

## Recomendaciones para el Congreso de la República DESAFÍOS DEL PROYECTO DE REFORMA POLÍTICA

### Presentación

El **Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP)** y la **Fundación Konrad Adenauer en Colombia (KAS)** adelantan el proyecto ***Observatorio Legislativo: diálogos sobre lo fundamental***, que tiene como objetivo contribuir al debate público informado, mediante el diálogo multisectorial, al análisis de los desafíos que enfrenta Colombia en materia legislativa, y que impactan la calidad institucional, el desarrollo económico y el progreso social.

### Contexto

En el Congreso de la República empezó la discusión del ***Proyecto de Acto Legislativo N° 18 de 2022 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo N° 06 de 2022 Senado, N° 16 de 2022 Senado y N° 26 de 2022 Senado, Reforma Política, autoría del Gobierno nacional***. El pasado 11 de octubre el proyecto fue discutido y aprobado en segundo debate, en la Plenaria del Senado.

Durante años se ha insistido en la necesidad de avanzar en una reforma política en Colombia que permita fortalecer la democracia, promover la participación y cerrar las oportunidades a la corrupción que permea las campañas políticas, y por lo tanto, el ejercicio del poder público. Sin embargo, algunos elementos de la reforma política presentada por el Gobierno nacional y algunos partidos de la coalición, genera preocupación en distintos sectores que la perciben como inconveniente y podría generar riesgos en la transparencia del sistema político, en particular, frente a la concentración de poder.

Con la aprobación en segundo debate del proyecto de reforma constitucional en el Congreso y como resultado de las consideraciones presentadas por los expertos durante la mesa técnica el pasado 7 de octubre, en la que participaron congresistas, asesores legislativos y expertos del más alto nivel, nos permitimos formular algunas consideraciones y recomendaciones sobre el texto de reforma política, que esperamos sean tomadas en cuenta durante el debate y votación en la Cámara de Representantes.

El país requiere una reforma política que corrija las malas prácticas y mejore los mecanismos de participación, rendición de cuentas, transparencia y control político, pero como está formulada el

proyecto de reforma en curso, lo que se harían son cambios aislados que, en la mayoría de casos, podrían generar más incentivos perversos que virtuosos.

### **1. Sobre las listas cerradas y bloqueadas a partir del periodo que inicia el 2026**

#### **Contexto:**

*Para la participación en procesos de elección popular para integrar corporaciones públicas, los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos integrarán de forma exclusiva listas únicas cerradas y bloqueadas durante los dos (2) primeros periodos de elección constitucional y será opcional a partir del tercer (3) periodo respectivo. Lo anterior, será a partir del periodo que inicia el 2026. Para efectos de la participación en los mecanismos de democracia interna de los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, la organización electoral llevará un registro de militancia o afiliación.*

*La reforma política busca replicar la experiencia del partido Pacto Histórico y establecer la obligatoriedad de presentar listas únicas, cerradas, bloqueadas y en modalidad cremallera para garantizar la paridad de género, tratando de garantizar mecanismos de democracia interna de elección de candidaturas y directivas.*

#### **Consideraciones:**

La discusión de las listas únicas cerradas y bloqueadas se viene presentando desde el año 2003, cuando se aprobó el Acto Legislativo 01 y se adoptó el voto preferente en Colombia, este fue percibido como una especie de salvavidas que permitiría a los partidos minoritarios y sus representantes continuar activos en la competencia electoral.

Cabe mencionar que durante la legislatura 2020-2021, se radicaron varios proyectos de Acto Legislativo sobre reforma política para la adopción de la lista cerrada y bloqueada, los cuales fracasaron en la discusión en el Congreso, ya que, “esta situación puede estar relacionada con la forma como, en la práctica, se usan las dos modalidades de voto en la competencia política en el país y con la existencia de congruencia o no de esta realidad con las aspiraciones expresadas en las reformas” (Rodríguez-Pico & Quiroga-Barrantes, 2021).

Frente a esto es necesario preguntarse: ¿Cómo respondería el partido político a sus electores en caso de que un candidato sea sancionado por violar algunas de las disposiciones constitucionales o legales? ¿La propuesta de reforma política que fue aprobada en la Plenaria del Senado contribuiría a resolver problemas estructurales del sistema político o derivaría en una concentración de poder y límites a la participación política?

