mismo. Se hace necesario entonces, advertir que dicho cambio desde adentro y desde afuera de la colectividad liberal, lo ha forzado a presentarse como uno de los principales perdedores tras la introducción de las modificaciones institucionales de 2003, con las que el PLC se mostró como uno de los partidos más interesados en llevarlas a cabo.

Las tres principales herramientas que se aplicaron con la reforma de 2003, las cuales fueron la lista única por partido para presentar sus candidatos a las corporaciones públicas del país -así como la posibilidad del voto preferente-, la formula para convertir votos en escaños o cifra repartidora, más allá de la aplicación de un umbral electoral, ejercieron influencia en el reacomodo organizacional del PLC. Se pudo observar que el germen de este proceso se inició desde la misma colectividad en torno a los debates y contradicciones internas, que terminaron por cambiar el rostro del Partido.

Como se mostró en el primer capítulo, la estructura de incentivos que ofreció la reforma política de 2003 para la cohesión del sistema de partidos y la reagrupación partidaria, cuando previamente existía un marco institucional que favorecía los individualismos políticos y servía a los propósitos electorales de partidos y movimientos pequeños en detrimentos de los grandes, se reveló en su momento como una fórmula indispensable para la recuperación de un Congreso infiltrado por actores al margen de la ley, y como la solución al problema de la hiper-fragmentación de los partidos. La falta de herramientas que trascendieran el campo electoral y penetraran al interior de los partidos con el fin de superar la fragmentación de las colectividades políticas, se puede considerar como la deuda de los cambios institucionales desde 2003 para con el sistema de partidos en Colombia.

En este orden de ideas, la reforma política como solución afectó de distintas maneras a los partidos y movimientos. Aquí cabe resaltar la aparición del Partido de la U como eje del cambio y cohesión del mapa político y electoral en el país. Y así sucedió con el PLC. Los incentivos ofrecidos por otras agrupaciones partidistas dado un escenario que propendía a la división dentro del Partido, lo enfrentó a enfrentar grandes costos al momento de monitorear y controlar a los miembros de su bancada, sin obtener grandes compensaciones en los resultados colectivos. (Vélez 2007, pág. 144)

En lo correspondiente a los resultados electorales, son muestras con las que la colectividad liberal perdió mayor terreno. Los resultados de 2010 no fueron mejores que los de 2006, alejándose bastante de igualar a los obtenidos en las décadas de 1980 y 1990. En 2010, y como resultado de la mecánica de asignación de votos por la cifra repartidora, el PLC “perdió un senador a pesar de haber superado su caudal de votos de la pasada oportunidad, pero ganó un representante aunque perdió más de un punto porcentual de votos para la Cámara” (Basset 2011b, pág. 109). Estos resultados muestran que el PLC es sin duda, algo muy distinto a lo apreciado antes del 2002. La cohesión del voto liberal al interior del Congreso no es acaso un resultado directo de las reformas políticas mencionadas, sino que proviene más del hecho de que hoy en día hay menos que cohesionar dentro de la colectividad.

El que se hayan desvanecido las zonas de voto que por tradición le correspondían al PLC -y que por consiguiente definían al Partido como tradicional- deja entrever la ruptura del tejido electoral que le era fiel al PLC y que ya no participa de una subcultura liberal colectiva, con la cual se desintegran vínculos asociativos que construían una red de incentivos necesarios para las relaciones verticales dentro del partido. (Panebianco 2009a, pág. 69) Con esto, se puede plantear que existe una escasez de activismo de la base que afecta las estructuras locales del PLC (Panebianco 2009a, pág. 74), que se refleja en los resultados electorales y tienen efectos en la organización interna del Partido.

La unificación en las actuaciones como bancada del PLC en el periodo de oposición al Presidente Álvaro Uribe en el cuatrienio 2006-2010, hablan del cambio generado dentro del Partido. El debate de control y la intención de implementar una moción de censura que preparó la bancada liberal contra el entonces ministro de Agricultura, Andrés Arias, dado el

escándalo del cambio de destinatario de unos predios que inicialmente eran para desplazados y terminaron en manos de inversionistas privados (El Tiempo 2008, 26 de febrero), se presentó como retaliaciones al gobierno por parte de la oposición. En esta ocasión, el PLC fue acompañado por la bancada del Polo Democrático Alternativo, y en defensa del ministro se alineó el Partido Conservador. Por esta misma vía de la oposición, la vocera del PLC en el Senado, Cecilia López, expresó preocupación y condenó las estrategias de seguimiento de las labores políticas al senador Gustavo Petro por parte del DAS, acusando directamente al ejecutivo por tales hechos, e incluso instó por una veeduría internacional para que se evaluaran las garantías políticas de la oposición puestas en riesgo gracias al presidente. (El Tiempo 2008, 22 de octubre)

