



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 864

Bogotá, D. C., martes, 28 de julio de 2026

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 022 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 107, 108, 109, 134 y 262 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, julio de 2026

Secretario

Secretaría General

Cámara de Representantes.

Asunto: Radicación del Proyecto de Acto Legislativo número 022 de 2026 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 107, 108, 109, 134 y 262 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política, así como en los artículos 139, 140 y 149 de la Ley 5ª de 1992, me permito someter a consideración del honorable Congreso de la República, el Proyecto de Acto Legislativo “por medio del cual se modifican los artículos 107, 108, 109, 134 y 262 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

El presente acto legislativo se presenta con el fin de dar inicio al trámite legislativo correspondiente y cumplir con las disposiciones legales vigentes.

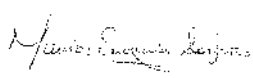
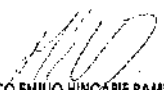
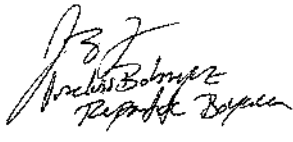
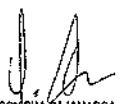
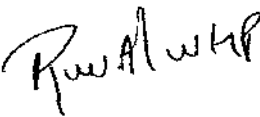
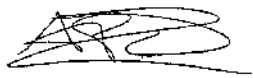
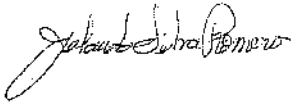
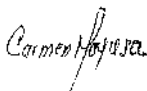
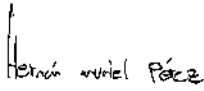
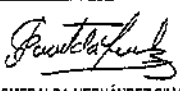
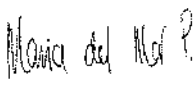
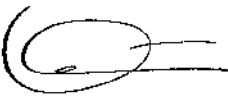
Cordialmente,

 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico

MARTÍN CAICEDO CARABALI
SENADOR DE LA REPÚBLICA
PACTO HISTÓRICO

KEVIN GÓMEZ PAZ
SENADOR
PACTO HISTÓRICO

 JAIRO LEÓN VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 JAIRO LEÓN VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 CARLOS EDUARDO ARIZABALETA CORRAL Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 CARLOS EDUARDO ARIZABALETA CORRAL Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico
 PAOLA ANDREA QUINONES HARO Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 PAOLA ANDREA QUINONES HARO Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico
 ANA LEYDI ERAZO RUIZ Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
 DAVID ALEJANDRO TORO Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	 LAURA ISABEL VERA ZAPATA Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico

 MIGUEL ANGEL RUBIO BRAVO Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico	 MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO Senadora de la República Pacto Histórico
 MARCO EMILIO HINCAPIÉ RAMÍREZ Representante a la Cámara por el Tolima Pacto Histórico	 YELISON SÚA CAJAMARCA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
 LOURDES MATEUS Representante a la Cámara por Huila Pacto Histórico	 YELISON SÚA CAJAMARCA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 LUZ MIRYAN MONCAYO Representante a la Cámara por Cauca Pacto Histórico
 ALEXANDRA PINEDA ORTÍZ Representante a la Cámara por Cesar Pacto Histórico	 LUZ VERÓNICA ESTRADA HOLGUÍN Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
 FERNANDO ARIAS CARDONA Representante a la Cámara por Risaralda Pacto Histórico	 YOLANDA SILVA ROMERO Representante a la Cámara por Santander Pacto Histórico
 MARÍA DEL CARMEN MAYUSA DE CRUZ Representante a la Cámara por Meta Pacto Histórico	 Andrea Camila Vargas De La Hoz Representante a la Cámara por el Atlántico Pacto Histórico
 HERNÁN MURIEL PÉREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	 Miguel Ángel Cisales Suárez Representante a la Cámara Departamento del Quindío MOVIMIENTO POLÍTICO PACTO HISTÓRICO
 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante Cámara Bogotá Pacto Histórico
 ALEJANDRA OMAÑA ORTIZ Senadora de la República Pacto Histórico	 ÓSCAR DAVID BENAVIDES ÁNGULO Representante a la Cámara Curul Especial Afro

Proyecto de Acto Legislativo número 022 de 2026 Cámara

por medio del cual se modifican los artículos 107, 108, 109, 134 y 262 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

Decreta:

CAPÍTULO I

Principios y definiciones

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 262 de la Constitución Política, el cual quedará así:

“Artículo 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular inscribirán candidatos únicos a cargos uninominales y **listas únicas, cerradas y bloqueadas, a corporaciones públicas**, 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.

Las listas se conformarán con paridad y alternancia de género. Ordenados de manera descendente, sus renglones alternarán mujeres y hombres, de modo que a una mujer siga un hombre y a un hombre siga una mujer, a lo largo de toda la lista.

En las listas de cinco (5) o más integrantes cuyo número sea impar, el renglón sobrante se asignará a una mujer. Cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos garantizará que, del total de listas que inscriba en la respectiva elección, al menos la mitad sea encabezada por mujeres.

La selección de los candidatos que integran las listas y la determinación de su orden se realizarán mediante consultas primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, que se celebrarán en fecha única tres (3) meses antes de la respectiva elección y en las que podrá participar todo ciudadano habilitado para votar. En su realización se observarán los principios de paridad, alternancia y universalidad. El resultado de las consultas será obligatorio y vinculante para la conformación y ordenación de las listas. Los grupos significativos de ciudadanos satisfarán la exigencia de selección democrática mediante el proceso de recolección y verificación de apoyos ciudadanos previsto para su inscripción.

La financiación de las campañas será preponderantemente estatal y se entregará mediante asignación directa y anticipada de recursos públicos, en los términos del artículo 109 de la Constitución. La ley regulará la organización, el calendario y la financiación de las consultas primarias, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes, **todo ello con enfoque de**

género e interseccional y con previsión expresa de medidas de prevención y sanción de la violencia política contra las mujeres.

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, **la cual estará igualmente sujeta al régimen de lista cerrada y bloqueada, paridad y alternancia, y será seleccionada y ordenada mediante consulta interpartidista en las condiciones previstas en este artículo.**

Parágrafo 1°. La ley estatutaria podrá autorizar mecanismos de democracia interna distintos de la consulta primaria abierta, siempre que garanticen de manera verificable la paridad, la alternancia y la ausencia de discrecionalidad de las directivas en la ordenación de la lista.

Parágrafo 2°. En las circunscripciones especiales de las comunidades indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se respetarán las formas propias de selección de candidaturas, conforme a sus usos y costumbres, sin perjuicio de la observancia de los principios de paridad, alternancia y universalidad. Su reglamentación se adoptará previa consulta con las autoridades e instancias representativas de dichos pueblos y comunidades.

Parágrafo 3°. La ley desarrollará, con enfoque de género, reglas de paridad horizontal en la postulación de candidaturas a cargos uninominales”.

Artículo 2°. Modifíquese los incisos cuarto y quinto del artículo 107 de la Constitución Política, los cuales quedarán así:

“Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición **a cargos uninominales**, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley. **Tratándose de la conformación y ordenación de las listas a corporaciones públicas, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica deberán acudir a las consultas primarias abiertas, simultáneas y obligatorias de que trata el artículo 262.**

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio”.

Artículo 3°. Adiciónese un parágrafo al artículo 108 de la Constitución Política:

“Parágrafo. El otorgamiento de avales para listas a corporaciones públicas por parte de los partidos y movimientos políticos con personería

jurídica estará condicionado al cumplimiento del resultado de las consultas primarias de que trata el artículo 262 y de las reglas de paridad y alternancia allí previstas. La garantía de democracia interna y de equidad de género en la organización y funcionamiento del partido constituye condición para la conservación de la personería jurídica, en los términos que fije la ley. La determinación de la doble militancia y de las sanciones a que haya lugar continuará a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin que pueda trasladarse a los propios partidos o movimientos políticos”.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 109 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 109. El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos serán financiadas **de manera preponderantemente estatal. Los recursos públicos se entregarán mediante asignación directa y anticipada. La ley determinará los criterios de distribución de los recursos entre las organizaciones políticas y sus candidaturas, atendiendo a criterios de equidad y con enfoque de género, así como los mecanismos de rendición de cuentas y control.**

La financiación privada de las campañas será de carácter residual y complementario y no podrá superar el porcentaje del diez por ciento de los topes señalados por la Autoridad Electoral para la respectiva elección. También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

La financiación estatal cubrirá igualmente las consultas primarias abiertas, simultáneas y obligatorias de que trata el artículo 262, mediante asignación directa, con el fin de garantizar condiciones de igualdad entre los aspirantes.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

La transgresión de los parámetros establecidos por la Constitución y la ley para la financiación de campañas políticas, será causal de sanción a los partidos y movimientos políticos, conforme a la ley.

Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen

y destino de sus ingresos. Los candidatos que participen en los diferentes comicios electorales deberán rendir cuentas sobre el uso de los recursos asignados por parte de la organización política que los avaló.

Es prohibido a los Partidos y Movimientos Políticos y a grupos significativos de ciudadanos recibir financiación para campañas electorales de personas naturales o jurídicas extranjeras, de contratistas del Estado, de fuentes anónimas o de recursos de origen ilícito. Tampoco podrán recibir ingreso de dinero en efectivo los partidos y/o campañas electorales. **Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.**

Los servicios de televisión y radiodifusión comunitarios, en época electoral, podrán transmitir publicidad electoral y divulgación política o propaganda. La ley determinará los lineamientos pertinentes para hacer efectiva esta disposición.

Parágrafo. La ley fijará el monto y los criterios de la financiación estatal de las campañas y de las consultas primarias, la cual se entregará mediante asignación directa.

Artículo 5°. Modifíquese el inciso primero del artículo 134 de la Constitución Política y adiciónese un parágrafo, así:

“Artículo 134. Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley, por los candidatos no elegidos que, según el orden de inscripción, les sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

Parágrafo. Cuando la falta absoluta o temporal recaiga sobre una curul obtenida por una mujer, el reemplazo corresponderá a la siguiente mujer no elegida de la misma lista, en estricto orden descendente de inscripción”.

Artículo 6°. Régimen de transición.

Las disposiciones sobre listas cerradas y bloqueadas, paridad y alternancia de género, consultas primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, y financiación preponderantemente estatal mediante asignación directa se aplicarán a partir de las elecciones a corporaciones públicas del año 2030.

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo, el Gobierno nacional radicará el proyecto de ley estatutaria que lo desarrolle. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica adecuarán sus estatutos dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de dicha ley.

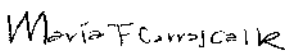
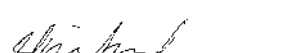
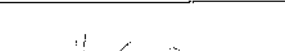
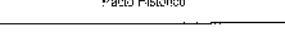
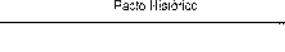
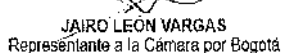
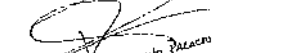
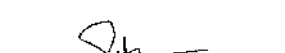
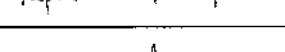
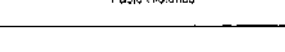
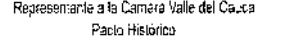
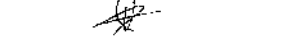
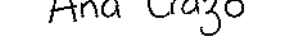
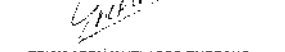
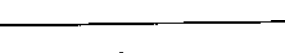
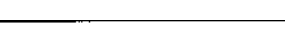
El Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil adoptarán, dentro del mismo término, las medidas reglamentarias, presupuestales y logísticas necesarias para la administración de las consultas primarias simultáneas.

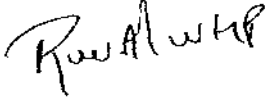
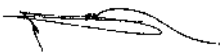
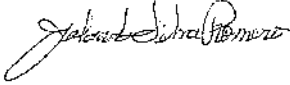
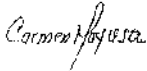
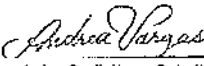
Artículo 7°. Vigencia y derogatorias.

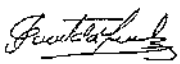
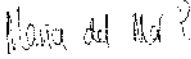
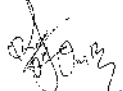
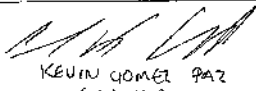
El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean

contrarias, sin perjuicio del régimen de transición previsto en el artículo 6°.