**Recomendaciones:**

- a. **Darle preponderancia a los efectos positivos del voto preferente, que en nuestro sistema electoral, permite al ciudadano votante escoger al candidato de su preferencia, con el cual se identifica y a quien tiene posibilidad de hacerle seguimiento y pedirle cuentas.**

En el sistema de listas cerradas y bloqueadas, el elector únicamente tiene la opción de votar por la lista propuesta por el partido o movimiento político, viendo restringidas sus opciones para elegir, ya que, la representatividad política se limita a la organización o estructura partidaria, limitando así, los derechos políticos de los electores, afectando el carácter libre del voto y la relación del elector con el elegido como su representante. Según la más reciente encuesta de cultura política, realizada por el DANE en 2021, **las instituciones con menor confianza por parte de los colombianos son los partidos políticos, las asambleas departamentales, el Congreso de la República**, los jueces y magistrados con un 8.5 %, 10.2 %, 10.6 % y 11.2 %, respectivamente<sup>1</sup>.

Por otra parte, en la discusión se tiende a cuestionar el voto preferente, apelando a que la corrupción de las campañas, la financiación ilícita e irregular que excede los montos, así como, los delitos electorales, son el resultado de las dinámicas de competencia electoral entre cada uno de los candidatos de los partidos con sus propios copartidarios, además de tener que competir con los candidatos de los otros partidos. Sin embargo, esta generalidad da a entender que todos los candidatos incurren en prácticas que atentan contra el sistema democrático, lo que pone en duda la legitimidad de todos los representantes de las corporaciones públicas de elección popular.

No está claro cómo las listas cerradas evitarían estas mismas prácticas, las cuales siguiendo el argumento presentado por los detractores del voto preferente, tenderían a concentrarse en los candidatos que ocupen los primeros lugares con posibilidades de salir elegidos de acuerdo con el número de curules que se proyecta puede ganar un determinado partido. Además, esto implicará que tendrán que existir mecanismos para garantizar que las mismas prácticas no serán instrumentalizadas en los procesos para la selección de los candidatos y la elaboración de las listas dentro de los partidos y movimientos políticos.

---

<sup>1</sup> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta>

- b. Proteger las posibilidades reales que tienen los líderes emergentes e independientes, quienes no hacen parte de la estructura de poder de los partidos, de candidatizarse con opciones de ser elegidos.** En el caso del Pacto Histórico, toda su estructura es de reciente creación, por lo que, la conformación de las listas al Senado de la República y Cámara de Representantes no fue el resultado de un proceso previo de democracia interna que se conozca y que se pueda considerar como tal. No existía una estructura de poder interna, con congresistas previamente elegidos por ese partido, que permita contrastar que efectivamente un nuevo líder sin curul o poder dentro del partido pudiera haber ocupado una posición en los primeros lugares de las listas, con posibilidades de ser elegido.

En el caso de los partidos y movimientos tradicionales, que ya tienen una estructura interna de poder y dirección, y congresistas electos con una trayectoria y con posibilidad de incidencia dentro del partido, los nuevos liderazgos tendrán menores posibilidades de enfrentar estas estructuras y lograr una posición con opciones de resultar elegidos en una lista cerrada.

- c. Reconocer que la lista con voto preferente reordena la postulación inicial que hacen las organizaciones políticas, permitiéndole al electorado tener una incidencia más participativa sobre los candidatos que finalmente harán parte de las corporaciones públicas en representación de ese partido.**

La legitimidad del sistema político descansa en la confianza de los ciudadanos tanto en las organizaciones políticas como en los representantes valorados de manera individual. Al no poderse evaluar la gestión individual, el ciudadano se ve obligado a valorar el desempeño de la organización política en su conjunto, lo que a su vez genera un desincentivo para los elegidos de destacarse en su gestión.

De adoptarse el sistema de listas cerradas, el proyecto de ley debe establecer los parámetros mínimos y fijar los mecanismos democráticos de selección de candidatos dentro de los movimientos y partidos políticos, los cuales, deberán garantizar como mínimo unas condiciones que permitan la competencia electoral al interior de dichas organizaciones en igualdad de oportunidades en asuntos como la financiación, el acceso a los espacios otorgados para el proselitismo electoral, publicidad y movilización de militantes, entre otros. Si estos mecanismos no son establecidos, no existirían garantías reales de participación en igualdad de condiciones para quienes no ostenten el poder dentro de esas estructuras políticas.

