

KAS

Enero 2015 ISSN 2322-9896

Papers No. 21

Serie GIREPO
Reforma Política 2015

El equilibrio de poderes y
la definición de circunscripciones
en Senado y Cámara





Presentación

Para la Fundación Konrad Adenauer –KAS- la promoción de la democracia y el Estado de derecho es una misión fundamental, y es la razón que nos impulsa a desarrollar un sinnúmero de programas en más de 120 países del mundo. Así, con el firme propósito de promover los principios democráticos, la justicia social, el respeto de los derechos humanos y las instituciones políticas, la KAS inició su labor en Colombia hace casi cuarenta años.

Sin lugar a dudas, el actual escenario político del país, donde se está tramitando una reforma política denominada “Equilibrio de poderes”, presenta retos significativos así como oportunidades para su consolidación democrática. Más aún si se observan algunos de los resultados que el *Índice de Desarrollo Democrático –IDD–* publicado por el Programa regional Partidos Políticos y Democracia en América Latina de la KAS en Uruguay ha mostrado en los últimos años respecto al desarrollo democrático en Colombia. Conscientes de ello, procuramos aportar desde nuestro quehacer herramientas que permitan analizar las iniciativas que se emprenden para mejorar este nivel democrático y generar espacios plurales de reflexión en torno a dichas temáticas.

Así pues, a propósito de este proyecto de ley presentado por el gobierno nacional, hemos generado una serie de *KAS Papers* en alianza con el Grupo de Interés de Reforma Política –Girepo–, y bajo la coordinación académica de la Misión de Observación Electoral –MOE–, para debatir y estudiar cada uno de los componentes de la propuesta, sus antecedentes y posibles impactos de cara al desarrollo democrático del país.

Para la construcción de los documentos, convocamos a organizaciones y expertos reconocidos por su trayectoria en cada temática, para que en calidad de autores y facilitadores, analizaran de manera colectiva y constructiva los puntos más relevantes de la reforma:

- Lista cerrada, democracia interna de las organizaciones políticas y aplicación de la lista paritaria.
- Eliminación de la reelección presidencial y en cargos de altos dignatarios.
- Gobierno y Administración de la Rama Judicial.
- El juzgamiento de altos funcionarios.
- Responsabilidad de las agrupaciones políticas.

- Reforma a las circunscripciones del Congreso de la República.

Todos los documentos fueron elaborados con el espíritu de contribuir, mediante la generación de información rigurosa y análisis completos, a una discusión sólida de la reforma y sus posibles impactos, tanto para quienes la apoyan como para quienes tienen críticas al respecto. En últimas, pretenden proponer de manera crítica y constructiva recomendaciones para que sean estudiadas y tenidas en cuenta por los tomadores de decisiones.

Tal es el caso del documento que aquí presentamos, “*El equilibrio de poderes y la definición de circunscripciones en Senado y Cámara*”, elaborado por el Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la Misión de Observación Electoral –MOE– y que presenta el propósito de la reforma al modificar las circunscripciones del Congreso, así como un análisis comparado de las propuestas que se han ido estructurando en los debates con sus posibles implicaciones para el sistema electoral colombiano. Y finalmente, otorga una serie de recomendaciones que podrían llegar a garantizar una mejor representación de las corporaciones públicas a nivel nacional.

Desde luego, todavía quedan muchos temas por abordar respecto a esta reforma constitucional y que sobrepasan el alcance de esta serie de *KAS Papers*, sobre todo si se tiene en cuenta que a partir de marzo de 2015, se llevarán a cabo nuevos debates para la elaboración final de la ley, los cuales sin duda abrirán un mayor número de perspectivas de análisis. Sin embargo, consideramos que este es un esfuerzo válido como insumo para esta etapa del proyecto y reflexiones venideras.

Finalmente, agradecemos de manera especial a todas las organizaciones y personas que participaron en la construcción colectiva de estos documentos. Esperamos que constituyan una herramienta útil tanto para académicos como para tomadores de decisiones, y de manera especial, que sin tomar postura alguna, incentiven la discusión en torno a estos temas, necesarios pero no únicos para lograr un mayor desarrollo democrático en el país.

Hubert Gehring

Representante de la KAS en Colombia



KASPaper

Editor KAS Paper:

Dr. Hubert Gehring

Representante, KAS Colombia

Coordinación editorial:

Margarita Cuervo

Coordinadora de Proyectos, KAS Colombia

www.kas.de/kolumbien/es

Diseño y diagramación

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Impresión

Opciones Gráficas Editores Ltda.

www.opcionesgraficas.com

Coordinación académica

Misión de Observación Electoral (MOE)

Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial, sin la autorización previa y expresa de los titulares

Impreso en Colombia

Enero de 2015

Autores facilitadores

Camilo Vargas Betancourt: Coordinador nacional del Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la MOE. Politólogo e Internacionalista de la Universidad del Rosario. Máster en Sociología de lo político y de la acción pública del Sciences Po de Bordeaux.

Revisión y edición: Alejandra Barrios C. Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral – MOE- desde su fundación en 2006. Profesional en finanzas y relaciones internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

Esta publicación se realizó gracias a la cooperación de la Fundación Konrad Adenauer –KAS-, la Embajada de Suecia, y al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de la KAS, la Embajada de Suecia, de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Participantes sesión de debate y discusión sobre el tema

El equilibrio de poderes y la definición de circunscripciones en Senado y Cámara.

ORGANIZACIÓN	NOMBRE
TRANSPARENCIA POR COLOMBIA	Elizabeth Ungar
FORO NACIONAL POR COLOMBIA	Lorena López
NIMD	Ángela Rodríguez
OBSERVATORIO DE PROCESOS ELECTORALES DE LA UNIVERSIDAD DEL ROSARIO	Felipe Guevara Merino
ANALISTA POLÍTICA	Margarita Battle
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER	Laura Camila Barrios
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL	Alejandra Barrios Camilo Mancera Camilo Vargas Frey Alejandro Muñoz Marlon Pabón Castro Luisa Salazar



1. Introducción

La reforma de "Equilibrio de poderes y reajuste institucional", presentada en el proyecto de Acto Legislativo No. 018 de 2014 Senado/ 153 de 2014 Cámara, contempla la reforma de las circunscripciones en las que son elegidos los miembros del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, con el argumento de que es necesario mejorar la representatividad de las principales corporaciones públicas del país. Este hecho pone de manifiesto la amplia concepción de "equilibrio de poder" que lleva implícita la reforma, pues mezcla distintas formas de entender este concepto. La mayor parte de la reforma versa sobre la estructura institucional del Estado en busca de afinar los sistemas de 'pesos y contrapesos' que mantienen el equilibrio entre distintas instancias del poder público. Sin embargo, al incluir en la reforma los principios electorales con los que se elige a senadores y representantes, el concepto de equilibrio de poder se extiende al equilibrio en la participación que tienen distintos sectores de la población, grupos de interés o las distintas regiones, en las corporaciones públicas del nivel nacional.

