

LISTAS CERRADAS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN COLOMBIA: ENTRE LA PROMESA NORMATIVA Y LAS LIMITACIONES SUSTANTIVAS

SERGIO AMAYA CUBILLOS¹

RESUMEN

Este artículo analiza críticamente la propuesta de reforma política impulsada por el Gobierno Nacional para instaurar listas únicas, cerradas, bloqueadas y con alternancia de género como mecanismo obligatorio de elección para los cuerpos colegiados en Colombia. A partir de un enfoque jurídico-institucional y de un enfoque de género, se examina si esta medida contribuye efectivamente al fortalecimiento de la representación política de las mujeres o si, por el contrario, reproduce limitaciones estructurales que obstaculizan el ejercicio sustantivo de sus derechos. El análisis parte de un diagnóstico del sistema de listas electorales y de la evolución de la democracia paritaria desde la Constitución de 1991, destacando los avances normativos, pero también los persistentes déficits en participación, financiamiento, inclusión y violencia contra las mujeres en política. Asimismo, se estudian las implicaciones del fracaso legislativo del Proyecto de Acto Legislativo 26 de 2022 y de la iniciativa de 2024, lo que evidencia la dificultad de configurar acuerdos institucionales duraderos sobre el modelo electoral. El artículo concluye que, si bien las listas cerradas paritarias pueden incentivar una mayor representación descriptiva, no garantizan por sí mismas la representación sustantiva, por lo que se propone avanzar hacia mecanismos integrales que fortalezcan la incidencia política real de las mujeres y otros grupos subrepresentados.

Palabras clave:

Democracia paritaria; representación política; listas cerradas; voto preferente; reforma política; género y política; participación de las mujeres; Colombia.

ABSTRACT

This article critically analyzes the political reform proposal promoted by the National Government to establish single, closed, blocked, and gender-alternating lists as a mandatory mechanism for the election of collegiate bodies in Colombia. Using a legal-institutional and gender-based approach, it examines whether this measure effectively contributes to strengthening the political representation of women or whether, on the contrary, it reproduces structural limitations that hinder the substantive exercise of their rights. The analysis begins with a diagnosis of the electoral list system and the evolution of parity democracy since the 1991 Constitution, highlighting normative advances but also persistent deficits in participation, financing, inclusion, and violence against women in politics. It also examines the implications of the legislative failure of Constitutional Amendment Bill 26 of 2022 and the 2024 initiative, which reveals the difficulty of establishing lasting institutional agreements on the electoral model. The article concludes that while

¹ *Político y Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana.*

closed parity lists may encourage greater descriptive representation, they do not by themselves guarantee substantive representation; therefore, it proposes moving toward comprehensive mechanisms that strengthen the real political influence of women and other underrepresented groups.

Keywords:

Parity democracy; political representation; closed lists; preferential voting; political reform; gender and politics; women's participation; Colombia.

1. INTRODUCCIÓN

Entre los cambios más significativos introducidos por la Constitución de 1991 sobresalen la ampliación de los derechos políticos, el fortalecimiento de la participación ciudadana y la transformación de la organización electoral. Esto fue posible porque la Asamblea Nacional Constituyente estuvo integrada por tres fuerzas políticas de peso equivalente —el Partido Liberal, el Partido Conservador y la Alianza Democrática M-19, junto con otros movimientos de izquierda— que, comprometidas con la modernización del Estado, priorizaron la apertura democrática (Van Cott, 2000). Su objetivo fue establecer un nuevo sistema político y electoral basado en principios liberales, pero con reglas claras que garantizaran su adecuado funcionamiento.

No obstante, diseñar un sistema perfecto en una sociedad tan compleja, diversa y marcada por profundas tradiciones políticas es un desafío casi imposible. Por ello, en más de tres décadas se han promovido diversas reformas orientadas a perfeccionar el modelo, entre las que destacan las de 2003, 2009, 2014² y 2022. En esta misma línea, el año 2024 no sería la excepción: la llegada de Gustavo Petro a la Presidencia de la República impulsó transformaciones relevantes en la política nacional, pues su gobierno ha buscado, desde la campaña, emprender reformas estructurales que impacten las bases institucionales del país.

Una de las propuestas más destacadas dentro de la Reforma Política del Gobierno es establecer como único mecanismo de elección para los cuerpos colegiados el uso de listas únicas, bloqueadas y cerradas. Estas listas, además, deberán cumplir con criterios de alternancia de género tanto en su encabezamiento como en su composición general. Aunque a primera vista esta medida podría parecer una herramienta contundente para enfrentar los vicios de la política, resulta insuficiente para promover e impulsar de manera efectiva los derechos políticos de las mujeres. Esto se debe a que los mecanismos cerrados de acceso al poder pueden generar efectos excluyentes, no tanto por la composición formal de los cuerpos colegiados, sino por el impacto que tienen sobre la representación sustantiva de las mujeres.

Ante ello surge una pregunta central: ¿la adopción de listas cerradas y alternadas contribuye realmente a una representación efectiva de las mujeres en las corporaciones públicas? Para responder a esta cuestión es necesario realizar un diagnóstico del sistema de listas electorales y del estado actual de la democracia paritaria en Colombia. Este análisis permitirá determinar si existe coherencia entre los derechos constitucionales de elegir y ser elegido y las garantías que la Constitución establece para la protección de los derechos de las mujeres.

