

# KAS

Enero de 2017 ISSN 2322-9896

## Papers No. 27

La representación política y las  
circunscripciones electorales en el  
posconflicto colombiano

Una propuesta de reforma política



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



Universidad del  
Rosario



ORP  
Observatorio de la  
Representación Política



Misión de Observación Electoral



## FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER - MISIÓN: DEMOCRACIA

### QUIÉNES SOMOS

- Somos una fundación política alemana allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU, por su sigla en alemán).
- Libertad, justicia y solidaridad son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- A través de más de 70 oficinas y proyectos en más de 120 países contribuimos por iniciativa propia a fomentar la democracia, el Estado de Derecho y la economía social de mercado.

### SOBRE LA KAS EN COLOMBIA

- Desde hace casi 40 años trabajamos en cooperación con instituciones estatales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil del país.
- Fomentamos la democracia, con principios de pluralidad, Estado de Derecho y justicia social.
- Aportamos a la construcción de paz en el país y a fortalecer el respeto a los derechos humanos.
- Promovemos una economía social y ecológica de mercado.

## SERIE KAS PAPERS | REFORMA POLÍTICA EN EL POSCONFLICTO

#### Objetivo

Ofrecer propuestas concretas que faciliten el tránsito hacia una democracia más incluyente, con mayor capacidad de respuesta frente a la corrupción y la relación entre ilegalidad y política.

#### ¿Cómo?

A través del trabajo investigativo de un grupo de expertos, jóvenes estudiantes en las regiones y la puesta en común de los diagnósticos para la construcción colectiva y participativa de propuestas de política pública.

7 documentos

7 mesas de expertos: 4 regionales | 3 en Bogotá

Expertos y jóvenes investigadores

Diagnósticos, líneas de acción y propuestas concretas de política pública y reformas en:



Representatividad de  
minorías étnicas

Popayán



Coaliciones de las  
organizaciones  
políticas

Cali



Conformación de  
las organizaciones  
políticas

Medellín



Financiación al  
funcionamiento de las  
organizaciones políticas

Cartagena



Voto preferente,  
conformación de listas  
y democracia interna

Bogotá



Representatividad  
y circunscripciones  
territoriales

Bogotá



Estatuto de la  
oposición

Bogotá

#### ¿Para quiénes?

- Tomadores de decisión en el Ejecutivo, Legislativo, Judicial.
- Investigadores, profesores, estudiantes.
- Organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general.

#### Contacto:

[www.kas.de/kolumbien/es](http://www.kas.de/kolumbien/es)  
[www.facebook.com/KASColombia](https://www.facebook.com/KASColombia)



## Presentación

La adopción de las reformas políticas y electorales que necesita Colombia para la consolidación de su democracia es todavía una tarea pendiente, no obstante los avances de las últimas reformas constitucionales y legales en el tema. Con el fin de promover la discusión y la elaboración de propuestas de política encaminadas a atender los problemas de la democracia colombiana, la KAS y la MOE decidieron facilitar la elaboración de siete documentos de política pública en temas estratégicos para el país: los derechos de la oposición; la representación de minorías étnicas; las circunscripciones electorales; el voto preferente; la conformación y financiación de organizaciones políticas; y las coaliciones entre ellas.

Cada documento fue elaborado por autores vinculados a destacadas universidades del país –en el Cauca, el Valle del Cauca, Bogotá, Antioquia y Bolívar–, quienes además impulsaron en sus ciudades mesas de diálogo para socializar y discutir las propuestas que aquí se presentan.

Si bien es cierto que los documentos fueron elaborados para aprovechar la ventana de oportunidad que se abría con la firma de los acuerdos de paz entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno nacional, su contenido no depende del desarrollo del proceso de paz porque tanto los diagnósticos como las propuestas buscan promover discusiones más amplias, que permitan enfrentar muchas de las falencias del sistema político y electoral que vienen de tiempo atrás.

Colombia hoy tiene el enorme desafío de fortalecer y profundizar la democracia en aspectos tan importantes como los derechos de la oposición, la representación de las minorías étnicas, el financiamiento de la política, entre otros. Esperamos que estos documentos contribuyan a construir de forma participativa un camino hacia ese fin.

**Alejandra Barrios**

Directora

Misión de Observación Electoral

**Hubert Gehring**

Representante

Fundación Konrad Adenauer en Colombia



# KASPaper

## Editor KAS Paper

Dr. Hubert Gehring

Representante, KAS Colombia

## Coordinación editorial

Margarita Cuervo

Coordinadora de Proyectos - KAS Colombia

[www.kas.de/kolumbien/es](http://www.kas.de/kolumbien/es)

## Coordinador de proyecto

Javier Revelo Rebolledo - Misión de Observación Electoral

## Diseño y diagramación

Opciones Gráficas Editores Ltda.

## Ilustración

Javier Muñoz Pérez

Misión de Observación Electoral

## Corrección de estilo

Marcela Manrique Cornejo

## Impresión

Opciones Gráficas Editores Ltda.

[www.opcionesgraficas.com](http://www.opcionesgraficas.com)

Impreso en Colombia

Enero de 2017

## Autores facilitadores

**Yann Basset:** Doctor en Ciencia Política. Profesor e investigador de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Director del Observatorio de la Representación Política.

**Andrés Mauricio Pérez:** Politólogo. Investigador del Observatorio de la Representación Política.

**Andrés Felipe Guevara:** Politólogo. Investigador del Observatorio de la Representación Política.

**Daniel López:** Asistente de investigación del Observatorio de la Representación Política.

**Ricardo Sánchez:** Asistente de investigación del Observatorio de la Representación Política.

Esta publicación se realizó gracias a la cooperación entre la Fundación Konrad Adenauer, KAS y la Misión de Observación Electoral, MOE.

Las opiniones, los comentarios y las posiciones que contiene este KAS Paper representan la postura del (de los) autor (autores) y no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, ni de la Misión de Observación Electoral, MOE. Este documento es un insumo para la discusión de posibles reformas en temas político-electorales. Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial, sin la autorización previa y expresa de los titulares.

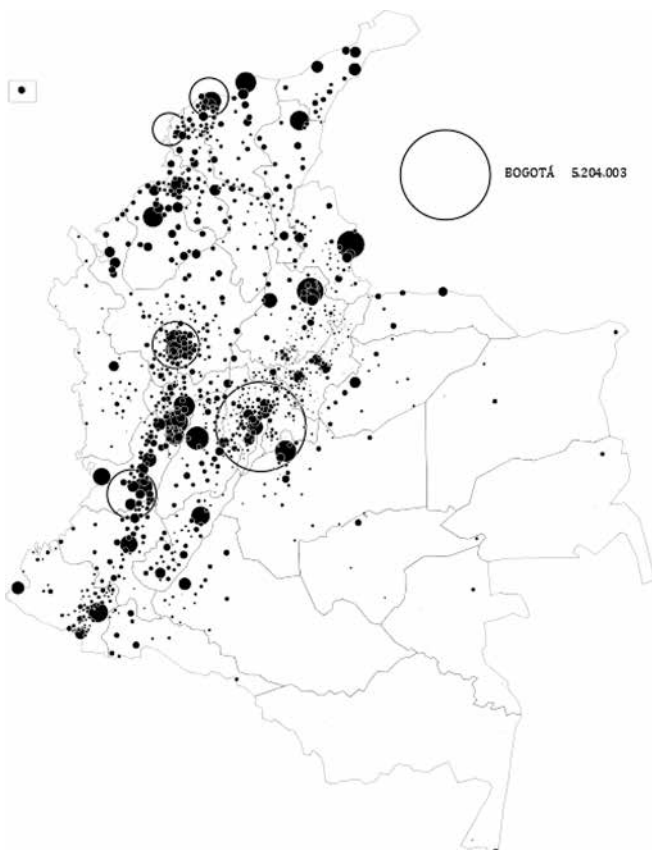




## Introducción

En su origen, la idea de los constitucionalistas en 1991 con la circunscripción nacional del Senado de la República y territorial de la Cámara de Representantes era tener un Congreso capaz de representar tanto los intereses locales como generales de la sociedad colombiana. Sin embargo, la fórmula originalmente diseñada ha presentado significativas falencias desde su implementación.

### Mapa 1. Distribución del potencial electoral, elecciones presidenciales y legislativas 2014



Diseño: ORP con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En primer lugar, únicamente un número mínimo de los senadores son elegidos por votaciones de carácter nacional; la mayoría de ellos tienen votaciones más o

menos concentradas en zonas específicas del país. La distribución desigual de la población, concentrada principalmente sobre las tres cordilleras y hacia el centro y norte del país, hace que los senadores provengan en su mayoría de las regiones más pobladas de Colombia, como la costa Caribe y el centro (ver Mapa 1)<sup>1</sup>. En contraste, amplios territorios nacionales escasamente poblados, como los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía y Vaupés, tienen poca o ninguna representación en el Senado de la República.

A este problema de representación territorial, se le suma el hecho de que el número de representantes a la Cámara aumenta en los mismos departamentos que capturan la mayoría de los escaños del Senado de la República, debido a que su elevado peso demográfico les permite ampliar las curules asignadas a estas circunscripciones electorales<sup>2</sup>. De esta manera, en ambas secciones del Congreso se genera una dinámica en la que los territorios más poblados se llevan la gran mayoría de los asientos del Legislativo, mientras que grandes espacios del territorio nacional, pero poco poblados, cuentan con una participación mínima en ese poder del Estado.

En segundo lugar, a nivel funcional, los dos tipos de representación que teóricamente constituyen la división Senado/Cámara, no tienen un correlato en las temáticas legislativas que se estudian en cada una de las secciones del Congreso. La naturaleza territorial de los representantes a la Cámara no se plasma en un interés legislativo particular por los asuntos vinculados a las regiones o al ámbito de lo territorial. La paridad de

1. En el mapa, el tamaño del círculo expresa el potencial electoral de cada municipio: a más potencial, mayor tamaño. En este caso, las ciudades que superan el millón de electores como Bogotá, Medellín y Cali tienen círculos vaciados.

2. De un número base de dos representantes a la Cámara por departamento, se aumenta el número de escaños al superar 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500, que tengan en exceso sobre los primeros 365.000 (art. 176, Constitución Política de Colombia).



funciones y capacidades que tienen ambas secciones del Congreso frente a las iniciativas legislativas, sin importar su temática o naturaleza, hace que presentar un proyecto de ley o acto legislativo en el Senado o la Cámara sea en la práctica lo mismo para los legisladores y el Gobierno nacional.

