

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas*

Electoral and Party System: An Analysis of the 1991 Constitution and Its Reforms

Por: Esteban David Buriticá Arango¹

1. Magíster en Derecho Constitucional del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Master of Global Rule of Law and Constitutional Democracy de la Universidad de Génova. Contacto: esteban.buriticaa@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3399-6361>

OPEN ACCESS



Copyright: © 2024 Revista El Ágora USB.
La Revista El Ágora USB proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Investigación

Recibido: julio de 2023

Revisado: abril de 2024

Aceptado: mayo de 2024

Doi: [10.21500/16578031.7348](https://doi.org/10.21500/16578031.7348)

Citación APA: Buriticá Arango, E. D. (2024). Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas. *El Ágora USB*, 24(2), 456–477.
Doi: [10.21500/16578031.7348](https://doi.org/10.21500/16578031.7348)

Resumen

Este artículo analiza los principales rasgos del sistema electoral creado por la Constitución Política de Colombia (1991) y las reformas de 2003, 2009 y 2015. Inicialmente, describe los efectos del régimen electoral previsto en la Constitución Política y sus reformas en la dispersión de los partidos en el Congreso de la República durante las elecciones legislativas de 1994 a 2022. Luego, se analiza la evolución de la normativa constitucional y legal sobre los fenómenos del transfuguismo y la doble militancia desde 1991, así como los efectos de ambos fenómenos en el sistema electoral y de partidos políticos. Y finalmente, analiza los problemas que afrontan las autoridades electorales para ejercer las funciones de control y vigilancia de las elecciones y los partidos políticos. El artículo cierra con un balance de los retos más importantes que debería afrontar una futura reforma.

Palabras clave: sistema electoral, partidos políticos, transfuguismo, personalismo.

Abstract

This article analyzes the main features of the electoral system created by the Political Constitution of Colombia (1991) and the reforms of 2003, 2009, and 2015. Initially, it describes the effects of the electoral regime provided by the Political Constitution and its reforms on the dispersion of parties in the Congress of the Republic during the legislative elections from 1994 to 2022. Then, it analyzes the evolution of the constitutional and legal regulations on the phenomena of the tendency to defect and double militancy since 1991, as well as the effects of both phenomena on the electoral and political party system. And finally, it analyzes the problems faced by the electoral authorities in exercising the functions of control and surveillance of elections and political parties. The article closes with a balance of the most important challenges that a future reform should face.

Keyword: Electoral System; Political Parties; Tendency to Defect, and Personalism.

* Este artículo contiene los resultados de la investigación titulada “Cohesión, disciplina y consenso: los efectos de la reforma electoral de 2003 en las elecciones legislativas de 2006, 2010, 2014, 2018 y 2022”, financiada por la Universidad Cooperativa de Colombia, Seccional Medellín



Introducción

Las reformas políticas en Colombia durante los años 1980 buscaron democratizar el Estado, incluir nuevas fuerzas políticas en los procesos electorales y morigerar el acentuado bipartidismo al que se atribuía, en parte, la violencia política del país. Durante este periodo se realizaron las primeras elecciones de autoridades regionales, ingresaron a la política electoral sectores tradicionalmente excluidos por los dos partidos tradicionales, en especial durante el Frente Nacional (1958-1974), y se flexibilizaron los requisitos jurídicos para la creación de nuevos partidos y movimientos políticos. La Constitución de 1991 impulsó decisivamente este proceso, permitiendo no sólo a los partidos, sino también a los movimientos políticos y a los grupos significativos de ciudadanos, presentar candidatos a las elecciones nacionales, regionales y locales, con un sistema de asignación de escaños bastante proporcional, circunscripciones plurinominales, ausencia de umbrales electorales y requisitos flexibles para la creación y financiación de organizaciones políticas.

A mediano plazo, sin embargo, las reformas propiciaron una crisis en el sistema electoral y de partidos. Durante las primeras elecciones legislativas (1994, 1998 y 2002), el elevado número de partidos y candidatos que aspiraban a obtener curules en el Congreso de la República incidió negativamente en la unidad partidista, la cohesión ideológica y la formación de mayorías sólidas en las dos cámaras. La fragmentación de los partidos tradicionales dio lugar a facciones coyunturales que luchaban internamente para obtener los mismos cargos en las mismas elecciones. En pocos años, el bipartidismo tradicional se convirtió en un sistema personalista en el que el transfuguismo, la doble militancia y la competencia intrapartidista se convirtieron en prácticas generalizadas. Tiempo después, las reformas políticas de 2003, 2009 y 2015 buscaron suprimir los elementos disfuncionales del sistema y, en términos generales, obtuvieron buenos resultados. Sin embargo, aún subsisten en el sistema electoral y de partidos algunos aspectos que imponen barreras a la institucionalización de los partidos, la racionalización de los procesos político-electorales y la efectividad de las autoridades electorales.

En este artículo se analizan los principales rasgos institucionales del sistema político-electoral establecido en la Constitución de 1991 y las reformas de 2003, 2009 y 2015. En primer lugar, se describen los efectos del régimen electoral previsto en la Constitución Política y sus reformas en la dispersión de los partidos durante las elecciones legislativas de 1994 a 2022. En segundo lugar, se analiza la evolución de la normativa constitucional y legal que ha regulado los fenómenos del transfuguismo y la doble militancia desde 1991, así como la incidencia de ambos fenómenos en el sistema electoral y de partidos. En tercer lugar, se analizan las dificultades que padecen las autoridades electorales para ejercer las funciones de control y vigilancia de las elecciones y los partidos políticos. Y finalmente, se describen algunos de los retos que debería afrontar una futura reforma.

Artículo:

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas



Artículo:

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas

Los datos correspondientes a los resultados de las elecciones, citados a menudo en el desarrollo del trabajo, fueron consultados en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). Específicamente, fue consultada y tabulada la información de las actas de escrutinio publicadas por la RNEC, correspondientes a la circunscripción nacional (Senado) y las circunscripciones departamentales (Cámara de Representantes), por cada uno de los ocho comicios legislativos (1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014, 2018, 2022). Específicamente, fue consultada la información relacionada con el número de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos; el total de listas presentadas en las elecciones y por partido; el total de votos obtenidos por partidos y por listas; y el número de partidos que obtuvieron curules. Con esta información, el trabajo contrasta las cifras relativas a cada proceso electoral, para mostrar la evolución de la dispersión de partidos y listas en las elecciones, la dispersión de fuerzas políticas en el Congreso y, sobre todo, el efecto que tuvieron las reformas constitucionales y legislativas en los procesos electorales.

1. El sistema electoral en la Constitución Política de 1991

El propósito de la Constitución de 1991 no fue la creación de un sistema de partidos sólidos y cohesionados, sino la apertura del sistema político-electoral, la inclusión de movimientos coyunturales y la superación del bipartidismo histórico (Rodríguez Raga, 1998, p. 95) (Londoño, 2016). La misma constitución no fue redactada por los partidos, sino por las fuerzas políticas episódicas que lideraron el proceso constituyente (De La Calle, 2008, p. 392). El nuevo sistema facilitó la creación de organizaciones políticas y la postulación de sus candidatos a las elecciones, en un contexto jurídico que —heredado de las reformas electorales de la década anterior— favorecía la desinstitucionalización del sistema electoral y de partidos. Como consecuencia, las elecciones legislativas de 1994, 1998 y 2002 propiciaron una crisis institucional. El número de organizaciones políticas en el Congreso incrementó vertiginosamente, en las denominadas “microempresas electorales” (Pizarro, 2002; Gutiérrez Sanín, 1999; Reyes, 2005); se multiplicaron los costos de las campañas electorales; el transfuguismo, la doble militancia y la competencia intrapartidista se convirtieron en prácticas comunes; la capacidad operativa de las autoridades electorales se volvió insuficiente para ejercer control y vigilancia sobre las organizaciones políticas y las elecciones; y las prácticas electorales de los partidos adquirieron un marcado carácter personalista.