Esto plantea la necesidad de reflexionar acerca de cómo logran las cámaras del Congreso ser apropiadamente 'representativas' de la población cuyos intereses están llamadas a encarnar. Por este motivo, este texto comienza por plantear los principios de representatividad con base en los cuales se determina la forma de elegir a los miembros de corporaciones públicas como las del Congreso de la República. En segundo lugar, se presenta el contexto actual de la representatividad del Senado y la Cámara, mostrando la reglamentación constitucional que la reforma busca modificar, y los problemas implícitos en esa normatividad. Esto se acompaña de un análisis legal comparado, para identificar con precisión los cambios propuestos y aprobados hasta ahora en el trámite

de la reforma constitucional. En seguida se analizan los impactos que pueden tener los cambios contemplados hasta ahora, de llegarse a aplicar en la práctica. Por último, se presenta el resultado de discusiones y debates sobre la reforma, mostrando conclusiones y recomendaciones al respecto.

2. Circunscripciones y sistemas electorales: la técnica de la representatividad

En las democracias representativas se han desarrollado distintas formas de buscar que quienes son elegidos para conformar corporaciones públicas, como los parlamentos, sean personas verdaderamente representativas de las porciones de la población cuyos intereses se supone que canalizan hasta las instituciones del poder público. Este es un tema especialmente problemático en el contexto de sociedades poblacional y territorialmente grandes, donde vincular la opinión y la decisión de amplios electorados a unos pocos representantes electos se hace difícil. Más aun en sistemas democráticos pluralistas, cuyos partidos políticos pierden progresivamente la capacidad de encarnar los intereses de amplios sectores de la población y el personalismo se abre camino, junto con el riesgo de que lleguen hasta los parlamentos intereses cada vez más particulares y menos colectivos (Manin 1998).

Esto hace necesario superar formas de 'representación' que llegan a ser insuficientes. Como lo señala Giovanni Sartori (1992, cap. 2), un representante de la población no puede ser sencillamente el depositario de un mandato en virtud de un procedimiento legal, como lo son las elecciones; pues ese simple procedimiento difícilmente asegura la defensa efectiva de los intereses de sus electores. Tampoco es suficiente



KASPaper

pensar la representación como el reflejo sociológico del representado. Es decir, que el electo comparta con sus electores elementos como su etnia, raza, cultura, género, clase social, sector económico, cultura regional u opinión política, y que en virtud de esa similitud pueda ser entendido como su representante. En la práctica es difícil determinar qué características de la población deben ser representadas así, y lograr asegurar la representación de todas ellas.

Por todo ello, Sartori habla de una 'representación responsable'. En esta, se debe asegurar que los electos encarnen los intereses de partes significativas del electorado, y que puedan responder ante ellos por representar esos intereses, o de lo contrario, que los electores los puedan hacer responder, que puedan ejercer algún tipo de control (Sartori 1992, pág. 233). Este tipo de relación entre electo y electorado requiere un diseño institucional capaz de garantizar la 'representatividad', es decir, que la forma de elegir garantice esa representación responsable.

En ese sentido, las democracias occidentales han desarrollado distintos modelos de sistema electoral para las corporaciones públicas, que se pueden resumir en dos grandes tipos: los sistemas mayoritarios y los sistemas proporcionales (Nohlen 1994; 2004). Estos sistemas están estructurados a partir de distintos principios de representación, es decir, distintos criterios acerca de qué intereses deben representar los electos, acompañados de distintas técnicas para asegurar esa representación.

Un sistema mayoritario divide el territorio (un país, o un departamento, por ejemplo) en múltiples circunscripciones electorales ' uninominales', así denominadas porque en cada una de estas circunscripciones se elige a uno de los miembros de la corporación pública. Se elige a aquél que obtenga la mayoría de los votos. Esto le da el nombre del sistema, además del hecho de que este

tipo de modelo de elección favorece la creación de mayorías parlamentarias y limita la cantidad de partidos en la contienda electoral (Nohlen 1994, págs. 105 - 110). Este sistema tiene como ventaja que permite que los ciudadanos tengan una referencia clara de quién es la persona que los representa, pues toda la circunscripción tiene a un solo representante. Eso facilita el control de la responsabilidad que tiene el electo frente a los electores. Como desventaja, tiene el problema de que la representatividad puede ser fácilmente excluyente, puesto que el electo puede simplemente no representar a quienes no votaron por él, y a su vez, estos no tendrían a alguien que los represente en la corporación pública. También tiene la desventaja de que, en casos de corrupción, se presta para el *gerrymandering*, es decir, el diseño de circunscripciones a la medida de los bastiones electorales de los políticos. (Nohlen 2004, págs. 18 - 20).

Por su parte, el sistema proporcional es diferente. En vez de otorgar una sola curul a quien obtenga la mayoría de votos, funciona a través de circunscripciones plurinominales (es decir, que dan varias curules) que cubren grandes partes del territorio (toda la nación, o un departamento, por ejemplo), y distribuye los escaños en proporción a la votación obtenida por cada partido, que presenta listas de candidatos (de tal manera que un partido puede obtener varias curules en una sola circunscripción). Este sistema tiene la ventaja de conformar corporaciones que reflejan la composición de su sociedad, permitiendo la llegada de representantes de diversos intereses incluyendo las minorías, pues no hace falta que una fuerza política sea mayoritaria en algún lugar para poder obtener escaños (a diferencia de lo que pasa en el sistema mayoritario, donde sí hay que ganar la mayoría en alguna circunscripción). Como desventaja, el sistema proporcional permite de una parte, que un candidato obtenga votos en distintas partes de un territorio muy grande y de otra, que varios candidatos electos obtengan votos en un mismo lugar, por lo que



dificulta a los ciudadanos identificar quién los representa y ejercer control sobre la responsabilidad de los electos (Nohlen 1994, págs. 105 – 110).

Por último, para la discusión sobre la técnica en el diseño electoral que permita la mejor representatividad, es necesario señalar la existencia del sistema mixto. Este sistema mezcla elementos del mayoritario y del proporcional, y consiste en instaurar en un mismo territorio una gran circunscripción plurinominal, y pequeñas circunscripciones uninominales. Esto hace que puedan quedar electos representantes de toda la gran circunscripción plurinominal, siguiendo el método proporcional, y que al mismo tiempo haya representantes específicos de las pequeñas circunscripciones uninominales, siguiendo la lógica del método mayoritario (Shugart & Wattemberg 2003). La ventaja es que supone mezclar las ventajas de ambos sistemas, al permitirle a las minorías dispersas por todo el territorio obtener curules, al mismo tiempo que se eligen representantes identificados específicamente con una porción específica del territorio y de la población. Como desventaja, este sistema puede llegar a ser confuso para los electores, además de que también se presta para el mencionado problema del *gerrymandering*.