A este punto, la DNL cumplió un papel crucial aunque no por ello meritorio de elogios en la conservación de un núcleo liberal como bancada en el Congreso. Con el transfuguismo ocasionado por la figura de la reelección presidencial hacia el Partido de la U como punto final de la reorganización de la colectividad liberal en el Congreso, la DNL precedida por el ex presidente César Gaviria y posteriormente por Rafael Pardo en 2009 y 2010 respectivamente, guardaron a la colectividad liberal de una mayor extinción de la bancada. La decisión de la adhesión al proyecto de Unidad Nacional del presidente Juan Manuel Santos pacificó la necesidad implícita en el PLC de estar cuando menos cerca del ejecutivo, aún cuando la senadora Cecilia López -que para 2010 no aspiró a la reelección de su curul- renunció al Partido al considerar incoherente “apoyar sin beneficio de inventario la continuidad de unas políticas a las que el Partido le hizo oposición durante 8 años” (El Tiempo 2010, 23 de junio párr. 6).

En conclusión, es posible afirmar que los efectos de las instituciones en los partidos políticos influyen en la manera en la que éstos desarrollan mecanismos de control interno, aunque estos instrumentos no sean en todo caso aplicables a la vida interna de los partidos. En el caso del PLC, la falta de sujeción de los congresistas a las directrices provenientes del órgano superior de esa colectividad, la DNL, no fue causa directa del marco institucional en el cual se encontraba el PLC, pues los procesos políticos internos de los partidos mantienen un alto grado de autonomía frente a las instituciones, aún cuando estas no actúan como

variables independientes en el producto de los cambios políticos que rodean a los partidos.
(Gutiérrez 2007, pág. 330)

BIBLIOGRAFÍA

Crozier, M., y Friedberg, E. (1980). *Actors and systems: the politics of collective action*. Chicago: The University of Chicago Press.

Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, G. (1997). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Capítulos o artículos de libro

Basset, Y. (2011a). Balance general de los resultados. En *Balance electoral de Colombia 2010* (págs. 35-54). Bogotá: Universidad del Rosario.

Basset, Y. (2011b). Partido Liberal Colombiano. En *Balance electoral de Colombia 2010* (págs. 107-132). Bogotá: Universidad del Rosario.

Botero, F. (2006). Reforma política, personalismo y sistema de partidos. ¿Partidos fuertes o coaliciones electorales?. En G. Hoskin y M. García (comps.), *La reforma política de 2003 ¿Salvación de los partidos políticos colombianos?* (págs. 139-159). Bogotá: Uniandes-Ceso.

Ceballos, M. (2006). El país detrás de las urnas. Impacto de la reforma política en contextos de crisis humanitaria. En G. Hoskin y M. García (comps.), *La reforma política de 2003 ¿Salvación de los partidos políticos colombianos?* (págs.139-159). Bogotá: Uniandes-Ceso.

- De Andrea, F. (2002). La organización de los partidos políticos. En *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política* (págs. 99-118). México D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Gómez, J. y Rodríguez, J. (2007). Competencia electoral en grandes circunscripciones: el caso del Senado colombiano. En D. Hoyos (Comp.), *Entre la persistencia y el cambio: reconfiguración del escenario partidista y electoral de Colombia* (págs. 49-83). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Holguín, J. (2006). La reforma de 2003: la tensión entre abrir y cerrar el Sistema Político Colombiano. En G. Hoskin y M. García (comps.), *La reforma política de 2003 ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* (págs. 33-64). Bogotá: Uniandes-Ceso.
- Hoskin, G. (2006). Introducción. En G. Hoskin y M. García (comps.), *La reforma política de 2003 ¿Salvación de los partidos políticos colombianos?*. Bogotá: Uniandes-Ceso.
- Hoyos, D. (2007a). Evolución del sistema de partidos en Colombia 1972-2000 Una mirada a nivel local y regional. En D. Hoyos (Comp.), *Entre la persistencia y el cambio: reconfiguración del escenario partidista y electoral de Colombia* (págs. 21-48). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Hoyos, D. (2007b). La reforma política de 2003 y su impacto sobre el sistema de partidos. Análisis de las elecciones a Congreso. En D. Hoyos (Comp.), *Entre la persistencia y el cambio: reconfiguración del escenario partidista y electoral de Colombia* (págs. 174-185). Bogotá: Universidad del Rosario.