Varios autores coinciden en que el sistema electoral y de partidos colombiano era, antes de la Constitución de 1991, un sistema político “cerrado”. Solo los partidos tradicionales, el liberal y el conservador, tenían opciones reales de llegar al poder. Como señala Gutiérrez Sanín (2001, p. 192) “«cierre del sistema político» se refiere a un conjunto de exclusiones duraderas, cuya magnitud es inversamente proporcional a la «cantidad de democracia real»



existente en cada país”. A ese cierre del sistema político se achacó en gran medida el surgimiento y la prolongación del conflicto armado. Como sostiene [Londoño \(2016\)](#), “gran parte de los esfuerzos de reforma ha sido encaminada a eliminar los elementos asociados con el origen o con las causas de la prolongación del conflicto” (p. 186). “Salvo pocas excepciones (Honduras, Paraguay y Uruguay), el bipartidismo en Colombia se mantuvo incólume, mientras que en la mayoría de naciones de América Latina surgieron otros partidos a principios del siglo XX que desafiaron con éxito ese modelo bipolar: partidos comunistas, socialistas, radicales u otros que reflejaban los intereses de las clases emergentes urbanas” ([Pizarro, 2015, p. 11](#)). Este “cierre” del sistema perduró hasta las elecciones 2002, cuando los partidos tradicionales se fracturaron definitivamente.

2. El incremento de organizaciones electorales y la dispersión de listas

2.1 El sistema electoral en la Constitución Política de 1991

La dispersión de las organizaciones políticas y las listas de candidatos fueron incentivadas por las reglas del sistema político y electoral ([Calderón, 2001, p. 180](#)). La Constitución estableció exigencias bastante laxas para el reconocimiento de la personería jurídica y la financiación de las organizaciones electorales. Exigía tan solo que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos probaran su existencia “con no menos de cincuenta mil firmas”, o que en la elección anterior hubiesen obtenido “por lo menos la misma cifra de votos o alcanzado representación en el Congreso de la República” (artículo 108, posteriormente desarrollada por el artículo 9 de la Ley 130 de 1994). Además, permitía a las organizaciones políticas, así constituidas, postular candidatos “sin requisito adicional alguno”, ni siquiera en materia de democratización interna (artículo 108). Simultáneamente, la Constitución adoptó un sistema proporcional con circunscripciones plurinominales; implementó la fórmula de cocientes y residuos de Hare para la distribución de curules; no fijó un umbral electoral; permitió a cada colectividad presentar múltiples listas cerradas; y prohibió que las autoridades públicas, entre ellas el Consejo Nacional Electoral, establecieran “exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos”, incluyendo las exigencias de democratización interna (artículo 108). En conjunto, estas características favorecían a las organizaciones políticas pequeñas, algunas dirigidas por “caciques” que podían obtener curules con pocos votos.

El sistema político y electoral incentivaba la dispersión de varias formas. Por una parte, las organizaciones electorales preferían crear múltiples listas cerradas para evitar los conflictos asociados a la confección de una única lista cerrada. De esa manera, los candidatos de peso electoral podían encabezar su propia lista y aspirar a una curul de forma casi independiente. Adicionalmente, la fórmula de cocientes y residuos de Hare favorecía a los partidos que tenían un mayor número de listas. Aunque la fórmula garan-

Artículo:

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas



Artículo:

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas

tiza la proporcionalidad del sistema mediante la asignación de escaños por cocientes y residuos, las probabilidades de que un partido obtenga escaños por residuo y no por cociente se incrementan cuando se permite fraccionar las listas. Es posible, incluso, que los partidos con mayor número de listas y menor número de votos reciban más escaños que los partidos más votados y con menos listas. En su momento, a esta práctica, bastante común, se le denominó “operación avispa” (Gutiérrez Sanín, 2002; Calderón, 2001; Quinche, 2004; Londoño, 2010). Como señala Gutiérrez Sanín (2002): “un partido X que va a las elecciones unido (con una sola lista) en la circunscripción electoral Y, puede galvanizar el entusiasmo de sus miembros y ganar votos, pero perder curules porque la cuota Hare es un sistema de mayores residuos” (p. 59).

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en opinión de algunos autores como Gutiérrez Sanín (2002) la fragmentación o dispersión de las listas, motivada en parte por la posibilidad de obtener escaños por residuos, no favoreció realmente a los partidos políticos en las elecciones celebradas durante las últimas dos décadas del siglo pasado. En sus palabras: “...no son los políticos tradicionales, ni el Partido, quizás ni siquiera la mayoría de los operadores políticos, quienes se han beneficiado con la dispersión. Por el contrario, muchos han perdido curules con ella. En lugar de “relaciones antidemocráticas” nos encontramos con la dificultad de la jerarquía del partido para controlar a los políticos, y de los escalones intermedios de las redes clientelistas para controlar a los inferiores; la “operación avispa” sería ante todo una respuesta adaptativa de las jerarquías del Partido Liberal para enfrentar problemas de acción colectiva irresueltos” (Gutiérrez Sanín, 2002, p. 64).

En todo caso, los incentivos creados por el nuevo sistema electoral hicieron que el número de organizaciones políticas experimentara un crecimiento sin precedentes a partir de las elecciones de 1994, erosionando drásticamente el bipartidismo tradicional (ver Tabla 1). Algunos sectores de los partidos Liberal y Conservador, profundamente fracturados desde hacía más de una década, así como nuevos movimientos sociales y políticos de diverso tinte ideológico, terminaron agrupándose en pequeñas organizaciones electorales. En poco tiempo el país transitó del bipartidismo histórico, en el que los partidos Liberal y Conservador obtenían cerca del 90% de las curules (Londoño, 2016, p. 87), a tener 54 organizaciones políticas con listas en las elecciones al senado en 1994, 80 en 1998 y 64 en 2002. En las elecciones a la cámara, el número también fue significativamente alto (ver Tabla 1).

A la dispersión de organizaciones políticas se sumó la dispersión, más dramática aún, de las listas de candidatos. En las elecciones del Senado de 2002, 64 organizaciones presentaron 321 listas para aspirar a 102 escaños. Algo similar sucedió en las circunscripciones de la Cámara de Representantes. En Antioquia, por ejemplo, se presentaron 67 listas para aspirar a 17 escaños; en el Valle del Cauca, 62 listas para 13 escaños; y en Bogotá D.C., 286 listas para 18 escaños. En departamentos más pequeños, como Amazonas,



fueron 9 listas para 2 escaños, y en Caldas 20 listas para 4 escaños. Estos fenómenos profundizaron la dispersión política en el Congreso. La mayoría de las listas en las elecciones al Senado de 2002, por ejemplo, obtuvieron un único escaño; excepto la primera, que obtuvo tres, y la segunda y tercera, que obtuvieron dos. Es decir, 95 de los 102 escaños fueron asignados a las cabezas de lista. En las elecciones a la cámara, los resultados fueron mucho más sugestivos. En ninguna de las 33 circunscripciones territoriales se asignó más de un escaño por lista. Incluso, en la circunscripción de Bogotá D.C., que contaba con el mayor número de escaños (18 en total), todos fueron asignados a las cabezas de las listas que obtuvieron el mayor número de votos.

