

KIAS

Enero de 2017

ISSN 2322-9896

Papers No. 31

La presentación de listas en
coalición a corporaciones
públicas. Elementos para su
regulación en Colombia



Konrad
Adenauer
Stiftung



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

Vigilada Mineducación



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
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

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

Impreso en Colombia

Enero de 2017

Autores facilitadores

Alejandro Sánchez López de Mesa: Profesor en el programa de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, investigador de los sistemas de partidos en el nivel subnacional.

Laura Andrea Álvarez: Estudiante de la carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali y asistente de investigación en el Instituto de Estudios Interculturales de la misma universidad.

Alejandra Yarce: Estudiante de la carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali y miembro del grupo Polites.

Javier Esteban Restrepo: Estudiante de Ciencia Política y Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali.

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

El Acto Legislativo 02 de 2015 autorizó a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, a presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas. El cambio en las reglas de juego puede afectar el número de competidores en el sistema y las características de la competencia. El reto consiste en desarrollar una regulación que sea a la vez consistente con el objetivo de abrir el sistema a nuevas fuerzas políticas, contemplado en los Acuerdos de La Habana, y capaz de enfrentar la hiperfragmentación partidista, como se pretendió con las principales reformas políticas de la década pasada.

En el presente texto se ofrecen elementos para la discusión sobre la regulación de las coaliciones, así como una propuesta económica (en tanto pretende modificar lo menos posible la normatividad electoral existente) para avanzar en su regulación. En primer lugar, se exponen los vacíos en la legislación vigente. Posteriormente, se intenta una breve revisión de la teoría relevante, que explica los incentivos que existen para la creación de coaliciones, sus formas de operar, potenciales beneficios y costos. Utilizando los resultados de las elecciones de 2014 y 2015, en un tercer momento, se busca anticipar cuáles actores podrían tener incentivos para presentar listas en coalición a las corporaciones en los niveles nacional y local, así como distinguir su efecto potencial en distintas circunscripciones. Finalmente, se revisa la legislación específica en nueve países donde se autoriza a los partidos presentar listas en coalición para identificar aquellos asuntos que pueden ser objeto de regulación y exponemos qué derroteros debería proseguir el Legislador.

1. La legislación sobre las coaliciones en Colombia

La normatividad electoral vigente en materia de coaliciones es muy escasa y evidentemente no ha sido objeto de una especial atención del Legislador. Si bien se permite la presentación de candidatos en coalición en circunscripciones uninominales, las nuevas reglas de juego exigen subsanar vacíos e inconsistencias en las normas existentes.

La ambiciosa Reforma Política de 2003 introdujo el primer antecedente relevante. Su artículo 14¹ (que modifica el artículo 264 de la Constitución Política), si bien apenas referido a la composición del Consejo Nacional Electoral, nombra a las coaliciones como entidades con la competencia (compartida con partidos y movimientos políticos con personería jurídica) para postular candidatos al máximo tribunal electoral.

Posteriormente, el Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral autorizó la inscripción de candidaturas a cargos uninominales (gobernadores y alcaldes) en alianza con otros partidos o movimientos con personería jurídica. La norma se limitó a distinguir entre el partido postulante y los partidos o movimientos adherentes, a solicitar un escrito en el que los segundos manifiesten su apoyo al candidato inscrito y a prohibir a las partes coaligadas presentar candidatos en la misma circunscripción².

Aunque el reglamento, al hablar de “alianzas”, introduce una figura distinta a la contemplada en el Acto Legislativo 01 de 2003, lo cierto es que el diccionario electoral

1 Reforma Política de 2003, documento en línea recuperado de: http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Acto_Legislativo_01_de_2003.pdf [consulta realizada el 5 de julio de 2016].

2 Reglamento 01 de 2003, documento en línea disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/reglamento_cnelectoral_0001_2003.html [consulta realizada el 5 de julio de 2016].



Coaliciones



Organizaciones Políticas

CAPEL³ no las distingue de las coaliciones preelectorales, las cuales sí distingue de las uniones postelectorales, en las que existe un acuerdo entre partidos para la conformación de un gobierno en sistemas parlamentarios. El reglamento, además, avanzó una regulación bastante austera de las formalidades que deben surtirse, los procedimientos que deben cumplirse, para el registro de las "alianzas". Además, se incluyó entre los posibles signatarios a los partidos y movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, a los que competen obligaciones y atribuciones distintas de cara al ejercicio de su competencia nominadora.

Con el Acto Legislativo 01 de 2009⁴, el Legislador volvió a reconocer la existencia de la figura sin desarrollar regulación específica. En su artículo 1, que modifica el 107 de la Carta Política se señala que partidos y movimientos podrían escoger sus candidatos, propios o por coalición, a través de consultas populares.

3 Diccionario Electoral CAPEL, documento en línea disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=2547> [consulta realizada el 18 de junio de 2016]

4 Acto legislativo 01 de 2009, documento en línea disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36844> [consulta realizada el 18 de junio de 2016].

Un primer esfuerzo de reglamentación comprensiva de las coaliciones se realizó dos años más tarde, con la expedición de la Ley 1475 de 2011⁵ que estableció reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, y de los procesos electorales. La norma, de naturaleza estatutaria⁶, establece la posibilidad de realizar consultas interpartidistas (artículo 5). Se precisa que serán convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales, previo acuerdo suscrito por sus directivos nacionales o departamentales. A los participantes de dichas consultas, según el artículo 7, se les exige acoger el resultado.

La norma contempla la reglamentación más comprensiva existente en materia de coaliciones. El artículo 29 autoriza a partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos a inscribir candidatos para cargos uninominales. Además señala que, en el caso de las campañas presidenciales, serán parte de la coalición aquellos partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al respectivo candidato.

Se define, igualmente, un procedimiento básico de inscripción para las coaliciones que apenas exige a las organizaciones coaligadas presentar un formulario de inscripción que indique quiénes la integran y su filiación política, así como un informe que contenga aspectos generales sobre el funcionamiento de la coalición y las responsabilidades de las partes. La norma indica que, antes de la inscripción del candidato, "la coalición" debe "haber determinado" el mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que este va a presentar, el procedimiento mediante

5 Ley 1475 de 2011, documento en línea disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html [consulta realizada el 18 de junio de 2016].

6 Revisada por la Corte Constitucional en sentencia C-490 de 2011.



el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos miembros la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. La responsabilidad de precisar la forma como han de proceder en cada uno de estos asuntos se deja al arbitrio de las organizaciones políticas.

Pese al evidente avance en materia de regulación de las coaliciones, no se precisa la manera como el partido debe surtir las distintas formalidades, ni el tema de la personería jurídica de la coalición, ni se intenta desarrollar un régimen de responsabilidades especiales para esta nueva figura. Tampoco se garantiza la publicidad de los acuerdos de coalición, requisito indispensable para que los electores puedan informarse mejor acerca del sentido de su voto. Finalmente, se deja a la regulación por venir la reglamentación de asuntos claves como la definición de la forma en que han de integrarse las listas y la financiación de las coaliciones.

La norma no establece provisión alguna que obligue a las partes coaligadas a definir compromisos de actuación conjunta tras las elecciones, lo que supone un reto enorme a la luz del cambio en las reglas de juego que introduce el Acto Legislativo 02 de 2015.

2. Las coaliciones en los estatutos de los partidos políticos

Algunos partidos políticos han desarrollado reglas de juego en sus estatutos para afrontar la posibilidad de establecer coaliciones. La mayoría de aquellos que incluyen disposiciones expresas reproducen lo dispuesto en los artículos 29, 5 y 7 de la Ley 1475 de 2011. Los reglamentos internos reproducen los vacíos de la normatividad vigente, pero existen innovaciones que bien vale la pena resaltar.

Los Partidos de Unidad Nacional, Cambio Radical, Mira y Alianza Social Independiente no consignan en sus estatutos obligaciones relativas a la conformación de coaliciones. En varios de los estatutos se utilizan como términos intercambiables los conceptos de alianza y coalición, con lo que reproducen la fórmula utilizada en la normatividad revisada. Varios de los reglamentos incluyen disposiciones en materia programática, avanzan exigencias relativas a la publicidad e intentan proponer salvaguardas destinadas a garantizar la idoneidad ética de los candidatos.

Varios de los partidos intentan precisar las **instancias encargadas de tomar la decisión** de coaligarse y algunos llegan a precisar el procedimiento a seguir en circunscripciones uninominales. El Conservador precisa, en el artículo 129 de sus estatutos, que definir su conformación es competencia de la Convención Nacional del Partido, los directorios departamentales o distritales. En el Centro Democrático se precisa que será la Dirección Municipal quien propondrá la coalición para ser avalada por la Dirección Departamental y que para alcaldías de ciudades capitales y gobernaciones, será la Dirección territorial respectiva la que propondrá la coalición, que deberá ser avalada por la Dirección Nacional.

En el caso del Polo democrático Alternativo, se precisa que será la Coordinadora Territorial respectiva quien deberá aprobar la coalición o adhesión electoral por mayoría de al menos tres quintas partes (60%) de los asistentes a una reunión citada para el efecto, con al menos ocho días hábiles de anticipación. La citación deberá ser informada a la Secretaría General del Partido.

El estatuto del Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) aclara que estas deberán contar con la aprobación del Comité Ejecutivo Nacional y las instancias territoriales competentes. Este movimiento es el único que



incluye como obligación de la autoridad competente la verificación del establecimiento de un **mecanismo de financiación**, sobre cuyo funcionamiento no se hacen precisiones adicionales.

En ningún caso se regula expresamente quién tendrá la competencia para registrar los recursos en los aplicativos de cuentas claras o cómo se han de regular los aportes de los distintos miembros de la coalición a la campaña.

Los **requisitos programáticos** son igualmente escasos. Mientras la Alianza Social Independiente apenas exige la suscripción de un documento escrito, el Partido Liberal tan solo exige la suscripción de un “compromiso ético”, igualmente impreciso. El Polo Democrático apuesta por que los consensos adoptados en los principales órganos decisorios de la colectividad sirvan de “marco” para la cooperación. El MAIS propone una normatividad más ambiciosa, que aspira a que la coalición se funde en acuerdos programáticos consignados en actas de compromiso, sobre cuya utilidad no podemos hacer ninguna afirmación.

Los reglamentos difícilmente llegan a contemplar requisitos formales en materia de cooperación de las partes coaligadas, que puede llegar a trascender la justa electoral específica. Sin embargo, el Partido Conservador exige que los potenciales socios “apoyen las listas del partido”. Cambio Radical, cuyos estatutos no contemplan el establecimiento de coaliciones, incluye sin embargo la posibilidad de integrar bancadas mixtas en aquellas circunscripciones donde tenga una posición minoritaria. El MAIS, pese a desarrollar más extensamente que los demás la reglamentación de la discrecionalidad, la naturaleza, la disciplina y las prohibiciones en materia de coaliciones, no precisa obligaciones distintas en materia de cooperación.

3. Las coaliciones preelectorales: lo que sabemos

Los autores que estudian las coaliciones preelectorales señalan que se trata de una estrategia coordinada de los partidos políticos u organizaciones políticas para transferirse votos y mejorar sus posibilidades en el mercado electoral (Downs, 1998, p. 19). Los partidos coaligados pueden competir bajo un mismo emblema o membrete, apoyar candidatos comunes o retirar alguno estratégicamente en favor de la coalición. Los partidos ya no compiten independientemente y su estrategia de cooperación se hace pública (Golder, 2006, p. 195).

En algunos países, la autorización a coaligarse se extiende a organizaciones políticas distintas a los partidos, como los *comités cívicos electorales* en Guatemala, las *agrupaciones independientes* en Perú, las *candidaturas no partidarias* en el Salvador y, en Colombia, en las circunscripciones uninominales, a los *grupos significativos de ciudadanos*.

3.1. ¿Por qué se crean las coaliciones electorales?

Las coaliciones son esencialmente una estrategia preelectoral orientada a la superación de umbrales y la consecución de curules. En los sistemas electorales más desproporcionales, los actores tienen mayores incentivos para formar coaliciones, una vez que el número de votos que se pierden –que no logran traducirse en la obtención de una curul– es mayor (Golder, 2005, p. 645). La proporcionalidad tiene que ver con la capacidad del sistema de traducir más o menos proporcionalmente los votos recibidos por los distintos partidos en escaños o curules. En sistemas mayoritarios (o circunscripciones uninominales) donde el ganador se lleva todo, existe una alta desproporcionalidad, por lo que suelen ser escenarios propicios a este tipo de estrategias.



La alta proporcionalidad del sistema electoral colombiano se evidencia en el amplio número efectivo de partidos y en el fácil acceso a las corporaciones públicas que históricamente tuvieron las pequeñas fuerzas, que competían bajo el membrete de los partidos tradicionales. Las reformas de 2003 y 2009 apuntaron a reducir el número de competidores y fortalecer partidos con proyección nacional, a través de introducir la obligación de presentar listas únicas, crear y posteriormente elevar el umbral electoral y prohibir la doble militancia. El sistema sigue siendo bastante proporcional en la medida en que permite la coexistencia de al menos nueve partidos políticos con capacidad de elegir senadores y un número mayor de fuerzas en capacidad de elegir representantes a la Cámara.

El número de partidos importa a la hora de estimar la eventual formación de coaliciones. En últimas, a mayor número de partidos, mayores incentivos para coaligarse, en tanto aumentan las posibilidades de que las fuerzas políticas resulten incapaces de obtener escaños al no alcanzar el número mínimo de votos con el que se obtiene una curul. Aunque no puede determinarse cuantos partidos debe haber para que la estrategia sea exitosa, sabemos que solo cuando hay varios partidos que se resisten a fusionarse a pesar de las reglas electorales, habrá coaliciones (Golder, 2005, p. 644). La evidencia sugiere, además, que las coaliciones preelectorales tienden a darse en sistemas electorales fragmentados y son más comunes cuando al menos uno de los partidos de la coalición es electoralmente inviable. Los casos más frecuentes son los de partidos muy pequeños coaligados entre sí o con partidos grandes.

Las coaliciones preelectorales no suelen generar compromisos entre las partes coaligadas tras las elecciones, distintos a la formación de gobiernos en sistemas parlamentarios. De ahí que resulte importante entenderlas como estrategias para llegar al poder antes que como

expresión de una afinidad y un proyecto político entre los partidos involucrados (Reniu, 2001, p. 31).

3.2. Posibles beneficios de la existencia de coaliciones

Las coaliciones electorales permiten a los partidos y movimientos menos oponentes superar barreras de representación, incluso en los sistemas más proporcionales. La literatura sobre coaliciones en Europa del Este sugiere que el incentivo será mayor en el caso de los partidos pequeños que de no presentarse por coalición no serían electoralmente viables (Ibenskas, 2015, p. 3). El éxito de las coaliciones tiende a ser mayor cuando están compuestas por varios partidos, pero también cuando hay una diferencia significativa entre el tamaño de los socios. Así, por ejemplo, las investigaciones de Ibenskas (Ibenskas, 2015, p. 8) en países de Europa del Este sugieren que estas suelen ser más exitosas cuando se han conformado por un partido grande y al menos un socio de menor tamaño.

Otro beneficio que presentan las coaliciones preelectorales es que reducen la complejidad del sistema de partidos para el votante, especialmente en sistemas donde hay muchos partidos. Unas elecciones con dos o tres grandes coaliciones ofrecerá al votante un panorama más claro de lo que está en juego que aquellas donde aumente el número de partidos en competencia (Lefebvre y Robin, 2009, p. 8). Además, en los sistemas parlamentarios, las coaliciones preelectorales pueden ayudar a identificar las posibles alternativas de conformación de gobierno, simplificando la decisión para los electores (Golder, 2006, p. 194).

3.3. Posibles costos de la existencia de coaliciones

Los partidos y movimientos políticos se organizan en coaliciones ante los incentivos que ofrecen el sistema electoral



Según las cifras compiladas por la MOE, en las elecciones de gobernador durante 2015, la mitad de los 14 candidatos ganadores que han sido cuestionados por tener procesos abiertos ante la justicia por vínculos con grupos armados ilegales y narcotráfico fueron elegidos mediante coalición. Entre las coaliciones cuestionadas, los partidos que más participaron fueron: de la U, Cambio Radical y Liberal, siendo de parte de 5, 4, y 3 coaliciones, respectivamente.

Número de gobernaciones cuestionadas y estrategia electoral utilizada/partido político al que pertenecen

Partido del gobernador cuestionado	Gobernaciones ganadas
Coalición	7
Partido Liberal	3
Cambio Radical	2
AICO	1
Partido de la U	1
TOTAL	14

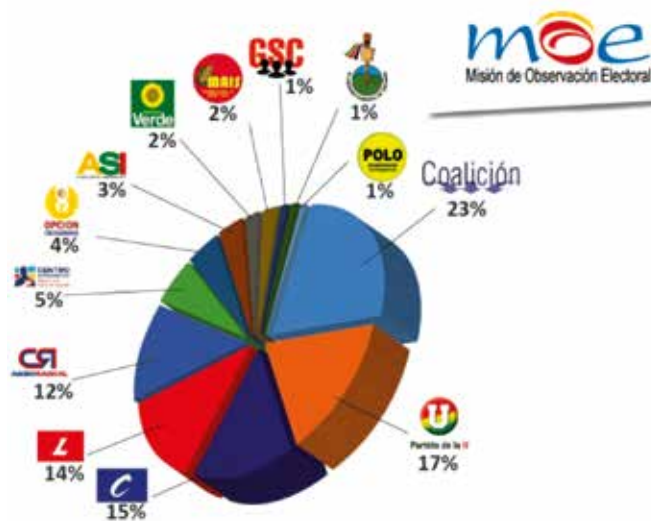
Fuente: MOE, 2016.

4.2. Las coaliciones en las elecciones de alcaldes de 2015

En 2015 hubo 581 candidatos a alcaldía inscritos por coalición, representando el 13 por ciento de las candidaturas inscritas. Todos los partidos políticos participaron en coaliciones. Estas estuvieron compuestas por entre 2 y 6 partidos, siendo las más comunes aquellas con 2 y 3. El que más se coaligó fue el Partido de la U, seguido por Cambio Radical y el Partido Liberal, lo que supondría que son los partidos grandes quienes han recurrido con mayor éxito a esta estrategia en ese tipo de elecciones. Estos partidos, además, tuvieron más éxito en las coaliciones que crearon de cara a las justas.

En esas elecciones las coaliciones ganaron 256 alcaldías, representando el 23 por ciento de los cargos en disputa y convirtiéndose en la fórmula que más éxito tuvo en las elecciones.

Distribución partidista alcaldías, 2015



Fuente: MOE, 2016.

En las principales capitales del país, en las elecciones para la alcaldía de 2011, fueron elegidos 2 candidatos por coalición, mientras que en 2015 lo fueron 11 candidatos. Esto representa una variación positiva del 450 por ciento, que indica la aparente preeminencia de esta estrategia. También aumentaron las candidaturas propuestas por GSC, que pasaron de 3 en 2011 a 8 en 2015, con una variación del 167 por ciento.

Creemos importante revisar el comportamiento de las coaliciones en municipios con presencia guerrillera, de cara a la posibilidad de pensar las implicaciones de la reforma en el posacuerdo entre el Estado y las FARC-EP. En 2015, en estos municipios se inscribieron para alcaldía 95 candidatos mediante coaliciones, representando el 36,3 por ciento de las candidaturas presentadas. De estos, 33 fueron elegidos. Su tasa de éxito solo fue superada por el Partido Liberal, que ganó 46 alcaldías. En 2011, en estos municipios, apenas dos alcaldías habían sido conquistadas por candidatos en coalición, lo que de nuevo demuestra el éxito de la estrategia.

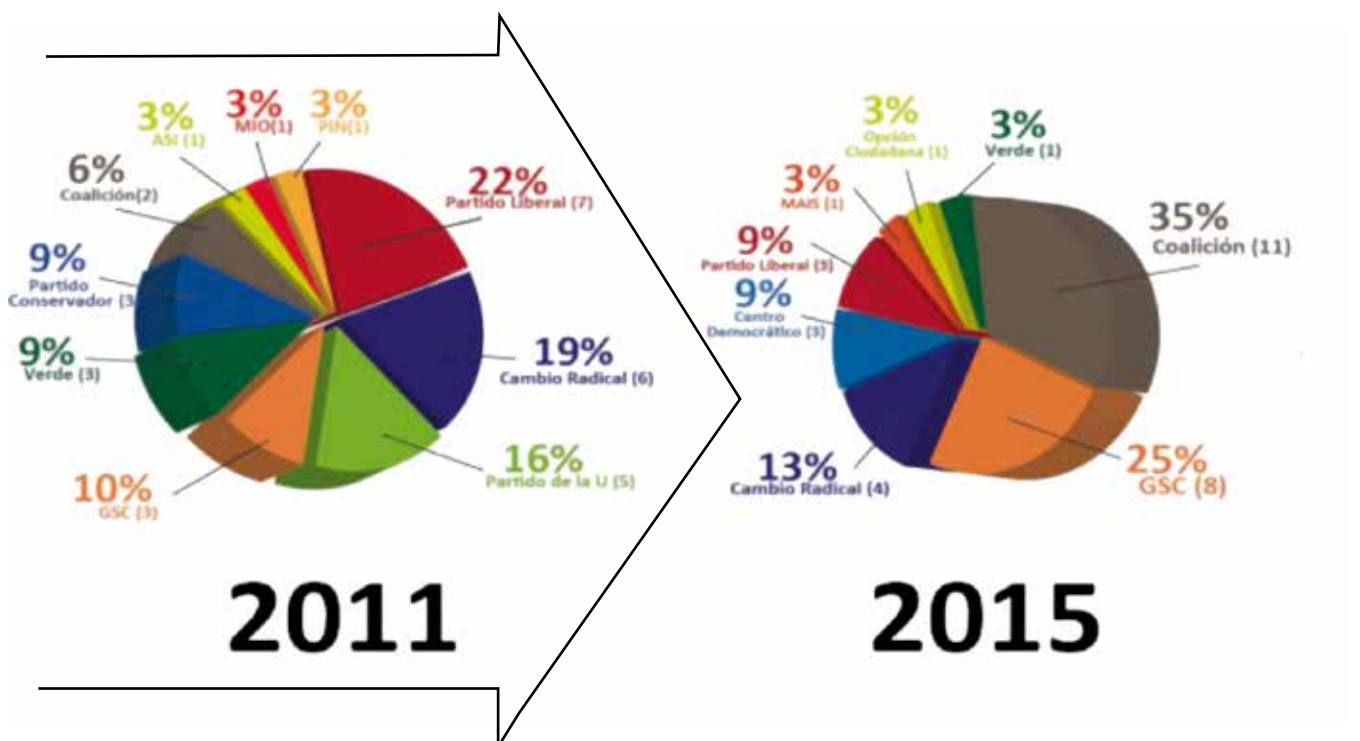


Variación partidista municipios con presencia guerrillera, 2015

#	Partido	Alcaldías ganadas
1	Partido Liberal	46
2	Partido de la U	25
3	Cambio Radical	23
4	Partido Conservador	22
5	ASI	15
6	MAIS	11
7	Alianza Verde	9
8	Opción Ciudadana	7
9	Centro Democrático	6
10	Polo Democrático	3
11	AICO	2
12	MIRA	0
13	Grupos significativos de ciudadanos	1
14	Voto en Blanco	1
15	Coaliciones	33
	Total	204

Fuente: MOE, 2016.

Variación partidista alcaldías ciudades capitales, 2015



Fuente: MOE, 2016.



5. ¿A quiénes se dirige la reforma?, ¿qué actores podrían tener incentivos para presentar listas en coalición a corporaciones públicas?

En Colombia, la coexistencia de multipartidismo, fragmentación y umbrales para las corporaciones públicas del nivel nacional constituirían potenciales incentivos para la conformación de coaliciones en elecciones a corporaciones públicas. Así, el umbral del 3 por ciento para el Senado y del 50 por ciento del cociente en la respectiva circunscripción, en el caso de la Cámara de Representantes, supusieron en la práctica que partidos en la circunscripción nacional y territorial se quedarán sin la posibilidad de competir por una curul. Este es un primer grupo de actores que podría verse incentivado a privilegiar la organización de coaliciones preelectorales.

Ahora bien, al restringir la posibilidad de presentar listas en coalición a aquellos partidos y movimientos políticos que sumados hayan obtenido menos del 15 por ciento de los votos en la respectiva circunscripción, en efecto se restringe la creación de coaliciones para las circunscripciones de cierto tamaño. El tamaño, medido por el número de curules que otorga la respectiva circunscripción, afecta la cantidad de votos requeridos para acceder a una curul y, con ello, las posibilidades reales de aquellos autorizados por la norma a coaligarse. Es decir, el tamaño de la circunscripción afecta la utilidad real de una coalición.

En circunscripciones pequeñas se requiere un número de votos que usualmente excede el 15 por ciento, lo que dificulta que los partidos pequeños (con votaciones inferiores a ese límite que establece el Acto Legislativo 02 de 2015) encuentren incentivos a aliarse entre sí, una vez que aún tras coaligarse no tendrían opciones reales de acceder a una curul. La presentación de listas en

La coexistencia de multipartidismo, fragmentación y umbrales para las corporaciones públicas de nivel nacional constituirían potenciales incentivos para la conformación de coaliciones en elecciones a corporaciones públicas.

coalición solo es una estrategia viable para elegirse a la Cámara de Representantes en ciertos departamentos, en los que para acceder a una curul se requiere obtener un porcentaje menor al 15 por ciento de los votos válidos, de suerte que los pequeños pueden ver en la coalición una estrategia útil para llegar al Congreso.

El umbral implícito es una medida del efecto del tamaño de la circunscripción sobre la posibilidad de obtener una curul. Este representa el esfuerzo mínimo que el sistema electoral impone tácitamente a cada lista para obtener al menos una curul (Lijphart, 1994) y aumenta a medida que se reduce el tamaño de la circunscripción. Usando el método propuesto por el Lijphart⁷ es posible calcular que en circunscripciones pequeñas (que otorgan entre 2 y 3 curules) se requerirían entre el 25 y el 18 por ciento de los votos para acceder a una curul, lo que en la práctica desincentiva los esfuerzos de fuerzas cuyas votaciones suman menos de lo requerido.

Usando la información de los resultados electorales de 2014 podemos ver que, en la práctica, en las 14 circunscripciones pequeñas (que otorgan entre 2 y 3 curules en la Cámara de Representantes), los partidos y movimien-

⁷ La fórmula empleada por Lijphart para calcular el umbral implícito es $U_i = 75\% / (n + 1)$, donde: U_i = umbral implícito; n = número de curules a proveer. Así, si el umbral implícito es, por ejemplo, del 3 por ciento, la probabilidad de obtener un escaño para las listas que obtengan menos de dicho porcentaje de la votación se aproxima a cero.



tos políticos tuvieron que obtener más del 15 por ciento de los votos para acceder a una curul: el 23,04 por ciento de los votos en promedio en circunscripciones que otorgan 2 curules⁸ y el 20,2 por ciento en circunscripciones que otorgan 3 curules⁹. De hecho, en Amazonas, Caquetá, Chocó, Guainía, Guaviare y Vaupés, partidos con más del 15 por ciento de los votos no alcanzaron a obtener una curul.

En las 15 circunscripciones medianas¹⁰, que otorgan entre 4 y 7 curules, el umbral implícito oscilaría entre el 15 y el 9,3 por ciento de los votos válidos, lo que permite asumir que podría existir un incentivo para partidos y movimientos a los que la norma autoriza a presentar listas en coalición. Al revisar los resultados de las elecciones de 2014 para la Cámara de Representantes, es posible constatar que en todas hay partidos que obtienen su curul con menos del 15 por ciento de los votos válidos. Incluso hay circunscripciones como Boyacá –donde se otorgan 6 curules– donde 4 partidos triunfan con menos del 15 por ciento de los votos. Y en 4 circunscripciones (Boyacá, Bolívar, Santander y Tolima), llegan a la Cámara partidos que obtienen menos del 10 por ciento de los votos válidos.

En las tres circunscripciones grandes¹¹, el umbral implícito oscila entre el 3,9 y el 5,3 por ciento de los votos, lo que supone mayores incentivos para el establecimiento de coaliciones. En las pasadas elecciones, los partidos con menos votos lograron obtener una curul en estas circunscripciones con solo entre el 3,51 y el 4,21 por ciento de los votos. En estas circunscripciones suele haber 10 o más jugadores y, en promedio, 4 obtienen su curul con menos del 10 por ciento de los sufragios, lo

8 Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, Meta, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada.

9 Meta, Sucre y Quindío.

10 Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander y Tolima.

11 Antioquia, Bogotá y Valle del Cauca.

El umbral implícito es una medida del efecto del tamaño de la circunscripción sobre la posibilidad de obtener una curul.

que supone que existen incentivos para la coordinación de esfuerzos y el establecimiento de coaliciones.

Usando la información pública sobre los resultados de las elecciones de 2014 podemos ver que en el caso del Senado de la República apenas el MIRA dejó de obtener una curul en 2014, al sumar tan solo el 2,28 por ciento de los votos válidos. Mientras tanto, únicamente el Partido de Unidad Nacional logró obtener más del 15 por ciento de los sufragios. Estos serían los casos límite de jugadores que bien podrían ver en las coaliciones un recurso para superar el umbral (MIRA), o quedaron excluidos de dicha estrategia al superar la votación permitida por el Acto Legislativo 02 de 2015. Por otra parte, 4 partidos (Cambio Radical, Alianza Verde, Polo Democrático y Opción Ciudadana) estarían en capacidad de presentar listas en coalición al Senado, pues sus guarismos combinados sumarían menos del 15 por ciento exigido por la ley.

Pese a ello, es importante recordar que los partidos son entidades fragmentadas y que las candidaturas individuales al interior de una lista están frecuentemente respaldadas por organizaciones autónomas, con fuerte arraigo local, responsables por sus votos. Así, en la práctica, las listas de candidatos al Senado por cada partido están integradas por candidatos cuyas votaciones no son del partido, sino el producto de su propio trabajo político. La construcción de coaliciones supondría escoger de entre las organizaciones que compiten bajo el mismo membrete, cuáles quedarían o serían excluidas de la lista conjunta, lo que a la postre supone el riesgo de



perder sus votos. Esto dificulta el cálculo estratégico con miras al establecimiento de coaliciones e invita a pensar que será más fácil allí donde los votos se hallen más concentrados en algunos candidatos, o donde el partido tenga la capacidad de imponer su voluntad sobre la de los políticos profesionales que integran sus listas. Si tomamos en consideración los resultados de 2014, podemos constatar que los partidos que se presentaron con listas cerradas (Centro Democrático y MIRA) no estarían en capacidad de presentar listas en coalición, mientras que Alianza Verde y Polo Democrático tendrían una votación que al agregarse les permitiría coaligarse, al tiempo que existe una notable diferencia en la votación que reciben algunos de sus candidatos y los demás de la lista.

Ahora bien, en los concejos municipales, las asambleas departamentales y las juntas administradoras locales es donde la norma que autoriza a ciertos partidos y movimientos políticos a presentar listas en coalición puede llegar a cobrar especial relevancia dado el número de competidores y el tamaño promedio de las circunscripciones. Así, al revisar las votaciones para Concejo en los 42 municipios del departamento del Valle pudimos constatar que su tamaño, el número de fuerzas contendientes y sus votaciones, configuran un escenario estratégico muy diferente al de las corporaciones del nivel nacional. Así, el umbral implícito permite prever que los votos necesarios para hacerse con un escaño son muy inferiores al 15 por ciento, lo que supone que podría haber más partidos y movimientos interesados en coaligarse. En el siguiente cuadro se presenta el umbral implícito de las distintas circunscripciones.

Umrales implícitos según tamaño de las circunscripciones

Tamaño	9	11	13	15	17	19	21
Umbral implícito	7,5%	6,25%	5,3%	4,6%	4,1%	3,7%	3,4%

Al revisar los resultados de las elecciones locales de 2015 encontramos que solo en 2 municipios no hubo movimientos y partidos con votaciones inferiores al 15 por ciento que obtuvieron curules¹². En los 40 restantes, entre 2 y 6 partidos pudieron acceder a la corporación con menos votos de los que la norma exige para poder participar en una coalición.

En el municipio de Yumbo, por ejemplo, todos los partidos que obtuvieron una curul lo hicieron con menos del 15 por ciento de los votos válidos. Aparte, en 22 municipios, en los que el Concejo está integrado por lo menos por 6 partidos o movimientos políticos, apenas uno o dos obtuvieron votaciones por encima del 15 por ciento. Esto quiere decir que el grueso de las fuerzas políticas del departamento estaría habilitado para utilizar las listas en coalición para buscar mejorar su posición en la corporación local.

De hecho, buena parte de las fuerzas políticas con curul están en capacidad de diseñar estrategias que incluyan la conformación de coaliciones con otros partidos. A partir de la información que compilamos en la Registraduría Nacional del Estado Civil, podemos afirmar que en los municipios grandes (circunscripciones de más de 11 curules), entre 4 y 7 de los partidos y movimientos que lograron ingresar a la corporación obtuvieron menos del 10 por ciento de los votos válidos y como mínimo un partido o dos lograron llegar con votaciones inferiores al 5 por ciento.

Si bien el grueso de los actores podría optar por esta estrategia, debemos considerar también los costos que supone, en virtud de los problemas de acción colectiva

¹² Es interesante apreciar cómo en municipios como El Dovio, Argelia, Ansermanuevo, El Águila, El Cairo, Ulloa y Versalles, las particularidades de los sistemas locales de partidos afectan sensiblemente los resultados. Así, sorprende que en municipios como Argelia y El Dovio, en los que se competía por 9 curules, el umbral real (el menor número de votos con el que se la obtuvo una curul) se ubicara por encima del 23 por ciento. En El Águila y El Cairo, todos los partidos contendientes alcanzaron una curul, mientras que en Ansermanuevo, Ulloa y Versalles, ningún partido obtuvo menos del 5 por ciento de la votación.



de los partidos políticos tanto en la arena nacional como regional y local. Distintas investigaciones insisten en que los operadores políticos locales han ganado autonomía y no deben a los partidos, sino a su propio trabajo político, tanto sus votos, como su curul. Los partidos, aún en el nivel departamental y local, estarían integrados por organizaciones políticas con intereses particulares y no necesariamente coincidentes, a las que les cuesta cooperar de cara a la conformación de listas o la actuación en bancadas. Estas dificultades se acentuarían frente a la conformación de listas en coalición, una vez que esto supone decidir qué líderes, qué operadores políticos locales, deben ocupar las distintas posiciones de la lista y cuáles deben ser excluidos. El conflicto potencial supone riesgos reales para organizaciones siempre amenazadas por fuerzas centrífugas que amenazan su disolución.

6. ¿Qué asuntos regular en las coaliciones preelectorales? Revisión de legislación comparada

Las variables que estructuran el cuadro que se presenta en esta sección buscan tanto resaltar las diferencias y

similitudes de la legislación comparada, como identificar los asuntos fundamentales que a nuestro juicio deberá considerar el Legislador al regular la conformación de coaliciones preelectorales, autorizada por el Acto Legislativo 02 de 2015.

¿A quién se autoriza a presentar listas en coalición a corporaciones públicas? Un primer grupo indaga por la circunscripción en la que se autoriza el establecimiento de coaliciones preelectorales, así como por el tipo de organizaciones a las que se habilita para utilizar esta estrategia.

¿Cómo se regula el reconocimiento público de la estrategia? Consideramos pertinente precisar si las normas contemplan la obligación de registro de las coaliciones, las formalidades que se exige surtir a las partes interesadas en coaligarse y la autoridad rectora que debe certificar el cumplimiento de este requisito.

¿Exige que las partes coaligadas cooperen tras las elecciones? A la luz de la preocupación que existe acerca de la eventual aplicación de la Ley de Bancadas en el nuevo escenario, creemos importante revisar si la legislación

El Acto Legislativo 02 de 2015 estableció, de manera genérica, la autorización a los partidos para presentar listas en coalición para las corporaciones públicas. Esta autorización necesita ser desarrollada por una ley que no solo debe atender los problemas de responsabilidad política de las organizaciones políticas coaligadas, sino también la cooperación poselectoral entre ellas.



establece obligaciones de cooperación tras las elecciones a las partes coaligadas y exponer de qué tipo.

¿Cómo se regulan la publicidad y el uso de espacios en medios de comunicación? Dada la importancia que en la literatura se asigna a la publicidad de la estrategia, como instrumento para garantizar que los ciudadanos tomen decisiones informadas respecto a su voto, quisimos caracterizar las obligaciones que la legislación establece para el uso de espacio en medios de comunicación. Así mismo, recuperar aquellas disposiciones reglamentarias previstas en la legislación sobre el uso de logotipos y publicidad por parte de las partes coaligadas.

¿Cómo deben presentarse las listas en coalición? Nos preguntamos si la legislación contempla disposiciones expresas sobre la forma en que se deberán conformar las listas, lo que supone tres consideraciones distintas: si obliga a que la coalición presente listas únicas, si precisa que las listas sean cerradas o abiertas y si establece porcentajes fijos de miembros de cada partido en las listas o apuesta por regular la forma en que han de ordenarse los candidatos de uno u otro partido.

¿Qué umbral aplica a las listas en coalición? Dado que la utilidad fundamental de las coaliciones preelectorales es la de permitir a fuerzas superar las barreras electorales existentes para acceder a los cuerpos colegiados, nos interesó precisar cómo funciona la barrera legal en

el caso de las coaliciones. Quisimos identificar si se establecía un umbral diferencial para este tipo de listas.

Al seleccionar los casos, prestamos especial atención a dos grupos de países en los que la norma se orientara explícitamente a promover la consolidación de un sistema de partidos competitivo en democracias jóvenes o que hubieran experimentado procesos de paz para culminar conflictos internos prolongados. Así, nos interesó especialmente incluir el caso salvadoreño, a la luz de la relación directa entre las reformas electorales y el proceso de paz que culminó en la década de los noventa. También nos interesó incluir la legislación de países de Europa del Este que experimentaron procesos de democratización a partir de la década de los noventa, entendiendo que las reformas electorales apostaron por promover la creación de sistemas de partidos competitivos, en sistemas políticos que se vieron amenazados por la fragmentación política.

Igualmente, quisimos tomar como referencia países en los que la práctica de coaliciones estuviese institucionalizada y, en consecuencia, existiera un desarrollo legislativo considerable. De ahí que contempláramos incluir como casos relevantes los de México e Italia. En ambos países buscamos desentrañar las características más relevantes de sus normas electorales, buscando minimizar el impacto de las evidentes diferencias que el régimen federal del primero y la forma parlamentaria de gobierno del segundo imponen al juicio sobre la calidad de la legislación.



	México	El Salvador	Italia
Circunscripción relevante: ¿se autoriza el establecimiento de coaliciones en circunscripciones uninominales, plurinominales o ambas?	Ambas.	Ambas.	Plurinominales.
Circunscripción relevante 1: ¿se autoriza el establecimiento de coaliciones en circunscripciones territoriales, solo a nivel nacional o en ambas?, ¿se exige a los partidos presentar listas coaligadas en varias circunscripciones o se les permite optar por hacerlo o no en cada circunscripción?	Ambas. Algunas federaciones permiten presentar listas coaligadas en varias circunscripciones como también en todas las circunscripciones. Si dos o más partidos se coaligan totalmente para elección de diputados, es obligatorio para elecciones presidenciales.	Ambas. Puede optarse por hacerlo o no en diferentes circunscripciones.	Ambas. Las coaliciones en Italia son las mismas a nivel regional y nacional. Listas coaligadas en varias circunscripciones.
Membrecía de una coalición: ¿a quiénes se autoriza a ser parte de una coalición?	Solo partidos.	Solo partidos.	Solo partidos.
Registro y formalización de una coalición: ¿existe la obligación de registro?, ¿ante quién se adelanta el registro?, ¿quién lo suscribe?, ¿la normatividad exige la suscripción de un acuerdo formal entre las partes?	El registro es obligatorio ante el Instituto Nacional Electoral. Además existen requisitos previos, como que la coalición haya sido aprobada por el más importante comité de cada partido.	El registro ante el Tribunal Supremo Electoral es obligatorio. Los representantes legales de los partidos deben presentar un pacto de coalición.	Se designa un líder de la coalición.
Obligaciones de los coaligados: ¿contempla la norma obligaciones para las partes coaligadas en materia de cooperación tras las elecciones? (aplicaría algo similar a la Ley de Bancadas)	No, toda vez que la coalición pierde personería jurídica una vez se declara la legalidad de la elección sobre la cual versó la coalición.	No se contemplan.	Sí, pues para coaligarse deben presentar un programa de gobierno conjunto, aunque no siempre se cumple.



	México	El Salvador	Italia
<p>Medios de comunicación: ¿contempla obligaciones para las partes en materia del uso del espacio en medios de comunicación?, ¿cómo se regula su uso?</p>	<p>Del tiempo que la ley otorga a los partidos, el 30% de se asigna de forma igualitaria. El 70% restante se distribuye conforme a los votos alcanzados en la elección de diputados inmediatamente anterior.</p>	<p>La coalición opera como si fuera un solo partido político en los medios ante la ley. Tienen acceso gratuito durante la franja electoral (30 minutos diarios de las 19 a las 22 horas en radio y televisión del Estado).</p>	<p>Sin información.</p>
<p>Conformación de listas (circunscripciones plurinominales): a. ¿Obliga la norma a que sean cerradas o abiertas? b. ¿Establece reglas acerca de la composición de las listas (porcentajes fijos de miembros de cada partido o alternancia en el orden)? c. ¿Obliga a presentar listas únicas o permite que cada partido presente su propia lista?</p>	<p>a. No. b. La distribución de las listas debe hacerse conforme al principio de representación proporcional. c. Cada partido registra por sí mismo su lista.</p>	<p>a. Lista cerrada y bloqueada. b. No.</p>	<p>a. Lista cerrada. c. Lista conjunta.</p>
<p>Umbral: ¿se establece (explícita) un umbral diferencial en caso de coalición?</p>	<p>Único umbral: 2%.</p>	<p>El 6% si la coalición está integrada por dos partidos políticos; el 9% si está integrada por tres partidos políticos; el 1% adicional por cada partido político superior a tres que integren la coalición.</p>	<p>La suma de los votos de la lista de una coalición debe llegar al 12%, la lista individual al interior de una coalición debe llegar al 4,5%. Para las coaliciones que alcancen el 12%, los escaños se reparten entre las listas que superan el 4,5%. La lista o coalición de listas con el mayor número de votos válidos que ha superado el 37% obtiene el premio de la mayoría. A la lista o coalición se le asigna por lo tanto un porcentaje de escaños igual al porcentaje de votos aumentado en un 15%.</p>
<p>Denominación y logos</p>	<p>Depende de la regulación de cada entidad federativa.</p>	<p>La coalición pacta el uso de símbolo único o el uso en forma independiente de los símbolos de cada partido.</p>	<p>Se presenta bajo un único símbolo.</p>