## 2. Sobre la transparencia en la financiación de los partidos políticos y campañas políticas

### **Contexto:**

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica o por grupos significativos de ciudadanos serán financiadas de manera anticipada a la contienda electoral, **preponderantemente** con recursos estatales y aportes privados. Quienes hagan aportes privados podrán manifestar libremente la destinación específica de dichos recursos. La ley regulará lo referente al porcentaje de votación o garantías necesarias para tener derecho a la financiación estatal, así como, el monto que deberá ser asignado del Presupuesto General de la Nación para la financiación de campañas.

### **Consideraciones:**

Para marzo de 2022 se habían reportado **109 mil millones de pesos en ingresos a las campañas**, 58 mil millones corresponden a candidaturas de Cámara de Representantes y 50 mil millones a las inscritas para Senado de la República. Asimismo, la principal fuente de financiación sigue siendo los aportes propios del patrimonio de los candidatos y candidatas (57 % para Cámara y 40 % para Senado), y en segundo lugar, los aportes de personas naturales y jurídicas con un promedio de 29 %.<sup>2</sup> Esta cifra es suficiente para prestar atención al flujo de los recursos para campañas políticas y recalcar que los topes permitidos por el Consejo Nacional Electoral muy pocas veces se ajustan a las realidades que tienen los candidatos.

### **Recomendaciones:**

- a. **Priorizar en la resolución de los problemas frente a la falta de transparencia en la financiación de las campañas políticas, en lugar de pretender restringir los aportes del sector privado.**

Es un principio constitucional (Artículo 109) financiar las campañas políticas con fuentes **preponderantemente** públicas, sin que esto implique darle el monopolio al Estado para el financiamiento de la participación política. Esto implícitamente tiene una serie de riesgos en cuanto a que la concentración del poder estatal podría derivar en el uso arbitrario y parcializado de los recursos, así como a mayores problemas de corrupción que los que se pretenden solucionar.

---

<sup>2</sup> <https://transparenciacolombia.org.co/2022/03/01/la-informacion-de-ingresos-y-gastos-de-campana-reportada-es-minima/>

En esencia es una falla estatal que se resuelve implementando mecanismos idóneos y expeditos que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas. La mayoría de los recursos para hacer campañas en Colombia provienen de fuentes propias de los candidatos o de sus familiares, los cuales deberían ser limitados por el Consejo Nacional Electoral (CNE), fijando topes máximos más estrictos acordes con un principio de racionalidad y expectativa de ingresos. Los recursos propios y los aportes de familiares no deberían exceder el monto estimado de los ingresos por concepto de salario de los candidatos a corporaciones públicas.

- b. Reconocer que prohibir los recursos privados no solucionará en la práctica los problemas de corrupción y de equidad** dentro de las campañas. La opacidad y la falta de información sobre los aportes que se están destinando a las campañas es alta. En vez de eliminar los aportes privados se debería “promover el registro de proveedores y bienes en que las personas naturales y jurídicas, de manera pública, abierta y competitiva, puedan ofrecer a los diferentes productos o artículos típicos de una campaña política. De esa manera, se esperaría que el proceso de financiación fuera más transparente y permitiera realizar un ejercicio de análisis de los costos reales de las campañas”<sup>3</sup>.

Los aportes del sector privado, ya sean personas naturales o jurídicas, deben permitirse, reforzando los mecanismos institucionales que ayuden a darles seguimiento y transparentarlos. Eliminar esta posibilidad, a partir de prejuicios y sesgos, desnaturaliza el principio de la representación política, toda vez que, de esta manera se apoya a aquellos candidatos que representan mejor los intereses legítimos de un determinado sector y quienes en todo caso en el trámite de un proyecto deben declararse impedidos ante un posible conflicto de intereses. Esto permite a los ciudadanos hacer seguimiento a la gestión de sus representantes, lo que constituye una de las principales características de las democracias maduras del mundo.

Además, quienes aportan a una determinada campaña están contribuyendo económicamente con el proceso democrático al reducir costos que de otra forma tiene que asumir el Estado.