Esta enorme dispersión de las fuerzas políticas hizo del sistema electoral colombiano uno de los más personalistas del mundo (Carey & Shugart, 1995, p. 429). La imagen institucional de los partidos se difuminó tras la figura de los liderazgos personales, sobre los cuales giraban las actividades políticas y electorales. De igual manera, transformó la contienda política en luchas intrapartidistas que erosionaban la coherencia ideológica de los partidos y promovían el transfuguismo y la doble militancia. Además, incrementó exponencialmente el costo de las campañas electorales, cuya financiación dependía en buena medida de los candidatos y sus plataformas y no de los partidos. Simultáneamente, afectó la capacidad de los partidos para ejercer control sobre las campañas electorales para evitar el clientelismo, la financiación ilegal de las campañas y los nexos con grupos armados (en especial la denominada “parapolítica”). A esto se suma la complejidad de las boletas electorales, que consistían en hojas plegables con muchas listas, lo que causaba marcaciones erradas o votos nulos. Como era de esperarse, todo esto causó una pérdida significativa de representatividad y gobernabilidad. Alcanzar coaliciones de gobierno estables en el Congreso era una tarea difícil, lenta y costosa. La oposición, por su parte, no alcanzaba la cohesión necesaria para controlar los actos del gobierno y ofrecer alternativas políticas viables (Arévalo, Angarita y Jiménez, 2013, p. 236). Como señala Gutiérrez Sanín (2002, p. 54), en aquella época

...cada político ambicioso crea su propia “microempresa electoral” para tener a su disposición beneficios que ofrecer. En la medida en que no quiere compartir el poder con los demás, es refractario a cualquier intento de cohesión partidista. Más aún, los dueños de las empresas electorales podrían estar vitalmente interesados en sostener el conjunto de arreglos institucionales que garantizan que la dispersión sea eficaz y rentable (política o económicamente).

La apertura del sistema político, paradójicamente, no tuvo un efecto significativo en el cambio o renovación de las fuerzas políticas dominantes. Las nuevas organizaciones políticas eran, en su mayoría, “instrumentos de políticos locales que aprovechaban los beneficios de obtener personería jurídica propia, pero que una vez en el Congreso se reacomodaban en las estructuras

Artículo:

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas



nacionales de sus partidos” (Londoño, 2016, p. 191). Al menos durante los primeros años, las fuerzas bipartidistas tradicionales lograron acomodarse, quizá con mayores ventajas, a las nuevas condiciones institucionales. Más que incentivar el surgimiento de fuerzas alternativas, el diseño institucional previsto en la Constitución favoreció las ambiciones electorales de algunos líderes políticos tradicionales. Sin embargo, el éxito que tuvieron inicialmente con la dispersión de las listas y la creación de una “familia de partidos” terminó fragmentándolos definitivamente. Luego de la reforma de 2003, los partidos tradicionales nunca fueron capaces de retomar totalmente el control sobre importantes líderes nacionales y locales, que decidieron conformar partidos relativamente sólidos y duradores.

2.2 Reformas políticas posteriores

Para solucionar los problemas del sistema político y electoral, fueron planteadas en los años 1990 múltiples reformas que fracasaron en el proceso legislativo. Todos los presidentes plantearon reformas constitucionales que fracasaron en el Congreso: Gaviria 3, Samper 4 y Pastrana 5 (patrón que continuó en gobiernos posteriores: Uribe I 8, Uribe II 7 y Santos I 10) (Londoño, 2016, p. 192). Sin embargo, en 2003 fue aprobada la primera gran reforma, a través del Acto Legislativo 01 de 2003. El propósito principal de la reforma era “modificar radicalmente el sistema de partidos” y “producir a largo plazo partidos fuertes, cohesionados y disciplinados” (Rodríguez Raga, 2006). La reforma implementó la fórmula D’Hondt para la distribución de escaños, señalando que “las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos” (artículo 13). Implementó un umbral electoral equivalente al 50% del cociente electoral para las elecciones de todas las corporaciones públicas, y del 2% del total de votos para las elecciones del Senado (a partir de 2010, el umbral se incrementó hasta el 3% de los votos en las elecciones al Senado). Obligó a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos a presentar una única lista de candidatos, y a confeccionar la lista con un número de candidatos que no podría exceder el número de escaños a proveer. Concedió a los partidos la libertad de elegir la modalidad de voto preferente (lista abierta) o lista cerrada. Y finalmente, fijó como requisito para obtener y conservar la personería jurídica “votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado” (artículo 2, Acto legislativo 01 de 2003).

La reforma al sistema electoral logró una notable reducción en el número de partidos efectivos en el Congreso. En las elecciones legislativas del 2006, por ejemplo, el número de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos con escaños asignados en el Senado se redujo a tan solo diez (en las elecciones de 2002 habían sido 45), y en la cámara a tan solo 17 (en las elecciones del año 2002 habían sido 63). Un comportamiento similar tuvo la elección a la Cámara de Representantes (ver tabla 1).

Artículo:

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas



Tabla 1: Número de listas, partidos en contienda, partidos con curules y partidos con personería jurídica (1994-2022)

Cámara		1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018	2022****
Senado	Partidos en elecciones*	54	80	64	20	19	23	24	25
	Partidos que obtuvieron curules**	26	31	42	10	8	10	11*****	10
	Listas***	254	314	321	22	19	23	24	25
Cámara	Partidos en elecciones*	110	160	143	67	66	56	75	104
	Partidos que obtuvieron curules**	28	40	40	20	14	15	14	28
	Listas***	628	692	906	204	350	316	362	316
Senado y Cámara	Partidos con personería jurídica	49	62	62	14	11	13	13	22

*Incluye coaliciones.

**Incluye las curules de todas las circunscripciones

***Incluye las listas de todas las circunscripciones.

Fuente: elaboración propia con datos de la RNEC y del CNE.

**** No se incluye el partido Comunes (anterior Farc), por no alcanzar el umbral electoral

***** No se incluye aquí al partido Farc, cuyos escaños para el periodo 2018-2022 (cinco en la Cámara de Representantes y cinco en el Senado) no fueron resultado de los comicios, sino una aplicación del acuerdo de paz suscrito en 2016 con el Gobierno. A nivel nacional, el partido solo obtuvo 32.636 votos a la Cámara, equivalentes al 0,21%, y no superó el umbral en ninguna de las circunscripciones. En el Senado, obtuvo 52.532 votos, equivalentes al 0,34% del total y muy por debajo del umbral (3%).

Artículo:

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas

Varios factores incidieron en este cambio. Primero, la obligación de presentar listas únicas por partido generó una reducción drástica en el número de listas. En las elecciones al Senado de 2006, se pasó de 321 listas (elaboradas por 64 partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos) a tan solo 20 (elaboradas por 20 partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos). El mismo comportamiento presentaron las elecciones de la Cámara de Representantes. En el departamento de Antioquia, por ejemplo, se pasó de 67 listas (elaboradas por 30 partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos), a tan solo 14 (elaboradas por 14 partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos). Por tanto, en términos generales, el resultado fue bastante positivo: el sistema se racionalizó y fue mucho más claro para los electores. Como señalan [Rodríguez Raga y Botero \(2006\)](#), “la exigencia de que los partidos presenten listas únicas introdujo moderación al sistema de partidos e hizo que la oferta política dejara de ser desbordante para los electores” (p. 143).