Cordialmente,

 MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 HERACLEITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 JAIRO LEÓN VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 CARLOS EDUARDO ARIZABALETA CORRAL Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico
 PAOLA ANDREA GÚÑONES D'HARO Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 ANA LEYDI ERAZO RUIZ Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico
 ANA LEYDI ERAZO RUIZ Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 ERICK ADRIAN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
 DAVID ALEJANDRO TÓRO Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	 LAURA ISABEL VERA ZAPATA Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico
 MIGUEL ÁNGEL RUBIO BRAVO Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico	 MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO Senadora de la República Pacto Histórico
 MARCO EMILIO HINCAPIÉ RAMÍREZ Representante a la Cámara por el Tolima Pacto Histórico	 YEISSON SÚA CAJAMARCA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
 LOURDES MATEUS Representante a la Cámara por Huila Pacto Histórico	 YEISSON SÚA CAJAMARCA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico

 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 LUZ MIRYAN MONCAYO Representante a la Cámara por Cauca Pacto Histórico
 FERNANDO ARIAS CARDONA Representante a la Cámara por Risaralda Pacto Histórico	 YOLANDA SILVA ROMERO Representante a la Cámara por Santander Pacto Histórico
 MARÍA DEL CARMEN MAYUSA DE CRUZ Representante a la Cámara por Meta Pacto Histórico	 Andrea Camila Vargas De La Hoz Representante a la Cámara por el Atlántico Pacto Histórico
 HERNÁN MURIEL PÉREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	 Miguel Ángel Cisales Suárez Representante a la Cámara Departamento del Quindío MOVIMIENTO POLITICO PACTO HISTORICO

 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante Cámara Bogotá Pacto Histórico
 ALEJANDRA OMAÑA ORTIZ Senadora de la República Pacto Histórico	 ÓSCAR DAVID BENAVIDES ANGULO Representante a la Cámara Cúmul Especial Afro
 KEVIN GÓMEZ PAZ SENADOR	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de Acto Legislativo número 022 de 2026 Cámara,
por medio del cual se modifican los artículos 107, 108, 109, 134 y 262 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

La presente exposición de motivos está compuesta por catorce (14) apartes:

- 1. Introducción
- 2. Objeto del acto legislativo
- 3. Antecedentes de la iniciativa
- 4. Fundamento teórico de la iniciativa: ¿Por qué la paridad es una exigencia de justicia?
- 5. La evidencia colombiana: Una conquista estancada
 - 6. La reforma ante la Constitución
 - 7. Anatomía de una falla estructural
 - 8. Lo que enseña la experiencia de la región
 - 9. Los efectos sobre el sistema político
 - 10. El enfoque de género como hilo conductor

- 11. De la norma a la realidad: Implementación
- 12. Conflicto de interés
- 13. Conclusiones
- 14. Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

Imagínese que un constituyente propusiera hoy la siguiente cláusula: “De cada diez cargos de elección popular, siete corresponderán a los hombres y tres a las mujeres”. La propuesta no llegaría al debate. Sería retirada antes de la primera votación, y quienes la firmaran cargarían con ella el resto de su vida pública. Lo que la haría intolerable no es su crudeza, sino su franqueza: pondría por escrito un reparto del poder que el país lleva décadas reproduciendo en silencio.

Porque esa es, siendo fieles con los números, la composición del Congreso colombiano. De las 102 curules del Senado elegidas el 8 de marzo de 2026, 32 quedaron en manos de mujeres (el 31,4%), y de las 181 de la Cámara, 50, apenas el 27,6%, cuatro escaños menos que en 2022. La representación femenina del Congreso 2026-2030 se estancó en el 29%: exactamente el mismo porcentaje del cuatrienio que termina.

Hay un dato que basta para localizar una brecha. A las elecciones de marzo de 2026 se inscribieron 1.303 mujeres, el 40,9% del total de candidaturas. Cuatro de cada diez aspirantes eran mujeres pero menos de tres de cada diez electos lo fueron. Colombia proclamó la igualdad entre mujeres y hombres en 1991 y treinta y cinco años después, las mujeres no alcanzan un tercio de las curules y el crecimiento es tan lento que la paridad efectiva llegaría cuando quienes hoy la reclaman hayan muerto.

La propia Defensoría del Pueblo lo advirtió tras las últimas elecciones: después de más de dos décadas de medidas afirmativas y cuotas de género, la representación femenina sigue por debajo del umbral de paridad del 50% fijado en los estándares internacionales, y ese lento crecimiento constituye una señal de alerta que exige revisar a fondo los mecanismos vigentes (Defensoría del Pueblo y ONU Mujeres, 2026).

La igualdad, sin embargo, es un mandato de realidad y no un programa de desarrollo generacional. Las mujeres que hoy tienen veinte, cuarenta o sesenta años son titulares de derechos que la Constitución les reconoce en presente, no beneficiarias de una expectativa que se cumplirá cuando ya no estén para ejercerla. Pedirles que aguarden a que la cultura política madure equivale a cobrarles el costo de una injusticia que no cometieron. Porque aquí estamos ante algo evidente, cuando una desigualdad sobrevive décadas de prohibición legal, el defecto ha dejado de estar en la voluntad de las personas y está en el diseño de las instituciones. Lo que el diseño produce, el diseño puede corregirlo.

Se dirá, como se decía el siglo pasado que ninguna mujer tiene hoy impedimento jurídico

para aspirar al Congreso, y que si son pocas las que llegan, la explicación habrá de buscarse en decisiones libres de las candidatas y de los electores. Pero ese argumento confunde tener una libertad con poder ejercerla. John Rawls (1996) sostuvo que las libertades políticas, a diferencia de todas las demás, no quedan satisfechas con su reconocimiento formal, y exigen lo que denominó su valor equitativo.

Que nadie tenga prohibido aspirar al poder no significa que todos puedan aspirar a él. Se requiere, además, que quienes tengan capacidad y voluntad semejantes cuenten con una oportunidad real y aproximadamente igual de alcanzarlo, con independencia de circunstancias que no eligieron. Una libertad cuyo valor efectivo se reparte según causas moralmente arbitrarias no es todavía una libertad igual; es un permiso sin condiciones de uso.

La división del trabajo doméstico y de cuidado, soportada históricamente por las mujeres en una proporción injusta, obstaculiza su participación plena e igual como ciudadanas, y allí donde eso ocurre hay una injusticia que la sociedad tiene el deber de remediar.

La política se ejerce en un tiempo que hay que tener. Noches de reunión, giras de fin de semana, disponibilidad sin horario, años lentos de construcción de redes que solo rinden en la vejez de una carrera. Ese tiempo no está repartido por igual, y el Estado lo sabe porque lo mide. Según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo correspondiente al periodo septiembre de 2024 - agosto de 2025 (DANE, 2025), las mujeres colombianas dedican 7 horas y 35 minutos diarios al trabajo no remunerado, frente a 3 horas y 14 minutos de los hombres: una diferencia de 4 horas y 21 minutos cada día. El 89,8% de las mujeres realiza esas labores; entre los hombres lo hace el 65,2%.

Sumado el trabajo remunerado, la jornada total de una mujer llega a 13 horas y 47 minutos, contra 11 horas en el caso de los hombres. Esas horas no se descuentan de la exigencia política: se suman a ella. Y a la asimetría de tiempo se le añaden la de los recursos, la del acceso a las redes que financian y la del reconocimiento que precede al voto; todas anteriores al día de la inscripción, todas ya consumadas cuando alguien se sienta a ordenar una lista. Para entonces la competencia lleva años decidida. Lo que el sistema electoral registra en las urnas no es, en rigor, una preferencia: es el resultado de una carrera que empezó mucho antes y en la que no todos partieron de la misma línea.

De ahí se sigue lo que sostiene el articulado entero. Si la subrepresentación de las mujeres no expresa lo que ellas prefieren sino las condiciones que no escogieron, la igualdad política vigente es nominal, y son las reglas -no las mujeres- las que deben cambiar. Corregirlas no concede un privilegio ni introduce una excepción a la igualdad: le devuelve a una libertad el valor que se le había sustraído. Ninguna desigualdad nueva se crea allí donde se suprime una que operaba sin nombre.

Nada de esto es ajeno a la Constitución; es, más bien, lo que ella decidió y luego no se atrevió a cumplir.

El artículo 13 obliga al Estado a promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y a adoptar medidas en favor de grupos discriminados. El artículo 40 le ordena garantizar la participación adecuada y efectiva de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública. El artículo 43 proscribía toda forma de discriminación contra la mujer. El artículo 107, tras el Acto Legislativo número 01 de 2009, hizo de la equidad de género un principio rector de los partidos. Y el artículo 7° de la CEDAW (Ley 51 de 1981), incorporado al bloque de constitucionalidad, compromete al Estado a asegurar a las mujeres, en condiciones de igualdad, el derecho a ser elegidas y a conducir los asuntos públicos. La Corte Constitucional, por su parte, avaló desde temprano el camino de las acciones afirmativas: al declarar exequible la Ley de Cuotas sostuvo que se trata de medidas de discriminación positiva destinadas a que la igualdad sea, en sus palabras, “realidad práctica y no un simple postulado retórico” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-371 de 2000); y once años más tarde, al examinar el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 a la luz de la CEDAW, confirmó que la cuota en las listas se ajusta a la Constitución por promover la efectiva participación de la mujer (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-490 de 2011). El mandato está escrito varias veces, y validado otras tantas. Lo que falta es el mecanismo que lo haga inevitable.

2. OBJETO DEL ACTO LEGISLATIVO

Conviene entonces decir con precisión qué hace este proyecto y qué no. El Acto Legislativo número 02 de 2015 llevó la paridad, la alternancia y la universalidad al artículo 262 de la Carta, pero lo hizo con una fórmula que las desactiva en el mismo acto de consagrarlas: dispone que en la conformación de las listas esos principios se observarán “en forma progresiva”, “según lo determine la ley”, y en el inciso siguiente permite que cada partido opte por el voto preferente. Se proclama la alternancia y, tres renglones después, se autoriza el instrumento que la deshace.

Las leyes de cuotas comparten el destino de esa contradicción. La propia Corte ha explicado que el 30% de la Ley 581 de 2000 representa un piso mínimo a partir del cual las mujeres superan barreras, y ha constatado que hasta hoy no se ha acreditado una participación equitativa entre hombres y mujeres en los niveles de decisión del Estado (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-136 de 2024).

Concebido como piso, el treinta por ciento terminó funcionando como techo. Ninguna de esas normas fracasó por falta de convicción: fracasaron porque intervinieron en un punto del proceso donde el resultado ya estaba determinado.

Este proyecto no inventa un principio nuevo. Toma uno de textura abierta y lo convierte en regla

exigible en el único momento que decide de verdad la composición de la representación, que es la conformación y la ordenación de las listas. Sustituye la promesa por la garantía.

Con ese propósito modifica los artículos 107, 108, 109, 134 y 262 de la Constitución Política e introduce tres transformaciones:

(i) Establece la obligatoriedad de listas cerradas y bloqueadas, conformadas con paridad y alternancia de género mediante el mecanismo de cremallera, de suerte que mujeres y hombres se alternen a lo largo de toda la lista.

(ii) Exige que la selección de las candidaturas y su orden se decidan en consultas primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, y no en la intimidad de las directivas partidarias, y

(iii) Consolida una financiación preponderantemente estatal de las campañas, entregada por asignación directa y no por reposición de votos.

Las tres piezas forman un mecanismo cuyas partes se sostienen entre sí. La paridad sin listas cerradas se evapora: el voto preferente permite reordenar la lista y devolver a los hombres a la cabeza, de modo que la cuota sobrevive en el papel de inscripción y muere en el escrutinio -que es precisamente la distancia que separa el 40,9% de candidatas del 29% de electas-. Las listas cerradas sin primarias trasladarían a las cúpulas -hoy mayoritariamente masculinas- la facultad de decidir quién encabeza y quién queda relegado, cambiando una exclusión por otra menos visible. Y las primarias sin financiación pública reproducirían dentro de cada partido la misma desigualdad de recursos que se busca corregir en la elección general, entregando la competencia interna a quien más dinero reúna. Cada medida, tomada por separado, deja abierta la puerta por la que se escapa el efecto de las otras. Solo juntas cierran el circuito.

No se trata, además, de una conjetura de laboratorio. El mecanismo ya fue puesto a prueba en Colombia y funcionó. La Misión de Observación Electoral (2026) constató que la circunscripción con más mujeres electas es Bogotá, y que la mayoría de ellas pertenece al Pacto Histórico, la colectividad que -con listas paritarias y cremallera- se consolidó, tanto en 2022 como en 2026, como la que más espacio dio a la participación femenina. Un solo partido, aplicando voluntariamente lo que esta reforma propone hacer obligatorio, produjo el resultado que treinta y cinco años de mandatos constitucionales no lograron. De ahí la conclusión de la propia MOE, que vale la pena hacer propia: es absolutamente necesario que el Congreso avance en una reforma político-electoral que materialice los principios de paridad, alternancia y universalidad, como condición mínima de una representación paritaria (Misión de Observación Electoral, 2026).

La coherencia del texto constitucional obliga, por último, a un trabajo de armonización que la reforma asume sin rodeos. Consagrar la financiación preponderantemente estatal en el artículo 262 exige

ajustar el artículo 109, que hoy prevé una financiación apenas parcial y el sistema de reposición por votos, so pena de dejar dos normas de igual jerarquía contradiciéndose. El artículo 107 debe acompañarse con la obligatoriedad de las primarias. El artículo 108 debe condicionar el otorgamiento de avales al resultado de esas consultas. Y el artículo 134 debe corregir el régimen de reemplazos, para que la paridad conquistada en las urnas no se deshaga después, curul por curul, cada vez que una mujer electa sea sustituida. No se trata de añadir una pieza suelta al edificio constitucional, sino de ajustar el conjunto para que la igualdad prometida en 1991 deje de ser, por fin, una deuda con fecha abierta.

3. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

Veamos la historia reciente: El 25 de agosto de 1954, la Asamblea Nacional Constituyente reunida bajo el gobierno del general Rojas Pinilla aprobó el Acto Legislativo número 03, y las mujeres colombianas obtuvieron el derecho al voto. Setenta y dos años después ellas ocupan menos de un tercio de las curules. Hay quienes ven en esa cifra una lentitud natural del progreso, algo así como el tiempo que tarda un río en labrar su cauce. Este proyecto parte de la sospecha contraria. Lo que a primera vista parece demora, examinado de cerca resulta ser un dispositivo que funciona con toda precisión y que produce, elección tras elección, exactamente el resultado para el que fue diseñado.

La discusión que este proyecto retoma no es nueva. Colombia acumula más de dos décadas de intento, unos exitosos y parciales, la mayoría frustrados, por avanzar hacia listas cerradas, paridad efectiva, democracia interna y financiación pública de la política. Reconstruir esa trayectoria permite identificar por qué las reformas anteriores fracasaron y qué debe hacerse distinto para que esta no corra la misma suerte.

