

KAS

Enero 2015 ISSN 2322-9896

Papers No. 20

Serie GIREPO
Reforma Política 2015

Voto preferente, democracia interna de organizaciones políticas y aplicación de la lista paritaria en un sistema electoral de lista cerrada





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.

Este KAS Paper, denominado "Voto preferente, democracia interna de las organizaciones políticas y aplicación de la lista paritaria en un sistema electoral de lista cerrada", hace parte de dicha serie y fue elaborado por Yann Basset, Director del Observatorio de Procesos Electorales –OPE– de la Universidad del Rosario, y Felipe Guevara Merino Investigador del OPE. En este documento, se enuncian las reformas políticas previas que han dado paso a la conformación de las listas únicas, el voto preferente, la democratización interna de los partidos y la cuota de género. A continuación, se señalan los diversos cambios que ha tenido la propuesta del gobierno conforme el desarrollo de los debates en el Congreso, y se analizan sus posibles impactos. Por último, se generan una serie de recomendaciones para una reforma que incentive más liderazgos, una mejor organización de los partidos y mayor paridad.

Desde luego, todavía quedan muchos temas por abordar respecto a esta reforma constitucional y que desbordan 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



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

Yann Basset

Director del Observatorio de Procesos Electorales de la Universidad del Rosario. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de París III -Sorbona Nueva. Post-grado en el Instituto de Altos Estudios para América Latina (IHEAL) de la misma universidad, y politólogo de Sciences Po Bordeaux. Profesor de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

Felipe Guevara Merino

Político de la Universidad del Rosario, estudiante de Historia de la misma universidad. Investigador del Observatorio de Procesos Electorales del Centro de Estudios Políticos e Internacionales CEPI de la Universidad del Rosario.

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

Lista cerrada, democracia interna de las organizaciones políticas y aplicación de la lista paritaria

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



Tabla de contenido

Presentación	3
1. Introducción y contexto	6
1.1. La reforma política de 2003: la lista única y el voto preferente	6
1.2. La ley 1475 de 2011 y la democracia interna a los partidos	7
1.3. La cuota de género	7
1.4. La reforma de equilibrio de poderes	8
2. Análisis legal comparado	9
3. Análisis de impacto	11
3.1. La lista cerrada	12
3.2. Democracia interna	12
3.3. Las listas paritarias	13
4. Conclusiones y recomendaciones	14
4.1. Elementos de la discusión	15
Apertura y renovación del personal político	15
Listas semi-cerradas	15
Democracia interna	16
Modelo de consultas internas	16
Organización interna de los partidos	16
Paridad, alternancia y universalidad en las listas	17
Suerte de la lista paritaria en la continuación del trámite de la reforma	17
Medidas de acompañamiento para la inclusión de las mujeres	17
Referencias bibliográficas	18



1. Introducción y contexto

Los gobiernos posteriores a la Constitución de 1991 buscaron modificar elementos del sistema político que tras la adopción de la nueva Constitución habían degenerado e impedían un desarrollo transparente de la democracia en Colombia. El aumento desmedido de las listas u "operación avispa", como se le conoció, la proliferación de nuevos partidos, y la atomización de los partidos tradicionales, la falta de disciplina interna, el clientelismo y la corrupción son algunos de los flagelos que caracterizaron el sistema democrático en la década de los 90 y principios del siglo XXI.

El forcejeo político entre organizaciones políticas y gobierno, llevó a que durante ese tiempo, se hundieran varios proyectos de reforma en el Congreso, que directa o tangencialmente, abordaban el voto preferente, la democracia interna de los partidos y la participación de las mujeres.

1.1. La reforma política de 2003: la lista única y el voto preferente

La llegada del presidente Álvaro Uribe Vélez en 2002 estuvo marcada por su tentativa de liderar un referendo "contra la corrupción y la politiquería" que contenía varios puntos que reformaban el Congreso de la República. La puja entre un legislativo debilitado y un ejecutivo fortalecido por los altos índices de popularidad del presidente Uribe son los factores que motivaron la reforma que desembocaría en el Acto Legislativo 01 de 2003 que modificó sustancialmente el sistema electoral colombiano¹.

¹ Sobre el desequilibrio entre legislativo y ejecutivo y la manera como esto influyó en el exitoso trámite del acto legislativo 01 de 2003 consultar Vélez Cristina y otros. *Cap. 1. Y se hizo la reforma... Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la reforma política del 2003* en Hoskin y García Sánchez. "La reforma política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos?". Bogotá: Universidad de Los Andes, 2006.

Esta reforma tenía como principal objetivo la reagrupación de los partidos en un número limitado de organizaciones más sólidas. Para lograr este propósito, mediante la reforma política del 2003², se adoptaron medidas tales como (i) la lista única por partidos; (ii) umbrales mínimos de votación como barrera para acceder a las curules de las Corporaciones públicas; (iii) el cambio de la fórmula del cociente simple por la de d'Hondt, que tiende a favorecer a los partidos grandes; y finalmente (iv), el cambio de la forma de votación y candidatura pasando de listas cerradas y bloqueadas a listas semi-abiertas con voto preferente opcional, tanto para partidos como para ciudadanos.