Losada, R. y Casas, A. (2008). Enfoques que privilegian las instituciones. En *Enfoques para el análisis político: historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política* (págs. 163-194). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Martínez, M. (2006). Consideraciones finales. En, *Régimen jurídico de los partidos políticos* (págs.125-140). Madrid: Marcial Pons.

Panebianco, A. (2009a). Primera parte: el sistema organizativo. En *Modelos de partido* (págs. 27-103). Madrid: Alianza Editorial.

Panebianco, A. (2009b). Tercera parte: las contingencias estructurales. En *Modelos de partido* (págs. 337-443). Madrid: Alianza Editorial.

Vélez, C. (2007). Reivindicando los partidos en el Congreso. En D. Hoyos (Comp.), *Entre la persistencia y el cambio: reconfiguración del escenario partidista y electoral de Colombia* (págs. 141-173). Bogotá: Universidad del Rosario.

Vélez, C., Ossa, J. y Montes, P. (2006). Y se hizo la reforma... Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la reforma política de 2003. En G. Hoskin y M. García (comps.), *La reforma política de 2003 ¿La salvación de los partidos político colombianos?* (págs. 1-31). Bogotá: Uniandes-Ceso.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Botero, f., Hoskin, G., Pachón, M. (2010). Sobre forma y sustancia: una evaluación de la democracia electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, 30 (1), 41-64.

Rodríguez, J., Botero, F. (2006). Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, 26 (1), 138-151.

Publicaciones periódicas no académicas

A punto de empezar puja por “transfuguismo político”. (2009, 16 de julio). *El Tiempo*.

Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5641543>

A quién le pertenece la palabra liberal. (2001, 14 de noviembre). *El Tiempo*. Disponible en:

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-671528>

Agarrón en el Senado por la reforma política. (2003, 3 de abril). *El Tiempo*. Disponible en:

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-998239>

Apoyo de las bancadas del Partido Liberal al senador Petro. (2008, 22 de octubre). *El*

Tiempo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS4618952>

Avales, una papa caliente. (2002, 24 de enero). *El Tiempo*. Disponible en:

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1347626>

Bancadas liberales adhieren a la unidad nacional, con Rafael Pardo como representante.

(2010, 23 de junio). *El Tiempo*. Disponible en:

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7769427>

Chavarro, R. (2009). El contencioso electoral y la reforma política. *Boletín del Instituto de*

Estudios Constitucionales, (7), 5-33. Disponible en:

http://www.usergioarboleda.edu.co/estudios_constitucionales/boletines/boletin_7.pdf

Clavijo, B., Arboleda, M. (2009, julio). Reforma política y reelección. *Reflexiones liberales*

Policy Papers. Disponible en:

http://www.icpcolombia.org/archivos/reflexiones/reforma_politica_y_reeleccion.pdf

Distención entre uribistas y serpistas. (2002, 30 de mayo). *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1311808>

División creadora. (2002, 1 de junio). *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1307956>

El coletazo de las encuestas. (2002, 19 de febrero). *Semana*. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-coletazo-encuestas/49448-3>

El gran palo. (2002a, 20 de mayo). *Semana*. Disponible en: <http://www.semana.com/especiales/articulo/el-gran-palo/50723-3>

El liberalismo ratifica su apoyo al referendo y plantea al gobierno un acuerdo para la reforma política. (2002, 5 de septiembre). *DNL*. Disponible en: http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2002/septiem/05/29092002.htm

El último mohicano. (2002b, 20 de mayo). *Semana*. Disponible en: <http://www.semana.com/especiales/articulo/el-ultimo-mohicano/50711-3>

Ex presidentes liberales calientan el referendo. (2003, 28 de agosto). *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1041476>

Gobierno se la jugó con el polo. (2005, 24 de mayo). *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1686131>

Habrà congreso del liberalismo el 11 de marzo. (2002, 19 de febrero). *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1311615>

Hagan sus apuestas. (2002c, 20 de mayo). *Semana*. Disponible en:
<http://www.semana.com/nacion/articulo/hagan-apuestas/50714-3>