2.1. El punto de partida: cuotas sin mandato de posición

El primer paso serio lo dio la Ley 581 de 2000, conocida como ley de cuotas, que reservó a las mujeres un mínimo del treinta por ciento de los cargos de máximo nivel decisorio del Estado. Fue un avance real, pero circunscrito a los cargos de designación y ajeno al terreno donde se define el poder político: la elección popular. Ese terreno solo se abordó once años más tarde, con la Ley 1475 de 2011, cuyo artículo 28 introdujo la primera cuota de género para las listas a corporaciones de más de cinco curules.

Aquella cuota, sin embargo, nació con una falla que determinaría su suerte: exigía un porcentaje de mujeres en la lista, pero no decía en qué posición debían ir. La consecuencia era previsible, y se cumplió sin excepción. Los partidos ubicaron a las mujeres en los últimos renglones, allí donde la probabilidad de resultar electa es cercana a cero, y cumplieron así la letra de la ley mientras vaciaban su propósito. La cuota se satisfacía en el formulario

de inscripción y se incumplía en la composición de la corporación.

Conviene situar aquella primera cuota en su contexto, porque no fue una ocurrencia aislada. Colombia se sumó, con la Ley 581 de 2000, a una ola regional y mundial de adopción de cuotas de género que recorrió América Latina desde la Ley de Cupos argentina de 1991, y que respondía a un consenso emergente: la igualdad formal de derechos políticos, reconocida décadas atrás, no se traducía por sí sola en igualdad de acceso al poder. La cuota fue el primer instrumento diseñado para forzar esa traducción.

Su balance regional, tres décadas después, es aleccionador y explica el sentido de este proyecto: allí donde la cuota se combinó con listas cerradas y mandato de posición -como en Argentina, y más tarde en Bolivia-, la representación femenina creció de manera sostenida; allí donde se dejó operar sobre listas abiertas y sin mandato de posición -como en Colombia-, se estancó. Esto lo veremos más adelante. La diferencia no estuvo en la cultura ni en la disposición de las mujeres, sino en el diseño institucional. Es esa lección comparada, disponible desde hace años, la que Colombia no ha querido aplicar.

2.2. La Misión Electoral Especial de 2017

El problema no pasó inadvertido para los expertos. En cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, la Misión Electoral Especial (2017) entregó un diagnóstico y un conjunto de recomendaciones que, leídas hoy, anticipan casi punto por punto el contenido de este proyecto. La Misión propuso eliminar el voto preferente e instaurar listas cerradas, tanto para el Senado como para las corporaciones territoriales, por entender que la personalización del voto fragmentaba los partidos y encarecía las campañas. Y propuso migrar hacia un modelo de financiación con claro predominio del componente estatal, sustituyendo la reposición por votos por un esquema de anticipos entregados por el Estado.

2.3. El Código Electoral de 2020 y su caída por vicios de trámite

En diciembre de 2020, el Congreso aprobó un nuevo Código Electoral -el Proyecto de Ley Estatutaria número 234 de 2020 Senado y 409 de 2020 Cámara- que incorporaba la paridad en las listas al Senado y en las circunscripciones grandes de Cámara, junto con una definición de violencia contra las mujeres en política. La reforma parecía encaminada, pero nunca entró en vigor: la Corte Constitucional, en la Sentencia C-133 de 2022, la declaró inexecutable en su totalidad por vicios de procedimiento en su formación, entre ellos la aprobación en sesiones extraordinarias y la superación de los límites de trámite. Un segundo intento de Código Electoral corrió idéntica suerte pocos años después, cuando la Sentencia C-340 de 2024 lo anuló nuevamente, esta vez por falta de consulta previa a las comunidades étnicas y por ausencia de un análisis serio de impacto fiscal.

Dos reformas sustantivas, ambas caídas no por su contenido sino por defectos en su tramitación, dejan una enseñanza que este proyecto toma muy en serio. La vía de la ley estatutaria, con sus exigencias reforzadas de trámite y su control previo, ha demostrado ser un terreno especialmente resbaladizo. Anclar los principios estructurales en la propia Constitución mediante acto legislativo ofrece mayor estabilidad; pero, sobre todo, obliga a cuidar el procedimiento con esmero: la consulta previa a los pueblos étnicos y el análisis de impacto fiscal, que hundieron el segundo Código, están expresamente previstos en esta iniciativa.

2.4. La reforma política de 2022-2023

El intento más ambicioso y más cercano al presente proyecto fue la reforma política radicada en agosto de 2022 como Proyecto de Acto Legislativo número 018 de 2022 Senado. Proponía justamente lo que aquí se retoma: listas cerradas y paritarias con cremallera, financiación de predominio estatal y democracia interna. Su núcleo era el correcto. Sin embargo, durante el trámite fue cargándose de disposiciones ajenas a su propósito -señaladamente, la habilitación del transfuguismo- que desnaturalizaron el proyecto y erosionaron el consenso que había reunido. El 23 de marzo de 2023, ante la certeza de que la ponencia de archivo tenía las mayorías, la iniciativa fue retirada en la Comisión Primera del Senado.

El episodio dejó una lección doble. La primera, de contenido: cuando se dejó constancia de las razones del fracaso, se subrayó que sin listas cerradas y sin cremallera -que son las que garantizan igualdad de curules entre hombres y mujeres- y sin financiación estatal, la reforma no aportaba nada a la calidad de la democracia. La segunda, de método: un buen núcleo puede hundirse por lo que se le agrega. De ahí que este proyecto rescate exactamente ese núcleo y lo depure con disciplina de todo aquello que en su momento lo lastró.

2.5. El transfuguismo (2024-2025) y la lección sobre lo que no debe incluirse

Esa segunda lección se confirmó de manera contundente poco después. Entre 2024 y 2025 se tramitó el Proyecto de Acto Legislativo número 017 de 2024 Senado y 435 de 2024 Cámara, que modificaba los artículos 107 y 108 para permitir, por una sola vez, el cambio de partido sin incurrir en doble militancia, y que además pretendía sustraer del Consejo de Estado la competencia para determinar esa doble militancia, entregándosela a los propios partidos. Tras superar la primera vuelta, la iniciativa fue hundida en su sexto debate el 6 de mayo de 2025, con una ponencia de archivo que reunió cincuenta y cinco votos.

El desenlace confirma dos cosas que orientan el diseño de este proyecto. Primero, que la habilitación del transfuguismo despierta un rechazo transversal, que atraviesa las fronteras entre bancadas y termina contaminando cualquier reforma que lo incorpore. Segundo, que el intento de sustraer la doble

militancia del control judicial es percibido, con razón, como un golpe a la institucionalidad electoral. Por ambas razones, la presente iniciativa excluye deliberadamente cualquier cláusula de transfuguismo y, lejos de debilitar el control judicial, preserva de manera expresa la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre la doble militancia.

2.6. Otros intentos y el avance parcial de la Ley 2424 de 2024

No todo en este periodo fue fracaso. Distintas bancadas mantuvieron viva la aspiración de constitucionalizar la paridad -en julio de 2024, la del Partido Comunes radicó un proyecto para elevar a rango constitucional el cincuenta por ciento de participación femenina en listas, cargos y directivas-, y el avance más concreto llegó con la Ley 2424 de 2024, conocida como “Paridad Ya”. Esta ley amplió del treinta al cincuenta por ciento la participación de las mujeres en los cargos de máximo nivel decisorio y dispuso que las listas de menos de cinco curules incluyeran al menos una mujer a partir de 2026.

La Corte Constitucional avaló la reforma en la Sentencia C-136 de 2024, con ponencia de la Magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera. Pero lo más relevante para este proyecto no está en lo que la ley logró, sino en lo que dejó pendiente, y que un Magistrado se encargó de señalar. En su aclaración de voto, el Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo advirtió que exigir una sola mujer en las listas de

menos de cinco curules no asegura la paridad, no representa un avance genuino hacia la alternancia y no garantiza la universalidad de la representación femenina. Esa observación, formulada desde el propio tribunal constitucional, es algo más que una crítica técnica: es una interpelación directa al Congreso para que dé el paso que la ley se abstuvo de dar. El presente proyecto recoge ese guante.

En efecto, regular que las listas de candidatos donde se elijan menos de cinco curules deban estar integradas, al menos, por una mujer, (i) no resulta ser suficiente para asegurar el mandato de paridad en la conformación de las listas, (ii) no parece incorporar una medida progresiva, en función de cumplir la alternancia en las listas de candidatos, ni (iii) asegura la representación de las mujeres en términos de universalidad, es decir, en el mayor alcance de su participación en el escenario político. Como indicó la Corte en la Sentencia C-371 de 2000, este tipo de medidas, más que imponer un determinado porcentaje de cuota, deben estar diseñadas para remediar, de manera proporcional y progresiva, la baja participación de las mujeres en los escenarios políticos y representativos, que, en los términos de este mecanismo, a pesar de ser un avance en esta finalidad, no la logra en una proporción suficiente. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-136 de 2024, aclaración de voto del Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo).

Tabla 1. Principales antecedentes normativos y legislativos en materia de paridad, listas y financiación

Iniciativa	Contenido esencial en materia de paridad / listas / financiación	Estado
Ley 581 de 2000	30% en cargos de máximo nivel decisorio (designación).	Vigente (ampliada por Ley 2424 de 2024).
Acto Legislativo 01 de 2003	Introdujo el voto preferente y reformó el régimen de partidos.	Vigente.
Ley 1475 de 2011	30% de mujeres en listas de más de 5 curules; sin mandato de posición.	Vigente.
Acto Legislativo número 02 de 2015	Paridad, alternancia y universalidad, en forma progresiva y remitida a la ley.	Vigente (artículos 107 y 262).
Misión Electoral Especial	Recomendó listas cerradas y financiación de predominio estatal.	No implementada íntegramente.
Código Electoral (PLE 234/409 de 2020)	Paridad en listas; violencia política.	Inexequible - C-133 de 2022 (vicios de trámite).
Reforma política (PAL 018 de 2022 Senado)	Listas cerradas, cremallera, financiación estatal, transfuguismo.	Retirada el 23 de marzo de 2023.
Transfuguismo (PAL 017 de 2024 Senado)	Cambio de partido; doble militancia a los partidos.	Hundido el 6 de mayo de 2025 (6.º debate).
Ley 2424 de 2024 (“Paridad Ya”)	30%→50% en cargos decisorios; al menos una mujer en listas < 5 curules.	Constitucional - C-136 de 2024.

Nota: Elaboración propia a partir de las normas citadas y de las decisiones de la Corte Constitucional de Colombia.

2.7. Dos precedentes adicionales: el Acto Legislativo número 03 de 2017 y la consulta anticorrupción de 2018

Quedan dos antecedentes que conviene rescatar, porque desarmen de antemano la objeción de que este proyecto introduce en la Carta una figura exótica.

El primero es el Acto Legislativo número 03 de 2017, expedido en desarrollo del Acuerdo de Paz, que introdujo en el propio texto de la Constitución – con carácter transitorio – la fórmula de la financiación “preponderantemente estatal” de las campañas, incluida la financiación estatal anticipada no sujeta a devolución. Es decir: la expresión que este proyecto generaliza no solo no es ajena a la Carta, sino que el constituyente derivado ya la empleó, ya definió su alcance y la jurisprudencia no halló en ella reparo alguno. No se está inventando un modelo, se está extendiendo uno que la Constitución ya conoce.

El segundo es la consulta anticorrupción de agosto de 2018, en la que más de once millones de ciudadanos - a escasa distancia del umbral requerido - respaldaron un paquete de medidas de integridad pública que incluía transformar la relación entre el dinero y la política. Aunque la consulta no prosperó jurídicamente, constituye la manifestación de voluntad popular más masiva jamás registrada en el país en favor de reformar la financiación de las campañas. Esa voluntad, todavía insatisfecha, forma parte del capital de legitimidad democrática sobre el que esta iniciativa se apoya.

4. FUNDAMENTO TEÓRICO DE LA INICIATIVA: ¿POR QUÉ LA PARIDAD ES UNA EXIGENCIA DE JUSTICIA?

Los antecedentes muestran que la reforma es viable y necesaria; corresponde ahora mostrar por qué es justa.

La subrepresentación de las mujeres es una cuestión de justicia en el sentido más riguroso del término, y conviene fundamentarlo, porque de la solidez de este fundamento depende que la reforma se entienda como lo que es: la corrección de una injusticia estructural y no como una concesión graciosa que el poder otorga y que, por tanto, podría también retirar. Para ello es útil recorrer tres registros que se iluminan entre sí: el de la justicia, el de la democracia y el de la historia latinoamericana de la dominación.

4.1. La representación como dimensión de la justicia

Durante mucho tiempo se pensó la justicia social casi exclusivamente en términos de distribución: una sociedad sería más justa cuanto más equitativamente repartiera la riqueza y los recursos. La filósofa Nancy Fraser (2008) mostró que esa mirada, siendo necesaria, es incompleta. A la dimensión distributiva -quién tiene qué- hay que sumar la del reconocimiento -qué identidades y estatus se valoran o se desprecian- y, de manera decisiva para lo que aquí nos ocupa, la de la representación -quién

participa en las decisiones colectivas y quién queda fuera de ellas-.