3. Contexto colombiano: lo que busca solucionar la reforma

En Colombia actualmente predomina el sistema proporcional, con la inclusión de circunscripciones especiales que buscan dar especial representación a grupos minoritarios de la población. Como lo establece la Constitución Política de Colombia, en su *artículo 171*, el Senado debe estar compuesto por 100 miembros elegidos en circunscripción nacional. Es decir que varios partidos políticos presentan listas de candidatos y compiten por ocupar las 100 curules, buscando obtener votos en todo

el territorio nacional, e incluso en el extranjero. Además, la Constitución establece que otros dos miembros del Senado deben ser elegidos en una circunscripción, igualmente nacional, pero limitada a representantes de pueblos indígenas¹. A pesar de sólo dar dos curules, esta es también una circunscripción proporcional, y diversos partidos compiten por conseguir ambas curules.

En el caso de la Cámara de Representantes, como lo establece el artículo 176 de la Constitución, el sistema proporcional se aplica en circunscripciones departamentales (una por cada departamento, más el Distrito Capital). El mismo artículo establece circunscripciones especiales. Una, que cubre todo el territorio nacional, y que otorga dos curules para representantes de las comunidades afrodescendientes. Otra, cubre los puestos de votación ubicados en el extranjero y otorga dos curules para representantes de los colombianos en el exterior. Y una última circunscripción, la única en la que se aplica el sistema mayoritario, es de alcance nacional y otorga una curul a un representante de pueblos indígenas.

A continuación se mostrarán los problemas de representatividad asociados a lo establecido por estos artículos de la constitución. En la sección posterior, se presentará un análisis legal comparado que muestra en detalle el texto actualmente vigente en la Constitución de estos artículos, y las propuestas de reforma presentadas y aprobadas hasta el momento.

1. Para ser representante de los pueblos indígenas la Constitución establece condiciones específicas. El inciso quinto del artículo 171 establece lo siguiente: "Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno." Es interesante señalar el hecho de que, sin ser materia de la discusión principal de la reforma (el equilibrio de poderes), esta serie de condiciones se eliminó en el primer debate que surtió la reforma (ver abajo en 'Análisis legal comparado'). Luego en segundo debate se eliminó esta modificación al artículo.



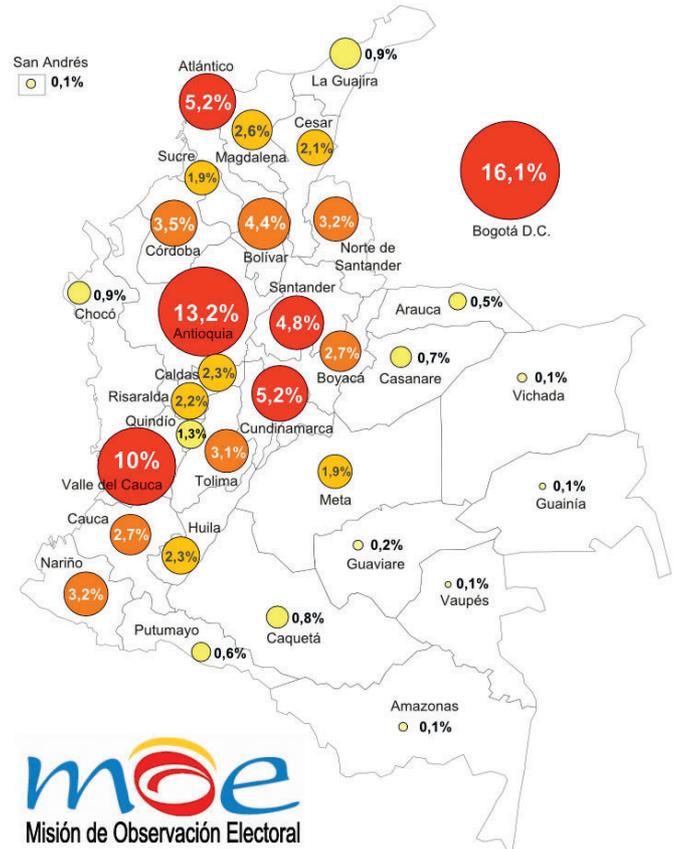
Peso demográfico y circunscripciones de Senado y Cámara

La Asamblea Nacional Constituyente que elaboró la Constitución de 1991 estableció que el Senado es una corporación que debe canalizar intereses de la nación en general, especialmente de naturaleza ideológica. Es por esta razón que se pasó de un Senado elegido en circunscripciones departamentales a uno que cubriera el espacio de toda la nación, para favorecer así una representación proporcional de la posición política de los colombianos, favoreciendo además a las minorías políticas más dispersas por todo el territorio. Por su parte, se estipuló que en la Cámara de Representantes se representan los intereses de regiones o grupos de interés en particular, estableciendo así circunscripciones departamentales, además de las especiales previamente mencionadas. (Ungar 1993)

No obstante, un problema que se plantea en la práctica para la legitimidad de la representatividad como se la pensó en la Asamblea Nacional Constituyente es que el peso demográfico tiene una relación directamente proporcional con la cantidad de congresistas que cada región del país logra elegir, tanto en la Cámara como en el Senado.

El mapa 1 muestra qué porcentaje del censo electoral nacional de 2014 se encuentra en cada departamento del país. La relación de esta concentración demográfica con la representatividad en el Congreso se puede ver, en el caso de la Cámara, porque el mencionado artículo 176 establece un mínimo de 2 representantes por departamento, más otro representante por cada 365.000 habitantes, lo cual otorga mayor número de representantes a las regiones donde están las grandes ciudades del país (ver la columna "representantes elegidos" de la tabla 1).

Mapa 1. Concentración del censo electoral por departamento



Fuente: Misión de Observación Electoral 2014. pág. 23

En el caso del Senado sucede que, a pesar de la circunscripción nacional, es más práctico para los candidatos hacer campaña y obtener sus votos en regiones con densas concentraciones poblacionales, lo cual se refleja en la ausencia de senadores provenientes de regiones con población escasa y dispersa (ver la columna "senadores elegidos" de la tabla 1). Muestra de este fenómeno en el Senado es que, de acuerdo con los cálculos de la MOE sobre la base de los resultados de las pasadas elecciones, 51 de los 100 senadores electos en circunscripción nacional obtienen más del 50% de su votación en un solo departamento, e incluso, de ellos, 10 concentran más del 80% de sus votos en un solo departamento. De tal manera que sólo el hecho de que la circunscripción sea nacional no impide que haya senadores con una



representatividad fuertemente arraigada en una región específica.

La consecuencia de todo esto es una desproporción en la cantidad de congresistas electos en cada región del país. La siguiente tabla muestra la relación existente entre el potencial electoral, la participación en las elecciones al Congreso, y los senadores y representantes electos. Son llamativas paradojas como el hecho de que tanto la región Caribe como la Suroriental tienen una

participación electoral llamativamente más alta que el resto del país (ver columna "participación electoral al Senado"), pero mientras que la primera es la que más Senadores elige, la segunda no elige ninguno. A esto se suma que el Caribe tiene una mayor densidad poblacional y su territorio está dividido en más departamentos, lo cual la hace también la región con más representantes a la Cámara, mientras que el vasto espacio del Suroriental, compuesto por sólo cinco departamentos, sólo tiene 10 representantes.