En tercer lugar, el actual sistema tampoco ha logrado que sectores tradicionalmente excluidos de la política nacional se vinculen y participen del sistema político. En general, las organizaciones sociales y los partidos de izquierda tienen mínima representación en el Congreso, situación que hoy es una de las preocupaciones centrales que se manifiesta en los acuerdos negociados entre las FARC-EP y el Gobierno de Colombia. Lo anterior ha llevado, en primera instancia, a buscar alternativas a través de las denominadas *circunscripciones especiales para la paz* como un producto directo de las negociaciones de La Habana, y en segundo lugar, a la necesidad de encontrar nuevas fórmulas para el Senado y la Cámara y, por esta, vía lograr que exista una mayor participación de todos los sectores sociales en el proceso político/electoral.

Todas estas problemáticas del sistema de representación llevan a la necesidad de plantear nuevas alternativas con respecto a la manera en la que estas deficiencias del sistema político electoral pueden ser superadas. Por este motivo, el presente documento comienza por revisar las dinámicas electorales de la circunscripción nacional del Senado de la República y territorial de la Cámara de Representantes, exponiendo sus desviaciones y deficiencias. Después se plantea una reflexión a propósito de la tradición bicameral del Legislativo colombiano y los problemas que enfrenta en la actualidad. Posteriormente, se analiza el lugar de la representación dentro de las discusiones sobre el posconflicto en Colombia. Luego se expone una propuesta de reforma

a las circunscripciones electorales formulada a partir del diagnóstico realizado, para así proponer un proyecto de acto legislativo que resuelva las deficiencias detectadas.

## 1. Los problemas de la representación nacional y territorial

En este apartado se detallan las dinámicas de composición del Senado de la República y la Cámara de Representantes, haciendo énfasis en la manera como se han traducido en la práctica los principios constitucionales establecidos en 1991, y cómo ello ha afectado las lógicas de representación territorial y poblacional en el Legislativo colombiano. También se analiza el modo en que esta problemática afecta la tradición bicameral característica del Congreso de Colombia. Hacia el final de la sección, se plantea una discusión a propósito de la manera en la que todos estos fenómenos han sido abordados en los acuerdos de La Habana.

### 1.1. La Cámara de Representantes no es territorial

Aunque la Cámara fue diseñada para representar los intereses locales, este propósito no se cumple adecuadamente por el ámbito departamental de las circunscripciones. La Cámara de Representantes no representa la totalidad de los territorios de cada departamento, que pueden ser muy diversos. Lo anterior va en contravía de una futura implementación de la 'paz territorial'. La Cámara no está territorializada porque el marco de votación departamental es muy amplio y deja al margen zonas que inciden poco o nada en la elección de los representantes.

Cuando se observa la proporción de votos válidos que obtuvieron los representantes elegidos en los comicios

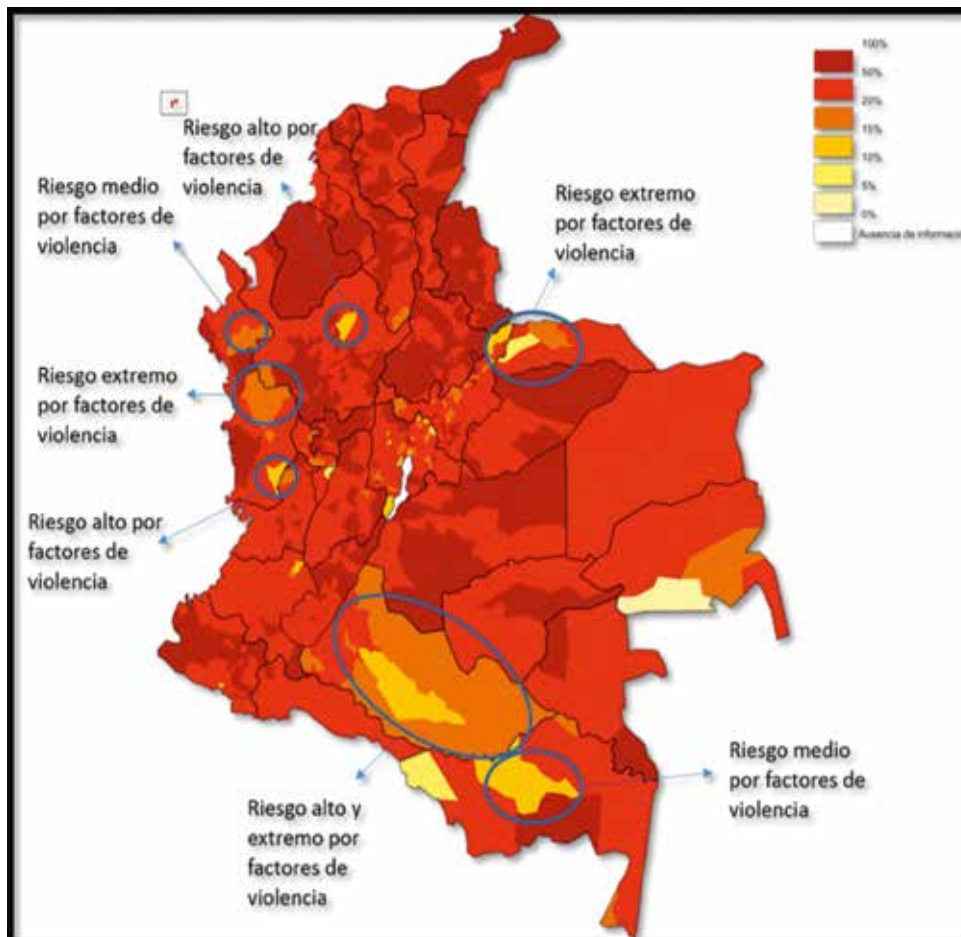
de 2014, hay evidencia de varios municipios –aproximadamente setenta– donde el conjunto de los representantes no lograron más del 20% de los votos válidos. Se encuentran particularmente en los departamentos de Arauca, Amazonas, Boyacá, Caquetá, Chocó, Cundinamarca, Quindío y Risaralda (ver Mapa 2).

Ahora bien, si se compara esta información con el mapa de riesgo consolidado por factores de violencia de la Misión de Observación Electoral (2015), es posible identificar tres departamentos cuyas zonas subrepresentadas también tienen un riesgo alto o extremo por

factores de violencia (ver Mapa 2). Estos departamentos son Arauca, Caquetá y Chocó, que coincidentalmente solo tienen dos representantes cada uno.

En otras palabras, la circunscripción departamental como está actualmente concebida en la Constitución no permite una representación adecuada de la totalidad de los territorios. En algunos casos, esta subrepresentación va acompañada de factores de violencia como la presencia de grupos guerrilleros y crimen organizado; el desplazamiento forzado masivo; las violaciones a la libertad de prensa; y la violencia política (MOE 2015, pág. 133).

**Mapa 2. Proporción de votos válidos de los representantes a la Cámara y riesgo por factores de violencia, elecciones legislativas 2014**



Diseño: ORP con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Misión de Observación Electoral





## 1.2. El Senado de la República no es nacional

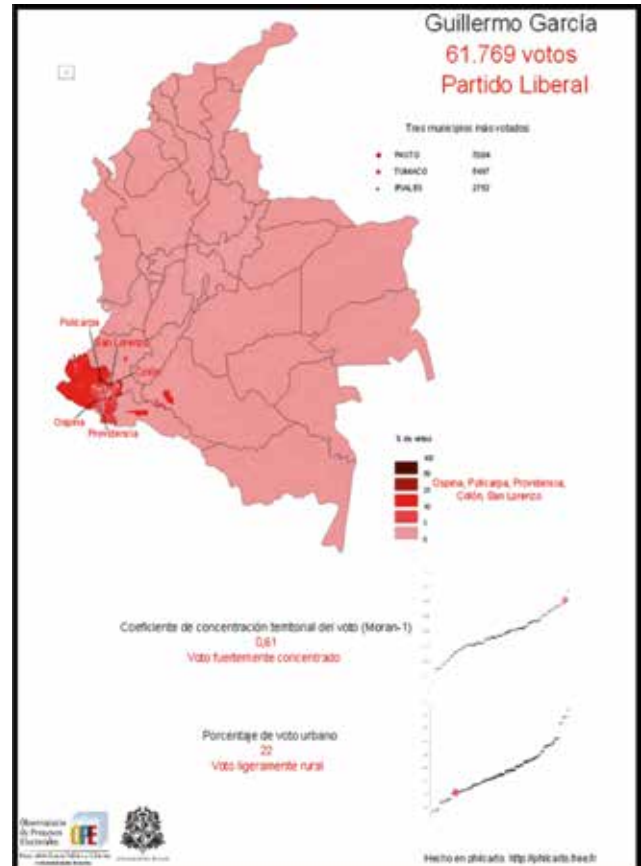
Como se mencionó anteriormente, la naturaleza nacional del Senado dio un giro de lo nacional a lo territorial en la práctica. Esto significó que la actividad legislativa de muchos senadores perdiera de vista el interés nacional y se enfocara en llevar recursos, proyectos y atención a los territorios de donde cada uno de ellos proviene, lo cual condujo precisamente a lo que los constituyentes de 1991 querían evitar. La circunscripción nacional del Senado fue pensada para dar voces a las opciones políticas y doctrinales sobre los grandes debates nacionales, dándole así un mayor contenido programático a la representación, que se consideraba copada por el clientelismo y los intereses locales en el anterior sistema.

Partiendo de lo anterior, desarrollaremos la tesis ya anticipada de que los senadores representan territorios específicos del país antes que un interés nacional como establece el deber ser. Utilizaremos mapas de concentración electoral de algunos congresistas como ejemplo.

La modalidad de voto preferente legalizó a partir de 2003 los métodos que maquinarias electorales locales venían desarrollando desde muchos años atrás. El voto preferente dio la posibilidad de concentrar los sufragios hacia un candidato en un conjunto de municipios suficientes y, en su mayor parte, cercanos geográficamente, para lograr su elección. Un ejemplo de esto es el voto del senador liberal Guillermo García Realpe. Su coeficiente de concentración territorial (Moran) es de 0,61, dando como resultado que la mayoría de sus votos se encuentran en el departamento de Nariño (Mapa 3)<sup>3</sup>.

3. Los mapas expuestos a continuación utilizan un sistema de escala de temperatura, en los cuales el color más oscuro representa un mayor porcentaje de votación del candidato en el respectivo municipio.