Las tres dimensiones se alimentan entre sí. Quien está fuera de la decisión difícilmente obtendrá reconocimiento, y quien carece de reconocimiento difícilmente obtendrá redistribución. La exclusión política no es un daño más de la lista. Es el daño que impide reparar todos los otros. El concepto que Fraser (2008) propone como norma de justicia es el de paridad participativa: una sociedad es justa cuando todos sus miembros pueden participar en ella como pares, en condiciones de igualdad efectiva. Aplicada a la política, esta norma tiene una consecuencia incómoda para el *statu quo*. La exclusión sistemática de las mujeres de los órganos de representación no puede entenderse como una anomalía que se corregirá sola con el paso del tiempo o con la buena voluntad de los partidos; es el resultado de estructuras que la producen y la reproducen, y que seguirán haciéndolo mientras no se las modifique. Aquí reside la clave del asunto: lo que se presenta como neutralidad del sistema –“las reglas son iguales para todos”- es, con frecuencia, el nombre elegante de una desigualdad que se ha vuelto invisible de tan habitual.

Este marco explica con precisión por qué la cuota del treinta por ciento fracasó. Atacó parcialmente la dimensión distributiva del problema -cuántas mujeres aparecen en las listas- sin tocar las estructuras de reconocimiento y de poder que asignan a esas mujeres las posiciones desde las que nadie resulta electo. Se repartió la presencia y se retuvo el poder. La paridad con listas cerradas y primarias obligatorias es, justamente, la respuesta a esa insuficiencia: interviene sobre las tres dimensiones a la vez.

4.2. Sin la mitad de las voces no hay deliberación legítima

La segunda razón es propiamente democrática y proviene de la tradición deliberativa que asociamos a Jürgen Habermas (1998). Según ella, la legitimidad de una decisión política no descansa únicamente en que la respalde una mayoría, sino en que haya sido precedida por una deliberación en la que todos los afectados pudieron participar en condiciones de simetría. Una ley es plenamente legítima cuando quienes habrán de obedecerla pudieron tomar parte, como iguales, en el proceso que la produjo (Habermas, 1998).

La consecuencia para el caso que nos ocupa es inmediata. Si las mujeres, que son más de la mitad de la población colombiana, están parcial, pero sistemáticamente ausentes de los órganos donde se deliberan y se aprueban las leyes, esas leyes arrastran un déficit de legitimidad desde su origen.

Y conviene ser preciso, porque en este punto abunda el malentendido. El argumento no consiste en sostener que las mujeres piensan distinto por naturaleza, ni que existe una perspectiva femenina única que deba estar representada en el Congreso como se representa a una región o a un gremio. Esa

tesis es esencialista y es falsa, y quienes la defienden le hacen un flaco favor a la causa que dicen abrazar. Las mujeres que lleguen a las corporaciones discreparán entre sí con la misma vehemencia con que discrepan hoy los hombres, y así debe ser. El argumento es otro. La exclusión de la mitad de la sociedad empobrece objetivamente la deliberación, porque suprime experiencias, problemas y ángulos de visión que ninguna mayoría, por bienintencionada que sea, puede suplir por sustitución. Un cuerpo legislativo que discute sobre el trabajo de cuidado, sobre la violencia sexual o sobre la salud reproductiva sin la presencia paritaria de quienes atraviesan esas realidades no delibera peor por descortesía. Delibera peor porque le faltan datos.

La misma tradición ilumina porque las primarias son parte indispensable de este proyecto. Cuando la escogencia de los candidatos se resuelve puertas adentro, en el círculo estrecho de las directivas, el espacio real de decisión se traslada de las urnas a un lugar donde no hay deliberación pública sino negociación privada, y donde la moneda de cambio no es el argumento. Las primarias devuelven ese momento al espacio público. Hacen visible y disputable lo que hoy transcurre en la penumbra.

4.3. La libertad como no dominación

Hay un tercer registro, de estirpe republicana, que aporta lo que los dos anteriores no alcanzan a decir. La tradición republicana, en la formulación de Philip Pettit (1999), define la libertad no como ausencia de interferencia, sino como ausencia de dominación. Se es libre cuando no se está sometido a la voluntad arbitraria de otro, aun si ese otro decide, por ahora, no ejercerla (Pettit, 1999).

La distinción parece sutil y es decisiva. Un grupo puede no sufrir interferencia alguna y vivir, sin embargo, bajo dominación, si su suerte depende de la benevolencia de quien tiene el poder de perjudicarlo y elige no hacerlo. El esclavo de amo bondadoso sigue siendo esclavo. Lo que le falta no es un trato mejor, sino el poder de no depender del trato.

Trasládese eso a la representación. Un grupo ausente de los órganos donde se hacen las leyes que lo rigen vive bajo dominación, con entera independencia de que esas leyes le resulten en ocasiones favorables, porque su bienestar queda entregado a la voluntad de otros y no asegurado por su propia voz. Las mujeres colombianas dependen hoy de que los hombres legislen bien sobre asuntos que las atraviesan en carne propia. ¿Han legislado bien? En ocasiones. ¿Es esa una situación de libertad? De ninguna manera. Es una situación de tutela, y la tutela, por benigna que sea, presupone un tutor. Al fin y al cabo, la legitimidad de las leyes se reduce, en el trámite, a las mayorías del Congreso.

La paridad, así entendida, es la condición para que las mujeres dejen de ser objeto de la legislación ajena y pasen a ser coautoras de la norma que las obliga. Las primarias abiertas extienden esa misma lógica hacia el interior de los partidos, donde hoy la militancia es súbdita de sus directorios.

4.4. La deuda histórica: patriarcado y colonialidad en América Latina

Las tres tradiciones anteriores son europeas y son útiles, pero no capturan del todo lo nuestro. En América Latina el problema tiene una capa histórica que no puede omitirse sin falsear el diagnóstico.

La reflexión crítica de la región, en la línea de Rita Segato (2016), ha mostrado que entre nosotros la dominación patriarcal no se deja separar de la dominación colonial. El orden colonial reorganizó y endureció las jerarquías de género que encontró, y levantó el espacio público moderno sobre la exclusión de las mujeres, confinadas al ámbito doméstico mientras la ciudadanía se definía en masculino y se escribía con nombres de varón (Segato, 2016).

Esa herencia se lee todavía en la composición de nuestras corporaciones, y se lee estratificada. No solo las mujeres están subrepresentadas. Las mujeres indígenas, afrocolombianas, raizales y campesinas, sobre quienes se superponen la dominación de género, la racial y la de clase, lo están de un modo incomparablemente más severo, y su presencia es además la más frágil, la primera que retrocede cuando algo retrocede. Por eso este proyecto no se contenta con una paridad aritmética que sume mujeres en abstracto, y ordena que el desarrollo legal incorpore el enfoque interseccional. Una paridad ciega a esas diferencias corre el riesgo de beneficiar únicamente a las mujeres que ya estaban cerca del poder, y ese sería un resultado que ninguna de las tres teorías anteriores podría celebrar.

Queda por decir lo más incómodo. Existe un modo de incorporar a las mujeres que perpetúa la dominación en lugar de romperla, y consiste en llevarlas a las listas sin llevarlas al poder, o en llevarlas al poder como figuras subordinadas a las estructuras que las cooptan. Contra ese riesgo se dirigen la lista cerrada con alternancia estricta y la primaria abierta. No queremos mujeres decorando las listas. Queremos mujeres electas con mandato propio, que le deban su curul a la ciudadanía y no al jefe que las ungió.

Hace setenta y dos años este país le reconoció el voto a las mujeres. Nunca les reconoció el poder. La distancia entre esas dos fechas es la que este proyecto se propone cerrar, y es, en rigor, una deuda.

5. LA EVIDENCIA COLOMBIANA: UNA CONQUISTA ESTANCADA

Las razones de principio, si no se confrontan con los hechos, corren el riesgo de convertirse en literatura. Veamos entonces los hechos

5.1. Del voto conquistado en 1954 a la representación negada

Las mujeres colombianas obtuvieron el derecho al voto mediante el Acto Legislativo número 03 de 1954, durante el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla, y lo ejercieron por primera vez en el plebiscito de 1957. La paradoja de origen es reveladora: el sufragio femenino no llegó como fruto

de la deliberación democrática, sino de la mano de un régimen de facto, lo que anticipa la ambivalencia de toda esta historia.

En 1958, Esmeralda Arboleda Cadavid y Josefina Valencia de Hubach se convirtieron en las primeras mujeres en ocupar un escaño en el Senado. Durante las décadas siguientes, la representación femenina osciló entre porcentajes de un solo dígito y poco más del diez por ciento, sin que ningún mecanismo institucional la impulsara de forma sostenida: dependía del empuje individual de mujeres excepcionales, no de una regla que garantizara su presencia.

A la lentitud de ese avance se ha sumado siempre un factor que las listas cerradas y la financiación estatal buscan atenuar de manera directa. La violencia política contra las mujeres -las amenazas, la estigmatización, el acoso y, en los casos extremos, el asesinato de lideresas y candidatas- constituye una barrera que opera antes incluso de que la competencia electoral comience, disuadiendo a muchas de presentarse. El voto preferente agrava esa exposición, porque obliga a cada candidata a hacer una campaña personal, individual y visible. La conexión entre la forma de la lista y la seguridad de las mujeres no es evidente a primera vista, pero es real.

Vale la pena detenerse en la magnitud del rezago acumulado, porque la costumbre lo ha vuelto invisible. Durante los primeros cuarenta años de sufragio femenino -de 1957 a finales de los años noventa-, ninguna mujer llegó a presidir una de las cámaras del Congreso, y la presencia femenina en las comisiones donde se decide lo sustantivo fue apenas testimonial.

La cuota de 2000, y luego la de 2011, corrigieron parcialmente esa marginalidad, pero lo hicieron sobre una base tan baja que incluso duplicar los porcentajes seguía dejando a las mujeres lejos de cualquier equilibrio. Cuando se afirma que Colombia avanza hacia la paridad, conviene recordar desde dónde parte ese avance: de una exclusión casi total que se prolongó durante la mayor parte de la historia republicana, y cuyo peso todavía gravita sobre las estructuras partidarias, las redes de financiación y las culturas internas que este proyecto se propone transformar.

5.2. El “efecto meseta”: cuando la cuota se convierte en techo

La curva de las últimas décadas confirma el diagnóstico con una claridad que casi ofende. La representación femenina en el Congreso rondaba el doce por ciento a finales del siglo pasado, alcanzó cerca del veinte por ciento en 2014 con la primera aplicación de la cuota, retrocedió levemente en 2018 y dio un salto notable en 2022, hasta aproximadamente el veintinueve por ciento. Cabía esperar que la aceleración continuara. Se detuvo en seco.

Según el balance de la Defensoría del Pueblo y ONU Mujeres sobre las elecciones del 8 de marzo

de 2026, la representación femenina en el Congreso 2026-2030 se mantiene alrededor del veintinueve por ciento. En el Senado, treinta y dos de ciento dos curules corresponden a mujeres, un 31,4 por ciento. En la Cámara de Representantes, cincuenta de ciento ochenta y una, un 27,6 por ciento, cuatro menos que en el periodo anterior (Defensoría del Pueblo y ONU Mujeres, 2026). Todo ello mientras la proporción de candidatas se estabilizaba en torno al cuarenta por ciento. Se presentan más mujeres y no resultan electas más mujeres.

Tabla 2. Evolución de la representación femenina en el Congreso de la República (1998-2026)

Periodo	Mujeres en el Congreso (%)	Observación
1998 (aprox.)	≈ 12	Sin cuota electoral.
2014	≈ 20	Primera aplicación de la cuota del 30% (Ley 1475 de 2011).
2018	≈ 19,7	Leve retroceso frente a 2014.
2022	≈ 29,2	Salto histórico; aún lejos de la paridad.
2026	≈ 29	Estancamiento: Senado 31,4%; Cámara 27,6%.

Nota: Cifras aproximadas. Los datos de 2026 corresponden al balance preliminar de la Defensoría del Pueblo y ONU Mujeres (2026) sobre las elecciones del 8 de marzo de 2026.

La literatura especializada bautizó este comportamiento como el Efecto Meseta (Krook, 2009). La cuota impulsa la representación femenina hasta el nivel que ella misma fija como mínimo, y allí la deja anclada, porque el mínimo legal termina funcionando como máximo real. Los partidos cumplen el porcentaje exigido y no dan un paso más. El piso se convirtió en techo, y lo hizo sin que nadie tuviera que proponérselo.

La propia Corte Constitucional lo advirtió al revisar la Ley 2424 de 2024, cuando señaló que las medidas de cuota no pueden concebirse como límites a la participación y que el conjunto de medidas acumuladas no ha logrado la paridad sustantiva (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-136 de 2024). El sistema hizo todo lo que las cuotas saben hacer. Quedó demostrado que eso no alcanza.

5.3. El embudo de la representación: dónde se pierden las mujeres

Para diseñar un remedio certero no basta con saber que las mujeres son minoría. Hay que saber en qué punto exacto del recorrido se quedan por el camino.

Imagínese la representación como un embudo de etapas sucesivas. Del universo de mujeres con vocación política, unas pocas logran ser aspirantes. De las aspirantes, algunas obtienen el aval del partido. De las avaladas, solo una parte queda en

posición elegible dentro de la lista. De esas, unas cuantas resultan electas. Y de las electas, no todas alcanzan a terminar el periodo en el cargo. En cada estrechamiento se pierden mujeres. La pregunta que importa es en cuál se pierden más.

La evidencia permite localizar los dos estrechamientos críticos, y ninguno de los dos está donde el prejuicio los ubica. No están en las urnas. Los estudios comparados muestran que en sistemas proporcionales con lista cerrada el electorado no castiga a las candidatas por su género, de manera que la explicación fácil -“es que la gente no vota por mujeres”- carece de sustento. El primer gran filtro está en el aval y en la asignación de la posición, es decir, en manos de las directivas. El segundo ocurre después de la elección, cuando la renuncia o el reemplazo de mujeres electas por suplentes hombres, y el desgaste que produce la violencia política sobre quienes ejercen el cargo, van erosionando lo conquistado.