Tabla 1. Potencial, participación y curules obtenidas por cada región del país en elecciones 2014

Región	Potencial electoral	Votación al Senado	Participación electoral al Senado	Senadores elegidos	Representantes elegidos
Caribe ²	6.928.651	3.664.370	53%	32	32
Andina Oriental ³	6.883.785	3.195.141	46%	18	35
Andina Occidental ⁴	6.153.679	2.623.739	43%	17	29
Pacífico – Andina Sur ⁵	5.419.835	2.298.640	42%	17	24
Bogotá	5.188.174	1.860.903	36%	13	18
Piedemonte ⁶	1.466.663	689.521	47%	3	11
Sur-Oriental ⁷	178.221	92.904	52%	0	10
San Andrés	45.428	18.049	40%	0	2
TOTAL	32.264.436	14.443.267	44%	100	161

Fuente: Cálculos de la MOE con base en datos de la Registraduría Nacional y de Congreso Visible.

Este contexto de desproporción regional en la composición del Congreso está en la base del interés por reformar las circunscripciones de estas corporaciones.

2. Corresponde a los departamentos de La Guajira, Magdalena, Cesar, Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba.
3. Corresponde a los departamentos de Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Huila.
4. Corresponde a los departamentos de Antioquia, Caldas, Risaralda y Quindío.
5. Corresponde a los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.
6. Corresponde a los departamentos de Arauca, Casanare, Meta, Caquetá y Putumayo.
7. Corresponde a los departamentos de Vichada, Guainía, Guaviare, Vaupés y Amazonas.

Las circunscripciones especiales en la Cámara de Representantes

Originalmente la Constitución de 1991 estipulaba que las circunscripciones especiales de Cámara también estaban destinadas para dar representación a las minorías políticas, y obligaba a desarrollar el tema mediante legislación, lo cual se hizo con la ley 649 de 2001. Esta ley dejaba claro que la Cámara debía tener cinco curules especiales, distribuidas de la siguiente forma: dos para las comunidades negras, elegidas en una circunscripción nacional



mediante el sistema proporcional, y tres elegidas en circunscripciones uninominales con sistema mayoritario, una para representantes de comunidades indígenas, otra para minorías políticas, y otra para colombianos en el exterior. El acto legislativo 02 de 2005, que modificaba el artículo 176, desarrolló la reglamentación circunscripción internacional, y posteriormente el acto legislativo 01 de 2013 volvió a modificar dicho artículo ampliando la circunscripción internacional a dos curules, elegidas por sistema proporcional, y eliminando la curul para las minorías políticas. Este acto legislativo derogó lo establecido en la ley 649.

Haber eliminado la posibilidad de las minorías políticas para tener representación en la Cámara de Representantes resultó bastante discutible, pues es difícil sostener hasta qué punto esa curul era más merecida por los colombianos en el exterior. En términos de cantidad de votos, al menos, la cantidad de población que los representantes electos representaban en cada circunscripción era bastante comparable, como lo señala la **Tabla 2**, sobre todo si se tiene en cuenta el declive en la votación que ha habido en los candidatos electos por la circunscripción internacional.

Tabla 2. Votaciones representantes electos por minorías políticas y por colombianos en el exterior

Elección	Minorías Políticas		Colombianos en el exterior	
	Candidato electo y partido	Votación	Candidato electo y partido	Votación
2002	Edgar Fandiño – Alianza Democrática M-19	6996	Jairo Martínez – Partido Liberal	8772
2006	Rodrigo Romero – Partido Verde Opción Centro	7513	Manuel José Vives – Partido de la U	9319
2010	Curul no asignada. ⁸		Jaime Buenahora – Partido de la U	4468
2014	Curul desaparecida.		Ana Paola Agudelo - MIRA	4663
			Jaime Buenahora – Partido de la U	3600

Fuente: MOE con datos de Congreso Visible y de Barrios 2014, pág. 196.

La eliminación de la curul para minorías políticas resulta especialmente preocupante si se tiene en cuenta su trascendencia en el actual sistema de partidos. Esta curul se empezó a asignar en 2002, tras la elaboración de la ley 649 en 2001. Durante el tiempo que funcionó permitió la existencia jurídica de partidos políticos que no alcanzaban a hacer elegir congresistas, y que no alcanzaban tampoco a superar el umbral electoral establecido por el acto legislativo 01 de 2003.

Este fue concretamente el caso de la Alianza Democrática M-19 (minoría política fundamental en la elaboración de la Constitución de 1991) en el 2002. Una

disidencia de este partido político, que tomó su personería jurídica en 2005, fundó el Partido Opción Centro, y en las elecciones de 2006 fue favorecido nuevamente por la curul para minorías políticas. Posteriormente el partido se refundó como el Partido Verde Opción Centro para las elecciones de autoridades locales de 2007 (en las que obtuvo dos gobernaciones, diez diputados, 27 alcaldías, y 307 concejales), como Partido Verde para las de 2010 (en las que logró hacer elegir cinco senadores y tres representantes a la Cámara), y como la Alianza Verde en 2014 (año en que hizo elegir cinco senadores y seis representantes). Es decir que gracias a la curul para las minorías políticas este partido logró sobrevivir hasta convertirse en un movimiento consolidado, capaz de obtener votaciones considerables y de superar el umbral electoral.

8. En 2010 ningún partido cumplió con los requisitos establecidos por el artículo 4 de la ley 649 de 2011 para otorgar la curul de minorías políticas.



Si se considera la actual situación de partidos como la Unión Patriótica, que tuvo que solicitar al Consejo Nacional Electoral un tratamiento excepcional para mantener su personería jurídica (CNE 2014), es claro que instancias como la curul de minorías políticas serviría para asegurar la existencia de partidos en vías de fortalecimiento y que no logran aun superar el umbral electoral.

Este tipo de consideración es importante y sirve a manera de ejemplo, al momento de evaluar la pertinencia de propuestas de reforma de las circunscripciones especiales de Cámara, como la propuesta en el marco de la reforma de Equilibrio de Poderes. En el análisis legal comparado de la siguiente sección están descritos los cambios actualmente propuestos.

4. Análisis legal comparado

Los siguientes cuadros analizan las transformaciones que la reforma de Equilibrio de Poderes han buscado hacer a los dos artículos de la Constitución abordados por este estudio: el 171, concerniente a las circunscripciones en las que se elige el Senado, y el 176, referente a las circunscripciones de la Cámara. El primer cuadro compara el texto vigente en la Constitución (legislación vigente) del artículo 171 con lo estipulado originalmente en el proyecto de acto legislativo 018 de 2014, y con las modificaciones que la propuesta de reforma ha sufrido

Un problema que se plantea en la práctica para la legitimidad de la representatividad como se la pensó en la Asamblea Nacional Constituyente es que el peso demográfico tiene una relación directamente proporcional con la cantidad de congresistas que cada región del país logra elegir, tanto en la Cámara como en el Senado."

a lo largo del trámite legislativo. Posteriormente se presenta un cuadro que compara la legislación vigente del artículo 176 con el cambio introducido por el texto aprobado en el tercer debate, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Para plantear la comparación entre los textos, en negrilla está señalado lo que el proyecto de reforma ha adherido a la Constitución, tanto en la ponencia inicialmente presentada por el Gobierno como en los textos aprobados tras cada debate surtido hasta el momento (los dos debates en Comisión y en Plenaria de Senado, y el debate en Comisión Primera de Cámara). En la columna de la derecha están especificados y comentados estos cambios.