El artículo se dividirá en dos secciones igualmente relevantes. La primera presentará el diagnóstico general previamente descrito; la segunda analizará la controversia existente entre la propuesta de reforma política —en particular, la adopción de listas cerradas— y la posibilidad de garantizar una representación real y efectiva de las mujeres en cargos de elección popular. Además de exponer la propuesta y desarrollar el debate, este trabajo busca plantear una alternativa prudente frente

² Estudiadas por Jaime Buenahora Febres-Cordero en *Procesos electorales y democracia en Colombia*, Grupo Editorial Ibañez, 34 (2017).

a esta problemática, ya que abordar de manera simplista o mediática un asunto tan profundo como la participación y la representación política de las mujeres puede conducir a soluciones igualmente superficiales.

Para ello, el análisis empleará dos enfoques complementarios. El primero es el enfoque jurídico-institucional desarrollado por Losada y Casas (2008), el cual privilegia un razonamiento lógico-deductivo orientado al estudio de las instituciones del Estado y del marco normativo que las regula. El segundo es un enfoque de género, que permite “observar y entender el impacto diferenciado de programas, proyectos, políticas y normas jurídicas sobre las personas, con el fin de evitar que se reproduzcan situaciones de discriminación y exclusión y que, por lo tanto, se pueda brindar una mejor y mayor protección a sus derechos” (Mantilla, 2013, p. 131).

1.1 Límites y aclaraciones preliminares de la investigación

Esta investigación no pretende contradecir el artículo ni rechazar de plano la propuesta de reforma; por el contrario, reconoce la necesidad de cambio. No obstante, su objetivo es mostrar —desde una perspectiva académica— la complejidad del proceso de representación política: un proceso que no puede evaluarse únicamente por escaños o votos obtenidos, sino por alternativas reales que permitan formular agendas capaces de garantizar el desarrollo de los intereses de diversos grupos ciudadanos.

Ahora bien, dado que el tema es altamente coyuntural, mediático e impredecible, este análisis se circunscribe a un marco temporal específico, con “fotografía” centrada en el trámite legislativo del Proyecto de Acto Legislativo 26 de 2022, radicado el 13 de septiembre de 2022, el cual fue hundido en 2023. La siguiente iniciativa del Ex Ministro Juan Fernando Cristo buscaba, entre otras reformas, instaurar listas cerradas con paridad de género. Sin embargo, el proyecto fue hundido en su plenaria final del 16 de diciembre de 2024, por falta de quórum decisorio en el Senado, y no alcanzó siquiera a ser debatido.

Por ello, este texto analiza no solo la propuesta de reforma de 2022 y su contenido normativo, sino también las implicaciones políticas de su fracaso, y plantea una alternativa prudente: la necesidad de ir más allá de soluciones formales (como las listas cerradas) y aspirar a mecanismos que realmente promuevan la participación y representación efectiva de mujeres y otros grupos históricamente subrepresentados, no solo en cifras, sino en capacidad de incidencia y concreción de sus intereses.

2. LISTAS ELECTORALES ¿ABIERTAS O CERRADAS?

Las listas electorales se han consolidado como uno de los mecanismos más importantes dentro de los sistemas electorales de representación proporcional³. De manera general, estos sistemas pueden definirse como la “relación nominal de candidatos presentados por una fuerza política en una determinada circunscripción” (Real Academia Española, 2022). Esta definición es deliberadamente amplia, y así debe ser, pues se trata de un mecanismo utilizado de manera universal por múltiples Estados democráticos, cada uno de los cuales adapta sus reglas, permitiendo mayor o menor flexibilidad en su uso. Lo mismo ocurre con la organización interna de los partidos políticos. Por ello, es necesario referirse al caso colombiano de manera específica para analizar adecuadamente su funcionamiento y alcances.

2.1 Tipología de las listas electorales

³ Su lógica es “*es reducir deliberadamente la disparidad que pueda existir entre el porcentaje de la votación nacional que le corresponde a un partido político y su porcentaje de escaños*”. Tomado de: Proyecto: Red de conocimientos electorales, Los sistemas electorales y sus consecuencias. <https://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd02/default> (2022).

Antes de abordar el caso colombiano, es necesario presentar la tipología clásica de las listas electorales, dentro de la cual se distinguen tres modalidades: listas abiertas, listas cerradas y listas con voto preferente (Konrad Adenauer Stiftung [KAS], 2017). En las listas abiertas, el elector elige directamente a un candidato específico, lo que las convierte en sistemas altamente personalistas. En contraste, las listas cerradas presentan a los candidatos en un orden preestablecido y el voto se emite por el partido político, no por individuos. Finalmente, las listas con voto preferente permiten al elector optar por el partido o por un candidato en particular; sin embargo, todos los votos individuales se acumulan a la lista y esta se reorganiza posteriormente según el desempeño electoral de cada candidato.

2.2 El mecanismo de listas en Colombia

La Constitución de 1991 fue amplia respecto a los requisitos necesarios para conformar una colectividad política y, posteriormente, para presentarse a los diferentes cuerpos colegiados (Buenahora, 2017, p. 33). Esta flexibilidad permitió un crecimiento acelerado del número de partidos y movimientos, lo que derivó en una marcada atomización del sistema político. En lugar de fortalecer la representación ciudadana, esta dinámica generó nuevos vicios y debilitó la cohesión partidista. Por ello, en 2003, a través del Acto Legislativo 01 de 2003, se adoptó el voto preferente como mecanismo idóneo para la elección de representantes a las corporaciones públicas.