Este mapa explica por qué la reforma interviene precisamente allí y no en otra parte. Las primarias y la cremallera operan sobre el primer estrechamiento. La regla de reemplazo del mismo género, que se introduce en el artículo 134, opera sobre el segundo. No malgastamos esfuerzo donde el sistema no falla.

5.4. Un experimento que ya se hizo

En medio del estancamiento general, las elecciones de 2026 produjeron un dato que vale por todos los argumentos de este capítulo.

Una sola agrupación política alcanzó la paridad en su bancada del Senado. Una. Y lo hizo porque aplicó, por decisión propia y sin que norma alguna la obligara, el mecanismo de lista cremallera, alternando mujeres y hombres.

El experimento se realizó en condiciones reales, con el mismo electorado, en la misma elección, bajo las mismas reglas generales, y arrojó un resultado inequívoco. Donde se aplicó la cremallera, hubo paridad. Donde se dejó la lista a la discreción de las directivas o al azar del voto preferente, no la hubo. ¿Se requiere alguna demostración adicional de que el instrumento funciona? Lo que un partido logró por voluntad, la Constitución debe garantizarlo como derecho. Y ahí surge la pregunta que el capítulo siguiente debe responder, esto es, si la Constitución que tenemos permite hacerlo, o si habría que romperla para conseguirlo.

6. LA REFORMA ANTE LA CONSTITUCIÓN

Toda reforma constitucional debe responder una pregunta previa a cualquier otra, y es si cabe dentro de la Constitución que pretende modificar o si la desborda. La respuesta que este capítulo desarrolla podrá parecer inmodesta y no lo es. El proyecto no solo cabe. Realiza mandatos que la Carta contiene desde 1991 y que la jurisprudencia constitucional lleva un cuarto de siglo reclamándole al legislador sin ser oída.

6.1. Los cimientos: igualdad material y participación efectiva

Tres artículos de la Constitución sostienen todo el edificio de esta reforma. El artículo 13 consagra la igualdad ante la ley y prohíbe la discriminación por razón de sexo, pero no se detiene allí: su inciso segundo ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados. Es una cláusula que manda actuar, no solo abstenerse. El artículo 40 reconoce el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y añade una obligación específica: garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública. Y el artículo 43 afirma la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres.

Leídos en conjunto, estos artículos no describen una igualdad meramente formal -la de dejar que cada quien compita con las armas que tenga- sino una igualdad material, que exige del Estado una intervención activa cuando las condiciones de partida son desiguales. La cremallera, las primarias y la financiación estatal son precisamente esa intervención: no privilegios que se conceden a las mujeres, sino el cumplimiento de un mandato que la Constitución dirige al Estado desde hace treinta y cinco años y que hasta ahora se ha honrado a medias.

6.2. Lo que ha dicho la Corte Constitucional

La jurisprudencia constitucional no ha sido neutral en esta materia: ha construido, sentencia tras sentencia, una doctrina que respalda el sentido de esta reforma y que conviene recorrer, porque muestra que el proyecto avanza en la dirección que la propia Corte ha venido señalando.

6.2.1. La fundación: Sentencia C-371 de 2000

Al examinar la Ley de Cuotas, la Corte sentó las bases de todo lo que vendría. Reconoció que la discriminación histórica contra las mujeres justifica medidas de diferenciación positiva; estableció que una cuota no vulnera la igualdad, sino que la concreta, porque la igualdad real exige trato diferenciado cuando las posiciones de partida son desiguales; y afirmó, con una claridad que sigue vigente, que la autonomía de los partidos no puede esgrimirse para perpetuar la exclusión. Es cierto que la Corte concibió entonces estas medidas como temporales, llamadas a desaparecer cuando la discriminación cesara. Pero han pasado veinticinco años y la discriminación no ha cesado: se ha transformado, ha aprendido a convivir con las cuotas y a neutralizarlas. Esa persistencia es, paradójicamente, la mejor justificación para medidas más robustas.

6.2.2. La profundización: Sentencia C-490 de 2011

Al revisar la Ley 1475 de 2011, la Corte avaló la cuota del treinta por ciento para las listas y dio un paso doctrinal decisivo: sostuvo que los partidos, aun siendo titulares de autonomía interna, están sujetos a

los principios de la democracia interna y no pueden invocar esa autonomía para excluir de manera sistemática a las mujeres. Este pronunciamiento es el antecedente directo de la constitucionalización de las primarias que aquí se propone, porque establece que la vida interna de los partidos no es un territorio exento del principio democrático.

6.2.3. El principio constitucionalizado: Acto Legislativo número 02 de 2015

Con este acto legislativo, la paridad, la alternancia y la universalidad dejaron de ser aspiraciones legales para convertirse en principios de rango constitucional. Su limitación, como ya se dijo, fue quedar sujetos a una aplicación progresiva y remitida a la ley, cláusula que ha servido para aplazar indefinidamente su realización. Este proyecto no contradice ese acto legislativo: lo completa, dándole a su principio la fuerza normativa directa que la fórmula progresiva le negó.

6.2.4. La interpelación reciente: Sentencia C-136 de 2024

La decisión más reciente y más pertinente es la que revisó la Ley 2424 de 2024. La Corte, con ponencia de la Magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera, reiteró que las medidas de cuota no pueden operar como techos y que el sistema acumulado no ha alcanzado la paridad sustantiva. Pero el aporte más valioso para este proyecto está en la aclaración de voto del Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, quien advirtió que exigir una sola mujer en las listas pequeñas no asegura la paridad, ni la alternancia, ni la universalidad. Cuando un Magistrado constitucional señala expresamente que una medida se queda corta frente a los principios que dice desarrollar, está trazando la ruta de lo que falta por hacer. Este proyecto recorre esa ruta.

6.3. El mandato que viene de fuera: el bloque de constitucionalidad

La obligación de avanzar hacia la paridad no nace solo del derecho interno; llega también, con fuerza vinculante, desde los tratados que Colombia ha ratificado y que integran el bloque de constitucionalidad.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, incorporada mediante la Ley 51 de 1981, obliga en su artículo 7° a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública. Su Comité ha precisado el alcance de ese deber: la Recomendación General número 23 y, de forma más contundente, la reciente Recomendación General número 40 (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 1997, 2024) señalan que las cuotas parciales resultan insuficientes y que los Estados deben moverse hacia la representación paritaria como estándar.

A ese mandato se suma la Convención de Belém do Pará, aprobada mediante la Ley 248 de 1995, que reconoce la violencia contra las mujeres -incluida la que se ejerce en el ámbito político- como una forma de discriminación que los Estados están obligados a

erradicar. Esta convención ilumina una faceta a veces olvidada del proyecto: la financiación estatal de las campañas no es solo una medida de transparencia, sino también una respuesta a la violencia política, en cuanto libera a las mujeres de la dependencia de redes privadas de financiación que muchas veces les imponen condiciones lesivas para su autonomía. La Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, adoptada por el PARLATINO y ONU Mujeres (2015), y la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres (MESECVI, 2017) completan un marco regional con el que esta iniciativa se alinea sin fisuras.

6.4. La prueba decisiva: ¿Por qué esta reforma no sustituye la Constitución?

Queda el examen más exigente, y es el que con toda seguridad enfrentará este proyecto ante una eventual demanda de inconstitucionalidad. Conviene adelantarlo aquí, porque una reforma que no puede defenderse de la objeción que se le hará no merece ser tramitada.

Desde la Sentencia C-551 de 2003 la Corte sostiene que el poder de reforma del Congreso, aunque amplísimo, tiene un límite competencial. Puede modificar la Constitución. No puede sustituirla, esto es, no puede suprimir o reemplazar sus ejes definitorios por otros integralmente distintos. La Sentencia C-1040 de 2005 fijó el método de verificación, que consiste en identificar el eje presuntamente afectado, precisar qué hace la reforma y comprobar si aquel resulta reemplazado por su contrario.

Conviene detenerse en el origen doctrinal de esa construcción, porque quien lo ignore corre el riesgo de manejar el juicio de sustitución como un conjuro y no como un argumento. La tesis fue elaborada entre nosotros por Gonzalo Ramírez Cleves (2005), quien sostuvo que la limitación material al poder de reforma no proviene de una lista de cláusulas intangibles, que la Carta de 1991 no consagró, sino del concepto mismo de Constitución, tal como este quedó definido en el artículo 1.º, es decir, en la caracterización de Colombia como Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista (Ramírez Cleves, 2005). Fue esa idea la que la jurisprudencia acogió al construir la doctrina de la sustitución, de modo que el eje protegido no es cualquier regla que la Constitución contenga, sino aquello que la hace ser la Constitución que es.

La precisión no es escolástica. Decide el caso.

Porque si el límite se predica del concepto de Constitución, entonces la pregunta que hay que formularle a este proyecto no es si altera reglas -toda reforma las altera, para eso existe el artículo 375- sino si al alterarlas destruye el carácter democrático, participativo y pluralista del Estado colombiano. Formulada así, la pregunta se responde sola. Las listas paritarias, las primarias abiertas y la financiación estatal profundizan esos tres atributos. Sería una singular paradoja que una reforma acusada de sustituir la Constitución resultara ser, examinada

de cerca, la que mejor realiza lo que el artículo 1.º prometió.

El mismo autor (Ramírez Cleves, 2003) añade un segundo elemento que aquí resulta decisivo. Los derechos fundamentales operan como garantía-límite del poder constituyente, en el sentido de que constituyen el paradigma de aquello que la reforma no puede desconocer (Ramírez Cleves, 2003). Obsérvese la dirección en que opera esa garantía. Es un dique construido para contener la regresión en materia de derechos, y mal podría invocarse contra una reforma que amplía el derecho de participación política de la mitad de la población. Quien pretenda usar la doctrina de la sustitución para bloquear la realización de un derecho fundamental estará empleando el escudo como si fuera una espada, y habrá invertido el sentido de la institución que dice defender.

Sometamos entonces los tres pilares al examen, uno por uno.

La paridad con alternancia no reemplaza el principio de igualdad. Lo realiza, en desarrollo literal de los artículos 13, 40 y 43 de la Carta. Quien sostenga que hacer efectiva la igualdad sustituye la igualdad tendrá que explicarnos qué entiende por sustitución.

Las primarias obligatorias no suprimen el principio democrático ni el pluralismo. Los expanden, al llevar la participación ciudadana a una fase que hoy le está vedada, y concretan además el mandato, vigente desde 2003, según el cual los partidos se organizarán democráticamente (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 107). Dificilmente puede sustituir la democracia participativa una medida que consiste, precisamente, en aumentar las ocasiones en que el ciudadano participa.

Y la financiación preponderantemente estatal no destruye el modelo de democracia pluralista, entre otras razones porque emplea una fórmula que la Constitución ya conoce y ya practicó. Está en el artículo 262 desde 2015 y el Acto Legislativo número 03 de 2017 la aplicó de manera directa, incluida la financiación estatal anticipada no sujeta a devolución, sin que a nadie se le ocurriera entonces que se estuviera sustituyendo la Carta. Se preserva, además, un espacio residual y transparente para el aporte privado, de manera que el pluralismo en la financiación queda ordenado y no clausurado.

Resta el punto donde la objeción podría parecer más robusta, que es la supresión del voto preferente. Detengámonos ahí, porque merece respuesta franca y no evasiva.

El voto preferente no pertenece al diseño original de 1991. Lo introdujo el constituyente derivado mediante el Acto Legislativo número 01 de 2003, y lo introdujo además como una facultad de los partidos y no como una obligación, de suerte que durante veinte años convivieron en la misma elección listas cerradas y listas con voto preferente sin que nadie denunciara una fractura del orden constitucional.

¿Puede un mecanismo agregado por vía de reforma, de carácter opcional y de configuración legal, haberse convertido entretanto en eje definitorio de la Constitución? Sostenerlo equivaldría a admitir que el constituyente derivado va creando cláusulas pétreas cada vez que legisla, y sin saberlo. Lo que el constituyente derivado incorporó en 2003, el constituyente derivado puede removerlo en 2026. Con mayor razón cuando dos décadas de evidencia demuestran que sus efectos reales contradicen los fines que se invocaron para adoptarlo.

Podría insistirse todavía, desde otro ángulo, en que la obligatoriedad conjunta de los tres pilares altera de tal modo el sistema de representación que equivaldría a reemplazar el modelo de democracia diseñado en 1991. El argumento no resiste el análisis y conviene decir por qué.

El eje que la jurisprudencia protege, siguiendo la tesis que aquí hemos expuesto, es la democracia representativa, participativa y pluralista en cuanto tal, y no una configuración particular de sus reglas electorales. La Constitución de 1991 no constitucionalizó las listas abiertas, ni el voto preferente, ni un modelo específico de financiación. Dejó esas definiciones al legislador y al propio constituyente derivado, que las ha modificado varias veces sin escándalo de nadie. Cambiar las reglas dentro del modelo representativo es ejercer el poder de reforma y no excederlo.

Sostener lo contrario tendría una consecuencia que sus defensores probablemente no han medido. Petrificaría la Constitución. Convertiría cualquier regla electoral vigente en un eje intocable por el solo hecho de estar vigente, y vaciaría de contenido la competencia que los artículos 374 y siguientes le atribuyen expresamente al Congreso. La doctrina de la sustitución fue concebida para impedir que el poder de reforma destruyera la Constitución, no para impedir que la Constitución se reforme. Confundir esas dos cosas la convertiría en lo contrario de sí misma, que es un riesgo sobre el cual la propia doctrina ha venido advirtiendo desde que la Corte comenzó a aplicarla.

Este proyecto, en definitiva, se mueve con holgura dentro de los márgenes que la Corte trazó y que la doctrina fundamentó. No toca los ejes. Los honra.