Ley de bancadas tiene plazo de espera. (2006, 7 de marzo). *El Tiempo*. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1939561>

Liberales a la oposición. (2003, 29 de agosto). *El Tiempo*. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1027462>

Liberales uribistas serían expulsados. (2002, 25 de junio). *El Tiempo*. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1346929>

Moción de censura al ministro de Agricultura promoverá la bancada liberal en el Senado.
(2008, 26 de febrero). *El Tiempo*. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3974645>

Navia, J. (2002, 27 de enero). Para dar y convidar. *El Tiempo*. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1343335>

Oferta de financiación pone a pensar a la oposición. (2005, 18 de mayo). *El Tiempo*.
Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1623702>

Peluquearán reforma política. (2003, 4 de abril). *El Tiempo*. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-995935>

Qué hacer con el partido liberal. (2002, 29 de julio). *El Tiempo*. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1360832>

Referendo y reforma, van en contravía. (2003, 7 de octubre). *El Tiempo*. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1027193>

Reforma Política. (2003, 10 de abril). *El Tiempo*. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1002875>

Reglamentación de la reforma política de 2009. (2010, septiembre). *Instituto de Ciencia Política* Hernán Echavarría Olózaga. Disponible en:
http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_171

Sánchez, C. (2003, 16 de octubre). Su mejor elección: la abstención. *El Tiempo*. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1006133>

Serpa, H. (2002, 1 de noviembre). No a reformas. *El Tiempo*. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1336294>

Sigue polémica por candidaturas. (2001, 16 de febrero). *El Tiempo*. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-620819>

Sin fecha para la consulta liberal. (2001, 28 de junio). *El Tiempo*. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-435464>

Uribe madruga a inscribirse. (2002, 28 de marzo). *El Tiempo*. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1331090>

Uribe, entre los vetos y los votos. (2001, 30 de noviembre). *El Tiempo*. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-701830>

Vélez sería ratificado en la DNL. (2001, 22 de octubre). *El Tiempo*. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-665846>

Voto preferente, piedra en el zapato. (2003, 10 de abril). *El Tiempo*. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-985440>

Vuelve tensión por reforma política. (2003, 12 de junio). *El Tiempo*. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1024922>

Otros documentos

Acta de Comisión 31 del 22 de Abril de 2004. (2004). Gaceta del Congreso n° 215.
Disponible en:
http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=01&p_numero=31&p_consec=9716

Acto Legislativo 01 de 2003 (2003, julio 3). Por medio del cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. Gaceta oficial de la República de Colombia N° 45.237. Disponible en:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8620>

Acto Legislativo 01 de 2009 (2009, julio 14). Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia. Gaceta oficial de la República de Colombia N° 47.410. Disponible en:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36844>

Código de ética y procedimiento disciplinario. (2013). Bogotá: s.n. Disponible en:
<http://www.partidoliberalcolombiano.info/documentos/resoluciones/Res%203007.pdf>

Código de ética. (1994). Bogotá: s.n.

Corte Constitucional. (2007). Sentencia C-036, Sala Plena. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28325#0>

Estatutos del Partido Liberal Colombiano. (2002). Bogotá. s.n. disponible en:
http://www.partidoliberalcolombiano.info/formatos/Estatutos_2010.pdf

Estatutos del Partido Liberal Colombiano. (2012). Bogotá. s.n.

Ley 974. Ley de Bancadas. (2005, julio 22). República de Colombia. Disponible en:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17164>

ANEXOS

Anexo 1. Cuadro. Composición del Congreso 1982-1986.

Año	Partido	Senado		Cámara	
		Curúles	Votos	Curúles	Votos
1982	Liberales	63	3.149.719	115	3.141.426
	Convervadores	49	2.252.601	82	2.248.796
	Frente Democrático	1	75.615	1	83.838
	Movimiento Cívico	1	42.120	1	45.090
	Total votacion Nacional	114	5.520.055	199	5.519.150
1986	Liberales	58	3.382.406	98	3.290.980
	Nuevo Liberalismo	6	453.551	7	455.554
	Conservadores	43	2.541.094	80	2.558.050
	Unión Patriótica	2	103.001	3	137.134
	Otros	5	362.783	11	443.210
	Total votacion Nacional	114	6.842.835	199	6.884.928

Fuente: (Gutiérrez 2007, pág. 212)