## Mapa 3. Votación por el senador Guillermo García Realpe, 2011



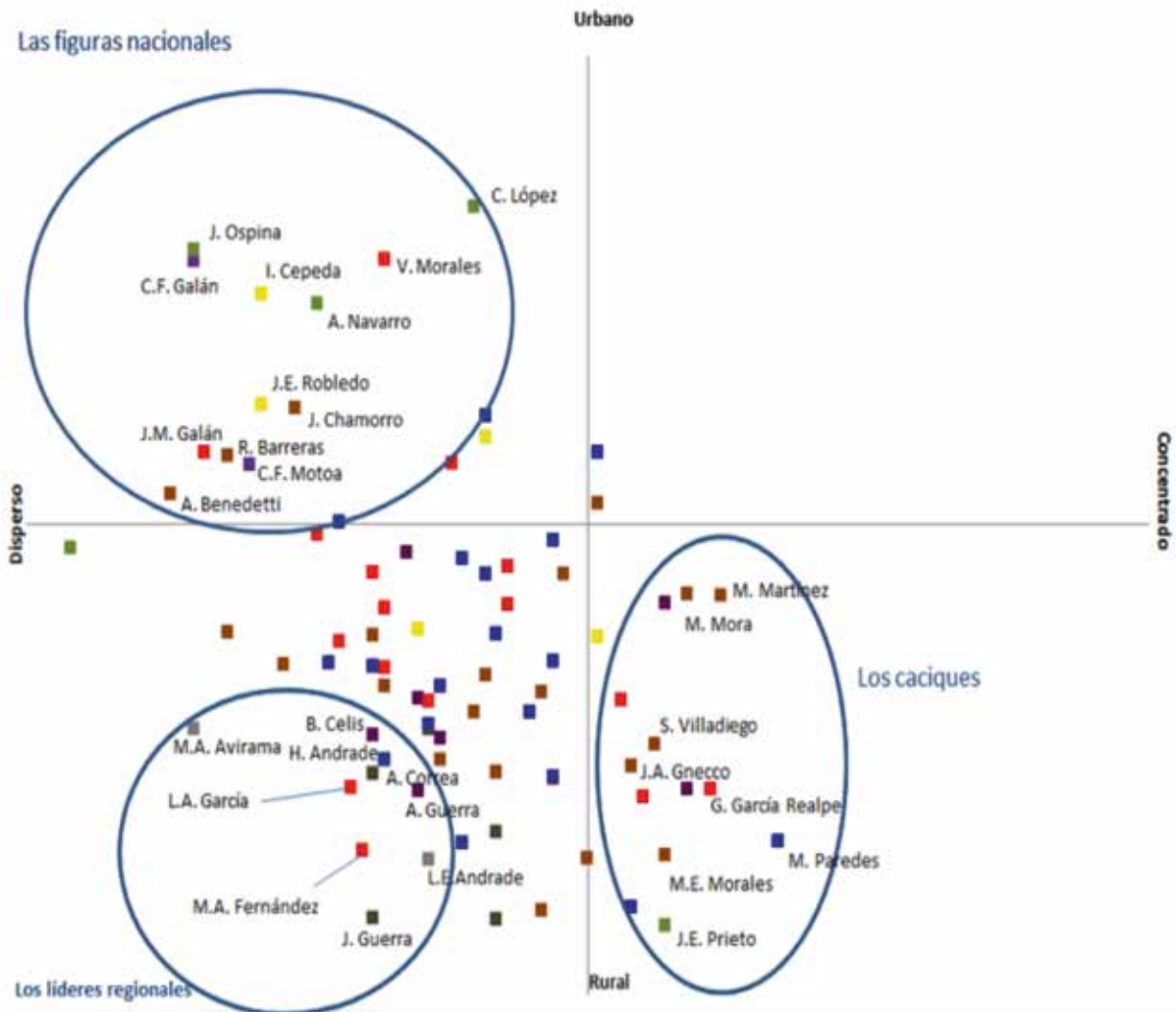
Diseño: ORP con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Para caracterizar la naturaleza de la representación realmente existente en el Senado, dos índices nos permitieron analizar la ubicación geográfica de los votos y su dispersión. El primero de ellos es el ya mencionado Índice de Moran. Se trata de un indicador de concentración geográfica que muestra hasta qué punto un porcentaje alto de votación de un candidato, en un municipio, se repite en los municipios vecinos, generando una concentración territorial de sus votos<sup>4</sup>. El segundo es el porcentaje de voto urbano que permite identificar la concentración del voto en ciudades.

4. Por lo tanto, cuanto más elevado es el índice de Moran (su máximo es el valor 1), más concentrado se encuentra el voto en un territorio específico.

Al cruzar estos dos índices en un gráfico (Gráfico 1) identificamos tres perfiles de los candidatos con voto preferente que alcanzaron representación en el Senado en 2014.

**Gráfico 1. Caracterización del voto de los senadores elegidos en 2014**



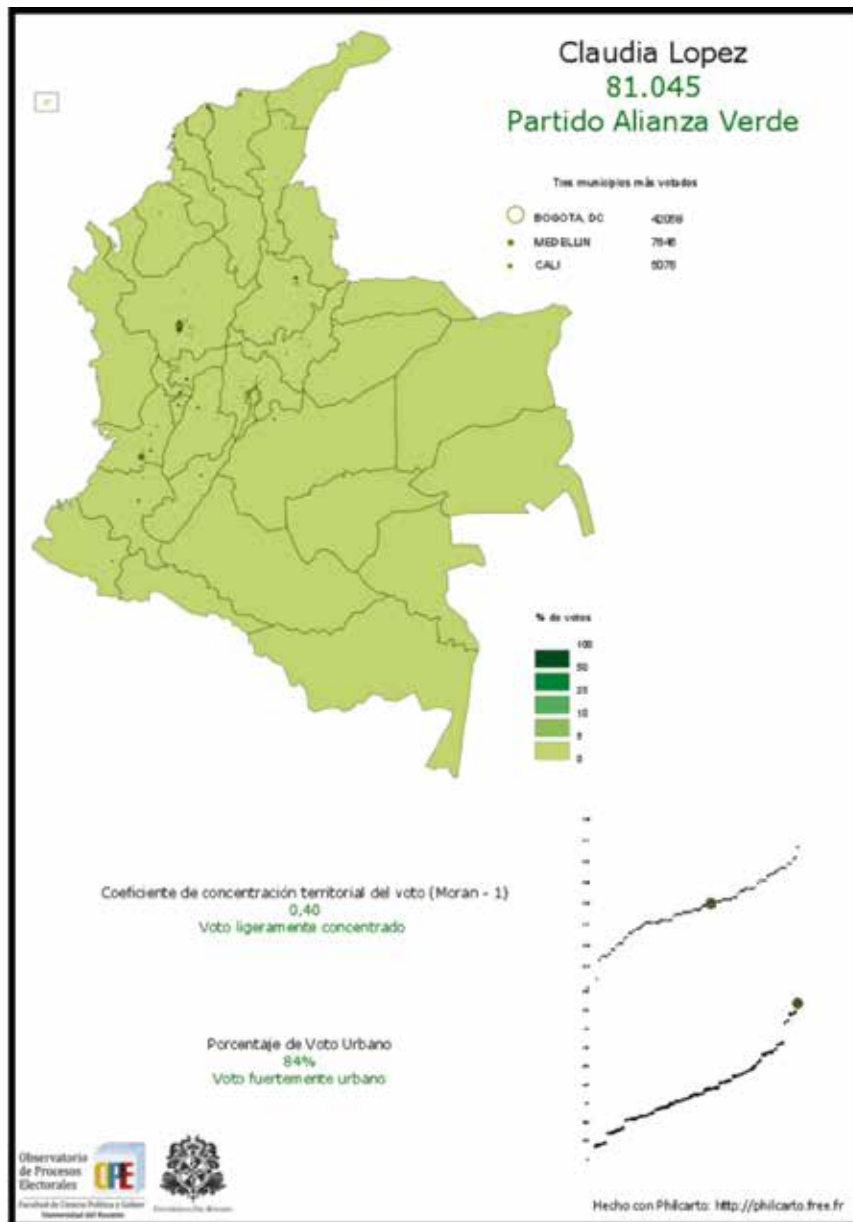
Fuente: ORP con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Misión de Observación Electoral.

El primer grupo que salta a la vista es el de las denominadas "figuras nacionales". Este se caracteriza por personalidades con voto disperso en las principales urbes del país y corresponde a los senadores elegidos por lo que se llama popularmente "voto de opinión", pues responde más a la visibilidad mediática de la que gozan estos candidatos que a la influencia de caciques. La representante por excelencia de esta categoría es

Claudia López del Partido Alianza Verde, cuyo porcentaje de voto urbano es de 84%. Allí también se encuentran senadores como Carlos Fernando Galán, Iván Cepeda, Viviane Morales y Jorge Robledo. Ellos corresponden bastante bien al perfil que la circunscripción nacional pretendía incentivar, no obstante, son una clara minoría y sus votaciones se limitan al ámbito urbano principalmente.



**Mapa 4. Votación por la senadora Claudia López, 2014**

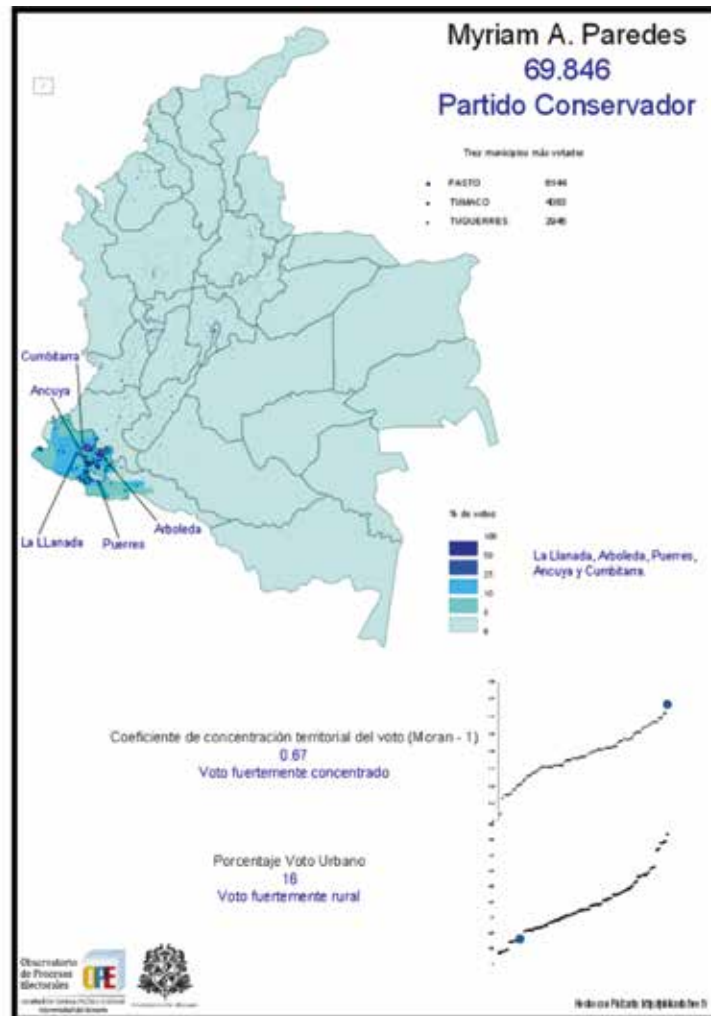


Diseño: ORP con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La segunda categoría corresponde a los llamados “caciques”. Estos exhiben un voto predominantemente concentrado y rural. Como se mencionó antes, es posible discriminar territorialmente los votos de estos senadores para ubicar de dónde vienen. El caso más representativo de esta categoría es el de la senadora del Partido

Conservador Myriam Paredes, cuya votación está localizada principalmente en el suroccidente del departamento de Nariño (ver Mapa 5). Aquí también encontramos al ya citado Guillermo García, a Maritza Martínez, Sandra Villadiego y Manuel Mora.