Este mecanismo buscaba contrarrestar el antiguo método autoritario del “bolígrafo”, mediante el cual los líderes naturales de los partidos tradicionales determinaban, a su conveniencia, los candidatos y el orden en que se presentarían en las listas. Sin embargo, como señala la Misión de Observación Electoral (MOE), “la experiencia ha evidenciado que ni la lista abierta con voto preferente, ni la lista cerrada han logrado resolver, en sí mismas, los problemas relacionados con la representación de los partidos políticos” (MOE, 2022, p. 32). Como es natural, el sistema produjo efectos no previstos inicialmente, que con el tiempo se intentaron corregir.

Ante estas preocupaciones, en 2011 se promovió y promulgó la Ley 1475 de 2011, que reguló, entre otros aspectos, la financiación de campañas políticas —uno de los temas más sensibles en materia de transparencia—. Esta ley incorporó como principios fundamentales de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos la equidad y la igualdad de género, asuntos que se desarrollarán en el siguiente capítulo. En todo caso, el mecanismo de listas con voto preferente permanece vigente y constituye hoy el único mecanismo legal para elegir a quienes aspiran a ocupar cargos en las corporaciones públicas del país.

2.1 Resumen sobre efectos positivos y negativos del voto preferente

Esta tabla fue realizada con las conclusiones expuestas en el documento KAS Papers No. 29: “*Voto preferente en Colombia y acuerdo de participación política. Reflexiones preliminares*” de la Fundación Konrad Adenauer, sobre los efectos que tiene el actual sistema de listas de voto preferente en Colombia:

Efectos positivos	Efectos negativos
Incentiva la democratización interna de los partidos; elimina el problema de acción colectiva que se presenta en la organización de las listas; disminuye las posibilidades de conflictos internos y ruptura.	Los incentivos de lealtad, disciplina y cohesión partidistas disminuyen, por lo que fomenta la fragmentación y el faccionalismo interno de los partidos.
Impulsa la participación y democratización	Hace más difícil los controles sobre la financiación de las campañas, que, por otro

ciudadana, pues son los votantes quienes tienen el protagonismo al elegir a las personas que desean para ocupar los escaños del partido. Aumenta la representación descriptiva, es decir, el vínculo representante-representado y, por ende, mejora la rendición de cuentas y los costos de información. Da posibilidades a la emergencia de nuevos políticos. Disminuye el efecto de políticos no deseados que obtienen escaños en el caso de la lista cerrada debido al arrastre de votos. Genera igualdad de condiciones para todos los candidatos (Universidad Nacional de Colombia, 2009, p. 13), debido a la posibilidad de alteración del orden de la lista por parte de los electores.	lado, las hace mucho más caras. Limita el accionar de las cuotas electorales. Debido a la cantidad de candidatos presentados en la contienda, complejiza el proceso electoral.
---	---

Anotación especial: resulta interesante observar que, en estudios comparados sobre listas electorales a nivel internacional, la categoría de listas cerradas y bloqueadas se considera una alternativa excepcional utilizada por algunos Estados para enfrentar problemas específicos (Carrasco Durán, 2018).

3. DEMOCRACIA PARITARIA

Al igual que en el caso de los derechos políticos, la Constitución de 1991 tuvo un impacto positivo en la participación y representación de las mujeres en Colombia. De manera complementaria, la aprobación de la Ley 581 de 2000 —conocida como Ley de Cuotas—, la Ley 1475 de 2011 o Ley de Partidos, y la implementación de diversas políticas orientadas a la igualdad han contribuido, aunque de forma gradual, a incrementar la representación descriptiva de las mujeres en espacios de toma de decisión históricamente ocupados por los hombres. Sin embargo, aunque estos avances han abierto un camino hacia una mayor equidad de género en la política, ello no implica necesariamente la consolidación de procesos de representación sustantiva.

3.1 Tipos de representación política

Para comprender los conceptos de representación política, Hannah Pitkin distingue cuatro dimensiones: la representación formal, descriptiva, simbólica y sustantiva. Pitkin (1985) define la representación sustantiva como un escenario en el cual “el representante hace lo que haría su principal y tiene que obrar como si el mismo principal estuviera obrando”. En este sentido, las decisiones adoptadas por quien representa deben corresponder a los intereses de quienes son representados. Asimismo, la autora señala que la representación descriptiva se refiere a las “semejanzas precisas del cuerpo legislativo frente a aquello que representa” (Pitkin, 1985), lo que permite observar el aumento numérico de mujeres en las cámaras legislativas, incremento que, aunque constituye un avance, no siempre se traduce en una representación real o efectiva.

La distinción entre estos conceptos ha generado un debate tanto en el ámbito público como en el académico respecto a si el incremento de la presencia femenina en los órganos legislativos —como consecuencia de la adopción de leyes de cuotas en diversos países— ha producido cambios significativos en el comportamiento legislativo y en la formulación de políticas públicas (Rodríguez &

Garrido, 2010). En otras palabras, se discute si el crecimiento de la representación descriptiva se traduce en un fortalecimiento de la representación sustantiva, entendida como “la introducción de prioridades y de una agenda legislativa específica por parte de aquellos elegidos para los puestos representativos” (Rodríguez & Garrido, 2013, p. 407).