Con la implementación del voto preferente opcional se quería facilitar y hacer más aceptable la reagrupación de los partidos atomizados en múltiples agrupaciones. En efecto, muchos políticos temían que la lista única terminara dando demasiado poder a las cúpulas partidarias, que hubieran podido decidir del orden de la lista, y por ende, de la probabilidad de salir electo de cada uno de sus candidatos individuales, sin tomar en cuenta las preferencias de sus militantes o de sus electores. Ese temor al "bolígrafo", que recordaba prácticas criticadas y autoritarias de la vida partidaria de la época del Frente Nacional, fue al origen de la adopción del voto preferente, como concesión de los partidarios de la reforma de 2003 a los políticos que se apoyaban sobre sus apoyos electorales personales para resistir la potencial centralización al interior de los partidos.

Así, el Acto Legislativo 01 de 2003 constituye la reforma que introdujo el voto preferente, ya que permitió por primera vez en Colombia a los partidos políticos presentar listas abiertas³, en las que el elector podía

² Acto Legislativo 01 del 2003

³ Técnicamente, se trata de listas cerradas no bloqueadas, pero nos conformaremos en este texto con la costumbre de designarlas como "listas abiertas".



expresar su preferencia por un candidato en particular, reordenando así la lista. De hecho, esta opción se volvió rápidamente la regla, y solo partidos muy jerarquizados y disciplinados como MIRA, o más recientemente el Centro Democrático, le apostaron a las listas cerradas.

Si bien el voto preferente presentaba ciertas cualidades para incentivar la participación, y no romper de manera abrupta con el personalismo característico del sistema anterior, tuvo la desventaja de limitar la eficacia de los incentivos de consolidación de los partidos que ofrecía la reforma.

El voto preferente permitió a nuevas figuras de nuevos y viejos partidos ocupar puestos en los cuerpos colegiados, pero también incentivó la competencia interna entre los candidatos de una misma lista.

1.2. La ley 1475 de 2011 y la democracia interna a los partidos

Posterior al Acto Legislativo 01 de 2003, el Congreso de la República tramitó una ley estatutaria que buscaba controlar algunos efectos perversos del voto preferente sobre la organización interna de los partidos. Esta misma ley incluía modificaciones al régimen sancionatorio de los partidos, nuevos parámetros para la financiación y una reglamentación más extensa sobre la consulta interna de los partidos como mecanismo de democratización de los mismos.

En efecto, si el voto preferente reducía el problema de acción colectiva de los partidos a la hora de presentar listas de candidatos para cuerpos colegiales, en la medida en que el orden de la lista podía ser redefinido en las urnas, no sucedía lo mismo para las candidaturas a funciones uninominales como alcalde,

gobernador, y la misma presidencia. En esos casos, las candidaturas únicas de organizaciones partidarias reagrupadas en conjuntos grandes se volvían más difíciles de lograr.

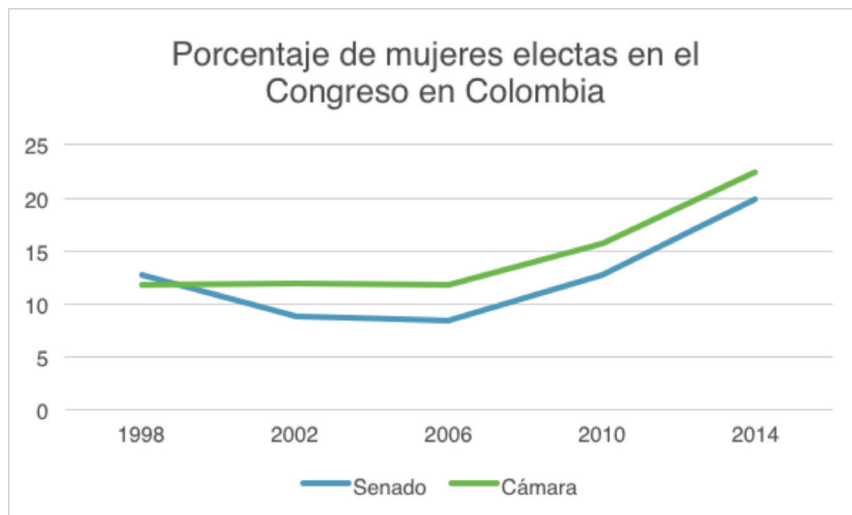
Por esta razón, los partidos empezaron a usar cada vez más el mecanismo de la consulta para elegir sus candidatos, cuyos antecedentes remontan a los años 1990. La ley 1475 permitió reglamentar con mayor precisión la consulta, ofreciendo a los partidos la garantía de la organización electoral y de la financiación pública, y precisó de paso elementos que habían quedado imprecisos en la ley 130 de 1994 sobre la organización de los partidos políticos.

No obstante, cabe subrayar que la implementación de las consultas se acompaña a veces de fuertes tensiones al interior de los partidos.