Fuente gráfica MOE- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

Tabla 3. Cambios al artículo 171 de la Constitución durante el trámite de la reforma Equilibrio de Poderes

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 018 DE 2014	TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE 23 – 25 DE SEPTIEMBRE	TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE 14 – 16 DE OCTUBRE	TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE 19 DE NOVIEMBRE	COMENTARIOS
<p>ARTÍCULO 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.</p>	<p>ARTÍCULO 6. El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 171. El Senado de la República estará integrado por ochenta y nueve miembros elegidos en circunscripción nacional. Se elegirá además un senador por cada uno de los departamentos con menos de 500.000 habitantes, de acuerdo con el último censo poblacional. [1]</p>	<p>ARTÍCULO 9. El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros. [2] Habrá un senador por cada uno de los departamentos con menos de 500.000 habitantes, de acuerdo con el último censo poblacional, y los demás se elegirán por circunscripción nacional.</p>	<p>El artículo del acto legislativo referente al artículo 171 de la Constitución desapareció del acto legislativo.</p>	<p>ARTÍCULO 7. Modifíquese el inciso primero del Artículo 171 de la Constitución Política.</p> <p>El Senado de la República estará integrado por cien miembros. [2] [3]</p> <p>Habrá un senador elegido en circunscripción departamental por cada uno de los departamentos con menos de 500.000 habitantes, que se elegirá de acuerdo con el último censo poblacional, los demás se elegirán por circunscripción nacional. [4]</p>	<p>[1] Modificación: Se limita explícitamente a 89 el número de senadores elegidos en circunscripción nacional, más un senador por cada departamento con menos de 500.000 habitantes.</p> <p>Comentario: Esto implicaría que conforme los mencionados departamentos superen los 500.000 habitantes, el Senado iría reduciendo su tamaño.</p> <p>[2] Modificación: Se establece explícitamente que el Senado debe tener cien miembros, aunque no se especifica (como en el texto vigente en la constitución) que esto es sólo para la circunscripción nacional.</p> <p>Comentario: Esto podría dar pie a interpretar que los cien miembros del Senado incluyen la circunscripción nacional, las departamentales, las especiales indígenas; reduciendo así el tamaño del Senado.</p> <p>[3] Modificación: La Ponencia da una curul en el Senado al candidato con la segunda mayor votación a la presidencia.</p> <p>Comentario: Esta propuesta de la ponencia no fue aprobada en los dos primeros debates, pero en Tercer Debate reapareció en el artículo 2 del texto aprobado, ya no alterando al artículo 171 sino el 112 de la Constitución, al cual le fue aprobada la siguiente adición:</p> <p>"El candidato al cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal que en orden descendente le siga en votos a quien la Organización Electoral declare elegido en el mismo cargo, tendrá el derecho personal de ocupar una curul en el Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal, respectivamente, durante el período para el cual se hizo la correspondiente elección."</p> <p>[4] Modificación: El texto de la ponencia limitaba el derecho de los ciudadanos a votar sólo por la circunscripción nacional o por la departamental. Esta limitación no fue aprobada en los debates posteriores.</p>
<p>Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.</p>	<p>Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.</p> <p>Los ciudadanos solo podrán votar en una de las circunscripciones. [4]</p>	<p>Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.</p>			<p>Comentario: Al respecto, el texto aprobado en Tercer Debate también dice lo siguiente: ARTÍCULO 26. Modifíquese el inciso cuatro del Artículo 263 A, que pasará a ser el 263 de la Constitución Política: "Inciso Cuarto. Los partidos políticos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, indicarán al momento de la inscripción de la lista los candidatos que representan a los departamentos de que trata el inciso primero del Artículo 171, la curul que les corresponde será asignada, sin consideración del orden de inscripción, al candidato respectivo de la lista nacional que obtenga la mayoría relativa de los votos en el respectivo departamento. Sus faltas serán suplidas, en caso de que haya lugar, de conformidad con el Artículo 134."</p>
<p>La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.</p>	<p>La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.</p>	<p>La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral. [5]</p>			<p>[5] Modificación: Se decidió eliminar los requisitos existentes para poder ser elegido senador en las circunscripciones especiales para pueblos indígenas (haber ejercido un cargo de autoridad tradicional o haber sido líder de una organización indígena, certificado por la organización y acreditado por el Ministerio del Interior).</p> <p>Comentario: Este cambio fue eliminado de la reforma a partir del segundo debate.</p>

A continuación, se presenta el análisis legal comparado para el artículo 176 de la Constitución, relativo a las circunscripciones en las que se elige la Cámara de Representantes.

Tabla 4. Cambios al artículo 176 de la Constitución durante el trámite de la reforma Equilibrio de Poderes

LEGISLACIÓN VIGENTE	TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE 19 DE NOVIEMBRE	COMENTARIOS
<p>ARTÍCULO 176. Modificado. Acto Legislativo 02 de 2005. Acto Legislativo 03 de 2005. Acto Legislativo 01 de 2013:</p> <p>La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.</p> <p>Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.</p> <p>Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.</p> <p>Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cinco (5) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afro-descendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y dos (2) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.</p> <p>Parágrafo 1. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra de curules.</p> <p>Parágrafo 2. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondieron a 20 de julio de 2002.</p> <p>Parágrafo Transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 16 de diciembre de 2013, caso contrario, lo hará el Gobierno Nacional dentro de los quince (30) días siguientes a esa fecha. En dicha reglamentación se incluirán, entre otros temas, la inscripción de candidatos, y la inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, los mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los consulados y embajadas, y la financiación estatal para visitas al exterior por parte de los representantes elegidos.</p>	<p>ARTÍCULO 10. El Artículo 176 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.</p> <p>Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.</p> <p>Para la elección de Representantes a la Cámara, cada Departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.</p> <p>Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cinco (5) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afro-descendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, uno (1) por la circunscripción departamental especial de la comunidad raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y uno (1) por la circunscripción internacional. [1] En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.</p> <p>Parágrafo 1. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.</p> <p>Parágrafo 2. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondían a 20 de julio de 2002.</p> <p>Parágrafo Transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional y la de la minoría étnica que representan los raizales del archipiélago de San Andrés y Providencia a más tardar el 15 de diciembre de 2015; caso contrario, lo hará el Gobierno Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a esa fecha. [2]</p>	<p>[1] Modificación: Se le quita una curul a la circunscripción internacional y se crea una circunscripción especial de Cámara para San Andrés.</p> <p>Comentario: De esta forma San Andrés quedaría con tres curules en la Cámara de Representantes, pues esta curul de circunscripción especial se suma a las dos a las que</p> <p>[2] Modificación: Ante la reforma constitucional a la circunscripción internacional, y la creación de la circunscripción para San Andrés, el Congreso establece un plazo para que se reglamente este artículo, a más tardar al finalizar el año 2015.</p>



5. Análisis de impacto

Como se vio previamente con los cambios al artículo 171 de la Constitución, el proyecto de acto legislativo 018 de 2014 busca enfrentar el problema de la desproporción en la representación del Congreso, originada por el peso demográfico de las regiones, reduciendo las

curules otorgadas por circunscripción nacional en Senado y creando circunscripciones uninominales (es decir, donde se elige a un solo candidato, el que saque la mayoría de los votos) en cada departamento con menos de 500.000 habitantes. El siguiente cuadro muestra datos importantes para entender el peso demográfico y electoral de estos departamentos.