El umbral electoral incidió también en la reducción del número de organizaciones políticas en el Congreso. En las elecciones del Senado de 2006, el umbral se ubicó en los 184,001 votos, correspondiente al 2% del total de votos válidos, permitiendo que solo 10 partidos, de un total de 20, obtuvieran



escaños. El mismo patrón se repitió en las elecciones de 2010 (8 partidos de un total de 19), en las que se aplicó el mismo umbral del 2%, y en las elecciones de 2014 (10 partidos de un total 23), 2018 (11 partidos de un total 23) y 2022 (10 partidos de un total de 25), en las que se aplicó un umbral del 3% (art. 11, parágrafo transitorio e inciso 2, del Acto Legislativo 01 de 2009).

La adopción de la fórmula D´Hondt, por su parte, también parece haber incidido en la disminución del número de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. El efecto de la fórmula D´Hondt para favorecer a los partidos más votados (a diferencia de la fórmula de Hare, que es más proporcional) hacía que la estrategia de tener una “familia” de partidos pequeños fuese contraproducente. Lo más conveniente era, por tanto, presentar listas únicas en partidos grandes que pudiesen obtener el mayor número de votos posible. Los resultados de las elecciones demostraron que dicha estrategia era la más conveniente: en las elecciones al Senado de 2006, por ejemplo, el partido más votado obtuvo el 20% de los escaños con el 17,3% de los votos, y el segundo partido obtuvo el 18% de los votos con el 15,98% de los votos. Las listas menos votadas, por el contrario, obtuvieron un resultado más desfavorable: el Movimiento MIRA, por ejemplo, obtuvo el 2% de los escaños con el 2,58% de los votos.

Artículo:
Sistema electoral y de
partidos: un análisis de la
Constitución de 1991 y sus
reformas

Tabla 2: *porcentaje de curules por porcentaje de votos en la circunscripción nacional del Senado (2010-2022).*

Posición de lista	2010		2014		2018		2022	
	Votos	Curules	Votos	Curules	Votos	Curules	Votos	Curules
1	25.18%	28%	15,58%	21%	16.41%	19%	16,95	20%
2	20.64%	22%	14,29%	19%	14.07%	16%	13,18	15%
3	15.84%	17%	13,58%	18%	12.58%	15%	12,43	14%
4	8.15%	9%	12,22%	17%	12.42%	14%	11,53	13%
5	7.98%	8%	6,96%	9%	12.10%	14%	11,48	13%
6	7.62%	8%	3,94%	5%	8.60%	10%	9,47	11%
7	4.77%	5%	3,78%	5%	4.80%	5%	8,87	10%
8	2.68%	2%	3,68%	5	3.41%	4%	3,44	4%
9	1.64%	1%	2,28%	0	3.27%	3%	2,54	0

Fuente: elaboración propia con datos de la RNEC

Un aspecto que llama la atención es, sin embargo, que en términos globales los resultados electorales del 2006 fueron más proporcionales de los del 2002. Aunque la fórmula de cocientes y residuos (Hare) aplicada en el año 2002 favorece una distribución más proporcional de los escaños, la acentuada fragmentación de listas cerradas hizo que los resultados fuesen —como se explicó más arriba— cercanos a los de un sistema mayoritario. Paradójicamente la fórmula D´Hondt, que resulta menos proporcional a la fórmula de cocientes y residuos, produjo resultados más



proporcionales en el año 2006. [Rodríguez Raga y Botero \(2006\)](#) lo explican en las siguientes palabras:

De cualquier forma, a pesar del efecto reductor de la fórmula D'Hondt, se puede observar cómo el índice de desviación de proporcionalidad se redujo de forma sustancial con respecto a la elección pasada. Mientras que en 2002 el índice de desviación de proporcionalidad fue de casi 60%, producto de los desmedidos incentivos a la fragmentación existentes antes de la reforma, en 2006 éste se redujo a 17%. Es decir, en comparación con un sistema hipotético de representación proporcional perfecto en el que el porcentaje de votos que obtiene un partido es equivalente al porcentaje de curules que se le asignan, en el nuevo sistema colombiano 17% de las curules cambiaron de unos partidos a otros por efectos de la traducción de votos en curules. De esta forma, la composición del Senado elegido refleja mucho mejor las preferencias de los ciudadanos que bajo el sistema anterior. (p. 142)

Finalmente, la reforma fortaleció sutilmente la figura institucional de los partidos. En el anterior sistema, la principal causa del personalismo eran los incentivos para fraccionar las listas y crear organizaciones políticas pequeñas. Con la reforma de 2003, muchos de esos incentivos desaparecieron, haciendo que la cohesión de los partidos se fortaleciera, al menos en cierto grado, y que a los ojos de los electores se hiciera más notable la imagen institucional del partido que la de sus líderes. Incluso, los partidos y movimientos políticos más personalistas para la época, como el de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, que había decidido presentarse a las elecciones con listas cerradas en 2006, no alcanzaron el umbral electoral.

En todo caso, el sistema político y electoral siguió siendo marcadamente personalista. El sistema de voto preferente, adoptado en la reforma de 2003, evitó a los partidos políticos la tarea de confeccionar listas cerradas que favorecieran la imagen del partido sobre la de los candidatos. En palabras de [Rodríguez Raga y Botero \(2006\)](#), “el voto preferente fue la institución que permitió resolver problemas de coordinación de los políticos sobre quién ocuparía los primeros lugares en la lista —i.e. aquéllos con mayores opciones de ganar— en caso de que se tratara de listas cerradas” (p. 144). Como consecuencia, hasta hoy en día, los procesos políticos y electorales siguen centrándose en los liderazgos personales.

Las reformas de 2009, 2015 y 2020 fueron menos radicales que la de 2003 al régimen de partidos. Su propósito principal no era la institucionalización de los partidos, por lo que no introdujeron medidas concretas para contrarrestar la dispersión y el personalismo. La única reforma significativa la introdujo el Acto Legislativo 01 de 2009, que fijó el umbral electoral en el 3% para las elecciones al Senado de la República. Aunque también intentaron introducir

Artículo:

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas



aspectos importantes al sistema electoral, como el voto preferente, las iniciativas fracasaron (Londoño, 2016, p. 207).

3. El transfuguismo y la doble militancia

Durante el predominio del bipartidismo, el profundo arraigo cultural de los ciudadanos a los partidos Liberal y Conservador hacían de la doble militancia y el transfuguismo fenómenos relativamente escasos (De La Calle, p. 449). Durante el Frente Nacional y años posteriores, los políticos conservaron buena parte de ese arraigo, aunque los partidos tradicionales, que no competían por el poder, experimentaron el surgimiento gradual de fracciones internas con ideologías, lealtades y presupuestos propios, escasamente subordinadas a la dirección nacional (Illera Cajiao & Buchely, 2015, p. 23). Con la Constitución de 1991, sin embargo, se erosionaron definitivamente las lealtades partidarias. La Constitución creó fuertes incentivos para el surgimiento de organizaciones pequeñas, coyunturales y sin identidad ideológica fuerte, que prometían mejores réditos electorales a los agentes político-electorales. Tampoco incorporó prohibiciones ni sanciones contra el comportamiento desleal, ni obligó a los partidos a crear estatutos que garantizaran la disciplina de sus miembros o a actuar como bancadas. En ese contexto, el transfuguismo y la doble militancia se convirtieron en prácticas corrientes y generalizadas. Como señala Pizarro (2002), los partidos pasaron de elegir a los candidatos, como sucedía tradicionalmente, a ser elegidos por éstos.