	Bulgaria	Polonia	Eslovaquia
Circunscripción relevante: ¿se autoriza el establecimiento de coaliciones en circunscripciones uninominales, plurinominales o ambas?	Ambas.		Ambas.
Circunscripción relevante 1: ¿se autoriza el establecimiento de coaliciones en circunscripciones territoriales, solo a nivel nacional o en ambas?, ¿se exige a los partidos presentar listas coaligadas en varias circunscripciones o se les permite optar por hacerlo o no en cada circunscripción?	Ambas. Pueden formar distintas coaliciones en las distintas circunscripciones.		Sólo nivel nacional. Toda Eslovaquia es un solo distrito.
Membrecía de una coalición: ¿a quiénes se autoriza a ser parte de una coalición?	Solo partidos.	Solo partidos.	Solo partidos.
Registro y formalización de una coalición: ¿existe la obligación de registro?, ¿ante quién se adelanta el registro?, ¿quién lo suscribe?, ¿la normatividad exige la subscripción de un acuerdo formal entre las partes?	Obligatorio.	Obligatorio ante la Comisión Electoral, por un comité designado de 10 personas de los partidos.	Obligatorio, suscrito por los representantes legales de los partidos y su respectivo sello. Designar un "plenipotenciario", que representará a la nueva entidad.
Obligaciones de los coaligados: ¿contempla la norma obligaciones para las partes coaligadas en materia de cooperación tras las elecciones? (aplicaría algo similar a la Ley de Bancadas)	No se contemplan.	Una vez realizado el registro de la coalición ante el tribunal electoral, sus miembros no pueden cambiar. La notificación de retiro no tiene fuerza vinculante.	No se contemplan.



	Bulgaria	Polonia	Eslovaquia
<p>Medios de comunicación: ¿contempla obligaciones para las partes en materia del uso del espacio en medios de comunicación?, ¿cómo se regula su uso?</p>	Sin Información.		Actúa como un único partido.
<p>Conformación de listas (circunscripciones plurinominales):</p> <p>a. ¿Obliga la norma a que sean cerradas o abiertas?</p> <p>b. ¿Establece reglas acerca de la composición de las listas (porcentajes fijos de miembros de cada partido o alternancia en el orden)?</p> <p>c. ¿Obliga a presentar listas únicas o permite que cada partido presente su propia lista?</p>	No se contemplan. Solo se permiten las listas cerradas y bloqueadas. Las coaliciones presentan listas únicas.	Lista abierta.	Lista abierta.
<p>Umbral: ¿se establece (explícita) un umbral diferencial en caso de coalición?</p>	No se contempla.	Se establece un umbral del 5% para partidos, del 8% para coaliciones y se suspende en caso de minorías étnicas.	Los partidos políticos tienen un umbral del 5%. Las coaliciones de dos o tres partidos tienen un umbral del 7%. Las coaliciones de 4 o más partidos tienen un umbral del 10%. La Comisión Central Electoral podrá modificar estos umbrales si ninguna fuerza los supera.
<p>Denominación y logos</p>	Los nombres o abreviaturas de los partidos coaligados pueden agregarse en paréntesis al nombre de la coalición, que debe ser diferente a cualquiera ya existente.	Puede ser un nuevo nombre o los nombres de los partidos que la conforman.	La coalición utiliza los nombres de los partidos que la componen.



KASPaper

	Portugal	España	Argentina
Circunscripción relevante: ¿se autoriza el establecimiento de coaliciones en circunscripciones uninominales, plurinominales o ambas?	Ambas.	Plurinominales.	Ambas.
Circunscripción relevante 1: ¿se autoriza el establecimiento de coaliciones en circunscripciones territoriales, solo a nivel nacional o en ambas?, ¿se exige a los partidos presentar listas coaligadas en varias circunscripciones o se les permite optar por hacerlo o no en cada circunscripción?	Nivel nacional. Los partidos tienen carácter nacional.	Ambas. Pueden o no participar en diferentes coaliciones en cada circunscripción.	Ambas. Pueden o no participar en diferentes coaliciones en cada circunscripción.
Membrecía de una coalición: ¿a quiénes se autoriza a ser parte de una coalición?	Solo partidos.	Solo partidos.	Solo partidos.
Registro y formalización de una coalición: ¿existe la obligación de registro?, ¿ante quién se adelanta el registro?, ¿quién lo suscribe?, ¿la normatividad exige la suscripción de un acuerdo formal entre las partes?	Obligatorio ante la Comisión Nacional Electoral. Suscrito por los órganos competentes de cada partido.	Obligatorio ante la Junta Electoral por personas titulares de los órganos de dirección o coordinación de los partidos.	Obligatorio ante la Dirección Nacional Electoral. Se designa un responsable económico financiero. La normatividad da independencia a las cartas orgánicas propias de cada partido. Las coaliciones pueden establecer acuerdos de adhesión de boletas con otras agrupaciones políticas no integrantes de la coalición.
Obligaciones de los coaligados: ¿contempla la norma obligaciones para las partes coaligadas en materia de cooperación tras las elecciones? (aplicaría algo similar a la Ley de Bancadas)	La norma distingue entre coaliciones electorales y coaliciones de partidos. Las primeras dejan de existir una vez publicados los resultados de las elecciones. Sus miembros, sin embargo, pueden constituirse como coalición de partidos.	No se contemplan.	No se contemplan.



KASPaper

	Portugal	España	Argentina
Medios de comunicación: ¿contempla obligaciones para las partes en materia del uso del espacio en medios de comunicación?, ¿cómo se regula su uso?	No. Cada partido tiene espacios gratuitos en los medios de comunicación del Estado.	Iguales reglas que los partidos políticos (como si la coalición fuera uno solo).	Sin información.
Conformación de listas (circunscripciones plurinominales): a. ¿Obliga la norma a que sean cerradas o abiertas? b. ¿Establece reglas acerca de la composición de las listas (porcentajes fijos de miembros de cada partido o alternancia en el orden)? c. ¿Obliga a presentar listas únicas o permite que cada partido presente su propia lista?	Cerradas en cada distrito.	a. Cerradas y bloqueadas en toda circunscripción, excepto en municipios con menos de 250 personas. b. Paridad electoral (presencia equilibrada de hombres y mujeres en toda lista presentada). c. Lista única.	Cerrada y bloqueada.
Umbral: ¿se establece (explícita) un umbral diferencial en caso de coalición?	No	No	Único umbral: 3%.
Denominación y logos	La coalición utiliza los nombres de los partidos que la componen.	La coalición podrá utilizar los logos de los partidos o uno propio.	La coalición tiene su propio nombre y símbolo.



El Acto Legislativo 02 de 2015 estableció, de manera genérica, la autorización a los partidos para presentar listas en coalición para las corporaciones públicas. La legislación revisada no solo nos permite identificar algunos de los asuntos que podrían ser objeto de regulación, sino además exponer algunas de las distintas formas en las que estos pueden llegar a ser regulados. Consideramos de especial importancia la forma en que algunas de las normas que reseñamos intentan resolver problemas tales como el de la responsabilidad política de las organizaciones y la cooperación poselectoral.

Colombia autorizó la presentación de listas en coalición a las corporaciones públicas en todas las circunscripciones. Los países que son parte de la muestra pueden bien tener una autorización igualmente amplia o restringirla a algunas circunscripciones, lo que permite aventurar la posibilidad de que el Legislador contemple restringirla a corporaciones como los concejos municipales o la Cámara de Representantes, donde las listas en coalición pueden dificultar el funcionamiento de las bancadas. Otra de las maneras en que se restringe la conformación de coaliciones es exigiendo a las partes coaligarse en todas las circunscripciones, como en Angola, o exigiendo que en caso de coaligarse para la elección de diputados en todas las circunscripciones, deban también presentarse en coalición en la siguiente campaña presidencial, como ocurre en México.

La regulación revisada concibe el registro de las coaliciones como un procedimiento crucial para el funcionamiento de la figura. Las normas pueden ordenarse en función de lo estricto de los requisitos que se exigen a las partes interesadas en coaligarse para registrar la nueva entidad. Desde la más laxa legislación polaca, que establece apenas la obligación de notificar al máximo tribunal electoral la existencia de la coalición, hasta la más estricta legislación mexicana, que obliga a que el

registro precise los acuerdos en materia de publicidad y programa de gobierno, así como establece qué organismos del partido han de suscribirla y exige que se anejen informes de la discusión que condujo a la decisión.

En Italia y Eslovaquia, el registro supone, además, la designación de un líder de coalición o plenipotenciario, quien la representa ante los organismos electorales. La norma suele definir, además, plazos para que se registren las coaliciones y para que sus miembros puedan retirarse, antes de las elecciones. La legislación búlgara también establece que el registro debe incluir el reporte de la cuenta única de gastos de campaña para la coalición; mientras que en Portugal se define que, una vez concluido el registro, las partes deberán publicar la existencia de la coalición en los principales medios de información del país.

En cuanto a la posibilidad de que exista cooperación pasadas las elecciones, cabe destacar que la legislación portuguesa exige que en el registro se identifique a qué partido pertenecen cada uno de los miembros de la lista. Esto podría permitir que operara una norma como la Ley de Bancadas vigente en Colombia, una vez que en la respectiva corporación (por ejemplo, la Cámara de Representantes) cada uno de los elegidos pasaría a integrar su respectiva bancada. En Italia se demanda a los partidos coaligados la presentación de un programa conjunto, lo que rara vez supone que este tenga efectos vinculantes. Portugal, además, distingue entre coaliciones electorales y coaliciones de partidos. Las primeras desaparecen tras la jornada electoral y no implican obligaciones de cooperación legislativa, mientras las segundas conllevan que a las organizaciones políticas se las concibe como entidad que perdura en la legislatura.

La existencia de coaliciones exige repensar la forma como se asignan los espacios públicos para la difusión



de los mensajes políticos. En las normas encontramos provisiones que consideran a la coalición como un partido más y, en consecuencia, le asignan el mismo espacio en medios que a los demás; así como aquellas que contemplan la existencia de un porcentaje fijo del tiempo al aire que se asigna a los partidos sin importar la coalición a la que pertenezcan, y un porcentaje variable que se distribuye en función de los votos que cada partido obtuvo en la elección anterior.

Por lo general, se establece que las listas presentadas en coalición sean cerradas y bloqueadas. Sin embargo, en varias legislaciones se exige que el registro identifique las posiciones de cada lista en coalición cuyos candidatos se hayan adscrito a cada uno de los partidos coaligados. Esto podría permitir resolver el tema de las vacancias o la aplicación de la regla de la silla vacía, en tanto estas aplicarían para el partido respectivo. Empero, sería necesaria una regla adicional en el caso de las vacancias, cuando no hubiese más miembros del partido en la lista en capacidad de cubrirlos.

La legislación sobre el uso de logotipos es competencia de cada entidad federativa en el caso mexicano. Países como Italia exigen el uso de un símbolo único, mientras en El Salvador se permite a los miembros de la coalición decidir si utilizan un símbolo único, distinto al de sus miembros u optan por utilizar los logotipos de todas las organizaciones. En Portugal y Bulgaria se permite el uso del logotipo de uno de los partidos miembros.

Finalmente, cabe destacar que existen distintas fórmulas para acomodar los umbrales o barreras legales a la existencia de coaliciones. Desde fórmulas como la mexicana, en las que existe un único umbral para todos los contendientes, hasta umbrales diferenciales de distinto tipo en las elecciones en las que existen coaliciones. Una primera estrategia consiste en establecer un

El Acto Legislativo 02 de 2015 estableció, de manera genérica, la autorización a los partidos para presentar listas en coalición para las corporaciones públicas. La legislación revisada no solo nos permite identificar algunos de los asuntos que podrían ser objeto de regulación, sino además exponer algunas de las distintas formas en las que pueden llegar a ser regulados.

umbral variable, dependiendo del tamaño de la coalición. Del 6 por ciento si la coalición involucra a dos partidos, como en El Salvador; de 9 por ciento si involucra a tres partidos, como en Eslovaquia, donde aumenta 1 por ciento por cada miembro adicional. Una tercera fórmula establece umbrales internos, que garantizan que solo los candidatos de las fuerzas que obtengan más del 4,5 por ciento de los votos podrán participar en la repartición de los votos que obtenga la coalición, que a su vez tiene un umbral propio. Finalmente, cabe destacar como estrategias de manipulación del umbral las siguientes: la legislación italiana asigna escaños adicionales para las listas que obtengan más del 37 por ciento de los votos, mientras que la legislación polaca establece la posibilidad de levantar el umbral para aquellas listas en coalición que incluyan minorías étnicas y políticas.

7. Una propuesta para la regulación de las coaliciones electorales en Colombia

La discusión teórica, la revisión de legislación comparada y el ejercicio de proyección de los incentivos que la norma supone, permiten proponer como pieza angular de la regulación el proceso de registro de las coaliciones. Creemos que al precisar las obligaciones de las



partes interesadas en coaligarse y las atribuciones del Consejo Nacional Electoral, puede obtenerse una regulación económica, pero capaz de producir saldos positivos para el ejercicio democrático, al tiempo que se subsanan los vacíos existentes en la normatividad vigente. El análisis previo, además, permite identificar las variables que deben ser objeto de regulación, que se exponen a continuación.

Publicidad del convenio de coalición

Para coaligarse, las partes deberán suscribir un convenio que será público y cuyo contenido se desarrolla en este aparte.

El convenio de coalición establece los compromisos que, en virtud de la legislación vigente y los reglamentos internos de los partidos, suscriban las partes que integran la coalición. En él se definirán las obligaciones programáticas, los compromisos en materia de conformación de listas, la financiación y el uso de emblemas y logos, que deberán ser puestos a disposición del público, de suerte que la ciudadanía pueda tener claridad acerca del sentido de su voto.

Legalidad del convenio

La solicitud de registro del convenio deberá ser suscrita por la máxima autoridad de cada partido o el representante del grupo significativo de ciudadanos que busca coaligarse, indicando la elección a la que se presentará la coalición.

Es importante otorgar a las máximas autoridades del partido la facultad para firmar convenios de coalición. Dado que coaligarse obedece a una decisión estratégica, creemos que al otorgar a las máximas autoridades del partido la potestad final para decidir sobre la presentación de listas en coalición a corporaciones públicas, se les concede el control sobre un recurso eventualmente valioso, lo que puede promover la cohesión partidista. Esta fórmula, además, busca promover la claridad en el ejercicio de rendición de cuentas, una vez que la responsabilidad por las coaliciones recaerá en el partido y no en sus miembros.

Control de legalidad

La autoridad competente para ejercer el control de legalidad será el Consejo Nacional electoral.

El Consejo Nacional Electoral será la entidad encargada de estudiar las actas de las reuniones que evidencien que el convenio de coalición fue estudiado y celebrado cumpliendo los estatutos de cada partido, y que los compromisos en temas como la distribución de votos, el acceso a medios de comunicación y la reposición de votos, estén ajustados a la ley. El CNE, además, deberá garantizar que los convenios de coalición para presentar listas a las corporaciones públicas y las actas que lo soporten estén a disposición de la ciudadanía.

Conformación de listas

El convenio definirá el tipo de listas que los partidos coaligados presentarán y estipulará la forma en que habrán de estar integradas, teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad.

La legislación colombiana permite a los partidos o grupos significativos de ciudadanos presentar listas cerradas y bloqueadas o con voto preferente y es importante que en los convenios se precise el compromiso explícito de las partes interesadas en coaligarse por escoger una u otra fórmula. Así mismo, podría ser útil establecer un principio de proporcionalidad en la conformación de las listas. Podría bien obligárseles a integrarlas con miembros de los distintos partidos, en una cuantía proporcional al número de votos recibidos en la elección anterior, bien estableciendo un límite máximo o mínimo de candidatos de cada partido en la lista. Se mantendría la cuota de género.

Distribución de votos

El convenio incluirá una indicación expresa de la membrecía partidaria de cada uno de los candidatos en la lista, que garantice que los ciudadanos puedan conocer el sentido de su voto.



KASPaper

El convenio debe establecer la forma en que se distribuirán los votos en la coalición, por lo que las posiciones en la lista deberán entenderse como posiciones del partido en las listas de coalición. Esto garantizaría que los ciudadanos tengan claridad sobre el sentido de su voto. Los candidatos, una vez elegidos, pasarían a conformar las bancadas de sus respectivos partidos.

Emblemas y logos

La coalición podrá utilizar emblemas y logos distintos a los de cada partido en sus piezas publicitarias. Sin embargo, los logos de los partidos miembros de la coalición serán los únicos impresos en el tarjetón.

La importancia de este tema radica en la necesidad de informarle al elector por qué partidos está votando, así como para promover la rendición de cuentas de las organizaciones que presenten candidatos a las corporaciones.

Acceso a medios

El convenio de coalición deberá establecer la forma en que convengan los partidos el acceso a medios de comunicación, de tal manera que se distribuyan los tiempos de acuerdo a los lineamientos de ley, teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad.

Dado que la legislación vigente otorga a los contendientes espacio en medios de comunicación, se deberá garantizar a través del convenio que las partes establezcan compromisos vinculantes en esta materia. El principio de proporcionalidad habrá de operar para que ninguna de las partes coaligadas sea excluida de la posibilidad de utilizar este derecho.

Declaración de principios

La norma podría exigir a los miembros de una coalición establecer compromisos programáticos que se traducirían en obligaciones para actuar en bancada en temas específicos, tales como la promoción de intereses regionales o determinados valores. Esto, sin embargo, obligaría a modificar la Ley de Bancadas, para permitir, por ejemplo, la creación de bancadas mixtas producto de las coaliciones.

La norma que permite la creación de bancadas mixtas en los estatutos del partido Cambio Radical inspira esta propuesta. Podría buscarse que las partes establezcan acuerdos de mínimos sobre los compromisos sustantivos de la coalición, a los que luego pueda hacerse, al menos, seguimiento. Así, por ejemplo, si una coalición acordó proseguir políticas de negociación con los actores armados o proscribió tal principio, se crearía una prescripción de su posterior conducta en la corporación, que tendría valor aún de no existir los mecanismos para exigir su cumplimiento.

Financiamiento

El convenio fijará el monto de los aportes de cada partido coaligado. La coalición deberá reportar sus ingresos y gastos a través del aplicativo cuentas claras, en los mismos términos que lo hacen las demás candidaturas.

Es importante que se fijen los gastos en que habrá de incurrir cada partido, con miras a evitar la duplicación en los reportes y mantener los toques de ingresos y gastos, así como para que exista un procedimiento expedito para proceder a la reposición.

Prohibiciones

Se prohibirá a partidos nuevos, que no hayan competido en la respectiva circunscripción, la presentación de listas en coalición a corporaciones públicas.

Si bien las coaliciones buscan incluir a fuerzas políticas pequeñas, lo que se quiere evitar es la aparición de nuevos partidos chicos que funcionen como microempresas electorales, apoyados en la permanencia que les garantiza ser parte de coaliciones sucesivas.

Plazo

La ley indicará el plazo que tomará a la autoridad competente evaluar la legalidad del convenio. Este operará como término máximo para que se registren las coaliciones. Una vez registrada la lista en coalición, las partes dispondrán de un tiempo prudencial para solicitar la disolución de la coalición, cuyos requisitos legales deberán fijarse.



La estipulación de los plazos deberá basarse en el tiempo que haya de tomar la autoridad competente para evaluar la legalidad del acuerdo y garantizar su debida publicidad.

Silla vacía

La figura de la silla vacía se extenderá por toda la coalición.

La reforma política de 2009 estableció que cada partido que tenga a uno de sus miembros con procesos judiciales en firme por sus vínculos con grupos armados al margen de la ley no podrá remplazarle con el siguiente en la lista. La prohibición expresa se extendería a toda la lista de la coalición.

Umbral diferencial para el Senado

En las elecciones para el Senado de la República, se podrá establecer un umbral diferencial para las listas presentadas por una coalición de partidos y movimientos.

Es importante distinguir las elecciones de Senado, en las que existe una barrera legal del 3 por ciento, de las elecciones a otras corporaciones públicas. En tanto los objetivos que inspiraron la reforma electoral que estableció el umbral electoral se mantienen vigentes, resulta valioso garantizar que esta sea una barrera efectiva y que la oportunidad creada por el Acto Legislativo 02 de 2015 no se convierta simplemente en un recurso a partir del cual maquinarias políticas regionales puedan adquirir personería jurídica y oficiar como partidos con proyección nacional sin serlo.

7.1. Acápito sobre las candidaturas comunes

El Reglamento 01 de 2003, expedido por el Consejo Nacional Electoral, intenta regular la presentación de candidaturas comunes en circunscripciones uninominales, pero evita exigir un escrito en el que las partes concurrentes manifiesten expresamente la intención de apoyar a

Es necesario evitar que la oportunidad creada por el Acto Legislativo 02 de 2015 no se convierta simplemente en un recurso a partir del cual maquinarias políticas regionales puedan adquirir personería jurídica y oficiar como partidos con proyección nacional sin serlo.

un candidato. Además, evita expedir regulación específica en materias como la responsabilidad política y la financiación de las campañas. A nuestro juicio, se debería proponer la inclusión explícita de disposiciones que garanticen lo siguiente:

Solicitud

Para la candidatura común bastará con allegar la solicitud firmada por la máxima autoridad de cada partido que conformará la coalición que presenta al candidato.

Programa de gobierno

Así como sucede en el caso de la candidatura única, la candidatura común deberá presentar un programa de gobierno que le informe al elector cuáles serán los lineamientos del candidato ganador para dirigir su cargo.

Sanciones y responsabilidad política

A los partidos políticos coaligados se les aplicará la misma sanción prevista en el artículo 107 de la Constitución Política, que se refiere a la imposibilidad de presentarse a las siguientes elecciones de la misma circunscripción.



Referencias bibliográficas



- CAPEL. (2000). *Diccionario Electoral*. Documento en línea, disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABI451.pdf.
- Downs, W. M. (1998). *Coalition government, subnational style. Multiparty politics in Europe's regional parliaments*. Columbus, Ohio State University. Documento en línea, disponible en: <https://kb.osu.edu/dspace/handle/1811/29301>.
- Golder, S. (2005). Pre-electoral coalitions in comparative perspective: A test of existing hypotheses. *Electoral Studies*, 24, 643-663. Documento en línea, disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379405000107>.
- Golder, S. (2006). Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies. Documento en línea, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/4092227>.
- Gschwend, T. y Hooghe, M. (2008). Should I stay or should I go? An experimental study on voter responses to pre-electoral coalitions. *European Journal of Political Research*. Documento en línea, disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-6765.2008.00787.x/abstract>.
- Ibenskas, R. (2015). Understanding Pre-Electoral Coalitions in Central and Eastern Europe. *British Journal of Political Science*. Documento en línea, disponible en: http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/cecchi/documents/Ibenskas_2014.pdf.
- Lefebvre, B. y Robin, C. (2009). Pre-electoral Coalitions, Party System and Electoral Geography: A Decade of General Elections in India (1999-2009). *South Asia Multidisciplinary Academic Journal*, 3. Documento en línea, disponible en: <https://samaj.revues.org/2795>.
- Lipjhart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. Nueva York: Oxford University Press.
- MOE. (2016). *Mapa político ciclo electoral 2014-2015*. Bogotá: Misión de Observación Electoral.
- Nikolenyi, C (2011). *The Institutional Regulations of Electoral Coalitions in Post-Communist Democracies*. Conferencia General ECPR en Reikiavik, Islandia. Documento en línea, disponible en: <http://ecpr.eu/filestore/paperproposal/ec392e14-a8c5-4ee5-a60d-5c805c0ea53a.pdf>.
- Reniu, J. (2001). Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996. Documento en línea, disponible en: <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/41541>.

Participación sesión de debate y discusión
Coaliciones entre organizaciones políticas

NOMBRE	ORGANIZACIÓN
DIANA BETANCOURT	CALIVISIBLE JAVERIANA
KATHERIN ESCOBAR	FORO NACIONAL POR COLOMBIA
ALFREDO MONDRAGÓN	POLO DEMOCRÁTICO
ROBERTO FERNÁNDEZ	POLO DEMOCRÁTICO
MICHEL MAYA	ALIANZA VERDE
JUAN MILANESE	ICESI
JULIAN GARCÉS	CONSORCIO CIUDADANO
CAMILO ANDRÉS RECIO	CONSORCIO CIUDADANO
GUILLERMO LONDOÑO	PARTIDO DE LA U
OSCAR VIDAS	MOVIMIENTO NUEVA GENERACIÓN
JOHN LÓPEZ	CORPORACIÓN PIENSA
CARLOS RUÍZ	UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA
SANTIAGO LONDOÑO	UNIVERSIDAD JAVERIANA DE CALI
JAVIER RESTREPO	UNIVERSIDAD JAVERIANA DE CALI
LAURA ÁLVAREZ	UNIVERSIDAD JAVERIANA DE CALI
ALEJANDRA YARCE	UNIVERSIDAD JAVERIANA DE CALI
ALEJANDRO SÁNCHEZ	UNIVERSIDAD JAVERIANA DE CALI
LAURA DE LAS AGUAS	UNIVERSIDAD JAVERIANA DE CALI