## Mapa 5. Votación por la senadora Myriam Paredes, 2014



Diseño: ORP con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Un tercer perfil corresponde a senadores con voto rural más disperso que los alejaría de la figura de cacique. Allí se encuentran los senadores indígenas Luis Evelis Andrade y Marco Aníbal Avirama, además algunos liberales como Lidio Alberto García y Mario Alberto Fernández; los de Opción Ciudadana, Julio Guerra y Antonio José Correa; de Cambio Radical, Antonio Guerra de la Espriella; y el conservador Hernán Andrade. Muchos de estos senadores pertenecen a redes políticas de la costa Caribe que han logrado penetrar hacia el interior del país en busca de votos y que, en todo caso, tienen un

electorado que trasciende las fronteras de un departamento sin llegar a ser verdaderamente nacional.

La dominación de los perfiles segundo y tercero en la elección de senadores demuestra su naturaleza territorial más que nacional, gracias a la facilidad que brinda la estrategia de enfocarse en un territorio sin el desgaste humano y económico que significaría recorrer el país en busca de votos o hacerse conocer nacionalmente a través de posiciones sobresalientes. De igual manera, este carácter territorial de los senadores impide que en la agenda legis-



lativa de la corporación prime el debate por asuntos nacionales y permite, al contrario, que se privilegie el tránsito de proyectos de carácter territorial impulsado por los intereses de estos congresistas. Se puede concluir que existe una mayoría de caciques (15) y líderes regionales (47) y que escasean figuras nacionales (16).

### 1.3. El bicameralismo en Colombia

Las desviaciones que han sufrido la circunscripción nacional del Senado de la República y territorial de la Cámara de Representantes, afectan la lógica de funcionamiento de todo el poder Legislativo, en la medida en que el Congreso de Colombia responde a una tradición bicameral que se desdibuja debido a las problemáticas antes explicadas.

El bicameralismo tiene dos fuentes históricas. En Europa, mientras las cámaras bajas son elegidas por representación popular directa, las cámaras altas suelen incorporar cierta herencia aristocrática a través de varias modalidades de representación de capacidades. Así, la tradición inglesa hace de la Cámara de los Lores un cuerpo integrado por la tradicional nobleza, la francesa envía al Senado a unos políticos de mayor trayectoria gracias a un sufragio a grados (los senadores son elegidos por el conjunto de los elegidos locales y nacionales), Italia incorporaba en su Senado a personalidades destacadas como senadores vitalicios nombrados por el Presidente de la República, etcétera. En el caso europeo, la cámara alta suele tener funciones más limitadas que la cámara baja, para garantizar la preponderancia del sufragio universal directo. Su función es aportar ideas a los debates y eventualmente frenar los ímpetus y las pasiones que son supuestamente más susceptibles de presentarse en la cámara baja, más sometida a los vaivenes de la opinión<sup>5</sup>.

5. Las apelaciones de cámara "alta" y "baja" proceden de esta tradición, en la medida en que la primera goza de una preponderancia simbóli-

ca aunque la segunda concentra lo esencial del poder.

La segunda tradición, nacida en Estados Unidos, es la federal. Ahí la cámara alta suele representar a las entidades federadas, mientras la cámara baja representa directamente a los ciudadanos. Se garantiza así el respeto de los derechos de las entidades federadas que podrían verse amenazadas por la preponderancia del gobierno federal. En esta segunda tradición, no existe una diferencia tan clara en los poderes de ambas cámaras, pero sí una diferencia funcional<sup>6</sup>.

En esta perspectiva, el sistema colombiano muestra una doble paradoja. La primera es que se inscribe claramente en la segunda tradición, a pesar de ser un sistema centralista. Los departamentos monopolizan la representación a la Cámara a pesar de no tener ni de lejos prerrogativas comparables a unos Estados federados. La segunda paradoja consiste en que la Cámara representa a los territorios y el Senado a los ciudadanos, cuando la tradición federal invita a la inversa. Esto se explica por cierta preponderancia simbólica que los constituyentes de 1991 quisieron otorgar al Senado nacional, que fue la verdadera innovación en ese momento, mientras la Cámara siguió siendo elegida sobre principios parecidos al sistema anterior. Se ratificaba así, de cierto modo, que el interés nacional estaba por encima de los intereses locales. Empero, al no establecer funciones distintas a cada una de las cámaras, sus diferencias se difuminan en la práctica y el sustento de su separación se pone en duda<sup>7</sup>.

Así, en el caso colombiano, el bicameralismo se ha expresado principalmente por circunscripciones electorales

ca aunque la segunda concentra lo esencial del poder.

6. En Estados Unidos, el Senado es el encargado de ratificar los tratados y las nominaciones hechas por el Presidente. La Cámara de Representantes, por su parte, tiene un poder más importante en materia presupuestal.

7. De cierto modo, ha subsistido la idea de que los senadores tienen más importancia que los representantes por una razón un tanto perversa: normalmente se necesitan más votos para ser senador que para ser representante, con lo cual se considera al senador como un político de mayor jerarquía.



distintas para ambas cámaras. El Senado, elegido en una circunscripción nacional bajo un sistema proporcional, y la Cámara de Representantes elegida en circunscripciones departamentales de mínimo dos curules, que pueden incrementarse conforme su peso demográfico aumenta en un sistema igualmente proporcional. El propósito de la Constitución de 1991 aseguró así la presencia de todas las unidades territoriales en el órgano legislativo con ambas cámaras pero no estableció formas diferenciadas de funcionamiento entre ellas.

Podríamos resumir la crítica al sistema bicameral en Colombia en que el Senado y la Cámara de representantes, con iguales funciones e idéntico periodo, son la misma cosa; se trata, en la práctica, de una sola cámara

artificialmente dividida en dos partes que no tienen una actividad de importancia que las distinga ni una representación que por su origen lo justifique, en la medida en que tanto senadores como representantes provienen de las mismas circunscripciones y, aun, de las mismas listas electorales (Guardiola, 2014).

Una comparación rápida de las temáticas tratadas en el Congreso durante el periodo 2010-2014, confirma que a nivel legislativo existe en la práctica una equivalencia en el trabajo del Senado y la Cámara de Representantes. El siguiente cuadro muestra los temas tratados por los senadores y representantes durante el periodo, de los más recurrentes a los menos trabajados durante las cuatro legislaturas.

**Tabla 1. Distribución temática proyectos de ley y actos legislativos Congreso de Colombia, 2010-2014**

Cámara de Representantes		Senado de la República	
Tema	Proyectos	Tema	Proyectos
Honores y conmemoraciones	120	Honores y conmemoraciones	103
Finanzas públicas	109	Justicia y derechos humanos	101
Justicia y derechos humanos	90	Asuntos políticos y electorales	94
Salud y seguridad social	71	Salud y seguridad social	92
Asuntos políticos y electorales	67	Asuntos internacionales	77
Administración pública y estructura del Estado	67	Legislación laboral, profesional y generación de empleo	73
Legislación laboral, profesional y generación de empleo	62	Administración pública y estructura del Estado	59
Transporte y movilidad	50	Familia y género	49
Educación	49	Transporte y movilidad	47
Asuntos territoriales	45	Medio ambiente y protección de animales	40
Familia y género	38	Política social y derechos sociales	38
Seguridad ciudadana, seguridad nacional y defensa	29	Educación	37
Política social y derechos sociales	28	Finanzas públicas	35
Legislación comercial	27	Asuntos territoriales	32



Cámara de Representantes		Senado de la República	
Tema	Proyectos	Tema	Proyectos
Medio ambiente y protección de animales	21	Políticas sectoriales	28
Economía, asuntos monetarios y sistema financiero	17	TIC	27
Políticas sectoriales	16	Seguridad ciudadana, seguridad nacional y defensa	22
Recreación y deporte	16	Economía, asuntos monetarios y sistema financiero	18
Otros	16	Legislación comercial	18
Juventud	14	Juventud	17
Asuntos agropecuarios	14	Servicios públicos	14
Vivienda	13	Otros	11
TIC	12	Minas y energía	11
Servicios públicos	12	Recreación y deporte	11
Minas y energía	12	Asuntos agropecuarios	10
Asuntos culturales	7	Vivienda	9
Asuntos internacionales	2	Asuntos culturales	5
Vivienda	1	Ciencia y tecnología	3
Ciencia y tecnología	1		

Fuente: ORP con base en datos de la Oficina de Leyes de Cámara de Representantes y Senado de la República.

Frente a este diagnóstico, una posición pragmática invitaría a la simplificación y a optar por un sistema unicameral ante la falta de justificación teórica y práctica del bicameralismo colombiano<sup>8</sup>. No obstante esto significaría ignorar la ya mencionada diversidad territorial que caracteriza el país y, además, el diagnóstico acerca de los problemas de representación que se establece en el marco de las negociaciones de paz.

#### 1.4. La representación y el posconflicto

El punto dos de los acuerdos de La Habana aborda las formas en que la apertura democrática garantizará la

8. Señalemos al respecto que tal propuesta tiene el mérito de ser mucho más coherente en teoría que la que pretenden introducir "senadores territoriales", como fue el caso en el marco de la reforma de "Equilibrio de Poderes", que asume la confusión en vez de resolverla.

participación en política de aquellos actores y sectores marginados durante el conflicto armado. El argumento sobre el que se sustenta este punto culpa al actual sistema de representación y a sus actores de privilegiar los intereses de ciertos territorios, concentrando solo una parte limitada de la población y dejando a otros territorios y sectores relegados dentro del sistema político, con muy pocas oportunidades de competir bajo las reglas actuales.

El reconocimiento de derechos políticos a favor de sectores subrepresentados como el campesinado, en condiciones de seguridad, aunado a cambios en el régimen agrario, crea las premisas para el surgimiento de nuevos actores políticos y sociales en oposición a los terratenientes, bastión tradicional del régimen clientelista, y a las expresiones políticas de los nuevos proyectos





de gran expansión agroindustrial (Novoa, 2014). En ese sentido, el punto dos de los acuerdos propone la creación de unas "circunscripciones transitorias especiales de paz" que funcionarían como territorios destinados a favorecer la representación de sectores subrepresentados, sin que esto implique la adjudicación inmediata de escaños en el Senado a las organizaciones políticas creadas por el grupo guerrillero.

La forma en que estas nuevas circunscripciones funcionarían y sus delimitaciones todavía no se han acordado y probablemente será en el Senado donde se defina este asunto, una vez se haya superado la etapa de refrendación. El Acto Legislativo para la Paz, aprobado recientemente en el Congreso, establece condiciones especiales aplicadas al trámite legislativo durante seis meses con el objetivo de que se agilice, asegure y garantice la implementación del Acuerdo Final. Entre las leyes que se dispongan en este periodo legislativo especial se tramitará la regulación de las circunscripciones de paz.

Sin embargo, es bueno aclarar que no hay una sola forma de definir las circunscripciones y que cada una puede beneficiar o empeorar la situación de aquellos a los que se busca privilegiar. En este sentido, Dieter Nohlen aclara que la distribución de las circunscripciones electorales en distintas formas obedece a las necesidades y preferencias de las sociedades; cada forma tiene implicaciones considerables sobre los sistemas de representación.

Una distribución de *gerrymandering*<sup>9</sup>, por ejemplo, podría establecer circunscripciones que privilegien las zonas de concentración de las FARC o los lugares donde

9. Se conoce como *gerrymandering* a la práctica de establecer circunscripciones de tal forma que se asegure allí la presencia de electores fieles a un partido u organización política, para favorecer a sus candidatos y aumentar sus probabilidades de elegir representantes.

## Circunscripciones



según este grupo actualmente estén subrepresentados y que podrían ser considerados sus "bastiones". Otra forma de organización de las circunscripciones podría aumentar el número de escaños en disputa en los territorios definidos como marginados en las negociaciones de paz; esto significaría aumentar el tamaño de la circunscripción para que los pequeños partidos y grupos políticos aumenten sus posibilidades de acceso a los cargos de representación, gracias a que se incentiva la proporcionalidad dentro de la elección.

Por su parte, una distribución regional, basada en las divisiones administrativas, y desigual, fundamentada en el aumento poblacional, como la que actualmente se usa en Colombia, tiende a favorecer los partidos mayoritarios que se quedan con las pocas curules en disputa dentro de circunscripciones pequeñas, las cuales difícilmente crecen de una elección a otra.

Ante este panorama es posible considerar que los problemas estructurales de la representación no mejorarían de forma sustancial con una reforma temporal, como la que se propone en el punto segundo de los acuerdos





de La Habana para las “circunscripciones especiales de paz”. Si bien es claro que se les debe dar participación política a los miembros de las organizaciones armadas que abandonan el conflicto, los problemas de la representación en Colombia necesitan de una respuesta estructural que ataque de manera directa las deficiencias de la organización establecida con la Constitución de 1991. En este sentido, se debe dar una respuesta institucional y normativa de fondo a las problemáticas ya explicadas más allá de las circunscripciones especiales.

## 2. La propuesta: un Senado más nacional y una Cámara más local

Identificados los problemas de representación que existen en el Congreso de la República, a continuación presentamos una propuesta de reforma y el articulado de un acto legislativo, que buscan subsanar las deficiencias detectadas, partiendo de un análisis de los últimos intentos que desde el órgano legislativo se han dado en función de resolver la problemática.

Al final de cada sección, se presenta un cuadro comparativo en el que se contraponen el actual texto constitucional y el de la reforma aquí propuesta.

### 2.1. Análisis legal: los antecedentes de la reforma

El problema de la representatividad de las circunscripciones electorales del Senado y la Cámara de Representantes ha sido tratado en diferentes proyectos de ley y actos legislativos en los últimos años. A lo largo del tiempo se han presentado tres tipos de reformas, como puede verse en la Tabla 2.

En cada caso, las modificaciones y su impacto sobre la representación nacional y territorial varían según la ambición y los objetivos de los proponentes. De esta forma, mientras que los proyectos más básicos únicamente pretenden garantizar la inclusión de uno o varios departamentos que se asumen como subrepresentados, en las iniciativas de mayor profundidad se plantean nuevas reglas de juego para los partidos y movimientos políticos que pretenden representar a los ciudadanos en el Congreso.

**Tabla 2. Tipos de reformas a las circunscripciones electorales**

Reformas inclusivas simples	Reformas inclusivas complejas	Reformas sustanciales o de fondo
Actos legislativos que buscan asegurar la representación en el Senado de un(os) departamento(s) en específico (entidades territoriales del artículo 309 de la Constitución de 1991) o una minoría. Mantienen la circunscripción nacional, remplazando o adicionando los puestos con destinación territorial o minoritaria específica. No modifican la elección de la Cámara de Representantes.  <b>Ejemplo:</b> Acto Legislativo 200/16 en Cámara y 13/16 en Senado.	Actos legislativos que modifican una parte o la totalidad de las reglas de conformación del Senado, otorgándole un sentido territorial o mixto (nacional/territorial) a su elección. No modifican a la Cámara de Representantes.  <b>Ejemplo:</b> Acto Legislativo 04/15 en Cámara y 10/15 en Senado.	Actos legislativos que reforman tanto la conformación de la Cámara como la del Senado, recurriendo a una fórmula nueva de composición y a nuevas lógicas para la organización de las circunscripciones electorales.  <b>Ejemplo:</b> Acto Legislativo 252/13 en Cámara de Representantes.

Fuente: ORP con base en datos de la oficina de Leyes de Cámara de Representantes y Senado de la República.



Esto último podría explicar, en parte, porqué los proyectos de mayor impacto no han presentado avance en el proceso legislativo, mientras que los de reformas inclusivas simples han tenido mejor aceptación entre los legisladores. Reconociendo también, que este tipo de temáticas suelen enfrentar al Senado y a la Cámara, cuando una de las partes del Congreso siente que la reforma va en detrimento de sus intereses y a favor de los de su contraparte, por ejemplo, durante la discusión del proyecto de Equilibrio de Poderes.

Los diferentes proyectos comparados dejan entrever una preocupación general de los legisladores por subsanar lo que asumen como la falta de representatividad territorial del Senado. Sin embargo, lo anterior parte del desconocimiento de la misma lógica de conformación nacional del Senado, que no se basa en la representación de los intereses locales sino de la Nación en su conjunto. En este caso, los proyectos no tratan de subsanar la desviación

que ha tenido la conformación del Senado, sino que pretenden generar una nueva situación normativa donde esta anomalía sea legitimada y convertida en parte del sistema electoral, lo cual deshace el sentido mismo del sistema.

Es por ello que en ninguna de las iniciativas se presenta una reflexión clara sobre lo que representa el Congreso y lo que debería significar dicha representación. En cada uno de los casos, se mezclan elementos de representación nacional, departamental y local, sin que se establezca una naturaleza particular y distintiva a cada sección del Legislativo, creando una lógica de representación difusa, que terminaría por alejar aún más a los ciudadanos de sus representantes. Se suma a lo anterior que debido a la naturaleza del sistema presidencialista colombiano, las diferencias entre lo nacional, departamental y local nunca son del todo claras ni transparentes.



**Tabla 3. Reformas a las circunscripciones electorales**

Entidad reformada	Legislación vigente	Acto Legislativo 200/16 en Cámara	Acto Legislativo 04/15 en Cámara	Acto Legislativo 252/13 en Cámara
Senado de la República	<p><b>Artículo 171.</b> El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Habrán un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.</li> </ul> <p>Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.</p> <p>La circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral.</p> <p>Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.</p>	<p><b>Adicional al artículo 171:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Un senador por cada departamento señalado en el artículo 309 de la Constitución Política: Arauca, Casanare, Putumayo, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>La cunul se asignará al candidato inscrito en primer lugar en lista cerrada o al que haya obtenido el mayor número de votos preferentes, dentro de la lista que haya logrado la más alta votación en las elecciones para Cámara de Representantes de esa circunscripción.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los candidatos deberán ser oriundos del respectivo departamento o haber residido en ellos al menos durante los dos años anteriores a la elección.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>La elección así provista no dará lugar a su reemplazo en la Cámara de Representantes.</li> </ul>	<p><b>Reforma al artículo 171:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El Senado de la República se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.</li> <li>Habrán un senador por cada circunscripción territorial, y uno más por cada 700.000 habitantes. Para la elección de senadores, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en el Senado de la República de las comunidades indígenas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán tres (3) senadores distribuidos así: dos (2) por la circunscripción especial indígena y uno (1) por la circunscripción internacional.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>Para ser elegido senador, el candidato deberá haber nacido o ser residente en el respectivo departamento durante dos (2) años anteriores a la fecha de la inscripción o durante un periodo mínimo de cuatro (4) años consecutivos en cualquier época.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora</li> </ul>	<p><b>Reforma Senado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los senadores serán elegidos mediante un sistema mixto de representación para un periodo de cuatro años.</li> <li>El Senado de la República estará integrado por cien miembros, cuarenta miembros por la circunscripción proporcional nacional y sesenta miembros por distritos uninominales.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>La circunscripción proporcional nacional del Senado de la República será elegida de las listas cerradas ordenadas, presentadas por los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, de acuerdo al sistema de cifra repartidora.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>Habrán un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>Cada distrito uninominal del Senado tendrá una población no inferior ni superior en una décima parte al resultado de dividir la totalidad de habitantes del censo poblacional vigente por sesenta</li> </ul>



**Tabla 3. Reformas a las circunscripciones electorales**

Entidad reformada	Legislación vigente	Acto Legislativo 200/16 en Cámara	Acto Legislativo 04/15 en Cámara	Acto Legislativo 252/13 en Cámara
Cámara de Representantes	<p><b>Artículo 176 modificado (Acto Legislativo 03 de 2005):</b></p> <p>La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.</li> <li>• La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley.</li> <li>• Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se</li> </ul>	No aplica	No aplica	<p><b>Reforma Cámara:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los representantes serán elegidos mediante un sistema mixto de representación para un período de cuatro años.</li> <li>• La Cámara de Representantes estará integrada por ciento ochenta y dos miembros que se elegirán por circunscripciones territoriales departamentales, distritos uninominales, circunscripciones proporcionales regionales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.</li> <li>• Las circunscripciones territoriales departamentales serán aquellas que tengan un número de población inferior al resultado de dividir la población del censo nacional vigente por el doble del número de entidades territoriales departamentales existentes. Cada una de ellas elegirá dos representantes.</li> <li>• Habrá un mínimo de ciento nueve distritos uninominales. El tamaño poblacional modelo de un distrito uninominal de la Cámara de Representantes resultará de tomar la población nacional según el censo poblacional vigente, restando la población de aquellas entidades territoriales que constituyen circunscripciones territoriales departamentales, dividida por el número vigente de distritos uninominales.</li> <li>• El número de distritos uninominales asignados a un departamento y al Distrito Capital será el resultado de dividir la población del departamento o del Distrito Capital por el tamaño poblacional modelo de un distrito uninominal.</li> <li>• El número de distritos uninominales asignados por el criterio de población corresponderá al entero obtenido de la división.</li> <li>• Para determinar los límites de cada distrito uninominal al interior de cada</li> </ul>



# KASPaper

Entidad reformada	Legislación vigente	Acto Legislativo 200/16 en Cámara	Acto Legislativo 04/15 en Cámara	Acto Legislativo 252/13 en Cámara
Cámara de Representantes	elegirán cuatro (4) representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas y uno (1) por la circunscripción internacional.	No aplica	No aplica	departamento o del Distrito Capital, se tomará el total de la población del departamento, dividido por el número de distritos uninominales correspondientes al departamento. Ningún distrito uninominal podrá tener una población inferior o superior al cinco por ciento del resultado de esta división. <ul style="list-style-type: none"><li>Las circunscripciones proporcionales regionales distribuirán, como mínimo, cuarenta y cuatro curules.</li><li>Dichas curules se elegirán de listas cerradas y ordenadas presentadas por los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para cada región, las cuales se asignarán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora detallado en el artículo 263A. No habrá voto preferente. La cantidad de curules asignadas a cada región será determinada de manera proporcional de acuerdo a su población, según el censo poblacional vigente.</li><li>Las curules de las circunscripciones proporcionales regionales se distribuirán únicamente entre las regiones con distritos uninominales.</li><li>Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos se presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.</li><li>Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, 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 que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la</li></ul>



**Tabla 3. Reformas a las circunscripciones electorales**

Entidad reformada	Legislación vigente	Acto Legislativo 200/16 en Cámara	Acto Legislativo 04/15 en Cámara	Acto Legislativo 252/13 en Cámara
Comentarios		<p><b>No aplica</b></p> <p>Esta reforma no ataca el centro de la problemática de la representación departamental y local, y desvía la naturaleza nacional del Senado.</p> <p>En este caso, tampoco se contribuiría a la mejor representación de las minorías políticas, en la medida en que los nuevos senadores territoriales probablemente serían parte de los partidos mayoritarios.</p>	<p><b>No aplica</b></p> <p>Con una reforma de estas características, se pierde la particularidad de la conformación del Senado y la Cámara de Representantes, en la medida en que su lógica de representación sería territorial en ambos casos. Así, únicamente existiría una diferencia de proporción poblacional entre las dos secciones del Congreso.</p> <p>En este sentido, sería cuestionable la utilidad de tener un Congreso bicameral, que en términos prácticos representaría exactamente lo mismo.</p> <p>En ningún caso se mencionan diferencias en las funciones de las dos secciones del Congreso.</p>	<p><b>Acto Legislativo 252/13 en Cámara</b></p> <p>República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la Ley.</p> <p>Aunque esta reforma avanza en términos de representación de los territorios, las circunscripciones que establece aún tendrían problemas en relación a las diferencias locales que se presentan en cuanto a población y participación dentro de los mismos departamentos.</p> <p>De igual modo, se introduce una multiplicidad de niveles y formas de votación, que dificultarían la relación de los votantes con sus representantes, en lugar de facilitarla.</p> <p>En ningún caso se mencionan diferencias en las funciones de las dos secciones del Congreso.</p>

Fuente: ORP con base en datos de la Oficina de Cámara de Representantes y Senado de la República.



Con el objetivo de realizar una verdadera transformación en torno a la naturaleza de la representación dentro del Congreso de la República, en este documento planteamos una modificación encaminada a: 1) mitigar la problemática de concentración territorial del Senado de la República; 2) darle un sentido más territorial a la conformación de la Cámara de Representantes; 3) generar una diferenciación funcional y de capacidades entre el Senado y la Cámara a partir de la naturaleza de su representación; 4) establecer las condiciones sobre las que se deberían organizar las bases de la circunscripción electoral para la paz.

En este sentido, es preciso recalcar que no pretendemos generar una presentación ideal partiendo de consideraciones ideales al respecto. Los objetivos son fundamentalmente los mismos que los que ya adoptó en su momento la Constituyente de 1991 en un contexto parecido. La meta es, por lo tanto, hacer funcionar mejor lo que no ha funcionado bien en la práctica, conservando el principio fundamental de una representación territorial para la Cámara de Representantes (que remedie los problemas de subrepresentación de ciertos territorios y sectores subrayados en las negociaciones de paz) y una representación nacional para el Senado, que pueda hacer un contrapeso a la Cámara y evitar posibles derivas localistas.

## 2.2. Cámara de Representantes

La elección de los representantes a la Cámara tendría modificaciones sustanciales, especialmente en cuanto a la conformación de las circunscripciones y al número de curules a asignar. Si se quiere una Cámara que represente a todos los territorios, es necesario establecer un sistema mayoritario con distritos uninominales al interior de cada departamento. La esencia de este cambio es el aumento en el número de curules en algunos

departamentos que, por el criterio poblacional actual, tienen asignadas únicamente dos curules. Es necesario también aumentar el número de representantes. Aunque esta medida pueda ser mal vista desde la óptica antipolítica que suele guiar a la opinión pública, es indispensable recalcar en el hecho de que no podrá haber una representación territorial adecuada sin un ratio de número de electores por representante más bajo que el actual. Si queremos cumplir con la pauta propuesta en los acuerdos de La Habana en el sentido de una representación territorial más auténtica, el aumento en el número de representantes es inevitable.

Sin embargo, para evitar que este aumento sea insostenible, será necesario adoptar un sistema "progresivo", donde el número de electores por representante sea mayor en los contextos urbanos, o en los grandes departamentos, que en los territorios más aislados y menos poblados (tomando en cuenta que, por su naturaleza, la opinión urbana y de los grandes departamentos será igualmente bien representada en el Senado).

Lo anterior implica agrupar a los departamentos en cuatro grupos, según el potencial electoral a nivel nacional<sup>10</sup>, como criterio para asignar un representante adicional a los dos que se tendrían como mínimo. Los departamentos menos poblados obtendrían unos representantes adicionales por cada cantidad de inscritos inferior a la que sería necesaria en los departamentos más poblados. Por ejemplo, aquellos departamentos que cuenten con al menos un 3% del censo electoral nacional, tendrán un representante adicional por cada 200.000 electores o fracción mayor a 100.000. Los departamentos cuyo número de inscritos esté entre el 1% y el

10. Dados los problemas que caracterizan el censo electoral y no obstante el objetivo de volver a hacerlo que también se menciona en los acuerdos de La Habana, valdría la pena considerar como alternativa usar el censo poblacional. Como este último se realiza en principio cada 10 años, limitaría las ocasiones de volver a dibujar las circunscripciones y del *gerrymandering* que supone el ejercicio.



3% del censo electoral nacional, tendrán un representante adicional por cada 150.000 electores o fracción mayor a 75.000. Los departamentos que posean menos del 1% del censo electoral nacional, obtendrán un representante adicional por cada 100.000 electores o fracción mayor a 50.000. Para Bogotá se aplicaría un criterio especial en el cual se le otorgaría un representante adicional por cada 300.000 electores.

Es necesario precisar que la delimitación de estas circunscripciones debe mantenerse por cierto tiempo para asegurar la estabilidad del sistema, teniendo en cuenta que en algunos departamentos del país el crecimiento de la población es alto. Al momento de rediseñar las circunscripciones es necesario que no afecten el número de representantes ya establecido.

**Tabla 4. Distribución de los departamentos según el criterio de asignación de los representantes adicionales**

Criterio de asignación	Departamentos
<b>Censo electoral menor al 1%</b>	Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Chocó, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés, Vaupés, Vichada.
<b>Censo electoral entre el 1% y el 3%</b>	Boyacá, Caldas, Cauca, Cesar, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Quindío, Risaralda, Sucre.
<b>Censo electoral mayor al 3%</b>	Antioquia, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Cundinamarca, Nariño, Norte de Santander, Santander, Tolima, Valle del Cauca.
<b>Especial</b>	Bogotá.

Fuente: cálculos del ORP con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Considerando la distribución anterior, la Cámara de Representantes tendría en total 237 representantes, sin contar las cinco curules provenientes de las circunscripciones especiales.

Si se compara el número de electores por representante que se tendría con la reforma, es posible observar que no es muy diferente al de varios países de América Latina. Es importante tener en cuenta que Brasil y México son países federales, con un territorio muy extenso y alta población, por lo que no resultan comparables con el caso colombiano. Por otra parte, Argentina, Chile y Venezuela sí comparten características significativas con Colombia, por lo que pueden ser entendidos como casos a comparar.

Actualmente, en Colombia hay un representante por cada 200.000 electores, es decir, los electores están subrepresentados numéricamente con respecto a la mayoría de los países de la región. Además, como se dijo anteriormente, los representantes a la Cámara en cada departamento no encarnan los intereses de todo el territorio que deberían representar.

En cambio, con el aumento del número de representantes a 237 se reduce el problema de subrepresentación numérica en la Cámara de Representantes y se garantiza una cobertura territorial mayor a la que hay en este momento.





**Tabla 5. Número de electores por representante en la Cámara baja en América del Sur**

País	Número de diputados en la Cámara baja	Potencial de sufragantes	Número de electores por diputado
Argentina	257	32.067.641	124.777
Bolivia	130	6.243.168	48.024
Brasil	513	142.384.193	277.552
Chile	155	13.573.143	87.569
Colombia	237	32.264.436	136.137
Ecuador <sup>11</sup>	137	11.675.441	85.222
Paraguay	80	3.516.275	43.953
Perú <sup>11</sup>	130	22.584.027	173.723
Uruguay	99	2.620.791	26.473
Venezuela <sup>11</sup>	167	19.504.106	116.791
México	500	79.433.171	158.866
PROMEDIO	219	33.260.581	116.281

Fuente: cálculos del ORP con base en datos de las entidades de Organización Electoral.

La siguiente tabla muestra cómo quedarían repartidas las circunscripciones de la Cámara en cada departamento, comparándolo con la distribución actual.

**Tabla 6. Distribución departamental de las curules según potencial electoral del 2014 con y sin la reforma**

Departamento	Potencial de sufragantes	Número de representantes	
		Actual	Con la reforma
Amazonas	40.883	2	2
Antioquia	4.241.489	17	23
Arauca	161.024	2	4
Atlántico	1.690.735	7	10
Bogotá D.C.	5.188.174	18	19
Bolívar	1.418.844	6	9
Boyacá	887.292	6	8
Caldas	756.707	5	7
Caquetá	262.765	2	5
Casanare	235.377	2	4
Cauca	876.086	4	8
Cesar	688.589	4	7
Chocó	280.833	2	5
Cundinamarca	1.658.905	7	10
Guainía	21.778	2	2
Guaviare	53.166	2	3
Huila	744.143	4	7
La Guajira	511.220	2	5
Magdalena	851.822	5	8

Departamento	Potencial de sufragantes	Número de representantes	
		Actual	Con la reforma
Meta	611.803	3	6
Nariño	1.032.588	5	7
Norte de Santander	1.047.940	5	7
Putumayo	195.694	2	4
Quindío	433.984	3	5
Risaralda	721.499	4	7
San Andrés	45.428	2	2
Santander	1.550.600	7	10
Sucre	625.669	3	6
Tolima	994.905	6	7
Valle	3.230.328	13	18
Vaupés	19.607	2	2
Vichada	42.787	2	2
TOTAL	32.264.436	161	237

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

11. Estos países tienen un Congreso unicameral.

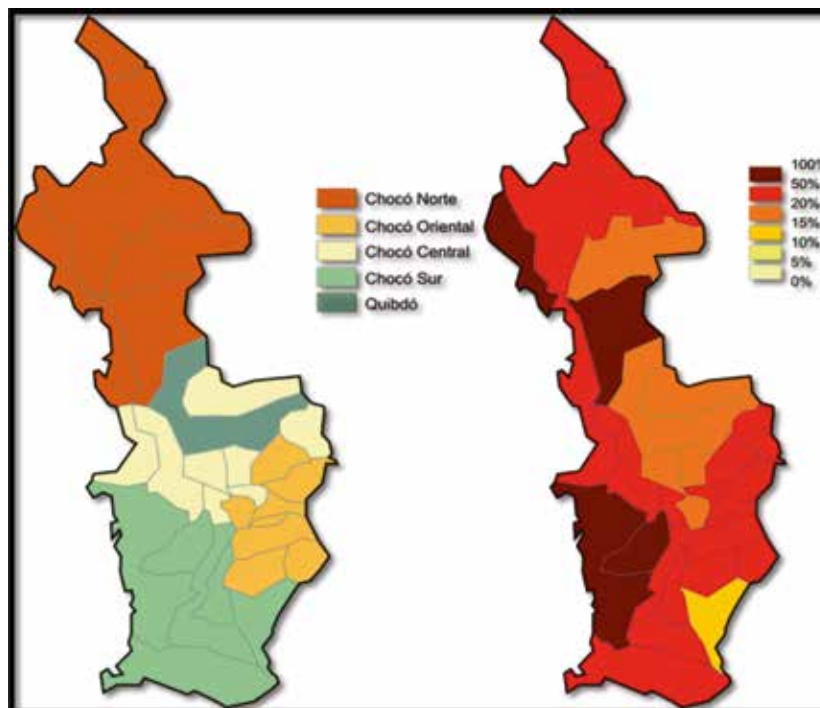


Como se puede evidenciar en la tabla anterior, la mayoría de los departamentos tendría un aumento en el número de representantes; incluso departamentos subrepresentados y con riesgo por factores de violencia, como Arauca, Caquetá y Chocó, obtendrían al menos el doble de representantes a los que tienen derecho actualmente<sup>12</sup>.

Ahora bien, lo fundamental de la propuesta es que con el aumento de representantes por departamentos se busca representar mejor la totalidad del territorio depar-

tamental. Por ejemplo, Chocó con la reforma propuesta tendría cinco representantes distribuidos en cinco posibles circunscripciones uninominales (ver Mapa 6). Cada una de estas circunscripciones poseería un número más o menos similar de electores<sup>13</sup>. En este sentido, la división de las circunscripciones propuesta cubre al menos uno de los municipios subrepresentados de Chocó (ver Mapa 6). Esto solo es un ejemplo para ilustrar cómo la autoridad electoral podría organizar las circunscripciones<sup>14</sup>.

## Mapas 6. Posible distribución de las circunscripciones uninominales en Chocó y proporción de votos válidos de los representantes a la Cámara por ese departamento



Diseño: ORP con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

12. Ciertos departamentos como los de la Amazonía y la Orinoquía no tienen cambios porque su población es realmente muy pequeña y se puede argumentar que, en valor absoluto, el número de representantes crece más en los departamentos más grandes. Sin embargo, en términos porcentuales, los pequeños departamentos son los que más aumentan su número de representantes. En nuestro ejemplo, Arauca, Casanare, Cauca, Meta, Putumayo y Sucre duplicarían sus representaciones, Caquetá, Chocó y La Guajira lograrían más que duplicarlas.

13. En nuestra propuesta solo tomamos en cuenta criterios numéricos, pero se puede discutir de la incorporación de temas geográficos, históricos, culturales, etcétera.

14. No podemos profundizar en el asunto porque la reforma del poder electoral también es un tema que está sobre la mesa en el marco de las negociaciones de paz. Notemos, sin embargo, que con un sistema tal como proponemos acá, la autoridad electoral tendría a su cargo el diseño y ajuste de las circunscripciones uninominales, lo que plantea el riesgo inherente al gerrymandering y la necesidad de una autoridad electoral imparcial.



## Reforma constitucional:

Artículo	Texto Vigente (Constitución de 1991)	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO # DE 2017
<b>Artículo 176</b>	<p>Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.</p> <p>Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.</p> <p>La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la Ley.</p>	<p>La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales <u>uninominales</u>, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.</p> <p><u>Dentro de cada departamento se conformarán circunscripciones electorales uninominales que responderán a las siguientes reglas: los departamentos con más del 3% del censo electoral tendrán un representante adicional cada 200.000 electores o fracción; los departamentos cuya población esté entre el 3% y el 1% del censo electoral tendrán un representante adicional cada 150.000 electores o fracción; los departamentos con menos del 1% del censo electoral tendrán un representante adicional por cada 100.000 electores. En el caso del Distrito Capital, se tendrá un representante adicional por cada 300.000 electores.</u></p> <p><u>En todos los casos, las circunscripciones respetarán los límites departamentales y serán definidas para cada elección por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Habrá un mínimo de dos representantes por cada departamento.</u></p> <p>La circunscripción territorial de la Cámara de Representantes será elegida en circunscripciones uninominales, entre candidatos presentados por los partidos y movimientos políticos de <u>cualquier nivel</u> y grupos significativos de ciudadanos, de acuerdo a lo establecido por la Ley.</p> <p><u>Para la elección de Cámara de Representantes, los partidos nacionales y territoriales podrán formar alianzas para impulsar candidatos específicos, en las diferentes circunscripciones electorales.</u></p> <p>Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cinco (5) representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la Ley.</p> <p>Las circunscripciones especiales e internacional para la elección de la Cámara de Representantes, se regirán por el sistema de cuociente electoral.</p> <p>Párrafo transitorio: el CNE deberá determinar con la asesoría de la Unidad de Víctimas, las 16 circunscripciones territoriales más afectadas por la violencia durante la duración del conflicto. Los electores inscritos en estas circunscripciones tendrán la posibilidad de elegir para las elecciones de 2018 y 2022 a un representante adicional, además del representante ordinario, que se elegirá entre candidatos presentados por movimientos significativos de ciudadanos u organizaciones sociales debidamente registradas ante el CNE.</p>



## 2.3. Senado de la República

Nuestra propuesta de reforma de la Cámara permite indudablemente una representación más fina de los territorios y, en eso, responde a las preocupaciones que se manifestaron en las negociaciones de paz. Sin embargo, toda medalla tiene su revés. En este caso, existe el riesgo de que la representación territorial derive en un excesivo localismo de la Cámara, que podría perder de vista el interés general. El hecho de recurrir a una elección personalizada en circunscripciones uninominales también implica un riesgo de desdibujar los partidos políticos a destiempo de las reformas realizadas en la materia desde 2003<sup>15</sup>, y si bien plantea un buen escenario para la rendición de cuenta del representante a sus electores, también puede crear feudos clientelistas. Para mitigar estos riesgos, es preciso no solo conservar el carácter nacional del Senado, sino profundizarlo.

Para el Senado proponemos un cambio en su conformación, que mitigue la naturaleza territorial de la elección en la práctica, contribuyendo al fortalecimiento de los partidos como movimientos de carácter nacional con plataformas ideológicas claras e identificables.

En este sentido, se propone conservar las cien curules dentro del sistema proporcional en circunscripción nacional, pero eliminando el voto preferente, en favor de listas cerradas y bloqueadas. De esta manera, no solo se reforzaría la responsabilidad de los partidos frente a cada uno de los candidatos y eventuales senadores que presenten a consideración de los colombianos, sino que además se crearía una lógica en la que las figuras principales de cada partido deberán competir a escala nacional, para alcanzar el apoyo de los colombianos, y en este sentido obtener más escaños para el movimiento político que representan.

Dicha representación nacional surgiría también de la competencia electoral nacida de las ideas y las agendas nacionales que defendería cada partido político, que en el caso del Senado necesitaría ser relacionada con grandes votaciones a nivel nacional.

Una reforma de este tipo permitiría balancear el peso de los intereses locales, cuyo lugar exclusivo de representación sería la Cámara.

### Reforma constitucional:

Artículo	Texto vigente (Constitución de 1991)	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO # DE 2017
<b>Artículo 171</b>	<p>Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.</p> <p>Habrán un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.</p> <p>Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.</p> <p>La circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral.</p> <p>Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líderes de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.</p>	<p>El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.</p> <p>La circunscripción nacional del Senado de la República será elegida de las <u>listas cerradas y bloqueadas</u>, presentadas por los partidos y movimientos políticos <u>de nivel nacional</u> y grupos significativos de ciudadanos, de acuerdo al sistema de cifra repartidora contemplada en el artículo 263A.</p> <p>(...)</p>

15. Aunque la pequeña magnitud de las circunscripciones haría más fácil la inserción de nuevos partidos locales o regionales, tal como se planteó en las negociaciones de paz.



## 2.4. La representación y el trabajo legislativo

Al partir de una mejor distinción de la naturaleza de la representación en el Senado y la Cámara de Representantes, se hace necesario también llamar la atención sobre la manera en que dicha diferencia podría materializarse en el proceso legislativo.

En este sentido, como se comentó al inicio del documento, al equiparar las capacidades de senadores y representantes, se genera actualmente una situación en la que las dos secciones del Congreso pierden en la práctica su especificidad, desdibujando la naturaleza de su representación. Por lo anterior, se propone generar una diferencia procedimental y de capacidades.

En primera instancia, dentro del proceso legislativo, se plantea que la representación nacional que se le confiere al Senado de la República debe conferir a los senadores la atribución especial de tener exclusividad de la iniciativa sobre los actos legislativos, que pretendan la reforma de la Constitución nacional. Y, por su parte, la representación territorial de los miembros de la Cámara debería darles a los representantes el poder exclusivo de iniciativa de cualquier reforma de tipo territorial, que se proponga sobre la organización político-administrativa del país. En este caso, la Corte Constitucional sería la encargada de delimitar el terreno de lo territorial, definiendo la competencia exclusiva tanto de senadores como de representantes.

Las anteriores atribuciones no resultan ajenas al estado actual de las disposiciones constitucionales. En la Carta Política vigente de 1991 ya se define, por ejemplo, que los acuerdos y tratados internacionales, por su naturaleza, deben iniciar su debate por el Senado, y los temas tributarios lo tienen que hacer por la Cámara de Representantes. En este sentido, la justificación, en el caso del

Senado, se basa en el supuesto de que la Constitución es, por definición, el pacto colectivo que organiza políticamente a la Nación en su conjunto, por lo que los representantes de la Nación deberían ser quienes tienen la capacidad de reformar dicho pacto fundamental de la sociedad. Por su parte, los representantes a la Cámara, como defensores de los intereses territoriales, deberían ser quienes planteen los cambios en esa materia.