Artículo:

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas

El transfuguismo y la doble militancia son vicios nocivos del sistema político colombiano. Ambos fenómenos afectan la base ideológica de los partidos y la confianza de los ciudadanos en sus representantes; desestabilizan las mayorías y la oposición en las corporaciones públicas, generando ingobernabilidad e incertidumbre en el proceso político; incentivan la corrupción, el otorgamiento de dádivas y el comportamiento autointeresado y desleal; y contribuyen a la dispersión de las fuerzas políticas en organizaciones que no representan a la ciudadanía (Illera Cajiao & Buchely, 2015, p. 23). Para la Corte Constitucional, el transfuguismo denota “falta de firmeza ideológica, debilidad de convicciones, exceso de pragmatismo y anteposición de intereses personales y egoístas sobre aquellos programas e ideario del partido político..., y por supuesto, un fraude a los electores” (Sentencia C-342 de 2006). Para combatir estas prácticas, a partir de 2003 se adoptaron sucesivas reformas en Colombia, pero su eficacia, como se verá a continuación, ha sido relativamente limitada.

El Acto Legislativo 01 de 2003 prohibió expresamente “a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento políticos con personería jurídica” (artículo 107). Según la Corte Constitucional, esta norma prohíbe a los ciudadanos pertenecer formalmente a más de un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, sin limitar el libre ejercicio del derecho al sufragio. También prohíbe a los miembros de las corporaciones públicas no solo pertenecer a más de una organización política,



Artículo:

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas

sino también actuar contra los estatutos internos y las decisiones que toma el partido como bancada ([Sentencia C-342 de 2006](#)). De igual manera, el Acto Legislativo facultó a las organizaciones electorales para determinar, primero, los asuntos en los cuales todos sus miembros debían actuar como bancada en las corporaciones públicas y, segundo, las sanciones aplicables para los miembros que no acataran las directivas del partido (artículo 108). También prohibía a los candidatos que participaban en consultas internas inscribirse a nombre de otro partido en el mismo proceso electoral (artículo 107). Estas medidas, sin embargo, no lograron combatir eficazmente el transfuguismo y la doble militancia. El Acto Legislativo no especificaba las sanciones aplicables a los políticos desleales (tampoco lo hizo la Ley 974 de 2005, o “ley de bancadas”, que lo desarrolló). Dejaba en manos de cada partido la responsabilidad de crear y aplicar sus propias sanciones. Por eso, el Consejo de Estado desestimó sistemáticamente entre 2003 y 2013 las acciones de nulidad electoral y pérdida de investidura por doble militancia. El alto tribunal sostenía que la ausencia de norma específica impedía la imposición de sanciones. Años más tarde, el Acto Legislativo 01 de 2009 flexibilizó, en vez de endurecer, la normativa contra la doble militancia. Permitió a los miembros de corporaciones públicas aspirar a nuevos cargos con el aval de otra organización política, siempre que renunciaran a su curul y su filiación al partido, faltando al menos doce meses para las inscripciones (conducta que había sido prohibida por la Corte Constitucional en la [Sentencia C-342 de 2006](#)).

Ante la ausencia de sanciones judiciales y administrativas, las medidas implementadas por los partidos, que incluían la expulsión o la suspensión del voto, resultaban insuficientes. Después de todo, la expulsión de un partido no impedía afiliarse a otro que ofreciera mayores privilegios. Como señalan [Illera Cajiao & Buchely \(2015\)](#), “el análisis de costo-beneficio hecho por el político como sujeto racional siempre le traería como mejor opción la doble militancia, ya sea por intereses egoístas y económicos o por móviles morales e ideológicos” (p. 36).

Entre 2003 y 2010, sin embargo, el Congreso experimentó un proceso de institucionalización del transfuguismo. La reforma electoral de 2003 tenía el propósito de construir partidos políticos sólidos y cohesionados que racionalizaran la actividad política, por lo que era necesario que las organizaciones, hasta entonces atomizadas, se unieran en partidos políticos grandes. De hecho, la implementación de la fórmula D’Hondt y el umbral electoral ofrecían mayores perspectivas de éxito a los partidos grandes y amenazaban con suprimir la representación política de las organizaciones pequeñas. Por eso, el Acto Legislativo 01 de 2003 permitió a los miembros de los partidos políticos cambiar de colectividad, por una sola vez, hasta las elecciones legislativas de 2006. En ese periodo, como señala [Castiblanco-Torres \(2014, p. 25\)](#), 70 candidatos al Senado en 2006 habían sido candidatos en 2002 por una colectividad diferente, mientras que 125 candidatos a la Cámara en 2006 habían sido candidatos en 2002 por una colectividad diferente. Un fenómeno similar se



produjo con la reforma política de 2009. El artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2009 permitió temporalmente a los miembros de las corporaciones públicas abandonar su colectividad y afiliarse otra. Como señala [Castiblanco-Torres \(2014, p. 29\)](#), 55 candidatos al Senado y 13 candidatos a la Cámara en las elecciones de 2010 habían aspirado por partido diferente en las elecciones de 2006.

Fue a partir de 2011 que las normas contra el transfuguismo y la doble militancia comenzaron a endurecerse. La Ley 1437 de 2011 incluyó la doble militancia entre las causales de nulidad judicial de los actos electorales expedidos por el CNE (artículo 275, núm. 8). De forma similar, la Ley 1475 de 2011 estableció por primera vez una sanción administrativa, la “revocatoria de la inscripción”, que el CNE podía imponer contra los candidatos que incurrieran en doble militancia (artículo 2, inc. 4) y reiteró la obligación de los partidos de adoptar mecanismos para sancionar esta práctica (art. 4, núm. 12). Con base en esta legislación, el Consejo de Estado comenzó a anular actos electorales del CNE desde 2013, correspondientes a elecciones locales, departamentales y nacionales ([Consejo de Estado, Sentencia del 25 de agosto 2016, con radicado 63001-23-33-000-2016-00006-01](#)).

Sin embargo, transcurridos varios años ya, la nulidad de actos electorales por doble militancia ha sido poco frecuente en el caso de senadores y representantes (entre los pocos casos se encuentra el del representante Luis Emilio Tovar Bello, en la [Sentencia del 31 de octubre de 2018](#), con radicación 11001-03-28-000-2018-00032-00, y el de la senadora Ángela María Robledo, en la Sentencia del 25 de abril 2019, con radicación 11001-03-28-000-2018-00074-00, que posteriormente fue revocada). El Consejo de Estado ha interpretado de manera restrictiva las causales de doble militancia previstas en el artículo 107 de la Constitución y en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011. Recientemente, ha señalado, en lo que puede comprenderse como una regla jurisprudencial ([Garay, 2019; Celis-Vela, 2021](#)), que los valores constitucionales asociados a la prohibición de la doble militancia (confianza ciudadana, gobernabilidad, voto programático, etc.) deben ponderarse con los derechos fundamentales a la participación y la oposición política, de manera que las causales de nulidad electoral y pérdida de investidura solo pueden interpretarse restrictivamente ([Consejo de Estado, Sentencia del 10 de marzo de 2020, Radicado 11001-03-15-000-2019-03079-01\(AC\)](#)).