6.5. La autonomía de los partidos: garantía, no coartada

Se anticipa una objeción de peso, y hay que tomarla en serio porque la autonomía partidaria es un principio y no un capricho. Obligar a los partidos a escoger sus candidaturas mediante primarias, se dirá, invade el ámbito de su libertad de asociación.

La objeción desconoce la doble naturaleza que la jurisprudencia les reconoce. Los partidos son, de un lado, asociaciones nacidas del ejercicio de la libertad de asociación. Y son, del otro, instituciones del sistema democrático investidas de funciones públicas. Detentan un cuasimonopolio de la postulación a través del aval, que es un acto

con efectos jurídicos frente a terceros y frente a la organización electoral. Reciben financiación estatal para funcionar. Y sus decisiones internas determinan, en los hechos, la composición de los poderes públicos. Desde la revisión de la ley estatutaria de partidos (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-089 de 1994) y con mayor nitidez en la Sentencia C-490 de 2011, la Corte ha sostenido que esa dimensión funcional pública autoriza al legislador, y con mayor razón al constituyente, a imponerles cargas de democracia interna, transparencia y no discriminación.

La distinción es fina y es decisiva. La autonomía partidaria protege el ideario del partido y su vida asociativa frente a la injerencia arbitraria del Estado. No ampara el manejo opaco de una función pública, como lo es decidir quién accede a la representación popular. La primaria obligatoria no le dice al partido qué pensar, ni a quién afiliarse, ni qué programa defender. Le dice una sola cosa, y es que la definición de quienes lo representarán ante toda la ciudadanía, debe hacerse de cara a esa ciudadanía.

Aun así, y porque la diversidad organizativa de los partidos merece respeto, el proyecto abre una válvula. La ley estatutaria podrá autorizar mecanismos de democracia interna distintos de la primaria abierta, siempre que garanticen de manera verificable la paridad, la alternancia y la ausencia de discrecionalidad de las directivas en la ordenación de la lista. Un partido de cuadros, ideológico o confesional podrá conservar formas propias de selección, con la única condición de que no le sirvan para excluir a las mujeres ni para concentrar la decisión en cuatro manos.

6.6. Proporcionalidad de la medida

Resta comprobar que la medida estrella soporta el escrutinio más severo. Como la cremallera emplea el criterio del sexo, le corresponde el test integrado de igualdad en su intensidad más estricta, decantado desde la Sentencia C-093 de 2001 (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-093 de 2001). Veamos si lo pasa.

El fin es imperioso, pues realizar la igualdad material que ordenan los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución y el artículo 7° de la CEDAW no admite calificación menor. El medio es idóneo, y no en teoría. La evidencia comparada y la doméstica prueban la relación causal directa entre alternancia obligatoria y paridad efectiva. La medida es necesaria, y aquí conviene subrayar algo que suele omitirse, y es que no estamos escogiendo el remedio más intenso sin ensayar antes los suaves. Los ensayamos durante veinticinco años. Produjeron la meseta.

Y es proporcionada en sentido estricto, que es donde suele concentrarse el reparo. La cremallera no excluye a nadie del acceso a las listas. Distribuye por mitades las posiciones elegibles entre los dos géneros. Ningún hombre pierde con ella un derecho. Pierde, a lo sumo, una ventaja estructural que nunca tuvo título legítimo para conservar, la

de ocupar por inercia histórica la mayoría de los renglones con opción real de resultar electo. La propia Corte precisó, al avalar la Ley 2424 de 2024, que las medidas de paridad buscan la participación conjunta de mujeres y hombres y no reducen de manera desproporcionada la de estos últimos (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-136 de 2024). Habrá quien lea la pérdida de un privilegio como si fuera la pérdida de un derecho. Es un error frecuente y no por frecuente menos error.

6.7. Progresividad y prohibición de retroceso

Un último anclaje refuerza el proyecto y, sobre todo, lo protege del futuro.

El principio de progresividad y no regresividad, que la jurisprudencia deriva de los artículos 93 y 94 de la Constitución y del bloque de constitucionalidad, impide que los derechos, una vez ampliados, se recorten sin una justificación imperiosa. La regresión en materia de igualdad soporta una presunción de inconstitucionalidad. El principio cumple aquí dos funciones. Refuerza el juicio de sustitución, porque muestra que la reforma se mueve en la única dirección que el ordenamiento admite. Y blinda hacia adelante lo que hoy se conquista, de modo que una mayoría posterior que quisiera revertir la paridad tendría que vencer esa presunción. Constitucionalizar la paridad la instaure y además la vuelve difícil de deshacer, que es precisamente lo que corresponde hacer con una conquista de justicia.

7. ANATOMÍA DE UNA FALLA ESTRUCTURAL

7.1. La trampa de la posición

La primera falla es la más estudiada. La Ley 1475 de 2011 exige un porcentaje de mujeres en la lista, pero guarda silencio sobre la posición que deben ocupar, y ese silencio lo ha llenado la costumbre partidaria del modo más previsible: ubicándolas en los renglones finales o en puestos intermedios sin opción real. Así, una lista puede cumplir escrupulosamente el treinta por ciento y no llevar a ninguna mujer a la corporación, si todas quedaron por debajo del umbral de elegibilidad. La cuota mide presencia en el papel, no poder en el resultado. La única solución que el derecho electoral comparado ha probado como eficaz es la lista cerrada con alternancia estricta: cuando mujeres y hombres se alternan renglón a renglón, la proporción de electas se vuelve independiente del número de curules que obtenga el partido, porque cualquiera que sea ese número, aproximadamente la mitad serán mujeres. La cremallera responde a esta primera falla.

7.2. El agujero de las circunscripciones pequeñas

La segunda falla es menos conocida pero igual de determinante. La misma Ley 1475 exceptuó de la cuota a las circunscripciones de menos de cinco curules, que son la mayoría de las circunscripciones territoriales de Cámara. El efecto de esa excepción ha sido que, período tras período, numerosos departamentos han podido presentar listas íntegramente masculinas sin quebrantar ninguna

norma. La Ley 2424 de 2024 apenas alivió el problema al exigir “al menos una mujer” en esas listas a partir de 2026 -remedio cuya insuficiencia denunció, como se vio, el propio Magistrado Lizarazo, pues una mujer en una lista pequeña no produce paridad ni alternancia. Este proyecto cierra el agujero de raíz, al establecer la paridad como regla constitucional para todas las circunscripciones, con la única modulación técnica de las que eligen una o dos curules, para las que prevé reglas específicas de alternancia y de composición por género.

7.3. El poder invisible de quien arma la lista

La tercera falla es la decisiva, y la que ninguna cuota ha tocado. El obstáculo mayor para la representación femenina no está en las urnas, sino antes de ellas: en el momento en que las directivas partidarias -mayoritariamente masculinas- deciden a quién avalan y en qué posición lo ubican. Los datos lo confirman con elocuencia: la proporción de candidatas se ha estabilizado cerca del cuarenta por ciento, pero la de electas permanece muy por debajo, y esa brecha no se explica por el comportamiento del electorado. Los estudios muestran que, en sistemas proporcionales con listas cerradas, los votantes no discriminan por género; quien discrimina, mediante la asignación de posiciones, es la estructura que arma la lista. Por eso la reforma no se limita a fijar cuántas mujeres debe haber, sino que cambia quién decide y cómo: las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias trasladan ese poder de las cúpulas a la ciudadanía, y hacen que el orden de la lista lo determine la votación y no la voluntad de unos pocos.

Conviene ilustrar el punto con la mecánica concreta del voto preferente, porque allí se ve el problema en acción. Cuando una lista compite con voto preferente, cada candidato necesita que los electores no solo voten por el partido, sino que lo marquen a él individualmente entre todos sus compañeros de lista. Eso obliga a cada aspirante a construir una identificación personal ante el electorado -vallas, recorridos, presencia propia-, y esa construcción cuesta dinero y tiempo. Para una mujer que enfrenta, además, la sospecha cultural sobre su idoneidad, la exposición a la violencia política y una menor disponibilidad de recursos, esa carrera individual parte de una desventaja estructural. La lista cerrada elimina esa carrera: el elector vota por la lista y el orden ya está definido por la primaria, de modo que la candidata no compite contra sus propios copartidarios ni necesita financiar una campaña personal para escalar posiciones. Lo que parece un tecnicismo electoral es, en realidad, uno de los mecanismos más eficaces de exclusión, y su remoción, uno de los aportes menos visibles pero más decisivos de la reforma.

7.4. La barrera del dinero

Atraviesa las tres fallas anteriores una cuarta, más difícil de ver pero decisiva: el acceso desigual a los recursos de campaña. Bajo el voto preferente, cada candidatura debe montar y financiar su propia empresa

electoral, lo que convierte el capital económico -propio o prestado- en una verdadera condición de entrada a la competencia. Y esa condición golpea con dureza desigual: las mujeres disponen en promedio de menores patrimonios, de menor acceso al crédito y de redes de financiación más débiles, y soportan además, de manera desproporcionada, las cargas del trabajo de cuidado, una circunstancia que la propia Corte reconoció al revisar la Ley 2424 de 2024 (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-136 de 2024). El dinero, así, filtra la política antes de que empiece la votación. La reforma desactiva esta barrera por tres vías convergentes: la asignación directa de recursos públicos, la campaña unificada de lista -que sustituye muchas campañas individuales costosas por una sola- y la financiación estatal de las propias primarias. Comprendidas las cuatro fallas, se entiende por qué la respuesta debía ser sistémica; y se entiende también por qué conviene mirar cómo han resuelto este mismo problema otros países que ya lo enfrentaron.

8. LO QUE ENSEÑA LA EXPERIENCIA DE LA REGIÓN

Colombia no es el primer país que se propone corregir la subrepresentación de las mujeres, y no tiene por qué ensayar a ciegas lo que otros ya probaron. América Latina ofrece un laboratorio excepcionalmente rico: casos de éxito rotundo, advertencias sobre lo que puede salir mal y soluciones técnicas para los problemas de diseño más delicados. Examinar esa experiencia con detenimiento -y no como un simple catálogo de países- permite anticipar aciertos y evitar tropiezos. Conviene empezar por el caso que mejor demuestra que la paridad efectiva es posible.

8.1. Bolivia, o la demostración de que se puede

Bolivia es hoy el referente más sólido de la región, y su trayectoria desmonta uno por uno los argumentos que suelen oponerse a la paridad. El país adoptó la paridad y la alternancia en las listas mediante la Ley 026 del Régimen Electoral de 2010, y sostuvo la regla a lo largo de varios ciclos electorales hasta convertirla en práctica normal. Los resultados de las elecciones generales de 2025 son concluyentes (Órgano Electoral Plurinacional, 2025): de ciento sesenta y seis escaños de la Asamblea Legislativa Plurinacional, las mujeres obtuvieron ochenta y siete, es decir, el 52,4 por ciento. En el Senado alcanzaron el 58,3 por ciento y en la Cámara de Diputados el 50,7. Por primera vez, incluso las diputaciones uninominales -las más difíciles para la paridad, por no admitir alternancia interna- superaron el umbral del cincuenta por ciento de mujeres titulares.

Lo relevante no es solo la cifra, sino lo que la experiencia boliviana refuta. No se produjo el caos organizativo que anunciaban los escépticos. No apareció el temido déficit de candidatas -lo que sugiere que el argumento de que “no hay suficientes mujeres preparadas” encubría, en realidad, un mecanismo de exclusión, no una escasez real de

talento. Y los partidos no perdieron competitividad. Bolivia demuestra que la paridad, sostenida en el tiempo y respaldada por reglas firmes, no es un experimento arriesgado sino una reforma que se normaliza y funciona. Ofrece, además, una lección técnica que este proyecto incorpora: su régimen de suplencias del mismo género, que impide que la paridad conquistada se erosione por la vía de los reemplazos.

8.2. México: la paridad total y sus matices

México llevó la paridad más lejos que ningún otro país de la región, y por eso ilustra tanto sus posibilidades como sus riesgos. La constitucionalizó por etapas: en 2014 exigió que la mitad de las candidaturas legislativas fueran de mujeres, y en 2019 la reforma conocida como “Paridad en Todo” (Instituto Nacional Electoral, 2019) extendió el mandato a todos los cargos de elección y designación en los tres poderes del Estado. La aplicación sostenida de esas reglas produjo un Congreso paritario y culminó, en 2024, en la elección de la primera Presidenta de la República. México prueba que la paridad puede alcanzar incluso las cimas del poder ejecutivo.

Pero la experiencia mexicana enseña también dos cautelas que este proyecto tiene presentes. La primera es que la paridad numérica no garantiza por sí sola una representación sustantiva: el país conoció el fenómeno de las llamadas “Juanitas”, mujeres electas que renunciaban para ceder el cargo a un suplente hombre, una maniobra que obligó a establecer reglas estrictas de reemplazo del mismo género -las mismas que esta iniciativa incorpora en el artículo 134-. La segunda es que la paridad constitucionalizada exige un órgano electoral fuerte y dispuesto a hacer cumplir las reglas frente a quienes buscan burlarlas; en el caso colombiano, ello supone fortalecer al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría, tarea que la ley estatutaria de desarrollo deberá asumir.

8.3. Argentina: una advertencia sobre las primarias

Si Bolivia y México muestran lo que puede lograrse, Argentina advierte sobre lo que puede fallar, y su experiencia es especialmente pertinente porque toca el segundo pilar de esta reforma: las primarias. Argentina instauró las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias -las PASO- mediante la Ley 26.571 de 2009, aplicadas por primera vez en 2011. El modelo abrió la selección de candidaturas al conjunto del electorado y redujo el poder de las cúpulas, cumpliendo su promesa democratizadora. Pero reveló también un límite: cuando un partido presenta una candidatura única, sin competencia interna real, la primaria se vacía de contenido y degenera en una encuesta nacional costosísima, pagada con recursos públicos. Esa crítica, acumulada durante años, terminó por imponerse: las PASO fueron suspendidas para las elecciones de 2025 y el Gobierno impulsa su eliminación definitiva.