Tabla 5. Departamentos con menos de 500.000 habitantes

Departamento	Censo poblacional 2014*	Censo electoral 2014**	Senadores electos**	Representantes electos**
Chocó	495.151	280.833	0	2
Caquetá	471.541	262.765	0	2
Casanare	350.239	235.377	1	2
Putumayo	341.034	195.694	0	2
Arauca	259.447	161.024	0	2
Guaviare	109.490	53.166	0	2
San Andrés	75.801	45.428	0	2
Amazonas	75.388	40.883	0	2
Vichada	70.260	42.787	0	2
Vaupés	43.240	19.607	0	2
Guainía	40.839	21.778	0	2
Total	2.332.430	1.359.342	0	22
% sobre total nacional	4,89%	4,21%	0%	13,6%

Fuente: *DANE. Estimación de Población. **MOE 2014, págs.24 – 28.

Ahora bien, un primer problema que ha sido señalado en las audiencias públicas y los debates y discusiones realizados sobre este punto del proyecto es que, aun con esta forma privilegiar departamentos con menos población para facilitar la elección de senadores locales, este mecanismo no asegura aumentar la representatividad en todos los casos. Por ejemplo, en 2014 no fueron elegidos senadores originarios de departamentos con poblaciones no demasiado superiores a los 500.000 habitantes como La Guajira y Quindío⁹. Es decir que con lo estipulado en la reforma quedarían aun departamentos que, por

su poco peso poblacional o dinámicas políticas locales, podrían no lograr hacer elegir senadores originarios.

Pero la propuesta de reforma conlleva un segundo problema que puede ser de mayor calado si se considera el tipo de intereses que deben representar los miembros de una corporación como el Senado de la República. Al considerar el actual sistema de repartición de curules, establecido en el artículo 263 de la Constitución y conocido como la cifra repartidora (o método D'Hondt), la reforma puede tener efectos que deben ser tenidos en cuenta y que pueden ser observados si se hace el ejercicio hipotético de aplicar las disposiciones de la reforma a los resultados electorales de 2014.

9. Cuya población proyectada por el DANE para 2014 es de 930.143 y 562.114 habitantes respectivamente.



La cifra repartidora surge de un cálculo que relaciona la cantidad de votos obtenida por todos los partidos en relación con la cantidad de curules a otorgar.¹⁰ Si se altera el número de curules a asignar en la circunscripción nacional, se alteraría la cifra repartidora. Los efectos de este cambio, producido por la propuesta de reforma, se pueden apreciar en la tabla 2. De acuerdo con los resultados de 2014, el cálculo de la **cifra repartidora** fue de 104.048,53 votos, lo cual explica la repartición de curules como está descrita en la columna "100 Curules en cir-

cunscripción nacional - 2014". Si en vez de 100 curules, la circunscripción nacional sólo otorgara 89 (que es lo que estipula la reforma al restar las 11 curules de los departamentos con menos de 500.000 habitantes), la cifra repartidora cambiaría a 116.059,35 votos, y por lo tanto la distribución de las curules en circunscripción nacional quedaría como está descrito en la columna "89 Curules en circunscripción nacional - 2014". Como muestra la tabla, cada partido perdería proporcionalmente entre una y dos curules.

Tabla 6. Repartición de curules según resultados 2014 con y sin la reforma

Partido	Votación	100 Curules en circunscripción nacional - 2014 (=votos/104.048,53)	89 Curules en circunscripción nacional - 2014 (=votos/116.059,35)	Total de curules hipotéticas 2014 Circunscripción nacional + departamental	Variación porcentual sin reforma – con reforma
Partido de la U	2'268.911	21	19	22	+ 4,8%
Centro Democrático	2'113.347	20	18	24	+20%
Partido Conservador	1'973.009	18	17	18	0%
Partido Liberal	1'768.825	17	15	16	-5,9%
Cambio Radical	1'006.260	9	8	8	-11,1%
Alianza Verde	567.102	5	4	4	-20%
Polo Democrático Alternativo	540.709	5	4	4	-20%
Opción Ciudadana	534.250	5	4	4	-20%
Total		100	89	100	

Fuente: cálculos de la MOE con base en datos de la Registraduría Nacional.

Ahora bien, siguiendo la lógica de la reforma en su redacción actual, las otras 11 curules que hacen falta para completar las 100 del Senado serían asignadas a

los partidos con la votación mayoritaria en cada departamento con menos de 500.000 habitantes, que para 2014 fueron los siguientes:

10. La votación de cada partido se divide en 1, 2, 3, etc. hasta el número de curules que otorga la corporación (100 en el caso del Senado). Luego, el resultado de esas divisiones de la votación de todos los partidos se organiza de mayor a menor, y la cifra que quede ordenada en

el número de curules a otorgar (la centésima posición, en el caso del Senado) es la cifra repartidora. Por último, se divide la votación de cada partido en la cifra repartidora, y el valor entero del resultado de esa división indica el número de curules que le corresponden a cada partido.



Tabla 7. Partidos ganadores en departamentos con menos de 500.000 habitantes en elecciones legislativas 2014

Departamento	Partido ganador en 2014	Departamento	Partido ganador en 2014
Chocó	Partido de la U	San Andrés	Partido Liberal
Caquetá	Centro Democrático	Amazonas	Centro Democrático
Casanare	Centro Democrático	Vichada	Centro Democrático
Putumayo	Partido Conservador	Vaupés	Partido de la U
Arauca	Centro Democrático	Guainía	Centro Democrático
Guaviare	Partido de la U		

Fuente: MOE con base en datos de la Registraduría Nacional.

Esto explica la nueva repartición de curules, mostrada en la columna "Total de curules hipotéticas 2014 Circunscripción nacional + departamental" de la tabla 2, que expresa cómo habría quedado conformado el Senado aplicando las disposiciones de la reforma a los resultados de las elecciones de este año.