De esta manera, es importante tener en cuenta que, en el sistema jurídico colombiano, se entiende por doble militancia la pertenencia simultánea de los candidatos o miembros de las corporaciones públicas a dos organizaciones políticas distintas, pero también ciertas formas de transfuguismo ([Sentencias C-342 de 2006 y C-334 de 2014](#)). Actualmente, se incurre en doble militancia cuando cualquier ciudadano, incluidos los candidatos y elegidos mediante sufragio, pertenecen simultáneamente a más de un partido o movimiento político (Acto Legislativo 01 de 2003); cuando un candidato se inscribe a elec-

Artículo:

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas



Artículo:
Sistema electoral y de
partidos: un análisis de la
Constitución de 1991 y sus
reformas

ciones a nombre de una organización política pese a haber participado en las consultas internas o interpartidarias a nombre de otra organización (artículo 107, inc. 5, C.P.); cuando un miembro de una corporación pública se inscribe como candidato por una organización política distinta a aquella por la cual fue elegido previamente, sin renunciar a su curul con doce meses de anticipación al primer día de inscripciones (artículo 107, inc. 12, C.P.); o cuando un directivo o candidato de un partido apoya, en ciertos casos, “candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados” (artículo 2, inc. 2, Ley 1475 de 2011). Por transfuguismo ha entendido la Corte Constitucional colombiana “el abandono, por parte del elegido y durante el tiempo que dura su mandato, del partido o movimiento político que le prestó su aval para alcanzar una curul en una Corporación Pública”. Por eso, en términos jurídicos, el transfuguismo regulado y sancionado actualmente en Colombia es una forma de doble militancia ([Sentencia C-342 de 2006](#)).

4. La ineficacia de las autoridades electorales

La Constitución de 1991 también incorporó un complejo sistema institucional que se asimila a los modelos de gobernanza electoral adoptados tradicionalmente en América Latina ([Roll y Buitrago, 2018, p. 19](#)). Instituyó la organización electoral, compuesta por el CNE y la RNEC, como institución independiente de las demás ramas del poder público (artículo 120 C.P). Encargó a la RNEC la función de organizar y dirigir las elecciones, y al CNE la función de reglamentación, vigilancia y control de las elecciones y los partidos políticos (artículos 265 y 266 C.P.). Ambas instituciones habían sido creadas originalmente por la Ley 89 de 1948, y reformadas luego por la Ley 96 de 1985, pero la actual Constitución les dio el estatus de órganos autónomos del poder público. Por su parte, la Constitución atribuyó al Consejo de Estado la potestad de dirimir conflictos de naturaleza electoral o con implicaciones electorales, a través de la acción de pérdida de investidura y, años más tarde, a través de la acción de nulidad electoral (Acto Legislativo 01 de 2009, artículo 8). Sin embargo, desde sus orígenes, el desempeño de estas instituciones ha sido ampliamente cuestionado y muchos sectores han reclamado reformas profundas que aún no se materializan.

En primer lugar, el CNE ha tenido desde sus orígenes una composición partidaria que afecta su credibilidad, en especial cuando ejerce las funciones de vigilancia y control sobre los partidos políticos y los procesos electorales ([MEE, 2017, p. 20](#)). Originalmente, la Constitución dispuso que los miembros del CNE fueran elegidos por el Consejo de Estado con base en las ternas elaboradas por los partidos políticos. Luego, la reforma de 2003 dispuso que fueran elegidos por el Congreso en pleno, “previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos” (Acto Legislativo 01 de 2003, artículo 14). De esta manera, los magistrados del CNE suelen reflejar las mayorías políticas del Congreso, lo que puede afectar significativamente su imparcialidad y autonomía en el ejercicio de las funciones de control y vigilancia.



En segundo lugar, el CNE ha carecido desde sus orígenes de la capacidad administrativa y presupuestal para desempeñar adecuadamente sus funciones. De hecho, aunque la Constitución le atribuye un carácter autónomo, desde sus inicios ha dependido administrativa y financieramente de la RNEC (artículo 265 C.P.). El mismo CNE manifestó, en el proyecto de Acto Legislativo 18 de 2013, haber mantenido históricamente “una estructura y planta de cargos que dependen absolutamente de la Registraduría Nacional del Estado Civil hasta para sus más elementales necesidades, lo que dificulta cumplir eficaz y eficientemente la misión institucional que la Constitución le asigna a la Corporación en esta nueva etapa [del proceso de paz y el posconflicto]” (MEE, 2017, p. 38). Esto ha hecho que la investigación y sanción de los casos de publicidad ilegal, financiación irregular de campañas, inhabilidad de candidatos e irregularidades en los escrutinios no hayan recibido, pese a su importancia, el respaldo técnico y financiero necesario. En particular, el CNE no puede desempeñar sus funciones en los territorios apartados, donde son usuales las irregularidades por financiación y publicidad ilegal en las campañas electorales. Son los mismos nueve magistrados quienes deben liderar y gestionar el proceso administrativo sancionatorio, incluyendo la etapa de investigación, lo que supera ampliamente sus capacidades. Además, el CNE solo cuenta con la capacidad de organizar los escrutinios a nivel nacional y departamental, y no a nivel municipal y zonal, donde se ventilan de primera mano los resultados electorales y las irregularidades cometidas en la contienda tanto por ciudadanos como por funcionarios electorales (MEE, 2017, p. 45).

El desarrollo de capacidades institucionales es fundamental para hacer frente a las irregularidades y mejorar la calidad del proceso electoral. Según cifras de la MOE, durante las elecciones de 2014 y 2018 se presentaron, respectivamente, 3.705 y 4.601 denuncias sobre irregularidades en el proceso electoral. Entre esas irregularidades se encuentran algunas relacionadas con las competencias directas del CNE para revocar la inscripción, o del Consejo de Estado para anularla.

Tabla 2: *Irregularidades en las elecciones al Congreso (2014-2018)*

Tipo de irregularidad denunciada ante la MOE	2010	2014	2018
Irregularidades en escrutinios	3	102	85
Irregularidades en publicidad electoral	51	756	499

Fuente: Elaboración propia con datos de la MOE (2010, p. 70; 2014, p. 24; 2018, p. 20).

En tercer lugar, el CNE desempeña funciones que deberían ejercer exclusivamente las autoridades jurisdiccionales. La entidad tiene la facultad de “decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos”; es decir, la facultad de excluirlos de la contienda electoral cuando “están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley” (artículo 12 del Acto Legislativo



Artículo:

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas

01 de 2009). Esta competencia coincide parcialmente con la que tiene el Consejo de Estado para declarar “la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales”, siempre que concurra una causal legal (artículos 139 y 275 de la Ley 1437 de 2011). De esta manera, por ejemplo, si un candidato está involucrado en comportamientos de doble militancia, puede ser sancionado por el CNE con la revocatoria de la inscripción; pero, además, el Consejo de Estado puede anular la elección en caso de que la candidatura no haya sido revocada previamente. Hay buenas razones para que ambas competencias sean atribuidas a la autoridad jurisdiccional. Por una parte, ambas recaen, a menudo, sobre los mismos hechos: causales de inhabilidad y doble militancia de los candidatos. Por otra, la revocatoria de la inscripción, declarada por el CNE, puede violar los derechos políticos previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos. Como ha señalado recientemente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 23.2 de la Convención “no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido” ([caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020](#)).

Finalmente, la regulación actual de la acción electoral impide tomar decisiones oportunas sobre las irregularidades ocurridas durante la contienda. La acción solo puede interponerse contra los actos administrativos de contenido electoral y, por tanto, después de haberse declarado la elección (artículo 139, Ley 1437 de 2011). Además, el Consejo de Estado puede pronunciarse definitivamente sobre las irregularidades hasta un año después de la declaración de la elección (artículo 264 C.P.), permitiendo que los políticos elegidos en procesos irregulares ocupen su cargo durante largo tiempo. En otras palabras, la normativa vigente obstaculiza la toma de decisiones en tiempo real, lo que incrementa los incentivos para transgredir el régimen de inhabilidades, doble militancia, entre otros.