3.2 Los hitos de la participación de las mujeres en política

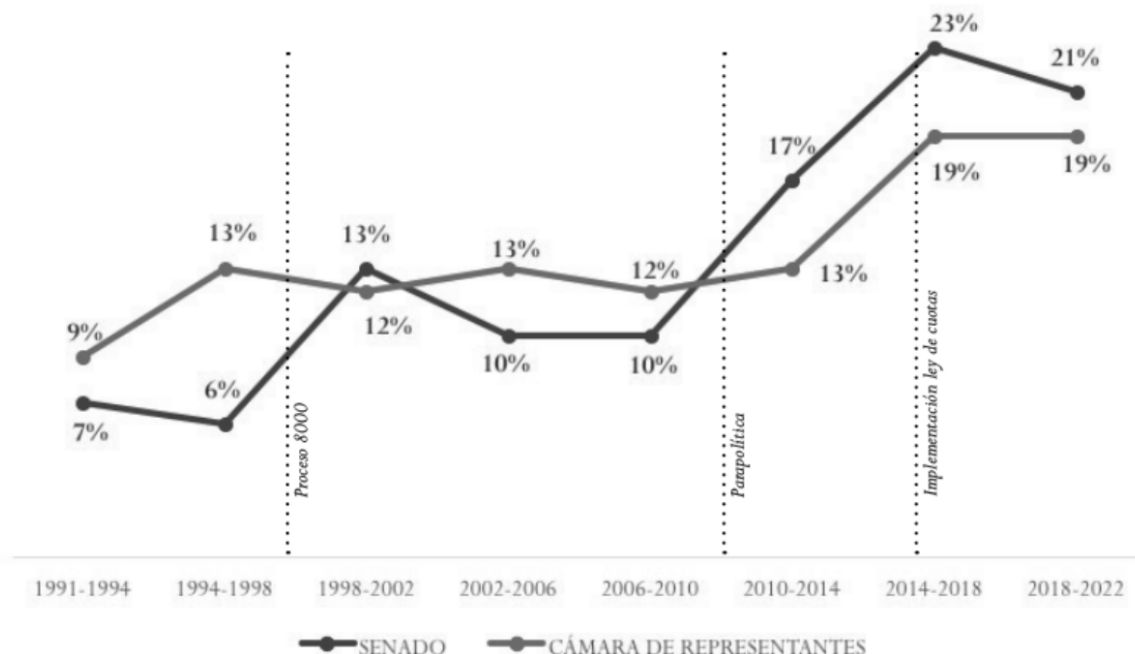
A pesar de que el sufragio femenino fue reconocido en Colombia en 1957, el debate sobre la participación y representación política de las mujeres comenzó a consolidarse realmente a partir de la década de 1990, cuando empezó a formarse una bancada femenina en el Congreso. Este fenómeno respondió principalmente a dos hechos trascendentales: la promulgación de la Constitución Política de 1991 y la expedición de la Ley de Cuotas. La nueva carta política reforzó la inclusión de las mujeres en los espacios de toma de decisión y reconoció normativamente la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los procesos políticos (Jiménez, 2015). En particular, el artículo 40 de la Constitución establece que las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública (Constitución Política de Colombia, 1991).

Por su parte, la Ley 581 de 2000 —Ley de Cuotas— dispuso que al menos el 30 % de los cargos de máximo nivel decisorio de las ramas del poder público debían ser ocupados por mujeres. Posteriormente, la Ley 1475 de 2011, conocida como Ley de Partidos y Movimientos Políticos, reafirmó e institucionalizó la cuota de género en los procesos electorales. En efecto, tras la aprobación de esta última norma, se registró un incremento en la proporción de mujeres en el Congreso (véase Figura 1).

Durante la misma década, se crearon además entidades encargadas de promover políticas públicas orientadas a la igualdad de género. Entre ellas se encuentra la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres, que en 2010 se transformó en la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM). Asimismo, Prieto y Guzmán Rodríguez (2014) señalan que:

“En 1992, César Gaviria lanzó la política pública integral para la mujer; en 1994 se promulgó la Política de Participación y Equidad de la Mujer; y en 1999 se creó el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. En 2003 se lanzó la política Mujeres Constructoras de Paz, y en 2006 se le dio carácter permanente al Observatorio de Asuntos de Género, hoy adscrito a la ACPEM” (p. 17).

3.2.1 Gráfica 1. Porcentaje de mujeres elegidas en Cámara y Senado desde 1991



Fuente: Cálculos MOE con datos Registraduría Nacional (RNEC, 2018, p.22).

3.3 Desafíos de actuales

A pesar de las medidas adoptadas para incrementar la representación femenina en la política —como la implementación de la cuota de género—, para 2019 las mujeres constituían apenas el 20,4 % del Congreso y solo el 13,5 % de los funcionarios elegidos en autoridades locales, incluyendo gobernaciones, alcaldías, asambleas departamentales y concejos municipales (Misión de Observación Electoral [MOE], año). A ello se suman otros problemas señalados por la MOE, entre los que se encuentran: (i) la falta de inclusión efectiva de las mujeres en las organizaciones políticas y en las candidaturas; (ii) la desfinanciación de las lideresas políticas, tanto para las campañas electorales como para el desarrollo de otros proyectos; (iii) la violencia contra las mujeres en política (VCMP); y (iv) la ausencia de una perspectiva de género en las instituciones administrativas, judiciales y electorales del Estado.

4. PROPUESTA DE REFORMA

Así las cosas, y con el fin de mantener la coherencia lógica de esta investigación, se procede a explicar la reforma política y electoral propuesta por el nuevo gobierno. Dicha reforma plantea hacer obligatorio el uso del mecanismo de listas cerradas para la elección de los cuerpos colegiados. Para ello, se propone modificar el artículo 262 de la Constitución Política, modificación desarrollada en el Proyecto de Acto Legislativo 26 de 2022. En su artículo noveno, el proyecto establece:

ARTÍCULO 9. El artículo 262 de la Constitución quedará así:

Artículo 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cerradas, bloqueadas y con alternancia entre hombre y mujer, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.