Si se observa la diferencia en la repartición de curules sobre unos mismos resultados electorales, se evidencia un efecto de la reforma que vale la pena tener en cuenta. Al cambiar de un sistema puramente proporcional en circunscripción nacional a un tipo de sistema mixto, que reduce la circunscripción plurinominal nacional con circunscripciones uninominales mayoritarias en los departamentos menos poblados, los partidos con mayor votación tienden a aumentar su presencia en el Senado mientras que los partidos más pequeños pierden representación. Esto es así porque al disminuir la cantidad de curules asignadas por cifra repartidora, se le quitan escaños a todos los partidos proporcionalmente (tanto grandes como pequeños). Luego, al reasignar esas curules a los partidos que obtienen la mayoría de votos en los departamentos con menos de 500.000 habitantes, se aprecia (como lo señala la tabla 3) que los grandes partidos predominan allí. La razón para que esto suceda puede ser que las organizaciones políticas mayoritarias tienen estructuras organizacionales más grandes, que les permiten a sus campañas electorales alcanzar y

movilizar electores en regiones más alejadas del país (las de los departamentos con menor población), donde las organizaciones políticas minoritarias no tienen la misma capacidad de hacer campaña. En cualquier caso, el estudio comparado de los sistemas electorales también coincide en señalar que los sistemas mayoritarios con pequeñas circunscripciones uninominales tienden a generar parlamentos con amplias mayorías y pocos partidos políticos (Nohlen 1994, págs. 105 – 110)

Como lo indica la columna "Variación porcentual sin reforma – con reforma", es claro que el mayor cambio provocado por la reforma sería que el ingreso de senadores de departamentos poco poblados se daría a costa de una gran reducción proporcional en la representatividad de los partidos minoritarios.

A esta consideración sobre la reforma al artículo 171 de la Constitución se le puede agregar un comentario sobre los efectos de la reforma propuesta al artículo 176. Como se vio, la reforma a las circunscripciones especiales de la Cámara de Representantes busca quitar una curul a la circunscripción internacional y dársela al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Ciertamente esta es una región geográficamente alejada, con relativamente poca población, y por todo ello subrepresentada frente a otras regiones del país. Además, es entendible el interés por aumentar la representatividad



de este territorio ante las instituciones del nivel nacional del Estado luego del descontento suscitado por fallo de la Corte Internacional de Justicia que, tras el litigio entre la República de Colombia y la República de Nicaragua, limitó el alcance de la Zona Económica Exclusiva colombiana en el Archipiélago. No obstante, ante los resultados electorales de 2014 en la votación a la Cámara de Representantes en San Andrés¹¹, de aplicarse la reforma este año habría sido probable que el Partido Liberal ganara la curul de la circunscripción especial para el archipiélago. Siendo este un partido mayoritario surge, al igual que en el caso de la reforma al Senado, la preocupación de que la reforma fortalezca los partidos políticos más grandes sin ayudar a las minorías políticas, en el caso de la Cámara, desfavorecidas desde la desaparición de la circunscripción especial destinada para ellas en 2013.

6. Conclusiones y recomendaciones

Tras las discusiones realizadas en torno a los puntos mencionados de la reforma, es difícil concluir cuál es la manera correcta para garantizar una apropiada representatividad de las corporaciones públicas de nivel nacional.

Es claro que hay una desproporción regional en la representación, tanto en la Cámara de Representantes, como en el Senado (corporación que ha sido objeto de las mayores reformas en la reforma debatida), que está relacionada con el diferente peso demográfico que tiene cada región del país. No obstante, como lo muestra el escenario hipotético planteado a partir de la reforma, en las condiciones actuales, procurar dar cabida en el Senado a representantes específicamente provenientes

de regiones poco pobladas puede tener como consecuencia afectar la representatividad de las minorías políticas. Dado que el Senado es una corporación constitucionalmente llamada a representar intereses nacionales (no necesariamente territoriales), privilegiar territorios a costa de grupos políticos puede estar en contra del espíritu de la norma. A esto se suma el hecho de que la Cámara de Representantes sufrió el desmonte, en reformas pasadas, de la circunscripción especialmente dirigida a las minorías políticas.

El estudio de cómo mejorar la representatividad de las corporaciones que componen el Congreso conlleva una discusión constante e inconclusa. Propuestas previas de reforma constitucional, como la radicada por John Sudarsky en el cuatrenio anterior para implantar un tipo de sistema electoral mixto (y que suele ser citada en las discusiones) lo demuestran. En el caso de su propuesta, se planteaba dividir la forma de elegir a los miembros de las corporaciones públicas del Congreso, donde el 60% de los escaños sería elegido por medio del sistema mayoritario (en circunscripciones uninominales creadas para concentrar alrededor de 800.000 habitantes en el caso del Senado, y 400.000 en el caso de la Cámara), y el otro 40% sería elegido mediante el sistema proporcional en circunscripciones plurinominales (toda la nación, en el caso del Senado, y cada



Fuente gráfica MOE- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

11. Donde el Partido Liberal obtuvo la mayoría de los votos (el 26%), seguido del Movimiento de Integración Regional (24,5%)



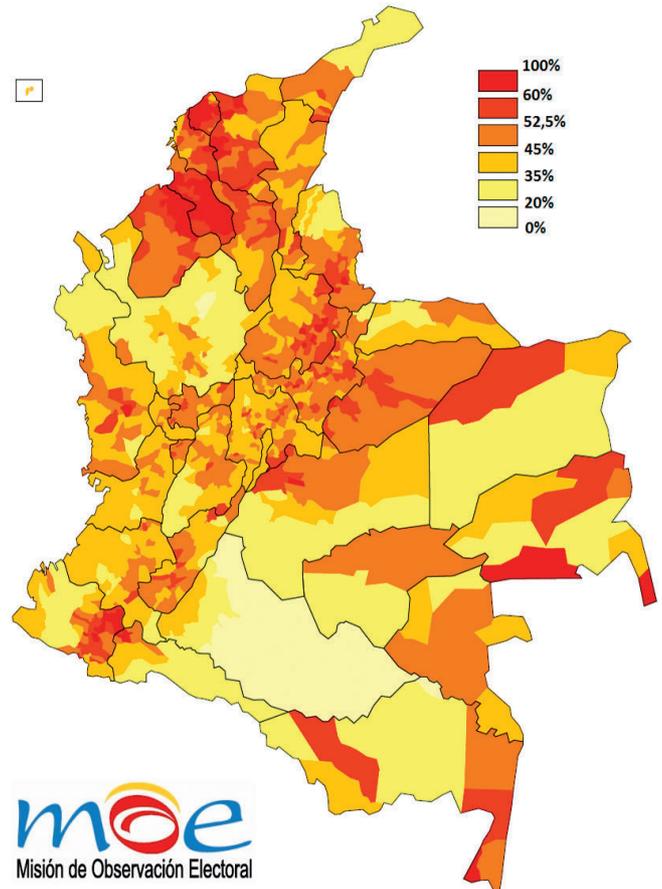
departamento, en el caso de la Cámara; como funciona actualmente).

Este tipo de propuesta, en contraste con el sistema relativamente mixto que plantea la actual reforma, refleja que existe una infinidad de posibilidades de mezclar formas de circunscripción (plurinominal y uninominal), sin que haya un acuerdo acerca de lo más conveniente para asegurar la mejor representatividad.