1.3. La cuota de género

Por otra parte, la ley de 2011 introdujo por primera vez en el país el tema de la cuota de género, siguiendo el ejemplo de muchos otros países. Incluyó como obligación para los partidos políticos que quisieran presentar sus listas para cuerpos colegiados en los cuales se eligieran 5 o más curules, que al menos el 30% de ellas estuviera conformadas por miembros de uno de los dos géneros.

La proporción de mujeres en el Congreso en particular venía cayendo en Colombia a niveles muy bajos desde la década 1990, y la reforma de 2003 no había permitido corregir en nada esta tendencia. Al contrario, el voto preferente parece haber arraigado el poder electoral de muchos caciques, limitando la posibilidad de nuevas figuras en el sistema político, particularmente de las mujeres (ver gráfico).



Fuente: <http://www.ipu.org/> (consultado el 05 de diciembre de 2014)

La cuota de género introducida por la ley parece haber sido eficaz, haciendo subir la proporción de mujeres electas a un 20% en 2014, sin embargo, seguimos por debajo del 30% de candidatas, lo que significa que las candidatas mujeres tienen menos probabilidades de ser electas que sus colegas hombres. Ahí, el voto preferente limita claramente la eficacia de la ley, en la medida en que las listas no bloqueadas no garantizan que la proporción de candidatas se traduzca automáticamente en una proporción equivalente de electas.

1.4. La reforma de equilibrio de poderes

Dentro de los reajustes institucionales impulsados por el reelecto presidente Juan Manuel Santos, se encuentra el proyecto de Acto Legislativo No. 018 de 2014 Senado/ 153 Cámara⁴, radicado en septiembre de 2014 ante el Congreso de la República, que comprende, entre otros elementos, la eliminación del voto preferente.

⁴ "Por medio del cual se adopta una reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones", a este proyecto de acto legislativo también se le acumularon algunas iniciativas de origen parlamentario.

De esta manera se pretendió modificar el artículo 262 de la Constitución Política que cambia el sistema de elección de los cuerpos colegiados en Colombia retornando a un sistema de lista cerrada y bloqueada. Este ajuste tiene efectos directos sobre la democracia interna de los partidos y la cuota de género, por lo cual de cierto modo, busca superar los límites a las reformas anteriormente mencionadas.

De este modo, el trámite del proyecto de acto legislativo presentado en este segundo semestre del 2014 busca eliminar la posibilidad de que los partidos políticos sigan presentando listas abiertas en las elecciones de cuerpos colegiados, propuesta que se mantuvo durante el debate en la Comisión Primera del Senado y así fue aprobada. Para el segundo debate, se planteó que esta modificación del sistema electoral debía hacerse paulatinamente, por lo cual se agregó un párrafo transitorio que mantiene el voto preferente para las elecciones locales del próximo año. Después, pasaría a un sistema de lista semi-cerrada para las elecciones de 2018, y terminaría con un sistema de lista cerrada y bloqueada para las elecciones del 2022⁵.

⁵ En este documento se hace un análisis sobre lo aprobado hasta segundo debate (Plenaria del Senado).



La eliminación del voto preferente asume el reto de consolidar en el país partidos y organizaciones políticas fuertes que incentiven en su interior procesos de democratización, no solo asegurando mecanismos de transparencia en sus consultas internas con condiciones de igualdad para los candidatos, sino abriendo espacios para que nuevos líderes, asuman la dirección de los partidos políticos. De otro lado, siguen manifestándose ante la eliminación del voto preferente el temor ya mencionado de regresar a un sistema de partidos cerrado, cooptado por líderes tradicionales que impiden la movilidad dentro de ellos. Es de esperar por tanto que la aprobación de las listas cerradas se acompañe de una reglamentación que controle los mecanismos de

democracia interna, yendo más allá de lo anteriormente hecho por la ley 1475 de 2011.

Finalmente, el contexto de esta reforma se muestra alentador para la presencia de las mujeres en los cuerpos colegiados, en la medida en que la supresión del voto preferente puede volver más eficaz el sistema de cuotas. De hecho, el texto aprobado en segundo debate estableció la obligatoriedad de presentar listas paritarias con mandato de posición, popularmente conocidas como 'listas cremalleras', que obliga a las organizaciones políticas a incluir de manera intercalada el 50% de ambos géneros en las listas. Esto evidentemente aumenta las posibilidades de que las mujeres sean elegidas.