Anexo 2. Cuadro. Partidos y movimientos liberales periodo 1988 - 2000

Año	Nombre de los partidos o movimientos políticos
1988	Partido Liberal Colombiano Nuevo Liberalismo
1990	Partido Liberal Colombiano
1994	Partido Liberal Colombiano (PLC) Liberalismo Independiente de Restauración Movimiento Nacional Progresista
1997	Partido Liberal Colombiano Movimiento Nacional Progresista Movimiento Apertura Liberal Movimiento Liberalismo Independiente de Restauración Movimiento Cívico Seriedad por Colombia
2000	Partido Liberal Colombiano Movimiento Apertura Liberal Movimiento Cambio Radical Movimiento Alternativa de Avanzada (ALAS) Movimiento Voluntad Popular Movimiento Colombia Mi País Movimiento de integración Popular (MIPOL) Movimiento Cívico Seriedad por Colombia Movimiento Nacional Progresista Movimiento Nuevo Liberalismo Movimiento Liberalismo Independiente de Restauración [LINDER]

Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Hoyos 2007a, pág.46).

Anexo 3. Cuadro. Resultados de las elecciones para Senado de 2006 mostrando el umbral electoral en línea punteada

Partido	Votos	% Votos	Curules
Partido Social de Unidad Nacional	1.642.256	17,49	20
Partido Conservador Colombiano	1.514.960	16,13	18
Partido Liberal Colombiano	1.457.332	15,52	17
Partido Cambio Radical	1.254.294	13,36	15
Polo Democrático Alternativo	914.964	9,74	11
Partido Convergencia Ciudadana	586.870	6,25	7
Movimiento Alas Equipo Colombia	439.678	4,68	5
Partido Colombia Democrática	267.336	2,85	3
Movimiento Colombia Viva	231.307	2,46	2
Movimiento Mira	220.395	2,35	2
Por el País Que Soñamos	155.653	1,66	
Dejen Jugar al Moreno	141.231	1,5	
C4	82.495	0,88	
Visionarios con Antanas Mockus	71.867	0,77	
Movimiento de Participación Comunitaria "Mpc"	52.666	0,56	
Mov. Comunal y Comunitario de Colombia	39.634	0,42	
Movimiento Únete Colombia	15.524	0,17	
Mov. Conservatismo Independiente	13.538	0,14	
Movimiento Nacional Progresista	8.305	0,09	
Mov. Reconstrucción Democrática Nacional	7.458	0,08	

Fuente: (Rodríguez y Botero 2006, pág. 140)

Anexo 4. Cuadro. Antecedentes del Acto Legislativo No. 01 de 2003

ANTECEDENTE DE ACTO LEGISLATIVO No.1 del 2003

No. DE PROYECTO:	1/2002- Senado	136/2002- Cámara
TÍTULO:	"Por medio de la cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones".	
FECHA DE PRESENTACIÓN	03/07/2003	
PRESENTADO EN :	SENADO	
AUTORES:	Honorables Senadores Andrés González Díaz, Rodrigo Rivera Salazar, José Aurelio Iragorri Hormaza, Edgar Artunduaga Sánchez, Luis Guillermo Vélez Trujillo, Juan Carlos Restrepo Escobar, Dilian Francisca Toro Torres, Guillermo Gaviria Zapata, Piedad Córdoba Ruiz, álvaro Araujo Castro y otros.	
PUBLICADO EN GACETA DEL CONGRESO:	344/2004	
DIARIO OFICIAL PUBLICADO EN GACETA :	45.237	
<i>Primera y Segunda Vuelta para este Proyecto de Acto Legislativo</i>		
PRIMERA VUELTA	Senado	Cámara
»Primer Debate:	406/2002	540/2002
»Segundo Debate:	437/2002	567/2002
»Aprobación Comisión:		
»Aprobación Plenaria:	479/2002-509/2002-526,527/2002	09,11,12/2002
»Téxtos aprobados en Plenaria:		592/2002
»Téxtos aprobados en Comisión:	032/2003	
SEGUNDA VUELTA	Senado	Cámara
»Primer Debate:	146/2002	220/2002
»Segundo Debate:	169/2003	271/2003
»Aprobación Comisión:		
»Aprobación Plenaria:	189/2003	16,17/06/2003
»Téxtos aprobados en Plenaria:		
»Téxtos aprobados en Comisión:	327,328/2003	18,19/06/2003

Fuente: Secretaría General del Senado