Sería irresponsable ignorar esta advertencia, y el proyecto no la ignora: la incorpora a su diseño.

La diferencia decisiva con el caso argentino es que, bajo el régimen de lista cerrada con cremallera que aquí se propone, la primaria nunca es redundante. En Argentina, con la lista ya conformada de antemano, la primaria sin competencia no decidía nada; aquí, en cambio, la primaria cumple siempre una función insustituible: ordenar la lista, decidir quién la encabeza y quién la cierra. Aun cuando el número de aspirantes coincidiera con el de renglones, la votación seguiría determinando el orden, que es lo que define quién resulta electo. A ello se suma la financiación estatal de las primarias, que impide que la competencia interna se convierta en una carrera de recursos. Se toma de Argentina la apertura y se corrige su punto débil.

8.4. Uruguay: la estabilidad de anclar en la Constitución

Uruguay aporta una lección de método más que de contenido. Incorporó la obligatoriedad de las elecciones internas de los partidos mediante la reforma constitucional de 1996, aplicándolas por primera vez en 1999, con la particularidad de que el voto del ciudadano en ellas es voluntario y no requiere afiliación previa. Lo instructivo es el contraste con Argentina: mientras las PASO argentinas, de fuente meramente legal, pudieron suspenderse y hoy penden de su eliminación, las internas uruguayas, ancladas en la Constitución, han permanecido estables durante un cuarto de siglo. La enseñanza es directa para esta iniciativa: darles a las primarias rango constitucional, y no solo legal, las protege de los vaivenes de cada mayoría de turno. La simultaneidad, por su parte, reduce costos y ordena el calendario electoral.

8.5. Costa Rica y Ecuador: la paridad como construcción

Dos casos más completan el panorama y desmienten la idea de que la paridad se decreta de un día para otro. Costa Rica consolidó uno de los sistemas de género más sólidos de la región mediante un avance gradual -de una cuota del cuarenta por ciento hacia la paridad plena-, sostenido por un tribunal electoral activo en la interpretación del mandato y por un movimiento de mujeres que recurrió al litigio estratégico para hacerlo cumplir. Ecuador, por su parte, transitó de una cuota del veinte por ciento hacia el cincuenta a lo largo de varios períodos, en una progresión pactada. Ambos casos enseñan que la institucionalización de la paridad no depende solo de la norma, sino de su combinación con control efectivo e incidencia social sostenida -una advertencia útil para que la reforma colombiana no se agote en el texto constitucional, sino que prevea los mecanismos de su cumplimiento-.

8.6. Síntesis comparada

Antes de abordar la cuestión técnica de los cargos uninominales, conviene condensar lo aprendido. La Tabla 3 resume, para cada caso, el mecanismo adoptado, el resultado alcanzado y la lección que Colombia puede extraer, y muestra que las piezas de este proyecto no son ocurrencias locales sino soluciones probadas y combinadas con criterio.

Tabla 3. Síntesis del derecho comparado regional en materia de paridad y primarias

País	Mecanismo	Resultado	Lección para Colombia
Bolivia	Paridad y alternancia en listas; suplencia del mismo género.	>52% de mujeres en la Asamblea (2025).	La cremallera sostenida produce paridad real; suplencia del mismo género.
México	Paridad constitucional “en todo”; reglas antielusión.	Congreso paritario; primera Presidenta (2024).	Reemplazo del mismo género; órgano electoral fuerte.
Argentina	Primarias abiertas obligatorias (PASO), 2009.	Democratización, luego reflujo; suspendidas en 2025.	La primaria debe decidir algo; anclarla en la Constitución.
Uruguay	Internas obligatorias de rango constitucional (1996).	Estabilidad por 25 años.	El rango constitucional protege de reversiones.
Costa Rica / Ecuador	Avance gradual de la cuota hacia la paridad.	Sistemas de género consolidados.	La norma requiere control efectivo e incidencia social.

Nota: Elaboración propia.

9. LOS EFECTOS SOBRE EL SISTEMA POLÍTICO

La reforma se ha justificado como exigencia de justicia, se ha probado su encaje constitucional y se ha respaldado con la experiencia regional. Falta una dimensión que ningún proyecto electoral serio puede omitir: sus efectos previsibles sobre el sistema de partidos y sobre la calidad de la representación. Una reforma electoral no actúa en el vacío; modifica los incentivos de todos los actores, y esos cambios deben anticiparse. La ciencia política ofrece herramientas para ese pronóstico, y aplicarlas muestra que los tres pilares no solo persiguen la paridad, sino que corrigen de paso patologías que aquejan a la democracia colombiana desde hace dos décadas.

9.1. Por qué el voto preferente premia el personalismo

Para entender lo que la reforma corrige hay que entender primero lo que el sistema vigente premia.

La ciencia política estableció hace tres décadas un hallazgo robusto. Los sistemas que ponen a competir entre sí a los candidatos de un mismo partido empujan a cada aspirante a diferenciarse de sus propios copartidarios, no del adversario. Y como no puede diferenciarse por el programa, que comparte con los suyos, se diferencia por atributos personales, redes propias y beneficios particularizados que entrega a su clientela (Carey y Shugart, 1995).

La experiencia colombiana posterior a 2003 confirma la predicción con una fidelidad de laboratorio. Bajo el voto preferente, las listas se convirtieron en federaciones de campañas individuales, cada una con su estructura de financiación, su contabilidad y su red de apoyos. Las llamamos microempresas electorales y nos acostumbramos al nombre como quien se acostumbra a una dolencia crónica.

Las consecuencias están a la vista de cualquiera. Campañas cada vez más caras. Dependencia creciente de financiadores privados que no dan sin pedir. Bancadas indisciplinadas, porque nadie le debe la curul al partido. Y, sobre todo, una dilución de la responsabilidad política que deja al elector sin saber

a quién pedirle cuentas, porque el partido no responde por el elegido ni el elegido responde por el partido. El voto preferente se nos vendió como un instrumento para acercar el elegido al elector. Produjo una política más personalista, más costosa y menos responsable. Habría que preguntarse si el resultado fue un accidente o si alguien lo previó desde el principio.

9.2. Cómo la lista cerrada abarata y ordena la política

La lista cerrada y bloqueada invierte esos incentivos, y ese es su mérito menos comentado. Al desaparecer la competencia entre copartidarios, la disputa se traslada adonde debe estar, que es entre partidos y en el terreno de los programas. La campaña se unifica, una sola por lista en lugar de una por renglón, con lo cual el costo agregado se desploma y con él la presión por conseguir recursos privados. Y la bancada gana coherencia, porque quienes la integran llegaron juntos bajo una misma oferta y responden colectivamente ante el electorado.

No es casual que la mayoría de las democracias consolidadas de representación proporcional empleen listas cerradas (Lijphart, 2012). El modelo fortalece a los partidos como articuladores de preferencias colectivas, función que la teoría considera constitutiva de la democracia representativa desde que Duverger la describió (Duverger, 1957).

Ahora bien, la objeción tradicional a la lista cerrada es conocida y merece respuesta, no evasión. Se dice que devuelve a las cúpulas el poder de confeccionar la lista a su antojo, con el célebre bolígrafo. La objeción sería demoledora si la lista la armara la dirigencia. Pierde todo sustento cuando el orden lo fija una primaria abierta cuyo resultado es vinculante. Ahí está la clave del diseño. La lista cerrada aporta coherencia programática, la primaria aporta apertura democrática, y cada una neutraliza el defecto principal de la otra. Quien proponga listas cerradas a secas está proponiendo otra cosa, y quien nos acuse de proponerlas no ha leído el articulado.

9.3. Un diseño consciente de sus propios riesgos

La honestidad intelectual obliga a reconocer que las primarias obligatorias tampoco están exentas de

riesgos, y que un buen diseño es el que los anticipa en lugar de negarlos. La experiencia comparada señala dos. El primero es el faccionalismo: que la competencia interna deje heridas capaces de debilitar al partido en la elección general. El segundo, ya discutido a propósito de Argentina, es la degeneración ritual de una primaria sin competencia real. El proyecto incorpora mitigadores para ambos. Frente al faccionalismo, la celebración simultánea y anticipada abre un período de recomposición interna antes de la elección, y la financiación estatal impide que la disputa se convierta en una guerra de recursos que fracture al partido. Frente a la ritualidad, ya se explicó que bajo lista cerrada la primaria siempre ordena, y por tanto siempre decide.

Conviene además nombrar tres riesgos adicionales, para que el debate legislativo los resuelva con los ojos abiertos. Uno: una primaria de baja participación puede ser capturada por las mismas maquinarias que se busca desplazar, por lo que la ley estatutaria deberá considerar mecanismos de participación mínima y de medición. Dos: la primaria abierta tiende a premiar el reconocimiento de nombre, lo que podría favorecer a figuras mediáticas sobre cuadros de trayectoria; es un costo real que se compensa con la apertura democrática que aporta, pero que conviene monitorear. Tres: la cremallera garantiza la diversidad de género, pero podría, si la ley no lo previene, desplazar otras diversidades -étnica, etaria, territorial-, razón por la cual el proyecto ordena un enfoque interseccional en el desarrollo legal. A estos riesgos se añade un efecto sistémico venturoso: al eliminar la competencia intrapartidaria financiada individualmente, la reforma cierra una de las principales puertas de entrada del dinero ilícito a la política, que la evidencia colombiana ha localizado justamente en las campañas personales a corporaciones públicas. Con este balance de efectos a la vista, puede examinarse ya el articulado en detalle.

9.4. Qué sistema de partidos produce la reforma

Toda reforma electoral esculpe un determinado sistema de partidos, lo quiera o no. La responsabilidad del legislador consiste en saber cuál está esculpiendo.

La combinación de lista cerrada, financiación estatal y umbral del tres por ciento empuja hacia un sistema más consolidado y menos fragmentado, porque fortalece a las organizaciones como colectivos programáticos y castiga las candidaturas puramente individuales. Ese efecto es deseable, pues la atomización del sistema colombiano es una de las causas de su debilidad. Pero tiene un reverso que sería deshonesto callar, y es que un sistema más consolidado puede levantar barreras de entrada a los movimientos nuevos y a las expresiones minoritarias.

El proyecto atenúa ese riesgo por dos vías. La financiación estatal por asignación directa reduce la ventaja de las organizaciones con más músculo económico y empareja el terreno para las emergentes. Y la conservación de la vía de los grupos significativos de ciudadanos mantiene abierta una puerta para quienes no cuentan todavía con personería jurídica. Buscamos partidos más fuertes y responsables sin cerrarle el sistema a la renovación, que es un equilibrio difícil y que conviene vigilar.

10. EL ENFOQUE DE GÉNERO COMO HILO CONDUCTOR

A lo largo de estas páginas el enfoque de género no ha sido un capítulo aparte, sino el hilo que enhebra a todos los demás. Conviene recogerlo de manera explícita, porque permite ver el proyecto como la unidad que es y no como una suma de reglas técnicas a las que al final se les agrega una preocupación por las mujeres.

La igualdad formal existe en Colombia desde 1991. Lo que falta es la igualdad real, y esa no se decreta con proclamas.

Cada pilar ataca una pieza del problema. La cremallera opera sobre la causa material de la subrepresentación, que es la ubicación de las mujeres en renglones no elegibles, y garantiza que la paridad se traduzca en curules. Las primarias despojan a las directivas del poder de relegarlas en el orden de la lista y se lo entregan a la ciudadanía. La financiación estatal remueve la barrera económica y libera a las candidatas de redes privadas de financiación que suelen cobrar su apoyo en la moneda de la autonomía. Y la regla de reemplazo del mismo género impide que lo ganado se pierda durante el periodo.

El proyecto asume además una perspectiva interseccional que le impide contentarse con una paridad de superficie. Los datos recientes muestran que la representación de las mujeres con pertenencia étnica es frágil y reversible, y por eso la ley de desarrollo deberá atender esa pluralidad. Una reforma que solo beneficiara a las mujeres que ya estaban cerca del poder habría fracasado en lo esencial, aunque exhibiera cifras impecables.

10.1. Paridad política y redistribución del cuidado

Hay una conexión que merece desarrollo, porque en ella se juega buena parte de la eficacia real de esta reforma.

La Corte Constitucional, al revisar la Ley 2424 de 2024 (Sentencia C-136 de 2024), reconoció que la desigual distribución de las tareas de cuidado, que recaen de manera abrumadora sobre las mujeres, es una de las causas materiales de su menor participación política. Quien dedica una jornada completa y no remunerada al sostenimiento de la vida familiar dispone de menos tiempo, de menos recursos y de menos redes para la actividad pública. La barrera del cuidado antecede a todas las demás y las condiciona.

De ahí se sigue algo que este proyecto asume con lucidez. La paridad en las listas es necesaria y no será plenamente eficaz mientras las condiciones materiales que apartan a las mujeres de la política sigan intactas. Esta reforma dialoga, por tanto, con la construcción de un sistema nacional de cuidado que libere el tiempo hoy capturado por el trabajo doméstico no remunerado. Se trata de dos caras de una misma política de igualdad, y el Congreso haría bien en pensarlas juntas. Sin redistribución del cuidado, la puerta que la paridad abre seguirá siendo, para millones de mujeres, una puerta a la que no pueden llegar.