2. Análisis legal comparado

	Legislación vigente	Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2014 "Por medio del cual se adopta una reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones"	Texto aprobado en primer debate (Comisión primera Senado)	Texto aprobado segundo debate (Plenaria Senado)	Comentarios
Voto preferente	Constitución Política, artículo 263º reformado por el Acto Legislativo 01 de 2003. "Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral"	Art. 20 Las listas serán cerradas y bloqueadas.	Las listas serán cerradas y bloqueadas	Se incluye el siguiente párrafo transitorio al Art. 262. En las elecciones territoriales de 2015 los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos podrán presentar listas con voto preferente en los términos establecidos en el artículo 13 del Acto Legislativo número 01 de 2003. En las elecciones para corporaciones públicas que realicen a partir del 1º de enero de 2016 y hasta el 31 de diciembre de 2021, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos podrán optar por el mecanismo del voto preferente.	Este es uno de los puntos más defendidos por el gobierno, el cual solo ha tenido como modificación la transitoriedad de ocho años, para pasar del sistema de voto preferente a listas cerradas y bloqueadas, lo cual implica una estrategia pedagógica frente al votante y un reajuste institucional para las organizaciones políticas que asumen la responsabilidad de fortalecer los procesos de democracia en su interior



	Legislación vigente	Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2014 "Por medio del cual se adopta una reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones"	Texto aprobado en primer debate (Comisión primera Senado)	Texto aprobado segundo debate (Plenaria Senado)	Comentarios
Cuota de género	Ley Estatutaria 1475 de 2011. Art 28. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros	No hubo consideraciones sobre el tema	Art. 28 el Art 263 de la constitución pasará a ser el 262 .Las listas serán cerradas y bloqueadas. La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna consagrados en la ley, y en su defecto, en los correspondientes estatutos. <u>En todo caso, en ellas alternaran hombres y mujeres, ocupando los de un género los puestos pares y los del otro los impares (lista paritaria con mandato de posición).</u>	Se <u>elimina</u> la última parte del inciso incluida en el informe de ponencia para segundo debate que decía (...) <u>En este caso, el orden de las listas se determinará de mayor a menor número de votos obtenidos por los candidatos pero atendiendo al criterio de alternancia de géneros a que hace referencia el inciso anterior</u>	En primer debate se incluye el sistema de paridad para las listas presentadas por las organizaciones políticas a cuerpos colegiados, en segundo debate se mantiene la lista paritaria pero no se especifica si esta es una obligación que atañe a las consultas o a las listas definitivas de los partidos políticos. No es clara la manera en que se concilian la obligatoriedad de la alternancia de géneros en las listas con la autonomía en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas basada en sus estatutos.
Democratización interna de los partidos	Acto Legislativo 01 de 2009. Art 1. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley	Art. 20. La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna consagrados en la ley, y en su defecto, en los correspondientes estatutos.	Art. 28. El artículo 263 pasará a ser el 262 y quedara así : La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna consagrados en la ley, y en su defecto, en los correspondientes estatutos	No hay modificaciones ni adiciones	Frente a un panorama de lista cerrada y bloqueada el proyecto delega la responsabilidad de crear mecanismos de democracia interna incluyentes, transparentes e iguales a los partidos políticos. Este punto es confuso ya que cada partido tiene una definición diferente de democracia y mecanismos diversos para desarrollarla. Sobre este punto el proyecto de ley busca fortalecer los partidos políticos pero no se aclaran los mecanismos a través de los cuales se cumplirá este objetivo.



	Legislación vigente	Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2014 "Por medio del cual se adopta una reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones"	Texto aprobado en primer debate (Comisión primera Senado)	Texto aprobado segundo debate (Plenaria Senado)	Comentarios
Democratización interna de los partidos	<p>Los Directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas</p> <p>Parágrafo transitorio 2°. El gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentaran, antes del 1º de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo. Ley Estatutaria 1475 de 2011. Arts. 1,3,4,5,6 y 7</p> <p>Acto Legislativo 01 de 2009. Art. 2 También será causal de pérdida de la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos si estos no celebran por lo menos durante cada dos años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de decisiones más importantes de la organización política</p>	<p>Art. 20. La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna consagrados en la ley, y en su defecto, en los correspondientes estatutos.</p>	<p>Art 28. El artículo 263 pasará a ser el 262 y quedará así: Los partidos políticos, los movimientos políticos y los grupos significativo de ciudadanos, así como las coaliciones, podrán realizar consultas para la selección de sus candidatos al Congreso de Republica, 14 semanas antes de las elecciones</p>	<p>No hay modificaciones ni adiciones</p>	<p>Es de esperar el fortalecimiento de la democracia interna de los partidos con una ley estatutaria como la 1475 de 2011 que desarrolle en profundidad este importante punto por la implicaciones que tiene para la sistema electoral el mecanismo de lista cerrada y bloqueada.</p>

3. Análisis de impacto

Tal como está planteada la reforma, el gobierno enfrenta un reto pedagógico para capacitar a todos los votantes dentro y fuera del territorio nacional para votar de tres maneras distintas en citas electorales cercanas en el tiempo, asumiendo que en dicho lapso no se aprobara una nueva reforma que modifique otra vez el sistema de

elección. De igual forma, para las organizaciones políticas será un reto consolidar mecanismos de democracia interna que sean aceptados por sus militantes y directivos de las diferentes regiones del país. El nuevo sistema de constitución de lista puede en efecto ir en contra de los intereses de los actuales Congresistas, cuyo descontento podría implicar riesgos de escisiones. En este sentido, la lista paritaria puede aumentar estos temores.