La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna conforme a la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, **los principios de alternancia y universalidad**, según lo determine la ley.

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, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas

Los partidos coaligados que hayan logrado la elección de su lista al Senado de la República podrán solicitar la fusión de todas o parte de las personerías jurídicas que integraron la coalición⁴.

En primera medida, el cambio más significativo que introduce la nueva redacción del artículo 262 consiste en que, si bien las listas en Colombia ya eran únicas desde reformas anteriores —es decir, cada partido puede presentar una sola lista por corporación—, ahora se establece adicionalmente que dichas listas deberán ser cerradas, bloqueadas y conformadas bajo un criterio de alternancia entre hombres y mujeres. Como se explicó en capítulos anteriores, la reforma pretende que, al ser cerradas y bloqueadas, el listado de candidatos sea predefinido por el partido, de modo que el elector disponga de un único voto para elegir la lista en su conjunto (Rodríguez-Pico & Quiroga-Barrantes, 2021).

El aspecto que suscita la discusión central de este trabajo es la obligatoriedad de la alternancia de género a lo largo de toda la lista: desde el primer hasta el último lugar deberá intercalarse entre hombres y mujeres, de manera que los escaños obtenidos se asignen según dicha estructura. Asimismo, el proyecto establece que la selección de candidatos deberá realizarse conforme a los mecanismos de democracia interna de cada partido o movimiento político, y que “en la conformación de las listas se observarán de forma progresiva, entre otros, los principios de alternancia y universalidad” (Rodríguez-Pico & Quiroga-Barrantes, 2021, p. 47).

4.1 Justificación de la reforma

A grandes rasgos, esta ambiciosa propuesta busca llenar diversos vacíos normativos, así como redefinir y ampliar la noción de representación en Colombia. En concreto, el proyecto pretende desarrollar los “principios y lineamientos de la Constitución Política de 1991 y del Estado Social de Derecho, al tiempo que busca la adecuación del ordenamiento jurídico interno con los postulados internacionales en materia de derechos políticos” (Rodríguez-Pico & Quiroga-Barrantes, 2021, p. 47). Este propósito se orienta, además, por la hoja de ruta trazada en el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito con las FARC-EP*, así como por las recomendaciones contenidas en el informe final de la Comisión de la Verdad.

4.2 Argumentos para las listas

De igual forma, la reforma plantea que, además de promover una democracia interna robusta en los partidos y movimientos políticos, es necesario incorporar valores esenciales al sistema democrático, tales como “la igualdad, la libertad de expresión, la equidad de género y las garantías de inclusión y participación” (Rodríguez-Pico & Quiroga-Barrantes, 2021, p. 47). En esta línea, sostiene que la participación electoral debe surgir precisamente de esa democratización interna, y que las listas cerradas —según la propuesta— “no constituyen un mecanismo de exclusión sino una garantía para el fortalecimiento del sistema de partidos” (Rodríguez-Pico & Quiroga-Barrantes, 2021, p. 47).

Finalmente, la propuesta argumenta que la adopción de listas cerradas trae consigo diversas ventajas, entre ellas la simplificación del proceso de votación y escrutinio, pues el elector votaría en

⁴ Proyecto de Acto legislativo 26 de 2022, Por medio del cual se reforman los artículos 40, 107, 108, 109, 126, 172, 177, 181 y 262 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Radicado el 13 de septiembre de 2022. Los fragmentos resaltados y subrayados son propios.

función de la orientación programática del partido, y no por individuos específicos. No obstante, los candidatos deberán someterse previamente a procesos internos de selección basados en criterios de paridad, alternancia y universalidad. De acuerdo con la iniciativa, este mecanismo fortalecería la institucionalidad al garantizar una distribución equitativa de los escaños obtenidos por los partidos y movimientos, y otorgaría representación a las minorías políticas que alcancen al menos el 15% de los votos válidos dentro de la lista presentada para la circunscripción.

5. CONTROVERSIA

Para comenzar, es importante reiterar que esta investigación no pretende contradecir los postulados de la propuesta de reforma política. Por el contrario, busca suscitar un debate jurídico y académico sobre ciertos elementos que, desde la perspectiva de este estudio, resultan problemáticos cuando se pretende hablar de la dignificación y ampliación de la representación política en Colombia. Se trata de una representación históricamente anhelada pero persistentemente restringida, que ha acumulado condiciones estructurales que, sumadas a otras dinámicas socio-políticas, han contribuido al continuum y al atascamiento del conflicto armado interno.

En esa medida, para desarrollar la controversia aquí planteada, es necesario partir de los problemas asociados a las listas cerradas, bloqueadas y en alternancia, así como analizar cómo estos mecanismos podrían afectar eventualmente la representación sustantiva, especialmente la de las mujeres, sin dejar de lado a otras minorías vinculadas al género. Estos posibles efectos adquieren mayor relevancia considerando que la reforma pretende implementarse en un país cuya calidad democrática, para 2021, había descendido trece posiciones en el índice elaborado por *The Economist Intelligence Unit* (Becerra, La República, 2022).