El pretexto de prohibir la financiación del sector privado, por los casos de financiación irregular o ilegal, en particular aquella que podría provenir de determinadas organizaciones

---

<sup>3</sup> <https://transparenciacolombia.org.co/2022/05/26/tres-aspectos-que-marcan-las-campanas-en-colombia/>

criminales, deja de considerar que por lo general esta financiación puede darse aún con una financiación únicamente estatal. Por lo que, la solución a este problema pasa por reforzar las capacidades de la Unidad de Protección y Análisis Financiero - UIAF y del Consejo Nacional Electoral - CNE, promoviendo la interoperabilidad de datos e información, así como la aprobación de una política criminal en materia electoral. La discusión para proteger el sistema electoral de este tipo de financiaciones no puede partir de generalidades y lugares comunes, se requieren datos y evidencia que permitan identificar los focos de corrupción y los cuellos de botella institucionales que la hacen posible.

Resulta **fundamental tomar en consideración el riesgo** de tratar de revivir la propuesta en el proyecto de ley sobre **la financiación de campañas políticas totalmente estatal**, la cual significa que los recursos estarían concentrados únicamente en el Estado, y quienes en representación de una determinada organización política ejerzan el poder y el control sobre los recursos, se convertirán en actores determinantes en la participación política.

### 3. *Sobre el riesgo en el equilibrio de poderes*

#### **Contexto**

*“Las incompatibilidades de los congresistas tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo. En caso de renuncia, se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltase para el vencimiento del período fuese superior” (Función Pública, 2019),* excepto para el desempeño de cargo o empleo público previsto en el numeral 1 del artículo 180, caso en el cual solo deberá mediar la renuncia.

#### **Consideraciones:**

El respeto por el equilibrio de poderes es una de las características del orden democrático en Colombia de acuerdo con los principios constitucionales. Lo que está contemplado en el Acto Legislativo de reforma política pone en peligro la división entre los poderes públicos. Cabe mencionar que con la aprobación de esta reforma se generaría un riesgo frente a la separación real de poderes, al existir la opción de que los congresistas aspiren a cargos públicos mientras que tienen una curul, así como, la posibilidad de aspirar a alguna corporación pública por otro partido al que se estuvo en el periodo anterior.

**Esta excepción podría constituir una puerta giratoria para eliminar la independencia que existe actualmente entre la rama ejecutiva y la legislativa, generando un conflicto de intereses en la labor de control político que hace el Congreso hacia el Gobierno nacional.**

Modificar la Constitución Política para complacer a unos cuantos congresistas no es legislar a favor de todos, sino solo para el beneficio de algunos, en detrimento de la democracia y del principio de representación política.

*Cabe aclarar que ninguna de las ramas u órganos del poder público puede dominar a los demás, ni evadir las reglas que fijan sus competencias y atribuciones. Todos están sujetos a la Constitución y a la ley, las cuales indican la forma como los servidores acceden a sus cargos; delimitan la actividad que se les confía y establecen los deberes de cada uno (José Gregorio Hernández).*

Los mecanismos constitucionales para garantizar la democracia deben tener como principio rector el de garantizar el pluralismo, no generar incentivos o instrumentos que se orienten a la concentración de poder y unanimismo.

#### **Recomendaciones:**

- a. **Eliminar el artículo 6 de la ponencia para primer debate de Reforma Política en la Comisión Primera de Cámara, debido a que con la aprobación de este, no habría un equilibrio real de los poderes** y se crearía un incentivo perverso para que el congresista que fue electo para representar un sector en el legislativo pudiera llegar sin problema a ser parte del ejecutivo. Como consecuencia, **habría un debilitamiento de la democracia y en la confianza en los congresistas** que fueron elegidos para legislar y hacer control político.
- b. **Promover el equilibrio entre quienes ejercen la función pública, lo cual resulta indispensable en una democracia** y es un factor decisivo para que pueda hablarse de un auténtico Estado de derecho donde, por definición, no hay órganos ni funcionarios omnipotentes ni exentos de control.

El Congreso de la República tiene la responsabilidad de contribuir a la profundización y expansión de la democracia, que nos acerque a una mayor realización de los derechos políticos de todos los colombianos, y a evitar por todos los medios legales y constitucionales, la concentración y abuso del poder.

**Finalmente, será muy importante que ninguna de las reformas en curso, de ser aprobadas se apliquen al proceso electoral que tendrá lugar en octubre de 2023 para elegir a las autoridades locales y regionales.**