3.1. La lista cerrada

Desde el punto de vista de la participación electoral, la eliminación del voto preferente se puede convertir en un desincentivo, teniendo en cuenta que en Colombia, la participación electoral tiene una tendencia fuertemente personalista en la que los electores tienden a identificarse con una figura política más que a un partido político. Al verse obligados a expresar su preferencia por la labor política de un individuo a través de un partido el votante puede optar por la abstención como forma de expresar el desacuerdo ante la medida aprobada en el Congreso, o por incompreensión de la misma.

Por el lado de los partidos, esta medida puede favorecer la unificación y solidez de los partidos políticos haciendo de ellos verdaderas unidades políticas que se presenten y funcionen como bloques políticos, conjuntos en los cuales premios y castigos sean proporcionados a los partidos como unidad y no en función de los individuos que lo componen. Esto a su vez puede clarificar y facilitar las relaciones entre ejecutivo y legislativo.

Sin embargo, también existe un riesgo de conflictos y escisiones en los partidos alrededor de las candidaturas, de ahí la importancia de vincular el tema de democracia interna al tema de la lista cerrada.

Más aun, la lista cerrada le da mayor relieve al tema de la financiación de las campañas políticas. En la actualidad, es sabido que unos candidatos tienen un capital más amplio que sus colegas para invertir en las elecciones. En un sistema de lista cerrada en donde toda la financiación pasa por la dirección de los partidos políticos, la información real sobre el financiamiento a las campañas y las irregularidades de las mismas se difuminará haciendo más difícil para los ciudadanos y candidatos rastrear el origen de la financiación durante las campañas políticas.

3.2. Democracia interna

La eliminación del voto preferente implicaría la creación de una ley que desarrolle en profundidad la consulta interna de los partidos políticos, sobre todo en temas de control y vigilancia de las mismas. El texto aprobado en segundo debate abre la posibilidad de que los partidos hagan las consultas de acuerdo a sus estatutos internos, y teniendo en cuenta que en Colombia no existe una reglamentación específica más allá de la ley 1475 de 2011 para este mecanismo de participación, ha de entenderse que se dejará a la discreción de cada partido.

Frente a las consultas internas surgen preguntas como: ¿Qué piensa hacer el gobierno para evitar que al interior de las consultas se presenten irregularidades y actos ilegales como la compra de votos, el gamonalismo electoral y el establecimiento de feudos electorales? ¿Cómo va a asegurar el Consejo Nacional Electoral a la ciudadanía que las consultas internas de los partidos se realicen bajo estrictas medidas de control? ¿Cómo asegurar que al interior de los partidos la selección de los candidatos en las listas, y su orden, no se hará mediante favoritismo de los directivos? ¿Cómo evitar que las organizaciones políticas sean cooptadas por líderes negativos con mayor control de recursos e influencias? De no poder controlar estos posibles efectos negativos, podríamos asistir a la reintroducción de los personalismos eliminados en la elección ordinaria a través de las consultas internas.

No obstante, la aprobación de la reforma al equilibrio de poderes puede ser un incentivo para que los mecanismos de democracia interna y la participación de los ciudadanos en estos procesos se fortalezcan, de la transparencia de este proceso dependerá la confianza que los ciudadanos otorguen a los partidos políticos.



El periodo de transición planteado por el gobierno a partir del próximo año y hasta el 2022 puede servir a los partidos políticos para buscar implementar medidas en su interior como el registro de militantes que les permitiría a futuro realizar consultas internas solamente entre quienes se hayan inscrito como militantes de su partido, evitando así la intromisión de electores ajenos en sus asuntos internos.

3.3. Las listas paritarias

En cuanto a la participación de las mujeres, el impacto puede ser considerablemente positivo ya que el sistema de lista paritaria aumentaría significativamente la presencia femenina en la composición de las listas de las diferentes organizaciones políticas. Con una combinación de sistema de listas cerradas y paritarias con mandato de posición, la composición del cuerpo colegial solo se aleja de la estricta paridad de género en la medida en que los partidos obtengan números impares de electos, posibilidad que a su vez aumenta cuando se multiplica el número de distrito. Este cambio significaría por tanto que la composición de género del Senado colombiano se acercaría mucho a la división por mitad entre hombres y mujeres, aunque su eficacia sería algo menor en la Cámara. Este cambio pondría a Colombia entre los países más avanzados de América Latina en cuanto a la presencia femenina en los Congresos⁶

⁶ Según la Unión Interparlamentaria, los porcentajes de mujeres en los Congresos de América Latina son actualmente los siguientes: Fuente: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (consultado el 05/12/2014)

Colombia ocupa una posición mediana en materia de participación de las mujeres en el Congreso. Los países que lograron mayor eficacia en la materia son Nicaragua y Ecuador, que adoptaron listas paritarias con mandatos de posición. Sin embargo, en el caso de Ecuador, existe el voto preferente. Bolivia y Costa Rica también adoptaron este sistema, pero en el primer caso, el sistema mixto le resta eficacia desde el punto de vista de la participación de las mujeres. En el caso de Costa Rica, la elección de los Diputados en pequeños distritos afectan la proporcionalidad y también resta eficacia a la participación de las mujeres.