5.1 El problema de las listas cerradas

Así las cosas, podría afirmarse, en un primer acercamiento, que las listas cerradas atentan contra los derechos políticos de los ciudadanos —especialmente contra su derecho a elegir y ser elegidos y a participar efectivamente en la conformación del poder político, consagrados en el artículo 40 de la Constitución Política—. Sin embargo, este planteamiento resulta insuficiente, máxime cuando la Corte Constitucional ha reiterado que estos derechos no son absolutos. Una revisión inicial del articulado de la reforma permite observar que, en efecto, se garantiza la participación ciudadana, aunque con ciertas restricciones en los procesos de conformación e ingreso a las listas, restricciones que ya fueron expuestas. Surge entonces la pregunta: ¿cuál es realmente el problema de este tipo de listas, si su adopción pretende resolver déficits históricos de nuestra democracia?

El problema radica en que la decisión de adoptar las listas cerradas como mecanismo único de elección no ha sido suficientemente responsable ni está basada en un diagnóstico adecuado sobre los problemas de representación de las mujeres en Colombia. En primer lugar, la experiencia internacional y el derecho comparado han demostrado que este tipo de listas suelen adoptarse únicamente en contextos excepcionales, generalmente asociados a crisis internas profundas de los sistemas políticos. Además, cuando se implementan, su vigencia está sujeta a tiempos de funcionamiento legalmente definidos, lo que permite evaluar su impacto y evitar que se conviertan en mecanismos permanentes sin justificación.

Esta característica esencial —la temporalidad y excepcionalidad— no fue incorporada en la propuesta de reforma, que deja indeterminada la vigencia de las listas cerradas en los futuros procesos electorales. Aunque la reforma expresa su intención de ampliar la representación de las mujeres y de diversas minorías, su diseño normativo no es claro ni suficiente para garantizarlo. Al trasladar a los partidos la responsabilidad de seleccionar candidaturas bajo ciertos principios (paridad, alternancia y universalidad), la reforma puede asegurar una representación descriptiva —mujeres visibles en las listas—, pero no necesariamente una representación sustantiva, es decir, aquella que realmente transforma las condiciones de desigualdad y permite que las mujeres incidan en la agenda pública. En

consecuencia, se atiende el problema solo en la superficie, sin abordar las barreras estructurales que históricamente han limitado la participación política femenina y de otras minorías.

5.2 Caso Movimiento Político Estamos Listas Colombia

No obstante, es preciso reconocer que, aunque la propuesta de reforma atiende ciertos problemas de representación únicamente en su dimensión descriptiva, el diseño de las listas cerradas, bloqueadas y en alternancia puede generar impactos más profundos y contraproducentes. En efecto, este tipo de mecanismo, tal como está consagrado en el proyecto, puede derivar en afectaciones a los derechos de las mujeres y de otras minorías políticas, derechos que encuentran fundamento en el artículo 13 de la Constitución Política, relativo al principio de igualdad y a la prohibición de discriminación.

Un ejemplo ilustrativo es el del movimiento político *Estamos Listas Colombia*, colectivo feminista surgido en Medellín en 2017, cuya apuesta política ha sido la construcción de agendas transformadoras desde el feminismo y el fortalecimiento de la representación sustantiva de las mujeres (Oquendo, El País, 2022). En las elecciones recientes, este movimiento presentó listas conformadas exclusivamente por mujeres, coherentes con su proyecto ideológico y programático.

Es justamente aquí donde se concreta uno de los riesgos que plantea la reforma para la diversidad y para las minorías políticas, especialmente para las colectividades de mujeres. Al imponer la paridad como un principio de doble vía, la reforma obligaría a movimientos como *Estamos Listas Colombia* a intercalar candidaturas masculinas en sus listas exclusivamente femeninas. Esto limitaría su autonomía organizativa, su identidad política y su capacidad de desarrollar plenamente su proyecto ideológico, contrariando lo establecido por la Sentencia C-203 de 2019, que ordena al Estado adoptar medidas, incluso legislativas, dirigidas a modificar prácticas discriminatorias contra las mujeres y a promover condiciones reales de igualdad.

La problemática se agrava porque la alternancia obligatoria prevista en la reforma se formula bajo un entendimiento binario del género —hombres y mujeres—, desconociendo las múltiples identidades de género reconocidas por la Corte Constitucional. En palabras de la Sentencia T-443 de 2020, la identidad de género se deriva de la dignidad humana, de la autonomía personal y del libre desarrollo de la personalidad, permitiendo a cada persona construir su proyecto de vida sin restricciones derivadas de su autodefinición.

En consecuencia, imponer a los partidos políticos y a la ciudadanía una estructura de listas que solo contempla un binarismo rígido, y que obliga a la inclusión de géneros no determinados por las propias colectividades políticas, constituye una restricción injustificada de derechos fundamentales. Esta imposición puede resultar discriminatoria no solo para las mujeres, sino también para personas no binarias y para proyectos políticos que, legítimamente, se organizan desde identidades de género o desde perspectivas ideológicas que no encajan en el esquema cerrado previsto por la reforma.

5.3 Consideraciones finales de la controversia

Una reforma política adecuada es aquella que comprende con claridad la realidad social y política de sus ciudadanos. En este sentido, al contrastar el sistema vigente con el que propone la reforma, puede afirmarse que, aunque el voto preferente presenta ciertos vicios que se han alejado de su espíritu original, este mecanismo ha contribuido a mitigar algunos de los problemas estructurales de un país profundamente desigual y excluyente. Para bien o para mal, el personalismo en las campañas ha permitido que causas tradicionalmente consideradas “menores” por los partidos —ambientales, animalistas, feministas, territoriales, étnicas, entre otras— logren abrirse espacio y generar representación sustantiva en sectores específicos del electorado.

Existen numerosos ejemplos en los que líderes y lideresas de estas agendas han logrado incidir directamente en su base electoral gracias al voto preferente, fortaleciendo una representación

más real e integral de los intereses ciudadanos. Esto ha sido posible incluso cuando los partidos políticos no han interpretado adecuadamente las demandas sociales, en parte por dinámicas internas que priorizan intereses particulares de sus élites. Transformar estas lógicas mediante simples principios de “democracia interna” resulta extremadamente complejo.

En este contexto, los principios de paridad, universalidad y alternancia formulados en la reforma significan que: (i) en abstracto, cualquier persona puede presentarse; (ii) la paridad se convierte en un mandato automático que obliga a la inclusión de mujeres para cumplir una cuota frente a los hombres; y (iii) las listas deben organizarse alternando géneros. Sin embargo, esta combinación puede resultar problemática e, incluso, discriminatoria, no solo en términos de derechos políticos, sino también de derechos fundamentales.

Esto se debe a que, al imponer una estructura rígida de acceso al poder bajo el argumento de corregir prácticas viciadas de la política tradicional, la reforma puede terminar produciendo el efecto contrario: limitar la entrada al sistema político de proyectos y liderazgos que representan intereses auténticos y relevantes para la ciudadanía, restringiendo la posibilidad de que agendas emergentes o identitarias encuentren mecanismos efectivos de representación. En la práctica, estas decisiones dejan el acceso al poder en manos de partidos que, en su mayoría, continúan careciendo de procesos democráticos reales en su interior.

Así, lejos de ampliar la representación sustantiva, el modelo propuesto puede consolidar el control partidista sobre la oferta electoral, reduciendo la capacidad de los votantes para elegir liderazgos que realmente encarnen sus causas y necesidades, debilitando con ello los objetivos que dice aspirar a alcanzar.

6. HACIA UNA ALTERNATIVA PRUDENTE

Después de abrir el debate sobre los malestares de nuestra democracia y recorrer los temas previamente expuestos, se evidencia que la reforma propuesta intenta ofrecer soluciones únicamente superficiales. Por ello, es necesario plantear una alternativa que permita a los ciudadanos contar con todas las herramientas y garantías para participar plenamente en la toma de decisiones e incidir de forma directa en los asuntos públicos. En este capítulo se propondrá una alternativa prudente y realista, que no pretende ofrecer soluciones mesiánicas o improbables, sino una opción que reconozca la diversidad de intereses y pensamientos que no pueden ni deben ser limitados por un único mecanismo electoral.

La mejor alternativa, en un momento de cambios para el país, debe ser un tránsito gradual que no busque transformar de manera abrupta los mecanismos electorales, sino que se enfoque en construir una verdadera democracia interna en los partidos políticos. No una democracia meramente formal, sino una democracia real, fortalecida mediante controles efectivos del CNE, que incentive a la ciudadanía a involucrarse en la política no solo en busca de cargos de elección, sino para hacer del ejercicio político un proceso más horizontal y cercano a lo local. Esto no se logra restringiendo las libertades de los ciudadanos, sino, por el contrario, ampliándolas y garantizando mecanismos y condiciones que permitan ejercer sus derechos y autorregularse de manera efectiva.

6.1 Mecanismo

De modo que el mecanismo de voto preferente no debería modificarse, pues constituye una herramienta sensata que permite ejercer de manera libre y efectiva el derecho a elegir y ser elegido. En consecuencia, la apuesta debe concentrarse en democratizar internamente los partidos políticos. Para ello, la verdadera reforma debe orientarse a modificar ciertos aspectos de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 —ya analizada en esta investigación—, de modo que no se requiere una reforma constitucional para alcanzar un propósito que, en esencia, es más noble y alcanzable.

Este debería ser el camino por el que transite el Gobierno: buscar alternativas más simples, pero al mismo tiempo más contundentes, capaces de fortalecer la democracia sin restringir derechos ni limitar la pluralidad política del país.

7. CONCLUSIONES

Para cerrar esta investigación, se presentan cinco conclusiones fundamentales que permiten comprender con mayor precisión la tensión existente entre el mecanismo de listas cerradas y el fenómeno de la representación sustantiva de las mujeres:

Primero, debe reconocerse que la hipótesis planteada en este trabajo debe ser rechazada. Aunque el problema de la representación sustantiva de las mujeres es un fenómeno complejo y multidimensional, la reforma política de 2022 pretende aportar a los derechos políticos de las mujeres principalmente mediante una representación descriptiva. Sin embargo, este tipo de representación trae consigo el riesgo de excluir a sectores que buscan formas alternativas de participación y representación política.

Segundo, la historia política colombiana evidencia múltiples esfuerzos, tanto en los ámbitos ejecutivo como legislativo, para aumentar la representación descriptiva de las mujeres. No obstante, la representación sustantiva ha sido relegada y ninguno de los dos tipos de representación analizados ha alcanzado los resultados esperados. Esto se agrava si se consideran las discusiones contemporáneas sobre género en su sentido más amplio.

Tercero, el mecanismo más adecuado para transformar la discriminación y mejorar la representación política de las mujeres se encuentra en la reforma de la Ley Estatutaria 1475 de 2011. Esta vía permite introducir cambios internos y efectivos dentro de los partidos políticos. En últimas, la representación solo puede fortalecerse mediante la democratización de quienes otorgan los avales, más que mediante la imposición de un mecanismo electoral específico.