En este caso, los representantes y los senadores únicamente perderían la capacidad de presentar reformas constitucionales o proyectos de tipo territorial, respectivamente, puesto que el resto del procedimiento legislativo continuaría siendo igual. Dentro de los ocho o cuatro debates, tanto la Cámara de Representantes como el Senado podrían realizar modificaciones e inclusiones al texto presentado por la otra sección del Congreso de la República.

Adicionalmente, se propone profundizar la naturaleza territorial de los representantes a la Cámara, dándoles a los denominados cupos indicativos una lógica más formal y transparente. En este caso, se propone que los representantes, que ahora serán elegidos en espacios claramente definidos con un electorado claro, deben tener la capacidad de canalizar recursos para sus circunscripciones electorales de manera formal y transparente.

La clave de esta propuesta está en que a nivel presupuestal, todos los años, se designen de manera clara recursos para cada circunscripción, definidos a partir de los proyectos que el representante de la misma le presente al Gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP). En este caso, los recursos estarían necesariamente vinculados a un proyecto específico, y bajo la vigilancia de los órganos de control y de los senadores, quienes podrían convocar audiencias



de control político en referencia al uso de los recursos. También deberían asociar a las autoridades locales (alcaldías y gobernaciones concernidas).

De igual manera, varios representantes podrían unirse para impulsar proyectos de nivel departamental y regional, llevando recursos de varios espacios al desarrollo de estas iniciativas. En cualquier caso, los representantes

estarían obligados a organizar anualmente eventos de veeduría ciudadana para exponer los resultados de su gestión, y publicar de manera virtual y física los resultados de los proyectos que impulsan y de cada uno de los procesos de control ciudadano.

Por su naturaleza, los senadores no deberían poder acceder a estas herramientas.

## Reforma constitucional:

Artículo	Texto vigente (Constitución de 1991)	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO # DE 2017
<b>Artículo 154</b>	<p>Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.</p> <p>No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.</p> <p>Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.</p> <p>Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.</p>	<p>Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.</p> <p>No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.</p> <p><u>Los proyectos de ley relativos a los tributos y a la organización territorial del Estado iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y son de iniciativa exclusiva de los miembros de esta Cámara.</u></p> <p><u>Los proyectos de ley que se refieran a relaciones internacionales y a reformas al texto constitucional (actos legislativos), iniciarán su trámite en el Senado y serán de iniciativa exclusiva de los miembros del Senado de la República.</u></p>
<b>Artículo 173</b>	<p>Artículo 173. Son atribuciones del Senado:</p> <p>1. Admitir o no las renunciaciones que hagan de sus empleos el Presidente de la República o el Vicepresidente.</p>	<p>Adiciona el inciso 8:</p> <p>8. <u>Los senadores, en un grupo de al menos cinco (5) solicitantes, podrán citar audiencias de control político frente a los proyectos adelantados por los representantes a la Cámara, con los recursos de inversión territorial directa asignados en el Presupuesto Nacional para cada departamento.</u></p>



Artículo	Texto vigente (Constitución de 1991)	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO # DE 2017
<b>Artículo 173</b>	<p>2. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado.</p> <p>3. Conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, no siendo caso de enfermedad, y decidir sobre las excusas del Vicepresidente para ejercer la Presidencia de la República.</p> <p>4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.</p> <p>5. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra nación.</p> <p>6. Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional.</p> <p>7. Elegir al Procurador General de la Nación.</p>	
<b>Artículo 187-A</b>		<p>Nuevo artículo:</p> <p><u>Cada departamento contará con una asignación presupuestal especial para inversión, establecida en el presupuesto nacional para cada año. Dicho monto será repartido de manera equitativa entre los Representantes a la Cámara, elegidos en las circunscripciones de dicho departamento. Los recursos asignados a cada representante, para ser ejecutados, deberán ser vinculados a un proyecto de inversión en su respectiva circunscripción. En todos los casos, los proyectos de inversión deberán ser presentados en alianza con autoridades del nivel departamental o municipal de la circunscripción respectiva, ante el Departamento Nacional de Planeación.</u></p> <p><u>Las autoridades locales serán las encargadas del desarrollo de los proyectos de inversión, una vez se cuente con el aval técnico del DNP. De la vigilancia y el control del proyecto de inversión, participarán tanto los entes de control territorial, como el DNP y el representante a la Cámara cabeza del proyecto.</u></p> <p><u>Los representantes a la Cámara de diferentes circunscripciones podrán establecer alianzas para proyectos de impacto regional o departamental, combinando los presupuestos asignados en cada caso. Dichos representantes quedarán como cabezas del respectivo proyecto, que en cualquier caso deberá señalar las entidades territoriales específicas que se encargarán de su desarrollo, después de surtir el procedimiento de aval técnico ante el DNP.</u></p>





Artículo	Texto vigente (Constitución de 1991)	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO # DE 2017
<b>Artículo 187-A</b>		<p><u>Cada representante a la Cámara deberá organizar anualmente un ejercicio de rendición de cuentas en la circunscripción donde fue elegido. En dicha rendición de cuentas, el representante deberá poner en conocimiento de los ciudadanos la destinación del presupuesto que le fue asignado y del nivel de ejecución de los proyectos que lidera. Lo anterior se deberá realizar en coordinación con las autoridades locales que participan de los respectivos proyectos y habrá de desarrollarse antes del inicio de la segunda parte de las sesiones ordinarias del Congreso de la República (16 de marzo).</u></p> <p><u>Como resultado de estos ejercicios, se generarán informes anuales por cada representante a la Cámara, que deberán ser entregados en la Secretaría General del Congreso de la República en un plazo máximo de 30 días después de haberse realizado la rendición de cuentas. La Secretaría General del Congreso se encargará de hacer públicos los informes, tanto en físico, como por medios electrónicos. Se creará un sitio web donde los ciudadanos podrán consultar los informes.</u></p> <p><b>Parágrafo:</b> <u>el procedimiento para la asignación de recursos y la distribución de los mismos entre los representantes, será reglamentado por medio de una ley de la República. El proyecto de ley deberá ser presentado por el Gobierno nacional al Congreso de la República en un plazo no mayor a dos (2) años, a partir de la expedición del presente Acto Legislativo.</u></p> <p><u>De no ser presentado el proyecto de ley por el Gobierno en el plazo establecido, los representantes a la Cámara podrán presentar iniciativas legislativas en la materia. En caso de que el Congreso de la República rechace la iniciativa gubernamental, el órgano legislativo contará con un año (1) adicional para tramitar una ley de autoría de los congresistas. Si al cabo de tres (3) años no se hubiere alcanzado una ley que regule los elementos establecidos en el inciso cuarto (4) de ese artículo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público contará con la prerrogativa para emitir un decreto regulando los procedimientos necesarios para la asignación presupuestal en materia de inversión territorial.</u></p>

## 2.5. Circunscripciones especiales de paz para el posconflicto

Como sabemos, el tercer punto de los acuerdos de La Habana (numeral 3.2.1.2.) tiene prevista la garantía de cinco curules a la Cámara y cinco al Senado para la fuerza que resultará de la desmovilización de las FARC para dos elecciones consecutivas. Este mecanismo no necesita una circunscripción especial en la medida en

que las curules se irán atribuyendo a los candidatos presentados por dicha fuerza política en las circunscripciones ordinarias, descontando las curules obtenidas por vía ordinaria.

En cambio, el acuerdo tiene previsto en su segundo punto (numeral 2.3.6.) la creación de 16 circunscripciones especiales de paz transitorias (para dos legislaturas), con el objetivo de representar zonas especialmente





# KASPaper

afectadas por el conflicto. En estas circunscripciones no podrían presentarse candidatos por partidos o movimientos políticos sino por grupos significativos de ciudadanos y organizaciones locales, que serían elegidos a la Cámara de Representantes.

Con la reforma que proponemos en este documento, la creación de las circunscripciones de paz transitorias sería facilitada puesto que podrían coincidir con las circunscripciones uninominales de la Cámara más afectadas por el conflicto. La autoridad electoral debería determinar cuáles son las 16 circunscripciones uninominales

que más han sufrido las consecuencias del conflicto, a través de variables diversas como el número de víctimas mortales que se ocasionaron en sus territorios, la cifra de desplazados originados en los mismos, etcétera. La Unidad de Víctimas podría suministrar los datos necesarios para esa tarea. De tal modo, en las elecciones de 2018 y 2022, los habitantes de estas 16 circunscripciones gozarían de dos votos en vez de uno a la Cámara: uno para los candidatos ordinarios de la circunscripción ordinaria y otro para los candidatos de las organizaciones sociales a la circunscripción especial de paz.



## Referencias bibliográficas

Guardiola Ibarra, Aroldo. (Enero de 2014). Semblanza histórica del unicameralismo y bicameralismo en Colombia. *Revista Prolegómenos. Derechos y valores*, 17, 97-108.

Lijphart, Arend. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.

Misión de Observación Electoral, MOE. (2015). *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2015*. Bogotá: MOE.

Nohlen, Dieter. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Novoa, Armando. (Febrero de 2014). *El punto dos de la agenda de La Habana y el cambio político*. Recuperado el 1 de junio de 2016 desde: [www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2014/02/Acuerdo-Punto-2-La-Habana-Luego-de-cinco-meses-de-negociaciones-y-de-dos-pr%C3%B3rogas-de-%C3%BAltimo-momento.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2014/02/Acuerdo-Punto-2-La-Habana-Luego-de-cinco-meses-de-negociaciones-y-de-dos-pr%C3%B3rogas-de-%C3%BAltimo-momento.pdf).

Registraduría Nacional del Estado Civil. (10 de marzo de 2014). *Resultados electorales*. Recuperado desde: [http://www3.registraduria.gov.co/congreso2014/preconteo/99CA/DCA9999999\\_L1.htm](http://www3.registraduria.gov.co/congreso2014/preconteo/99CA/DCA9999999_L1.htm).

Vargas Betancourt, Camilo. (Enero de 2015). El equilibrio de poderes y la definición de circunscripciones en Senado y Cámara. *Kas Papers*, 21.

### Participación sesión de debate y discusión Circunscripciones electorales

NOMBRE	ORGANIZACIÓN
YANN BASSET	UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
KAREN CERÓN	UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
FELIPE GUEVARA	UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
ANDRÉS PÉREZ	UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
DANIEL LÓPEZ	UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
NICOLÁS MONTOYA	UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
FABIO VILLA	ANALISTA POLÍTICO
RICARDO SÁNCHEZ	UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
CLARA RODRÍGUEZ	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, IEPRI
ALEJANDRA BARRIOS	MOE
FERNANDO GIRALDO	UNIVERSIDAD DEL NORTE
CAMILO MANCERA	MOE
JOHN SUDARSKY	ALIANZA VERDE