En especial, algo particularmente difícil de decidir en la discusión sobre un sistema mixto es el cómo determinar el área cubierta por las circunscripciones uninominales que cubren regiones del país. Mientras que la reforma de Sudarsky proponía dividir todo el territorio nacional en circunscripciones que cubrieran, cada una, a un mismo número de habitantes, la actual reforma propone circunscripciones que comprenden toda el área de los departamentos poco poblados. En discusiones sobre este punto de la reforma con líderes sociales y políticos de las regiones se señaló que aún dentro de un mismo departamento suele haber zonas donde se vota más y de donde salen representantes y senadores electos, y otras zonas donde no se hace mucha campaña, no se moviliza el electorado para elegir al Congreso ni surgen candidatos al mismo, todo lo cual redundaría en un sentimiento de baja representación, aun en departamentos con un gran número de electos al Congreso.

El mayor cambio provocado por la reforma sería que el ingreso de senadores de departamentos poco poblados se daría a costa de una gran reducción proporcional en la representatividad de los partidos minoritarios.

Mapa 2. Promedio de participación en Senado 2006 - 2010 - 2014



Fuente. MOE con base en datos de la Registraduría Nacional

Los resultados electorales lo demuestran también. Como lo evidencia el Mapa 2, en ningún departamento se aprecia una participación electoral homogénea. Algunas regiones de los departamentos (normalmente las cabeceras municipales o regiones densamente pobladas) suelen ser más decisivas en las elecciones que otras (normalmente las zonas rurales o habitadas por una población dispersa). Así, un mismo departamento puede tener zonas de alta participación y otras de alta abstención, lo cual refleja que un candidato proveniente de un departamento no es elegido por todos los habitantes del mismo.

Como conclusión, esto conduce a la crítica de que la propuesta planteada por la actual reforma no soluciona el problema de falta de representatividad de áreas



con menos población en el país. De esto se deriva la recomendación de que el problema debe ser tratado a escala sub-departamental, identificando (como lo permite el mapa 2) cuáles son las zonas que no están siendo parte de la elección de congresistas.

Otro punto que vale la pena resaltar es que el grueso de la actual reforma en materia de circunscripciones y representatividad sólo se haya interesado por el Senado de la República, y no por la Cámara de Representantes. De acuerdo con el espíritu plasmado en la Constitución, algunas posturas resaltan que no es el Senado la corporación en la que se debería abordar la desproporción territorial en la representatividad del Congreso, en razón de que está llamado a canalizar la representatividad a nivel nacional, por lo que es justo que sus miembros sean elegidos exclusivamente en circunscripción nacional. En cambio, la Cámara de Representantes sí es la que debe canalizar la representación de cada región del país. Por este motivo, se argumenta que no es apropiado que

haya algunos departamentos con tantos representantes a la Cámara y otros con tan pocos, y en cambio se justifica procurar una mayor equidad en el peso de cada región allí. Con este argumento, una recomendación cuya discusión también es viable es equiparar el número de representantes a la Cámara elegidos por cada departamento.

Por último, de las discusiones académicas acerca de la representatividad y la reforma a la conformación del Senado surge recurrentemente la preocupación acerca de qué tan comprensibles son para los electores la naturaleza del sistema existente y las implicaciones de las propuestas de reforma. Si bien análisis como los de este texto son útiles para socializar con la ciudadanía estas discusiones, una recomendación a las autoridades es la necesidad de una mayor pedagogía frente al sistema electoral, que permita que la ciudadanía tome un rol más activo en el ejercicio de la democracia.



Referencias bibliográficas

- Alianza Verde. "Historia". Disponible en: <http://www.alianzaverde.org.co/QuienesSomos/Historia.aspx>
- Barrios, Alejandra. 2014. "Votación de colombianos en el exterior". En Misión de Observación Electoral. *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales 2014*. Bogotá: MOE. Págs. 194 – 203.
- Cámara de Representantes. "Texto aprobado en la comisión primera de la H. Cámara de Representantes del Proyecto de Acto Legislativo No. 153/14 Cámara – Bo. 018/14 Senado" Disponible en: http://www.camara.gov.co/portal2011/gestor-documental/doc_download/8815-texto-aprobado-en-com-i-15314
- Congreso Visible. www.congresovisible.org. Múltiples entradas.
- Consejo Nacional Electoral (CNE). "Resolución No. 3594 de 2014. Por medio de la cual se decide sobre la vigencia de la personería jurídica del Partido Político Unión Patriótica". Disponible en: <http://www.cne.gov.co/CNE/media/file/res%203594.PDF>
- Departamento Nacional de Estadística (DANE). "Estimaciones de población 1985–2005 y proyecciones de población 2005–2020 Nacional, Departamentat y Municipal por sexo, grupos quinquenales de Edad". Disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/proyecciones-de-poblacion>
- Gómez, Juan Gabriel & Rodríguez-Raga, Juan Carlos. 2007. "Competencia electoral en grandes circunscripciones: El caso del Senado colombiano". En Hoyos Gómez, Diana. *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario. Págs. 49 – 83.
- Manin, Beranrd. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Ministerio del Interior. "Proyecto de Acto Legislativo No. 18 de 2014". Ponencia del Gobierno. Disponible en: <http://190.26.211.102/proyectos/index.php/textos-radicados-2013-2014/proyectos-de-acto-2014-2015/356-proyecto-de-acto-018-de-2014>
- Misión de Observación Electoral (MOE). 2014. *Resultados Electorales Congreso 2014*. Bogotá: MOE.
- Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter. 2004. *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima: IDEA – Transparencia.
- Reforma al Sistema Electoral Colombia. www.sistemaelectoralmixto.com. Propuesta de reforma electoral de John Sudarsky.
- Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). Resultados electorales. Disponible en: http://www3.registraduria.gov.co/congreso2014/preconteo/99SE/DSE9999999_L2.htm
- República de Colombia. 2014. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Leyer.
- República de Colombia. "Ley 649 de 2001. Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia". Disponible en: <http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4157#1>
- Sartori, Giovanni. 2005. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.



Senado de la República. "Texto aprobado por la Comisión Primera del H. Senado de la República. Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014". Disponible en: <http://www.comisionprimerasenado.com/documentos//article/150/Texto%20aprobado%20por%20la%20comision%20primera%20PAL%2018%20de%202014%20senado.pdf>

Senado de la República. "Texto aprobado en sesión plenaria al Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014

Senado". Disponible en: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=1699&p_numero=18&p_consec=40482

Shugart, Matthew & Wattenberg, Martin. 2003. *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press.

Ungar, Elizabeth. 1993. *Gobernabilidad en Colombia. Retos y Desafíos*. Bogotá: Universidad de los Andes.



Esta publicación se realizó gracias a la cooperación de la Fundación Konrad Adenauer –KAS–, la Embajada de Suecia, y al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de la KAS, la Embajada de Suecia, de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.