Cuarto, la adopción de listas cerradas y en alternancia en coyunturas políticas que no comprenden plenamente la libertad, la diversidad de pensamientos y las múltiples identidades del país puede convertirse en una medida discriminatoria. En lugar de potenciar los derechos políticos, corre el riesgo de aislar a los grupos minoritarios y a los liderazgos locales que buscan generar cambios sustantivos en sus territorios.

Finalmente, es esencial construir cualquier reforma desde las necesidades reales de representación de las mujeres, y no únicamente desde el cumplimiento formal de cuotas. Por ello, las transformaciones deben orientarse a ampliar libertades, flexibilizar conceptos y permitir formas de participación que no queden restringidas por mecanismos legales que puedan resultar excluyentes.

Anotación final: Tras el análisis de la representación sustantiva de las mujeres, resulta fundamental que futuras investigaciones profundicen en categorías adicionales que permitan explicar con mayor claridad las brechas de género en la participación política. Aspectos como el acceso a puestos de poder, las barreras para la participación pública, y las desigualdades derivadas de la etnia o la orientación sexual son claves para comprender este fenómeno. En últimas, el debate debe girar en torno a la representación sustantiva o simbólica y responder preguntas como: ¿quién produce las leyes y para quién? ¿Qué papel desempeñan las mujeres al participar en política? ¿A quién representan realmente? ¿Y cuáles son las percepciones de los y las representadas frente a sus representantes?

8. REFERENCIAS

Bibliográficas

Antonia Martínez Rodríguez & Antonio Garrido Rubia, De la política de la presencia a la política de la diferencia. Representación de las mujeres en cuatro Parlamentos

- nacionales (México, Chile, Argentina y Uruguay), Documentos CIDOB. Serie América Latina, (32), (2010).
- Antonia Martínez Rodríguez & Antonio Garrido Rubia, Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina, *Revista Mexicana de Sociología*, 2013. At. 407.
- Clara Rocío Rodríguez-Pico & Maicol Andrés Quiroga-Barrantes, El hundimiento de la lista cerrada y bloqueada en las propuestas de reforma política en Colombia. Aspiraciones vs. prácticas políticas, *Universidad Externado de Colombia. Opera*, núm. 29, 47 (2021). DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n29.04>
- Hanna Fenichel Pitkin, *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales de Madrid (Vol. 75), 1985.
- Jaime Buenahora Febres-Cordero, *Procesos electorales y democracia en Colombia*, Grupo Editorial Ibañez, 34 (2017).
- Julissa Mantilla Falcón, La Importancia de la aplicación del enfoque de género al derecho: asumiendo nuevos retos, *THĒMIS - Revista de Derecho* 63, 2013. At. 131. file:///Users/macbookpro/Downloads/Dialnet-LaImportanciaDeLaAplicacionDelEnfoqueDeGeneroAlDer-5110711.pdf
- KAS Papers No. 29, Voto preferente en Colombia y acuerdo de participación política. Reflexiones preliminares, *Fundación Konrad Adenauer*, 4 (2017).
- Manuel Carrasco Durán, Las listas electorales desde una perspectiva de derecho comparado, *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, Vol. 9 - N.º 1, 25 de mayo de 2018. At. 3.
- María Ligia Jiménez, El voto femenino en Colombia: primer logro en la búsqueda de la equidad de género, *Nuestra Huella*. Edición, (129), 2015. At. 5.
- Misión de Observación Electoral (MOE), De la participación a la representación efectiva “La participación política de las mujeres en Colombia”, *Misión de Observación Electoral*, 22 (2018).
- Misión de Observación Electoral (MOE), La reforma política y electoral que necesita Colombia hoy, *Misión de Observación Electoral*, 32 (2022).
- Misión de Observación Electoral (MOE), *Propuestas de reformas políticas y electorales 2022 - 2026*, Misión de Observación Electoral, 23 (2021).
- Rodrigo Losada L., Andrés Casas Casas, *Enfoques para el análisis político*, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 166 (2008).
- Sylvia Cristina Prieto Dávila & Diana Esther Guzmán Rodríguez, *Bancada de mujeres del Congreso. Una historia por contar*. Documentos 15, *De justicia*, 17 (2014).
- Van Cott, Donna Lee (2000): *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*, University of Pittsburgh Press.

Prensa

- Brayan Xavier Becerra. Colombia bajó 13 puestos en el Índice de Democracia de The Economist para 2021. LR. 17 de febrero de 2022. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-bajo-13-puestos-en-el-indice-de-democracia-de-the-economist-para-2021-3304780>
- Catalina Oquendo. Estamos Listas, el movimiento de mujeres que busca llegar al Congreso en Colombia. El País. Día del artículo. <https://elpais.com/internacional/2022-01-21/estamos-listas-el-movimiento-de-mujeres-que-busca-llegar-al-congreso-en-colombia.html>

Jurídicas

- Acto legislativo 01 de 2003 Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. 3 de julio de 2003. D.O. No. 45.237.
- Constitución Política de Colombia [Const]. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-203 de 2019 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger: 15 de mayo de 2019.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-581 de 2001 (M.P. Jaime Araujo Rentería: 6 de junio de 2001.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-443 de 2020 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas: 14 de octubre de 2020.

Ley 581 de 2000. Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones. 31 de mayo de 2000. D.O. No. 44.026.

Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. 14 de julio de 2011. D.O. No. 8.130.

Proyecto de Acto legislativo 26 de 2022, Por medio del cual se reforman los artículos 40, 107,108, 109, 126, 172, 177, 181 y 262 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Radicado el 13 de septiembre de 2022.