Rango Mundial	País	Cámara Baja (o única)	Cámara Alta
8	Nicaragua	42.4%	---
9	Ecuador	41.6%	---
18	México	37.4%	34.4%
20	Argentina	36.6%	38.9%
26	Costa Rica	33.3%	---
42	El Salvador	27.4%	---
50	Honduras	25.8%	---
52	Bolivia	25.4%	47.2%
66	Perú	22.3%	---
76	Colombia	19.9%	22.5%
79	Panamá	19.3%	---
"	Venezuela	17.0%	---
95	Chile	15.8%	18.4%
"	Paraguay	15.0%	20.0%
107	Guatemala	13.3%	---
109	Uruguay	13.1%	6.5%
131	Brasil	8.6%	16.0%
143	Haití	4.2%	0.0%

Fuente: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (consultado el 05/12/2014)



Aun así, esta es una visión cuantitativa del asunto y habría que formular políticas mediante las cuales desde el gobierno y desde los propios partidos, movimientos y organizaciones, se incentive la participación de las mujeres no solo para ocupar cargos de representación sino cargos de dirección al interior de los partidos, es decir, algo que haga más eficaz la participación desde lo cualitativo.

4. Conclusiones y recomendaciones

Luego de que el proyecto de Acto Legislativo 018 de 2014 Senado/ 153 Cámara, iniciará su trámite en el Congreso de la República y pasados dos debates, uno en Comisión Primera del Senado y otro en la Plenaria del Senado, algunos miembros del Grupo de Interés por la Reforma Política GIREPO⁷ se reunieron para discutir el avance del proyecto presentado por el gobierno con sus adiciones, modificaciones y artículos eliminados.

Se recordó el recorrido de los artículos relativos a la eliminación del voto preferente, la cuota de género y la democratización interna de los partidos políticos. El proyecto presentado por el gobierno incluía la eliminación del voto preferente por un sistema de lista cerrada y bloqueada, artículo que no sufrió modificación alguna luego de ser debatido en la comisión primera del Senado y así quedó aprobado en primer debate. Sin embargo, en la ponencia para segundo debate se propuso agregar un párrafo transitorio que modificará el sistema de elección paulatinamente durante las elecciones anteriores al 2022, el texto aprobado finalmente incluyó el siguiente párrafo transitorio al Art. 262:

⁷ La reunión contó esta vez con miembros del Observatorio de Procesos Electorales de la Universidad del Rosario, OPERA de la Universidad Externado de Colombia, Transparencia por Colombia, Foro Nacional, Fundación Konrad Adenauer-Stiftung y miembros de la Misión de Observación Electoral (MOE).

Parágrafo transitorio. En las elecciones territoriales del año 2015 los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos podrán presentar listas con voto preferente en los términos establecidos en el artículo 13 del Acto Legislativo número 01 de 2003.

En las elecciones para Corporaciones Públicas que realicen a partir del 1° de enero de 2016 y hasta el 31 de diciembre de 2021, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos podrán optar por el mecanismo del voto preferente.

Los votos que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre umbral y cifra repartidora, y se computarán, hasta agotarse, a favor de los candidatos en orden de inscripción y hasta la cuantía necesaria para que completen una cifra repartidora en sus votaciones personales. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada candidato.

Este mecanismo transitorio constituye el sistema de listas semi-cerradas.

Con respecto a la cuota de género en un sistema de lista cerrada como el que se plantea, se recalcó el hecho de que en la propuesta inicial del gobierno no se incluía ninguna referencia explícita a la participación de las mujeres, pero que en el debate de la comisión primera, se presionó para que en primer debate se adicionara un inciso que reglamentara la paridad de género en las listas enviadas por los partidos para cuerpos colegiados. Así, se incluyó la lista paritaria con mandato de posición en los siguientes términos dentro del mismo artículo 263 de la Constitución y 21 de la reforma:



La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna consagrados en la ley, y en su defecto, en los correspondientes estatutos. En todo caso, en ellas se alternarán hombres y mujeres, ocupando los de un género los puestos pares y los del otro los impares.

Incluso en el informe de ponencia para segundo debate se especificaba que para las consultas de los partidos políticos se debía respetar el sistema de lista cremallera de la siguiente manera:

Los partidos políticos, los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, así como las coaliciones, podrán realizar consultas para la selección de sus candidatos al Congreso de la República. 14 semanas antes de las elecciones. En este caso, el orden de las listas se determinará de mayor a menor número de votos obtenidos por los candidatos pero atendiendo al criterio de alternancia a que hace referencia el inciso anterior.

Esta última parte fue eliminada del texto aprobado en segundo debate pero se mantuvo la primera parte en donde se establece la lista paritaria.