5. Retos de las futuras reformas electorales

Aunque las reformas políticas y electorales de 2003, 2009 y 2015 han sido consideradas parcialmente exitosas, aún subsisten algunas deficiencias importantes (así consideran, desde diferentes ámbitos, [Ossa \(2006\)](#), [Vanegas Quintero \(2009\)](#) y [Rodríguez Raga, J C, & Botero, F. \(2006\)](#)). La combinación de los elementos que definen al sistema produce resultados poco óptimos en diferentes contextos. Aquí se señalan, sucintamente, solo tres de ellos.

En primer lugar, el voto preferente se ha convertido en una de las principales barreras institucionales para atenuar los personalismos políticos ya reseñados en este texto. Genera incentivos para que los miembros de los partidos políticos compitan entre sí, en el proceso electoral, para alcanzar una curul, afectando la unidad partidista, la coherencia ideológica y la estabilidad de las fuerzas políticas en las corporaciones públicas. Como señalan



Artículo:

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas

Giraldo & López (2006, p. 136), con el voto preferente “los actores individuales siguen compitiendo electoralmente por su propia cuenta, es decir, con propuestas, financiación, equipos de trabajo y bases de apoyo propias y, en ocasiones, exclusivas”. De esta manera, aún se producen, aunque con menor incidencia, dos problemas que las reformas de 2003 y 2009 han tratado de suprimir. Por una parte, los electores están sujetos a una oferta política desbordada, que gira en torno a miles de candidatos y no a los partidos políticos, lo que puede afectar la toma de decisiones más ponderadas. Esto hace, además, que las boletas electorales se complejizan, incrementando el número de votos nulos (MEE, 2017, p. 65). Por otra parte, el voto preferente hace que el control de las autoridades electorales sobre los partidos y las elecciones sea más complejo. Con el voto preferente, las campañas corresponden en mayor medida a los candidatos y no tanto a los partidos, lo que incide en el manejo individual de asuntos como la financiación y la publicidad y que puede desbordar las actuales capacidades del CNE. Por estas razones, una reforma adecuada sería la implementación de listas cerradas y bloqueadas, confeccionadas democráticamente por los partidos. Por supuesto, la tarea de democratizar los partidos para evitar la existencia de “caciques” es la más difícil de todas. Parece requerir, como mínimo, un régimen jurídico que defina con detalle, a costa de la autonomía de los partidos, los procedimientos, las autoridades internas y las actuaciones para la elección interna de los candidatos, así como un conjunto de sanciones drásticas para quienes lo incumplan.

En segundo lugar, el personalismo incentivado —entre otras razones— por el voto preferente ha contribuido a incrementar los costos de las campañas políticas. La enorme competencia inter e intra-partidista ha hecho que las campañas individuales deban realizar grandes inversiones en publicidad, particularmente en internet y televisión, que han exigido un incremento del presupuesto asignado por el CNE a los partidos, así como el incremento de la financiación privada. Como señala Londoño (2016, p. 200), en un sistema de elección individual con voto preferente, “los políticos han sido los responsables de sus propias campañas, lo cual implica la obtención de los recursos para financiación y la gestión de sus alianzas políticas”. Probablemente, la dependencia que tienen las campañas políticas de la financiación privada se ha convertido durante los últimos años en la puerta de entrada a la financiación ilegal, las alianzas con los grupos criminales y la consolidación de redes clientelares. Además, como sostuvo la CEE (2017), los elevados costos de financiación hicieron que las campañas electorales “tendieran a concentrarse en una región o en algunos pocos municipios del territorio nacional” (p. 62), afectando la representación política de amplias zonas del territorio.

Finalmente, una de las deficiencias que posee el actual sistema de elección del Senado es sin duda la existencia de circunscripciones nacionales únicas. El constituyente de 1991 decidió crear el Senado como una



cámara de representación nacional (y no departamental), con el propósito de combatir el bipartidismo y los cacicazgos regionales que habían afectado la pluralidad del sistema en años anteriores. No obstante, se ha producido una pérdida de representación de las regiones. Los senadores provienen casi en su totalidad de los departamentos más poblados.

6. Conclusiones

El análisis de los últimos procesos electorales en Colombia muestra cómo las reformas estructurales introducidas por los Actos Legislativos 01 de 2003, 01 de 2009 y 01 de 2015 permitieron construir a mediano plazo un sistema de partidos más sólido y cohesionado, y una conformación legislativa menos fragmentada. La adopción de elementos específicos como la fórmula D' Hondt, el voto preferente, el umbral electoral, y la prohibición de fragmentar las listas obligaron a los miembros de los partidos a trabajar de manera conjunta y coordinada para obtener los votos de la mayoría de los electores. La dispersión que se había experimentado años atrás, estimulada en parte por las características estructurales del antiguo sistema, disminuyó significativamente y propició un proceso de consolidación de los partidos como fuerzas políticas estables y duraderas. Entre otros efectos positivos, la reforma permitió que el número de organizaciones políticas en las elecciones y el Congreso de la República disminuyera, que en alguna medida se endurecieran las normas que castigan el transfuguismo y la doble militancia y que el personalismo se morigerara. Por esta razón, las reformas pueden ser consideradas, al menos parcialmente, exitosas.

Aún existen, sin embargo, algunos aspectos que obstaculizan el fortalecimiento institucional de los partidos y una mayor racionalización de la actividad política electoral. Por una parte, el voto preferente incentiva la competencia intrapartidista, el incremento de los costos de las campañas y la falta de cohesión ideológica. De igual manera, la poca capacidad administrativa y financiera de las autoridades electorales, particularmente el CNE, genera múltiples incentivos para que los partidos y candidatos transgredan la normativa electoral. También, fenómenos como el transfuguismo y la doble militancia carecen hasta ahora de un régimen sancionatorio claro y de procedimientos que garanticen una efectiva aplicación de sanciones.

En definitiva, aunque las reformas electorales en Colombia han contribuido a la consolidación del sistema de partidos y la reducción de la fragmentación legislativa, es crucial reconocer que aún persisten riesgos y desafíos que podrían afectar la salud democrática del país. el voto preferente, concebido para democratizar el proceso electoral, podría convertirse en un arma de doble filo, fomentando una competencia intrapartidista desenfrenada que podría excluir a candidatos menos favorecidos económicamente, profundizando así las brechas sociales y políticas. Además, la debilidad en la capacidad de las autoridades electorales para hacer cumplir las normativas podría minar

Artículo:

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas



la confianza en el proceso democrático y avivar las llamas de la desconfianza pública en las instituciones. Sumado a esto, la ausencia de un marco sancionatorio claro para el transfuguismo y la doble militancia podría alimentar conflictos políticos y socavar aún más la cohesión nacional (Buriticá-Arango, 2021). Ante estos desafíos, es imperativo que se implementen ajustes significativos que vayan más allá de la mera reforma legislativa, abogando por una supervisión electoral más rigurosa, una mayor cohesión entre los partidos y la instauración de sanciones efectivas para quienes socaven los cimientos democráticos.