11. DE LA NORMA A LA REALIDAD: LA IMPLEMENTACIÓN

Aprobar la reforma será un logro, pero no el final del camino. La historia reseñada en el capítulo II enseña que las buenas reformas también mueren en la implementación, sea por vicios de trámite, sea por falta de desarrollo. Por eso conviene explicitar desde ahora la secuencia que va de la norma a la realidad, entendiendo la vigencia diferida a 2030 no como una espera pasiva, sino como un cronograma de trabajo con responsables definidos.

Tabla 4. Hoja de ruta de implementación, 2026-2030

Fase	Contenido	Responsables
1. Trámite constituyente	Ocho debates en dos vueltas (arts. 375 C.P. y 221 y ss. de la Ley 5ª de 1992).	Congreso de la República
2. Ley estatutaria	Primarias, asignación directa, topes, sanciones, coaliciones, violencia política, enfoque interseccional. Control previo de la Corte.	Congreso / Gobierno
3. Adecuación institucional	Reforma de estatutos partidarios; reglamentación del CNE; sistemas de la organización electoral.	Partidos / CNE / Registraduría
4. Preparación logística y fiscal	Calendario y presupuesto de las primarias; operación de la asignación directa.	Registraduría / MinHacienda / DNP
5. Pedagogía electoral	Formación a partidos, candidaturas y ciudadanía sobre el nuevo modelo.	Registraduría / MOE / academia
6. Vigencia plena	Primeras primarias y elecciones a corporaciones de 2030 bajo el nuevo régimen.	Todos los anteriores

Nota: Elaboración propia.

La fase estatutaria es la más delicada, y debe estar presidida por la lección de las Sentencias C-133 de 2022 y C-340 de 2024 (Corte Constitucional de Colombia): la ley de desarrollo tendrá que agotar la consulta previa cuando afecte a comunidades étnicas, incorporar un análisis de impacto fiscal completo y garantizar la plenitud del debate, so pena de repetir el ciclo de reformas aprobadas y anuladas. En el mismo sentido, deberá articular el nuevo régimen con las circunscripciones especiales étnicas, respetando las formas propias de selección de candidaturas de los pueblos indígenas, tal como lo hace el modelo boliviano. La reforma constitucional abre la puerta; la ley estatutaria, hecha con cuidado, es la que evita que se cierre de golpe.

12. CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento de los artículos 291 y 292 de la Ley 5ª de 1992, modificados por la Ley 2003 de 2019, se hace constar que, por tratarse de un proyecto de acto legislativo de contenido general, impersonal y abstracto, cuyas disposiciones se aplican a todas las organizaciones políticas y a toda la ciudadanía, y cuya vigencia se difiere a 2030, no genera un beneficio particular, actual y directo en favor de quienes lo tramitan, en los términos que exigen la ley y la jurisprudencia. Conforme al artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, no configura conflicto de interés el beneficio que reciba el Congresista como consecuencia de una decisión de interés general, ni

el que derive de su condición de destinatario de una norma que se aplica a todos por igual. En todo caso, corresponde a cada Congresista valorar de manera individual la eventual existencia de un conflicto y actuar en consecuencia.

13. CONCLUSIONES

El recorrido permite llegar a una conclusión que no es retórica, sino argumentada.

Mostramos que la subrepresentación de las mujeres es una injusticia estructural y no un accidente del azar. Que persiste después de veinticinco años de cuotas porque las cuotas alcanzaron su límite y el mínimo legal se volvió máximo real. Que la reforma propuesta cabe con holgura en la Constitución y realiza mandatos que ella contiene desde 1991. Que la experiencia de la región prueba su viabilidad y enseña a sortear sus riesgos. Y que sus efectos sobre el sistema político, más allá de la paridad, apuntan a una democracia menos personalista, menos costosa y menos permeable al dinero ilícito.

La pregunta que queda, entonces, no es si la reforma es posible o conveniente. Es si estamos dispuestos a hacer lo que ya sabemos que debemos hacer.

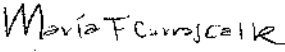
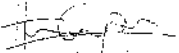
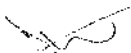
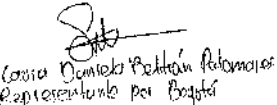
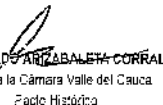
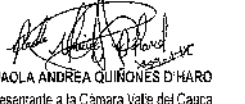
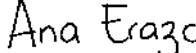
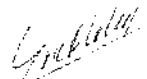
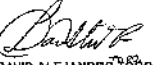
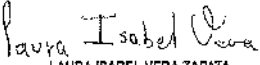
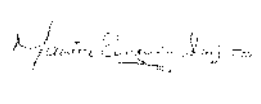
Porque el conocimiento está disponible y no puede alegarse ignorancia. La Constitución prometió una democracia participativa. El Acto Legislativo número 02 de 2015 elevó la paridad a principio.

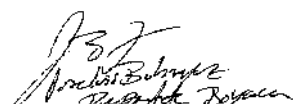
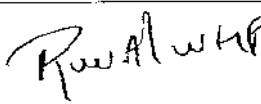
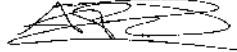
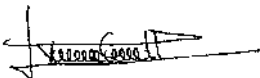
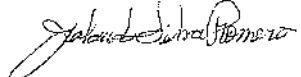
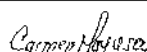
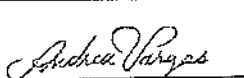
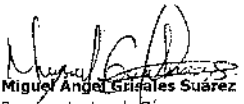
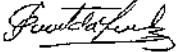
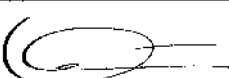
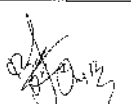
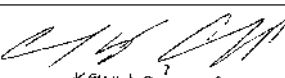
La Corte Constitucional reconoció que las cuotas tocaron techo. Los tratados que ratificamos señalan el rumbo. Bolivia, México, Uruguay, Costa Rica y Ecuador recorrieron el camino y sobrevivieron para contarlo. Y, por si algo faltara, marzo de 2026 nos entregó la prueba doméstica y definitiva, cuando la única bancada que alcanzó la paridad en el Senado fue la que aplicó voluntariamente la cremallera.

No queda un solo argumento de principio que justifique la demora. Quedan intereses, que es cosa distinta y que conviene llamar por su nombre. Hay quienes prosperan con las reglas actuales y no van a renunciar a ellas por convicción.

Este proyecto no pide un favor para las mujeres. Exige el cumplimiento de una promesa que la República hizo hace treinta y cinco años en el artículo 13 de su Constitución, y que ha venido aplazando con la mejor educación. Aquella promesa decía que el Estado promovería las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. Real. Efectiva. Dos palabras que llevan tres décadas esperando que alguien las tome en serio. Que sea este Congreso.

Cordialmente,

 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 GABRIEL BECERRA YANEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 JAIRO LEÓN VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 CARLOS EDUARDO ARZABALETA CORRAL Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico
 CARLOS DANIEL BELTRÁN BELTRÁN Representante por Bogotá	 CARLOS EDUARDO ARZABALETA CORRAL Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico
 PAOLA ANDREA QUIÑONES D'HARO Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 CARLOS TORRES P.
 ANA LEYDI ERAZO RUIZ Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
 DAVID ALEJANDRO TORO Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	 LAURA ISABEL VERA ZAPATA Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico
 MIGUEL ÁNGEL RUBIO BRAVO Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico	 MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO Senadora de la República Pacto Histórico

 MARCO EMILIO HINCAPIÉ RAMÍREZ Representante a la Cámara por el Tolima Pacto Histórico	 FREDDY BUITRAGO Representante a la Cámara por Boyacá Pacto Histórico
 LOURDES MATEUS Representante a la Cámara por Huila Pacto Histórico	 YEISSON SUÁ CAJAMARCA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 LUZ MIRYAM MONCAYO Representante a la Cámara por Cauca Pacto Histórico
 ALEXANDRA PINEDA ORTIZ Representante a la Cámara por Cesar Pacto Histórico	 LUZ VERÓNICA ESTRADA HOLGUÍN Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
 FERNANDO ARIAS CARDONA Representante a la Cámara por Risaralda Pacto Histórico	 YOLANDA SILVA ROMERO Representante a la Cámara por Santander Pacto Histórico
 MARÍA DEL CARMEN MAYUSA DE CRUZ Representante a la Cámara Meta Pacto Histórico	 ANDREA CAMILA VARGAS DE LA HOZ Representante a la Cámara por el Atlántico Pacto Histórico
 HERNÁN MURIEL PÉREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	 MIGUEL ÁNGEL GIRALDO SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento del Quindío MOVIMIENTO POLITICO PACTO HISTORICO
 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante Cámara Bogotá Pacto Histórico
 ALEJANDRA OMAÑA ORTIZ Senadora de la República Pacto Histórico	 ÓSCAR DAVID BENAVIDES ÁNGULO Representante a la Cámara Círculo Especial Afro
 KEVIN GÓMEZ PAZ SENADOR	

14.

REFERENCIAS

• Doctrina

Carey, J. M., y Shugart, M. S. (1995). *Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas*. Electoral Studies, 14(4), 417-439.

Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1951)

Fraser, N. (2008). *Scales of justice: Reimagining political space in a globalizing world*. Columbia University Press.

Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta. (Obra original publicada en 1992)

Krook, M. L. (2009). *Quotas for women in politics: Gender and candidate selection reform worldwide*. Oxford University Press.

Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries* (2.^a ed.). Yale University Press.

Okin, S. M. (1989). *Justice, gender, and the family*. Basic Books.

Pettit, P. (1999). *Republicanism: Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Paidós. (Obra original publicada en 1997)

Ramírez Cleves, G. (2003). *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*. Universidad Externado de Colombia.

Ramírez Cleves, G. (2005). *Límites de la reforma constitucional en Colombia. El concepto de Constitución como fundamento de la restricción*. Universidad Externado de Colombia.

Rawls, J. (1994). *La prioridad de lo justo y las ideas del bien*. Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política, (9), 5-40.

Rawls, J. (1996). *El liberalismo político*. Crítica. (Obra original publicada en 1993)

Segato, R. L. (2016). *La guerra contra las mujeres. Traficantes de sueños*.

• Informes, estadísticas y documentos institucionales

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT): septiembre 2024 - agosto 2025 [Boletín técnico]. DANE.

Defensoría del Pueblo y ONU Mujeres. (2026). *Balance de la representación femenina en el Congreso de la República tras las elecciones del 8 de marzo de 2026*. Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gov.co/-/paridad-en-el-congreso>

Instituto Nacional Electoral. (2019). *Reforma constitucional en materia de paridad de género ("Paridad en Todo")*. INE.

Misión de Observación Electoral. (2026). *Balance de la participación de las mujeres en las elecciones legislativas del 8 de marzo de 2026*. MOE.

Misión Electoral Especial. (2017). *Propuestas de reforma político y electoral*. MEE.

Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia. (2025). *Resultados de las elecciones generales de 2025*. OEP. Instrumentos internacionales

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (1997). *Recomendación General número 23: vida política y pública*. Naciones Unidas.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2024). *Recomendación General número 40: representación igualitaria e inclusiva de las*

mujeres en los sistemas de toma de decisiones. Naciones Unidas.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). (1994). Organización de los Estados Americanos.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). (1979). Naciones Unidas.

Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. (2017). *Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres*. Organización de los Estados Americanos.

Parlamento Latinoamericano y Caribeño y ONU Mujeres. (2015). *Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria*. PARLATINO.

• Normativa

Acto Legislativo número 01 de 2003 [Congreso de la República de Colombia]. Por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones. 3 de julio de 2003.

Acto Legislativo número 02 de 2015 [Congreso de la República de Colombia]. Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional. 1º de julio de 2015.

Acto Legislativo número 03 de 1954 [Asamblea Nacional Constituyente]. Sobre el sufragio femenino. 25 de agosto de 1954.

Acto Legislativo número 03 de 2017 [Congreso de la República de Colombia]. Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final. 23 de mayo de 2017.

Constitución Política de Colombia. (1991). Gaceta Constitucional número 116.

Ley 026 de 2010 [Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia]. Ley del Régimen Electoral. 30 de junio de 2010.

Ley 26.571 de 2009 [Congreso de la Nación Argentina]. Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral (PASO). 14 de diciembre de 2009.

Ley 51 de 1981 [Congreso de la República de Colombia]. Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 2 de junio de 1981.

Ley 5ª de 1992 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes. 17 de junio de 1992.

Ley 248 de 1995 [Congreso de la República de Colombia]. Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. 29 de diciembre de 1995.

Ley 581 de 2000 [Congreso de la República de Colombia]. 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 (Ley de Cuotas). 31 de mayo de 2000.

Ley 819 de 2003 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal. 9 de julio de 2003. Ley 1475 de 2011 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales. 14 de julio de 2011.

Ley 2003 de 2019 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones (régimen de conflicto de interés). 19 de noviembre de 2019.

Ley 2424 de 2024 [Congreso de la República de Colombia]. Por medio de la cual se amplía la participación de las mujeres en los niveles decisorios del Estado (“Paridad Ya”). 2024.

• **Jurisprudencia**

Corte Constitucional de Colombia. (1994). Sentencia C-089 de 1994. Revisión de la Ley Estatutaria de Partidos y Movimientos Políticos.

Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-371 de 2000 [M. P. Carlos Gaviria Díaz]. Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-093 de 2001. Test integrado de igualdad.

Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia C-551 de 2003. Límites competenciales del poder de reforma.

Corte Constitucional de Colombia. (2005). Sentencia C-1040 de 2005. Metodología del juicio de sustitución.

Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia C-490 de 2011 [M. P. Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia C-133 de 2022. Inexequibilidad del Código Electoral por vicios de trámite.

Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia C-136 de 2024 [M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera]. Aclaración de voto del Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo.

Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia C-340 de 2024. Inexequibilidad del Código Electoral por falta de consulta previa y de análisis de impacto fiscal.