Para el caso de la democracia interna de los partidos se señaló que en realidad no hay ninguna modificación profunda sobre la materia, y se declaró que si bien el Acto Legislativo 01 de 2009 y la Ley Estatutaria 1475 de 2011 han buscado reglamentar esta materia en los últimos años, las mismas no serían suficientes para garantizar un proceso de consultas en los partidos de manera transparente. Sobre esta pequeña exposición del avance en el trámite legislativo se inició la discusión con los miembros de GIREPO.

4.1. Elementos de la discusión

• Apertura y renovación del personal político

Diagnóstico. El sistema de voto preferente en Colombia permitió que ciertos candidatos de opinión llegaran a ocupar cargos de elección popular. La eliminación del voto preferente puede afectar a los partidos minoritarios que reciben gran parte de su caudal electoral gracias a aquellas figuras políticas con las que la ciudadanía identifica el partido.

Recomendación. Aumentar el control de las autoridades electorales en los procesos de democracia interna de los partidos políticos para evitar que estos sean cooptados por algunos líderes con mayor influencia y poder económico. Asegurar que los candidatos dentro de las consultas tengan las mismas oportunidades y condiciones para enfrentarse en un entorno de igualdad. Esto implica un control más fuerte sobre la competencia política, el financiamiento de las consultas y el acceso a los medios de comunicación.

• Listas semi-cerradas

Diagnóstico: En la medida en que el ambiente no se ha visto tan favorable a la supresión del voto preferente a medida que el debate progresaba en el Congreso, se podría pensar en las listas semi-cerradas como alternativa.

Recomendación: Las semi-cerradas presentan la ventaja de no cambiar la manera de votar de los electores con respecto al sistema actual. El único cambio sería que los votos que se expresan a favor de la lista del partido sin opción preferente cuando ella está disponible, irían a completar los votos necesarios para que entraran los candidatos a ocupar curules en el orden de la lista. Esto daría un mayor peso a esta opción del voto de lista, que actualmente, solo sirve para asegurar que el partido



pase el umbral y gane curules sin que el elector sepa cuáles personas las irán a ocupar. Con las listas semi-cerradas, el voto a la lista se volvería una marca de confianza hacia el partido y su capacidad a elegir él mismo sus candidatos.

Más aun, el sistema permitiría que los partidos conservaran al margen la capacidad de nombrar un número limitado de candidatos en posiciones "seguras", sin amenazar las posibilidades de los que tienen voto "propio", que podrán seguir compitiendo de la misma manera que en el sistema actual.

Finalmente, las listas semi-cerradas volverían las listas paritarias menos eficaces para las mujeres, pero de todos modos algo más favorables que el sistema de voto preferente. Sería a su vez una solución mucho más fácil de aceptar para los congresistas actuales que se podrían sentir amenazados por la lista paritaria cerrada.

De esta manera, algunos miembros del GIREPO sugieren que se considere esta opción.

- **Democracia interna**

Diagnóstico. El texto que actualmente se tramita en el Congreso, en el que se elimina el voto preferente y se instaura la lista cerrada y bloqueada no especifica claramente los mecanismos que deben ser usados por los partidos políticos para llevar a cabo sus consultas. La ambigüedad con que se presenta el desarrollo de este tema en el artículo 262 C.P. puede traer efectos indeseados para la democracia en Colombia, tales como la cooptación de las organizaciones políticas por líderes negativos que controlan dinero e influencias, la imposibilidad de que nuevos líderes formen parte de las organizaciones políticas, la exclusión de la participación femenina en las consultas, la implementación de aparentes mecanismos de democracia interna solo para cumplir con la exigencia legal, el regreso a viejas prácticas como el 'bolígrafo', la

imposibilidad para los partidos de unificar la acción de sus militantes en todo el territorio nacional obedeciendo reglas claras para las elecciones, la financiación con dineros ilícitos, la compra de votos y la dificultad para rastrear la financiación de las campañas son algunos de los problemas que se temen bajo este nuevo sistema de elección en materia de organización de las listas cerradas.

Recomendación. En el tiempo posterior a la aprobación de un sistema de elección de lista cerrada y bloqueada debería aprobarse una ley estatutaria que controle y regule los mecanismos de democracia interna de los partidos políticos. Así mismo, es deseable que el Consejo Nacional Electoral extienda su control y vigilancia sobre las consultas de los partidos para que se realicen tales procesos en un marco de legalidad y legitimidad.

- **Modelo de consultas internas**

Diagnóstico. Al no proponerse un sistema homogéneo de democracia interna no es claro hasta dónde quiere llegar el gobierno en este asunto. En otros países, por ejemplo, se establecen sistemas como las elecciones primarias que tienen definidos mecanismo claros de democracia interna de las organizaciones políticas. Al respecto se debe mencionar que cada partido ha establecido al interior de sus estatutos internos mecanismos particulares de democracia interna.

Recomendación. Obligar a las organizaciones políticas a que incluyan al interior de sus estatutos un modelo común de consultas previamente aprobado por el legislativo, y que rija en todo el territorio nacional y a todas las organizaciones políticas para evitar desviaciones que alteren la legalidad de las elecciones.

- **Organización interna de los partidos**

Diagnóstico. Uno de los beneficios que puede traer el sistema de lista cerrada y bloqueada es que este



mecanismo tiende a fortalecer los partidos políticos haciendo de ellos organizaciones sólidas, con disciplina interna. Además beneficia al elector ya que implica una identificación del ciudadano con los partidos políticos por encima de las figuras individuales que lo componen. A largo plazo, puede motivar la militancia política de los ciudadanos en los partidos políticos, motivando procesos como el registro de militantes que permitiría desarrollar mecanismos como la consulta interna de los partidos políticos.

Recomendación. Presionar a los partidos políticos para que asuman la responsabilidad de llevar un registro de sus militantes, para que se puedan desarrollar en Colombia mecanismos de democracia al interior de los partidos, como las consultas internas.

- **Paridad, alternancia y universalidad en las listas**

Diagnóstico. La ambigüedad del texto planteado por el gobierno nacional no aclara si la paridad de género o lista paritaria con mandato de posiciones incluida en segundo debate aplica únicamente para la consulta interna de los partidos o también para las listas definitivas que presenten los partidos políticos para aspirar a cuerpos colegiados (ver supra). De no establecerse una condición clara para la conformación definitiva de las listas, los partidos políticos pueden hacer uso de la ambigüedad de la legislación para no cumplir con esta regla.

Recomendación. Definir, mediante una redacción clara del artículo 262, el hecho de que constituye una obligación que mujeres y hombres alternen en la lista cerrada y bloqueada definitiva que se presentará por los partidos políticos a las elecciones de cuerpos colegiados en las diferentes circunscripciones del territorio nacional.



- **Suerte de la lista paritaria en la continuación del trámite de la reforma**

Diagnóstico. Es preocupante la actitud del Congreso de la República frente a temas de la reforma como la lista paritaria. Algunos indicios nos llevan a pensar que en realidad, no piensa aprobar esta parte del artículo 262, es decir que funciona como paliativo ante las presiones de la sociedad civil por incluir en la agenda temas de igualdad de género en la participación política.

Recomendación. Aprovechar esta situación para que en adelante el enfoque de género y las demandas que se produzcan desde esta perspectiva se posicionen en la agenda política del país, con lo cual no solo se lograría ampliar la discusión sobre el tema sino que se prepararía e instruiría a los ciudadanos para recibir cambios a favor de la visión de género de manera poco traumática.

- **Medidas de acompañamiento para la inclusión de las mujeres**

Diagnóstico. La inclusión femenina al interior de los partidos políticos en Colombia no se ha visto fortalecida con políticas públicas que incentiven a los partidos a incluir



mujeres entre sus directivos y aspirantes a cargos públicos. La llamada cuota de género que incluyó la obligatoriedad de un 30% de mujeres en las listas es un ejemplo de como se ha venido afrontando el tema en Colombia, con una visión cuantitativa del problema que no se soluciona únicamente aumentando el número de mujeres en las listas.

Recomendación. Incentivar desde el interior de las organizaciones, políticas de inclusión efectivas que les permita a las mujeres ocupar cargos de dirección dentro de las colectividades, recibir capacitación en función pública, incluirlas como formuladoras de políticas con enfoque de género, estimular en la ciudadanía una visión en la que las mujeres representan no solo un género sino una propuesta política indiferentemente del género. Esto implica cambio en la cultura política

del país que naturalice la presencia de mujeres en altas esferas de poder, decisión y representación.

Como acuerdo general, se considera necesario tener en cuenta que de implementarse la lista cerrada, habría que establecer mecanismos muy precisos de democracia interna que garanticen la transparencia en los procesos, sabiendo que existen también otros mecanismos además de las consultas que son menos desgastantes institucionalmente y menos costosos. Se hizo un llamado de atención sobre el papel preponderante que en un panorama de lista cerrada deben jugar las autoridades electorales, específicamente el Consejo Nacional Electoral. Se aconsejó hacer especial énfasis en el desarrollo de la lista paritaria dentro del trámite legislativo para explorar los puntos que a futuro se pueden explotar a favor de este tipo de iniciativas.

Referencias bibliográficas

Textos Académicos

Hoskin, Gary y García Sánchez Miguel. *La reforma política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales –CESO, Bogotá, 2006

Documentos oficiales

Diario Oficial, Acto Legislativo 01 de 2003 por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. N°42.237, Bogotá, Julio de 2003.

República de Colombia, Gaceta del Congreso. Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 Senado por medio del cual se adopta una Reforma de Equilibrio

de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones. Imprenta Nacional de Colombia, Año XXIII, N° 458, Bogotá, miércoles 3 de septiembre de 2014.

República de Colombia, Gaceta del Congreso. Texto aprobado en sesión plenaria los días 14, 15 y 16 de octubre de 2014 al Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 de Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado, por medio del cual se adopta una Reforma de equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones. Imprenta Nacional de Colombia, Año XXIII, N°649, Bogotá, Viernes 24 de Octubre de 2014, pp. 12-20.



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.