Referencias

- Arévalo, J., Angarita-Tovar, G., Jiménez-Hernández, W. (2013). Reformas electorales y coherencia ideológica de los partidos políticos en Colombia, 1986-2013. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(218), 233-270.
- Bedoya M., J. F., Escobar, J. C., Sánchez, A., & Nieto, F. (2019). Estudios sobre comportamiento electoral, ¿qué explica la participación en las urnas? Un estado del arte. *Estudios Políticos*, (54), 177-198. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a09>
- Borja, C. (2006). *La evolución del mapa político colombiano*. Universidad de los Andes.
- Buriticá Arango, E., & Garzón Correa, C. A. (2021). La participación ciudadana en el posconflicto: alcances y retos de la democratización territorial en Colombia. *Estudios De Derecho*, 78(172), 70-95. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v78n172a03>
- Calderón, J. (2001). El proceso electoral en municipios selectos. En Giraldo, F., Losada, R. & Muñoz, P. (Eds.). *Colombia: Elecciones 2000*. (45-55). Universidad Javeriana y CEJA.
- Carey, J. M. & Shugart, M. S. (1995). Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*, 14(4), 417-439.
- Castiblanco-Torres, K. (2014). *El transfuguismo político en el sistema de partidos en Colombia. en el marco de los actos legislativos 01-2003 y 01-2009*. Tesis de Pregrado. Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario
- Celis-Vela, D. (2021). La tesis sobre la especificidad de la interpretación constitucional. *International Journal of Constitutional Law*, 19(4), 1261-1290
- Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil. Resultados elecciones legislativas 1994, 1998, 2002, 2006, 2010. CD-Room.
- De la Calle, Humberto. (2008). Reforma electoral en Colombia. En D. Zovatto y J. Jesús Orozco Enríquez (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina: 1978-2007* (391-456). UNAM / IDEA Internacional.
- Garay, K. (2019). El precedente del Consejo de Estado en las fuentes del derecho administrativo. *Opinión Jurídica*, 18(36), 257-277. <https://doi.org/10.22395/ojum.v18n36a11>

Artículo:

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas



Artículo:

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas

- Giraldo, F. & López, J. D. (2006). El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para Cámara de Representantes de 2002 y 2006: un estudio comparado desde la Reforma Política. *Colombia Internacional*, 64, pp. 122–153.
- Gutiérrez Sanín, F. (2002). Fragmentación electoral y política tradicional en Colombia: piezas para un rompecabezas en muchas dimensiones. *Perfiles Latinoamericanos*, (20), pp. 53–77.
- Gutiérrez Sanín, F. (2001). ¿Se ha abierto el sistema político colombiano? Una evaluación de los procesos de cambio (1970–1998). *América Latina Hoy*, (27), pp. 189–215.
- Gutiérrez Sanín, F. (1999). La reforma política: Una evaluación crítica. *Pensamiento Jurídico*, (11), 215–228. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/39065>
- Illera Cajiao, J. A. & Buchely, L. F. (2015). Las fugas de la democracia. Análisis económico del derecho sobre las normas de transfuguismo político en Colombia (2003–2011). *Colombia Internacional*, 85, 17–52
- Londoño, J. (2010). Partidos políticos: ¿Más, menos, o mejores? *Revista Política Colombiana. El nuevo ajedrez político: Contraloría General de la República*, (5), 8–21.
- Londoño, J. (2016). La travesía de una democracia incompleta: reformas políticas en Colombia (1991–2015). En K. Casas-Zamora, M. Vidaurri, B. Muñoz-Pogossian, R. Chanto. *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. OEA.
- Misión Electoral Especial (MEE). (2017). *Propuestas. Reforma político y electoral*. Misión Electoral Especial.
- Misión de Observación Electoral (MOE) (2010). *Informe de observación electoral Elecciones de Congreso 14 de marzo de 2010*. MOE.
- Misión de Observación Electoral (MOE) (2014). *Irregularidades electorales en Colombia: elecciones Congreso y Presidencia 2014*. MOE.
- Misión de Observación Electoral (MOE) (2018). *Irregularidades electorales en Colombia Informe final – pilas con el voto Elecciones presidencia y congreso 2018*. MOE.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- Ossa, J. P. (2006). El efecto de la reforma política de 2003 sobre las corporaciones de representación popular: el caso del Concejo de Bogotá. *Colombia Internacional*, (64), 182 – 191.
- Pizarro, E. (2002). *La Atomización Partidista en Colombia: el Fenómeno de las Microempresas Electorales* (Working Paper #292). The Hellen Kellogg Institute for International Studies.
- Pizarro, E. (2015). Una lectura múltiple y pluralista de la historia. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas [Archivo PDF]. <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/informe-comisión-histórica-del-conflicto-y-sus-víctimas-la-habana-febrero-de-2015>



Artículo:

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas

- Reyes, G. (2005). *El nuevo orden político y electoral en Colombia*. Bogotá: Legis.
- Rodríguez Raga, J. C., & Botero, F. (2006). Ordenando el caos: elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia. *Revista de ciencia política* (Santiago), 26(1), pp. 138-151
- Rodríguez Raga, J. C. (1998). Participación, sistema de partidos y sistema electoral: posibilidades de la ingeniería institucional. *Análisis Político*, (33), 94-109. Recuperado a partir de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/78478>
- Roll, D. & Morales, I. (2018). Las reformas políticas: un factor clave de reajuste institucional. En D. Roll & Grupo de investigación de Partidos Políticos de la UNAL. *¡Reforma Política ya! Organización electoral, financiación y partidos* (95-136). Universidad Nacional de Colombia.
- Roll, D. & Cruz, E. (2018). Los retos de las normas de financiación. En D. Roll & Grupo de investigación de Partidos Políticos de la UNAL. *¡Reforma Política ya! Organización electoral, financiación y partidos* (138-164). Universidad Nacional de Colombia.
- Roll, D. & Buitrago, J. (2018). Autoridades electorales. Reflexiones básicas sobre la labor de la Registraduría Nacional del Estado en la Organización Electoral y respecto a su papel clave en el posconflicto. En D. Roll & Grupo de investigación de Partidos Políticos de la UNAL. *¡Reforma Política ya! Organización electoral, financiación y partidos* (19-50). Universidad Nacional de Colombia.
- Quinche, M. (2004). *Reforma política y referendo en Colombia dentro de los procesos de reforma de la Constitución de 1991*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Vanegas Quintero, J. C. (2008). Impacto de la reforma política de 2003 en los partidos y en el sistema de partidos local. El caso de Cali, elecciones 2007. *Perspectivas Internacionales*, 4(2), pp. 37-72.

Jurisprudencia citada

- Consejo de Estado, Sentencia del Consejo de Estado del 10 de marzo de 2020, Radicado 11001-03-15-000-2019-03079-01(AC). Disponible en: [http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=11001-03-15-000-2019-03079-01\(AC\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=11001-03-15-000-2019-03079-01(AC))
- Consejo de Estado, Sentencia del Consejo de Estado del 25 de abril 2019, con radicación 11001-03-28-000-2018-00074-00. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=11001-03-28-000-2018-00074-00>
- Consejo de Estado, Sentencia del Consejo de Estado del 31 de octubre de 2018, con radicación 11001-03-28-000-2018-00032-00. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=11001-03-28-000-2018-00032-00>



Consejo de Estado, Sentencia del Consejo de Estado del 25 de agosto 2016, con radicado 63001-23-33-000-2016-00006-01. Disponible en: http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=63001-23-33-000-2016-00006-01_20160825

Consejo de Estado, Sentencia del Consejo de Estado de sentencia del 8 de octubre de 2013, con radicado 11001-03-15-000-2011-01408-00.

Corte Constitucional. Sentencia C-334 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional. Sentencia C-342 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional. Sentencia SU-326 de 2022. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

Corte Constitucional. Sentencia SU-073 de 2020. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Corte Constitucional. Sentencia SU-424 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia de 8 de julio de 2020.

Artículo:

Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas
