

Reforma electoral y posconflicto en Colombia: tensiones, avances y tareas pendientes tras la firma del Acuerdo de Paz (2016-2020)*

NADIA PÉREZ GUEVARA
<nperez491@unab.edu.com>

Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga
Colombia
ORCID: 000-0003-4188-1206

CRISTHIAN URIBE MENDOZA
<crsthianuribem@gmail.com>

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina
Universidad Nacional Autónoma de México
Colombia
ORCID: 0000-0003-0049-3258

FABIÁN ACUÑA VILLARRAGA
<fabianalejandro.acuna@gmail.com>

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina
Universidad Nacional Abierta y a Distancia de Colombia–UNAD
Colombia
ORCID: 0000-0002-6339-4794

[Resumen] Este artículo analiza las propuestas de reforma electoral que se han discutido en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno y la guerrilla de las FARC-EP en 2016, y examina las tensiones, los avances y las tareas pendientes frente a la modernización del sistema electoral colombiano. Para ello, se emplea como evidencia empírica los documentos oficiales de la Presidencia de la República, la Misión Electoral Especial, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Se concluye que las élites nacionales no han tenido voluntad política para aprobar una reforma política integral al sistema electoral colombiano, especialmente, en lo que atañe a dimensiones, como la autoridad electoral, el financiamiento público o las listas cerradas. No obstante, los cambios constitucionales y normativos derivados de la implementación del Acuerdo Final han favorecido la inclusión de nuevos actores en el sistema político.

[Palabras clave] Reforma electoral, sistema electoral, participación política, posconflicto, Colombia.

[Title] Electoral reform and post conflict in Colombia: tensions, progress, and pending tasks after the signature of the Peace Agreement (2016-2020)

[Abstract] This article analyzes the proposals for electoral reform that have been discussed in Colombia after the signature of the Peace Agreement between the government and the FARC-EP guerilla in the

* El presente texto es producto del Proyecto PAPIIT “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica PAPIIT de la UNAM (IN103020).

year 2016, examining the tensions, progress, and pending tasks in the context of the modernization of the Colombian electoral system. To that end, the official documents of the Presidency of the Republic, the Special Electoral Mission, the National Electoral Council and the National Civil Registry are used as empirical evidence. The conclusion found is that the national elites have not had the political will to approve an integral political reform to the Colombian electoral system, especially with regards to dimensions such as: electoral authority, public financing, or closed lists. However, the constitutional changes and regulations derived from the implementation of the Final Agreement have favored the inclusion of new actors in the political system.

[Keyword] Electoral reform, electoral system, political participation, post conflict, Colombia.

[Recibido] 18/03/21 y [Aceptado] 20/04/21

PÉREZ, Nadia, Cristhian URIBE y Fabián ACUÑA. 2021. "Reforma electoral y posconflicto en Colombia: tensiones, avances y tareas pendientes tras la firma del Acuerdo de Paz (2016-2020)". *Elecciones*, (enero-julio), 20 (21): 101-130. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.05

1. INTRODUCCIÓN

El Acuerdo de Paz firmado entre la extinta guerrilla de las Fuerzas Armadas y Revolucionarias de Colombia —Ejército del Pueblo (FARC-EP)— y el gobierno de Colombia —en cabeza del presidente Juan Manuel Santos— se constituyó en un hito político en el país, en parte por su apuesta amplia que no solo se agotaba en la dejación de armas y desmovilización de la guerrilla. Al contrario, también pretendía abarcar temas estructurales y pendientes desde hace mucho tiempo en el sistema político colombiano, como una reforma rural integral, una verdadera ampliación de la democracia, atacar el negocio del narcotráfico, un proceso profundo de justicia transicional, entre otros objetivos, que permitiera cicatrizar heridas del pasado que habían servido de combustible para prolongar y recrudecer el conflicto interno.

Es posible que esta perspectiva amplia fuera su principal obstáculo, en la medida en que generó mayores resistencias en sectores políticos que estaban acomodados a un *statu quo* que favorecía la reproducción de sus intereses y se verían amenazados por los cambios propuestos. Por esta razón, proponemos una evaluación de los procesos de reforma política (exitosos y fallidos) teniendo como punto de inflexión la implementación del Acuerdo de Paz; desde allí se establece un antes y un después en términos de cambio institucional y tareas que aún están pendientes, y temas en los que se han generado mayores resistencias.

Generalmente, cuando se estudian las reformas políticas, el enfoque y la unidad de análisis son aquellas que se han concretado institucionalmente (legal o normativamente), otro objeto de estudio de interés son aquellos intentos que no se lograron concretar, pero, en ocasiones, la dificultad de conseguir la información y sistematizarla de manera comparada dificulta esta tarea. Para el caso de Colombia, este artículo se centrará en el segundo aspecto, en la medida en que después del Acuerdo de Paz, no se ha logrado concretar ninguna de las reformas políticas proyectadas y hasta el momento son temas en los que nos encontramos en mora, que se puede explicar de alguna manera por un contexto político adverso a los acuerdos de paz.

De este modo, el presente artículo tiene por objetivo analizar las propuestas de reforma electoral discutidas en Colombia tras la firma del *Acuerdo para la*

Terminación Definitiva del Conflicto Armado del 24 de noviembre de 2016; para ello, se partió de las recomendaciones dadas por la Misión Electoral Especial como parte de los compromisos adquiridos para implementar el punto 2 del *Acuerdo Final*. Así, se examinan las tensiones, los avances y las tareas pendientes frente a la modernización del sistema electoral colombiano entre 2016 y 2020. El análisis emplea como evidencia empírica los documentos oficiales de la Presidencia de la República, la Misión Electoral Especial, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El artículo se organiza de la siguiente manera: una primera sección que establece un marco conceptual respecto al cambio institucional y las reformas político-electorales, y tiene como enfoque los desarrollos conceptuales, empíricos en América Latina y un breve recuento de los procesos de reforma en Colombia antes de 2016. En la segunda sección se elabora un recuento de las propuestas discutidas por la Misión Electoral Especial con distintos actores políticos y la sociedad civil durante el primer semestre de 2017. En la tercera sección se presenta una cronología de los intentos fallidos de reforma electoral entre 2016 y 2020, lo que involucra los ajustes normativos e institucionales de la Misión Electoral Especial y la reforma al Código Electoral de 2020. Luego, se hace un breve análisis de los efectos que tuvieron las reformas constitucionales en materia electoral derivadas del Acuerdo de Paz en las elecciones generales y subnacionales de 2018 y 2019, respectivamente. Al final, se plantean algunos comentarios y reflexiones provisionales.

2. REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA

Los sistemas electorales son instituciones fundamentales para los regímenes democráticos en cuanto que establecen las reglas del juego que orientan el comportamiento de los actores políticos, la formación de voluntades y la transferencia del poder; sin embargo, estas reglas de juego pueden volverse obsoletas con el tiempo o producir efectos no deseados, de modo que ponen en riesgo la legitimidad o estabilidad del sistema político. En este contexto, suele abrirse el debate sobre la necesidad de una reforma electoral, la cual ha tenido una particular resonancia en América Latina desde la década de 1980 a raíz de los procesos de redemocratización de los sistemas políticos y de las crisis de representación democrática que han atravesado varios países de la región (NOHLEN 1993, 9).

De esta manera, América Latina se ha convertido en la región del mundo que más reformas político-electorales ha realizado en las últimas cuatro décadas. A diferencia de los países industrializados de Occidente donde las élites han sido reticentes al cambio institucional (NOHLEN 1993, 9-10), los países latinoamericanos aprobaron al menos 265 reformas en diferentes dimensiones de sus sistemas electorales durante el periodo comprendido entre 1978 y 2018 (FREIDENBERG Y URIBE MENDOZA 2019, 193).

Estas reformas han sido dirigidas tanto a componentes que hacen parte del “corazón del sistema electoral” como el principio de representación, la fórmula electoral, la magnitud de la circunscripción, el umbral y el tamaño de las cámaras legislativas (LIJPHART 1995); como a otros componentes del sistema electoral en sentido amplio: la selección de candidaturas, los organismos electorales, el financiamiento político, el voto en el extranjero y la introducción de medidas de acción afirmativa para fortalecer la representación de grupos subrepresentados (FREIDENBERG Y URIBE MENDOZA 2019, 197-98).

De ahí la importancia de reconceptualizar la noción de reforma electoral. La literatura comparada ha llamado la atención sobre la importancia de otros elementos del sistema electoral que, si bien no hacen parte del corazón del sistema, también deben ser considerados en el análisis de las reformas electorales, pues afectan el comportamiento de los actores y el funcionamiento del sistema democrático en general (FREIDENBERG Y DOŠEK 2016; FREIDENBERG Y URIBE MENDOZA 2019; LEYENAAR Y HAZAN 2011). Por lo tanto, en este trabajo se adopta una definición amplia de reforma electoral entendida como cualquier cambio en alguna de las dimensiones del sistema electoral propuestas por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2020).¹

Ahora bien, no todos los países latinoamericanos han seguido los mismos patrones de activismo reformista. Freidenberg y Došek (2016) clasifican metafóricamente los casos en tres grupos según el número de reformas electorales aprobadas en las últimas cuatro décadas: 1) sistemas hiperactivos (veinte o más reformas), 2) sistemas moderados (entre seis y diecinueve reformas) y 3) sistemas pasivos (menos de cinco reformas). Así, la mayoría de los

1 Los temas de reforma electoral propuestos por el #ObservatorioRepol son selección de candidaturas, candidaturas independientes, democracia directa, financiación, género y política, gobernanza electoral, medios y campañas electorales, partidos políticos, presidencias y congresos, sistema electoral y voto. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/>

países pueden clasificarse como moderados: Argentina (13), Bolivia (15), Brasil (10), Chile (15), Colombia (11), Costa Rica (10), El Salvador (10), Guatemala (11), Honduras (16), Nicaragua (18), Panamá (11) y Venezuela (10); cuatro países como hiperactivos: Ecuador (38), Perú (24), México (24) y República Dominicana (20); y solo dos países pueden clasificarse como pasivos: Uruguay (5) y Paraguay (5) (FREIDENBERG Y URIBE MENDOZA 2019, 211-12).

En el caso particular de Colombia, que es considerado un sistema moderado según la clasificación que se ofreció previamente, si bien ha habido relativamente pocas reformas electorales, estas han involucrado cambios sustantivos en áreas neurálgicas del sistema electoral, como la fórmula electoral (1991 y 2003), la reelección del ejecutivo (2005 y 2015), el tamaño de las cámaras legislativas (2015 y 2016), la estructura del voto (1994), el umbral (2003), la selección de candidaturas (1994) y las leyes de cuotas (2011) (OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA 2020).

2.1 DINÁMICA REFORMISTA EN COLOMBIA PREVIA AL ACUERDO DE PAZ DE 2016

Colombia forma parte del grupo de países que ha realizado reformas político-electorales de manera moderada, con once reformas. Sin embargo, allí se contabilizan las reformas que se podrían considerar exitosas en la medida en que se llegó a su reglamentación; el número de intentos de reformas que no se concretaron es mayor, y en este artículo la atención estará concentrada en estos dos aspectos: intentos exitosos y fallidos.

En este sentido, la elección popular de alcaldes (1988) y la promulgación de la actual Constitución (1991) buscaron superar el tradicional bipartidismo excluyente, al que algunos le atribuían la opción de las armas para algunos sectores como autoexcluidos (PIZARRO 1997); algunos intentos de reforma fallidos² procuraban generar recomendaciones para superar este sistema excluyente. Con todo, el bipartidismo persistió hasta 2002; en esta elección se concretó el fenómeno que Gutiérrez (2007) ha denominado como el “deshielo del sistema político” debido a que hasta antes de la elección de 2002 los que efectivamente lograban representación a nivel nacional eran básicamente las fuerzas

2 Entre ellos, se cuentan las reformas producto de la Comisión para la reforma de los partidos políticos (Pizarro 1995) y los intentos de reforma de iniciativa presidencial entre 1998 y 2002 (GUTIÉRREZ *ET AL.* 2014; ROLL 2001).

tradicionales (Partidos Liberal y Conservador) y sus derivados, pero luego de 2002, las cifras incrementaron y nunca más se acercaron al bipartidismo en la competencia por el Congreso nacional,³ y, para la presidencia, el bipartidismo perdió el protagonismo de otrora, ahora acompaña a candidatos en coalición (BARRERO *ET AL.* 2019, 86).

La atomización que encontró un punto más alto en 2002 motivó al Congreso a recoger distintas iniciativas frustradas de reforma a través del Acto Legislativo 01 de 2003 que introduce una serie de medidas como establecer un umbral electoral para acceder a la repartición de las curules en corporaciones públicas y la personería jurídica como colectividad, lista única por partido o movimiento limitada con el número de curules a proveer, prohibición a la doble militancia, cambio de la fórmula electoral que pasó de la cuota Hare a la cuota D'Hondt, entre otras, con la intención de hacer frente a esta fragmentación del sistema político (GUTIÉRREZ *ET AL.* 2014; PUYANA 2012; PÉREZ 2011).

Pocos años después y ante la influencia política que alcanzaron grupos armados al margen de la ley (especialmente los paramilitares) se planteó una nueva reforma política en 2009 con el fin de castigar a las agrupaciones políticas, y las y los dirigentes que comulgaran con estos apoyos. En esta reforma también se incrementó el umbral de participación que debían superar las organizaciones políticas, que pasó del 2% en 2003 al 3% como es en la actualidad. En 2011 tuvo lugar un nuevo régimen de partidos en Colombia a través de la ley 1475, que se constituyó en un compendio actualizado de regulaciones para los partidos y su organización interna, y reglamentó algunos aspectos que venían desde la reforma de 2009.

En esta dinámica reciente de cambio institucional en Colombia se han llevado a cabo procesos de reforma y contrarreforma; el mejor ejemplo es aquella reforma que permitió la reelección inmediata que favoreció al presidente Álvaro Uribe⁴ y su posterior eliminación en la “Reforma de equilibrio de poderes”⁵ (ACUÑA 2015).

3 Mientras que en las elecciones del Congreso de 1998, el número de partidos en disputa era 58 y el número efectivo de partidos 3,9; para 2002, 74 partidos en disputa y un NEP de 9,2; en 2006, 20 partidos en disputa y un NEP de 7,1; en 2010, 17 partidos y un NEP de 5,8; en 2014, 16 partidos y un NEP de 6,5, y en la última elección nacional que hemos tenido, 2018, compitieron 18 partidos y un NEP de 8,4 (BARRERO *ET AL.* 2019, 86).

4 Acto Legislativo 02 de 2004.

5 Acto Legislativo 02 de 2015.

Muchas de estas reformas han buscado incluir nuevos actores al sistema político o corregir los efectos no deseados de reformas previas. Por lo tanto, los cambios a las reglas del juego electoral que han sido aprobados en este país son el resultado de fuertes debates nacionales en torno a la legitimidad del sistema democrático y a la incorporación de sectores sociales y políticos que se hallaban subrepresentados o excluidos de la política electoral, como ocurrió recientemente con la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP.

3. REFORMA POLÍTICA EN EL ACUERDO DE PAZ Y LAS RECOMENDACIONES DE LA MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL

La Constitución de 1991 consolida el proceso de participación política de las guerrillas que se desmovilizaron a principios de los años noventa buscando reemplazar las armas por la política (PEÑARANDA *ET AL.* 1999). Algo similar se buscaba con el Acuerdo de Paz entre el gobierno y las FARC-EP al tener importantes implicaciones en el ámbito de la competencia partidista y el acceso a los cargos de representación popular. Así, el punto dos relativo a la participación política fue incluido en el *Acuerdo Final* para subsanar una de las causas del conflicto armado, esto es, la falta de pluralismo y de representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad. Los temas mencionados en este punto son los siguientes: 1) garantías plenas para el ejercicio de la oposición política; 2) mecanismos democráticos de participación ciudadana; y 3) medidas efectivas para promover una mayor participación política de todos los sectores sociales.

Un compromiso en mora desde la Constitución de 1991 y que el punto dos del acuerdo había contemplado era las garantías al ejercicio de la oposición política en Colombia; luego de once intentos fallidos se aprobó en el Congreso el estatuto de oposición,⁶ con el fin de brindarle una serie de garantías a las organizaciones políticas que se declararan en oposición al gobierno nacional. Esta aprobación se logró por medio del procedimiento *fast track*.⁷ En el estatuto

6 Ley 1909 de 2018.

7 El *fast track* fue un mecanismo adoptado de manera excepcional para implementar las reformas producto del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC en Colombia, que en su mayoría tardarían un año por tratarse de reformas constitucionales o de leyes estatutarias, las cuales tienen un trámite legislativo más lento. Este se adoptó durante la primera y segunda legislatura de 2017.

se contempla como garantías, la posibilidad que las agrupaciones que se declaren en oposición tengan acceso a medios de comunicación e información, opción de réplica al ejecutivo, participación en las mesas directivas de las corporaciones públicas, entre otros (ACUÑA *ET AL.* 2020).

Sin embargo, no todo lo acordado en el punto 2 ha sido implementado exitosamente. Una de las tareas pendientes tiene que ver con la modernización del sistema electoral con el fin de asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral y brindar mayores garantías para la participación política, según lo establecido en el punto 2.3.4 del Acuerdo de Paz, con el mandato especial de 1) Asegurar una mayor autonomía e independencia de la autoridad electoral. 2) Modernizar y hacer más transparente el sistema electoral. 3) Mayores garantías para la participación política con iguales condiciones y el mejoramiento de la democracia.

3.1 RECOMENDACIONES DE LA MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL

La reforma propuesta por la Misión se centró en cinco ejes fundamentales: la organización electoral, la financiación de partidos y de campañas, los procesos de selección de candidatos, la participación de las mujeres y el sistema electoral, particularmente lo referido a las circunscripciones electorales y a las listas a cargos plurinominales, entre otros.

En torno a la organización electoral, la propuesta era cambiar la arquitectura institucional de dos instituciones (bicéfalo) —la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y el Consejo Nacional Electoral (CNE)— a una con tres instituciones, y así procurar mayor eficacia y mejor división de funciones. La RNEC quedaría con su función de registro e identificación de personas; pero se reemplaza el CNE cuestionado por su composición política, por el Consejo Electoral Colombiano (CEC) que se encargaría de la vigilancia y del control del proceso electoral y una Corte Electoral que se encargaría de la jurisdicción electoral, resolución de controversias y sanciones (MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL 2017, 16).

Respecto a la financiación de organizaciones políticas, se propone un financiamiento mixto (como ocurre en la actualidad), aunque preponderantemente estatal y con mayores controles a los apoyos privados (MISIÓN ELECTORAL

ESPECIAL 2017, 94), con la intención de apoyar a las agrupaciones más pequeñas y generar incentivos para reducir la dependencia del apoyo privado y la financiación de terceros, sobre todo, en la etapa de campaña electoral. En la actualidad, la estructura de la financiación tiene tres criterios principalmente: a) criterio de igualdad, relacionado con tener personería jurídica (10% de financiación), este criterio aplica a todas las colectividades por igual; b) criterio de inclusión a sectores subrepresentados como mujeres, jóvenes y la implementación de mecanismos de democracia interna (10% de financiación) con la intención de buenas prácticas al interior de las organizaciones; pero el criterio que propicia mayor desigualdad es c) fuerza electoral, que representa el 80% de la financiación a los partidos, lo cual favorece a las agrupaciones grandes y a las que congregan mayor cantidad de votos. La propuesta de la Misión Electoral Especial pretendió cambiar la proporción de la financiación para favorecer los criterios de igualdad (25% de la financiación) e inclusión (20%), y reducir el peso de la fuerza electoral a 55% de la financiación (MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL 2017, 98-99).

La democracia interna de las organizaciones políticas y los procesos de selección de sus candidaturas fue otro tema en el que la Misión Electoral Especial presentó recomendaciones. En Colombia, los partidos políticos pueden seleccionar a sus candidatas o candidatos de diferente forma: por mecanismos discrecionales en los que las directivas designan a quienes les representarán, también por mecanismos democráticos a través de convenciones territoriales o nacionales de las colectividades o abriendo la opción de decidir las candidaturas a la militancia de sus partidos (consultas internas) o al electorado en general (consultas abiertas o populares). Las consultas abiertas han sido cuestionadas por costosas en la medida en que el organismo electoral despliega toda la logística de una elección general y el resultado reciente ha sido bajos niveles de participación, por lo cual la Misión Electoral Especial propuso que los procesos de selección de candidaturas fueran cerrados a la militancia, lo cual obliga a establecer un régimen de afiliación y militancia en cada colectividad garantizando la participación y representación a grupos subrepresentados, como mujeres, jóvenes y grupos étnicos (MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL 2017, 217).

En esta dirección, la equidad de género se constituye en un tema transversal en la propuesta de reforma de la Misión Electoral Especial, basado en principios

de progresividad de la paridad, alternancia y universalidad (MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL 2017, 88), por lo cual genera recomendaciones e incentivos de financiación (específica y controlada) para promover espacios efectivos para la participación; la estructura interna de los partidos, en cargos directivos; las candidaturas en el nivel nacional y subnacional, en formación política y órganos (secretarías u oficinas), específicas al interior de los partidos que se encarguen de asuntos de equidad de género.

Otro aspecto importante en el que la Misión propuso una reforma amplia fue en el sistema electoral, en el que se elimina la posibilidad a las organizaciones políticas de presentar listas con voto preferente (bloqueadas y abiertas) en las corporaciones públicas a nivel nacional (senado y Cámara) como a nivel subnacional (Asamblea, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales), con la intención de promover al electorado una oferta de partidos más cohesionados, programáticos, menos personalistas, que permita un control a la financiación y rendición de cuentas de manera más efectiva (MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL 2017, 71-72). Lo anterior con un sistema de circunscripciones mixtas en la Cámara de Representantes para brindarle una mejor representación territorial a través de circunscripciones plurinominales y distritos uninominales; esto requeriría un nuevo diseño de los distritos y un incremento en el tamaño de la representación de la cámara baja, debido a que ningún departamento podría tener menos de tres representantes (MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL 2017, 78-80).

Finalmente, y en consonancia a lo que se había iniciado con la reforma política de 2009, se propone un régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas frente a las personas que avalan para sus candidaturas con la intención de cerrarle la puerta a la financiación y los apoyos políticos provenientes de grupos al margen de la ley.

La Misión Electoral Especial era una misión de expertas y expertos que tenían como encargo formular una serie de recomendaciones de reforma política amplia.⁸ En Colombia es frecuente apelar a este tipo de comisiones de carácter consultivo, que reúne a expertos académicos nacionales e internacionales, y

8 En su naturaleza, la Misión Electoral Especial es similar a la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política de Perú (2018) liderada por el doctor Fernando Tuesta, y los especialistas, en temas político-electorales, Paula Valeria Muñoz Chirinos, Milagros Campos Ramos, Jessica Violeta Bensa Morales y Ricardo Martín Tanaka Dongo.

en ocasiones la composición ha sido mixta, ya que suma a representantes de los partidos políticos.⁹ Londoño Osorio hace un interesante análisis comparativo de los objetivos, resultados y recomendaciones de las diferentes Comisiones para Reformas Políticas en Colombia y, desde su perspectiva, la independencia que brinda la experticia académica “parece ser la desconexión con la realidad política, pues a mayor hegemonía de los académicos, menor impacto sobre las iniciativas del gobierno en materia política” (2018, 117).

El resultado de la Misión fue un documento amplio y ambicioso de recomendaciones de reformas político-electorales que, debido a las resistencias que generaron en sectores políticos, no fueron recogidas integralmente en el proyecto de reforma presentado por el gobierno a trámite legislativo, pero como se mencionará en la siguiente sección, en diferentes iniciativas de reforma con frecuencia se recurre a diferentes puntos temáticos que propuso la Misión Electoral Especial.

4. DE LA MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL AL CÓDIGO ELECTORAL:

PROPUESTAS E INTENTOS DE REFORMA ELECTORAL EN COLOMBIA

La reforma integral por parte de la Misión Electoral Especial, que tenía como objetivo materializar vía reforma constitucional lo acordado en el punto dos sobre participación política del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* se centró en cinco ejes fundamentales: la organización electoral, la financiación de partidos y de campañas, los procesos de selección de candidatos, la participación de las mujeres y el sistema electoral, particularmente lo referido a las circunscripciones electorales y a las listas a cargos plurinominales.

El compromiso por parte del gobierno nacional, después de recibir las propuestas de la Misión Electoral Especial, era tramitar la reforma política en el Congreso de la República en el marco del procedimiento del *fast track*. Sin embargo, por falta de tiempo, la cantidad de proyectos y por el fuerte debate, muchas de ellas no lograron llegar a feliz término, por lo que fue necesario

9 Comisión para las Reformas de los Partidos Políticos (1995) en el gobierno de Ernesto Samper; la Comisión Internacional de la Universidad de Georgetown para la Reforma Política en el gobierno de Andrés Pastrana (1999); la Comisión de Ajuste Institucional en los gobiernos de Álvaro Uribe (2008) y, finalmente, con ocasión de la implementación del Acuerdo de Paz de la Habana, la Misión Electoral Especial, en el gobierno de Juan Manuel Santos (2017).

enviar un mensaje de urgencia por parte del Gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos para que algunas de ellas alcanzaran a entrar en la agenda del legislativo que se preparaba para la campaña correspondiente al periodo 2018-2022.

Así, el gobierno en cabeza del Ministerio del Interior radicó tres actos legislativos en el mes atendiendo a lo pactado en el Acuerdo: el primero que tenía como objetivo regular la reincorporación política de los excombatientes de las FARC que fue aprobado; el segundo, que diseñaba nuevas circunscripciones especiales para la representación de organizaciones de víctimas del conflicto armado y otros grupos sociales históricamente subrepresentados; y, el tercero, el de plantear una reforma política integral y de apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera. Hasta la fecha solo se ha logrado aprobar el proyecto de reincorporación política de la extinta guerrilla de las FARC, mientras que los otros dos han terminado archivados en el debate en el Congreso.

Particularmente, en lo que respecta a la reforma político-electoral, objeto de análisis en este artículo, desde la publicación de las propuestas de Reforma de la Misión Electoral Especial se pueden contar varios intentos de reformas fracasadas por el *timing* político al que se enfrentaba el gobierno de Santos al encontrarse su mandato en el ocaso; por la victoria del uribismo en la Presidencia de la República, principal opositor al acuerdo y también porque los temas propuestos implican un cambio sustancial no solo en las reglas del juego, sino también en el comportamiento de los actores, principalmente los partidos políticos, quienes son finalmente los que aprueban las reformas.

Esto explica también que incluso la propuesta del gobierno de Santos no acogiera integralmente las propuestas de la Misión Electoral Especial y que, por consiguiente, las futuras propuestas tampoco lo hicieran. A continuación, se describen los intentos de reforma desde la firma del Acuerdo de Paz y sus principales temas de discusión.

4.1 LOS INTENTOS DE REFORMA EN LA ERA SANTOS

El 17 de mayo de 2017, un mes después de la entrega de las propuestas de la Misión Electoral, el gobierno nacional en cabeza del Ministerio del Interior radicó, en la Cámara de Representantes, el proyecto de Acto Legislativo 012

de 2017, el cual tenía por objetivo adoptar una reforma político-electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera. Lo anterior implicaba implementar medidas que permitieran incluir sectores históricamente excluidos del juego político en Colombia (no solo las FARC), como las mujeres, los jóvenes y las organizaciones sociales, así como también fortalecer en términos de transparencia el ejercicio de la política. Así, el proyecto planteó reformas relacionadas con la organización electoral, la financiación de las campañas y el sistema electoral.

En cuanto a la organización electoral, se propuso crear un Consejo Electoral Colombiano (CEC), que reemplace al actual Consejo Nacional Electoral (CNE), el cual ha sido objeto de varias críticas por su falta de independencia y poco alcance administrativo, sobre todo, por la forma de elegir a sus magistrados.¹⁰ Con el fin de combatir su alta politización, se propuso su elección a partir de ternas propuestas por las altas cortes y por el presidente de la República; sin embargo, a medida que avanzaron los debates se incorporó la realización de una convocatoria pública por parte de los decanos de Derecho de universidades públicas y privadas, quienes conformarán ternas para cada vacante, las cuales son presentadas al Congreso en pleno para que elija con voto favorable de dos terceras partes.

Como se había anotado en el apartado anterior, la Misión Electoral Especial frente a este tema había propuesto un modelo tripartito de la organización electoral conformado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Electoral Colombiano y una Jurisdicción Electoral que contiene una Corte Electoral como máxima autoridad Electoral, cada uno de ellos con independencia administrativa y presupuestal, y elegidos de ternas presentados por altas cortes y solo uno de sus miembros por el presidente de la República. Lo anterior muestra que incluso el gobierno promotor del Acuerdo de Paz y el que convocó a la Misión Electoral Especial como parte de este no acogió de manera integral las propuestas.

10 Según el Artículo 264 de la Constitución Política de 1991, el CNE está compuesto por nueve miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con Personería Jurídica o por coaliciones entre ellos.

Por su parte, sobre la financiación de organizaciones, la Misión Electoral Especial recomendó mantener el modelo de financiamiento mixto que existe actualmente en Colombia, pero garantizando un mayor porcentaje de financiación pública (directa e indirecta) para el funcionamiento de las organizaciones políticas y para las campañas electorales, y así reducir —a la vez— la financiación de origen privado. Se propone modificar las reglas de redistribución correspondientes al artículo 17 de la ley 1475 de 2011 de la siguiente manera: 25% en partidos o movimientos con personería jurídica; 17,5% en proporción al número de curules obtenidas en el Senado; 17,5% en proporción al número de curules obtenidas en la Cámara; 10% en proporción al número de curules obtenidas para asambleas departamentales; 10% en proporción al número de curules obtenidas para concejos municipales; 10% en proporción al porcentaje de mujeres de cada partido elegidas en el Congreso; 5% en proporción al número de jóvenes elegidos en el Congreso y 5% en democracia interna.

Finalmente, en cuanto al sistema electoral, el proyecto acogió la propuesta de la Misión Electoral Especial de adoptar las listas cerradas para fortalecer la democracia interna de los partidos y garantizar el aumento de la participación de las mujeres en las listas a cargos plurinominales bajo los principios de la Paridad, Alternancia y Universalidad (PAU).

También se propuso un cambio en las reglas para la adquisición de derechos políticos por parte de las organizaciones políticas. En Colombia desde 2003, el umbral o barrera electoral tiene dos funciones específicas: la primera es otorgar derechos políticos a los partidos y movimientos a través de las personerías jurídicas y, la segunda, como mecanismo para obtener representación en las corporaciones públicas con el fin de reorganizar el sistema de partidos y disminuir su hiperfragmentación (PÉREZ GUEVARA 2011).

Así, el proyecto de reforma planteó un cambio sustancial en lo relacionado con la adquisición de derechos políticos para los partidos y movimientos políticos. Lo que se buscaba, en consonancia con el Acuerdo y lo propuesto con la Misión Electoral Especial, era fortalecer las organizaciones partidistas a través de la militancia y organización, no como hasta ahora, en que el incentivo era electoral, pues los partidos, para cumplir con los requisitos del umbral electoral,

sacrificaban sus ejercicios de organización y fortalecimiento de vida partidista para no perder su personería jurídica.

No obstante, la reforma bajo el principio de la adquisición progresiva de derechos proponía reglas de juego para reconocer dos tipos de organización política dentro de la competencia electoral. La primera, denominada movimiento político, que sería reconocida cuando demostrase tener una base de afiliados de al menos el 0,2% del censo electoral nacional,¹¹ y que tendría derecho a presentar listas y candidaturas a cargos de elección popular. La segunda, como partido político, cuyo reconocimiento obtendría cuando haya conseguido una votación no menor al 3% de los votos emitidos en las elecciones del Senado y de la Cámara de Representantes, lo que le daría el derecho de acceder a la financiación pública y a los medios de comunicación.

En resumen, lo que se esperaba fuera un proyecto de reforma integral y robusta, se resumió en una reforma con poca fuerza y alcance que tuvo en cuenta el momento político y su objetivo, pero terminó hundiéndose en el cuarto debate en la Cámara de Representantes.

4.2 LAS REFORMAS EN LA PRESIDENCIA DUQUE

Iván Duque, candidato del partido Centro Democrático, se alza con la victoria en las presidenciales de 2018 con una agenda basada en la ya conocida seguridad democrática, en que la implementación del Acuerdo de Paz no era su prioridad, por lo que muchos de los temas que estaban en el foco de la agenda política y que rodeaban el Acuerdo y el discurso de la paz quedaron en un segundo plano. Sin embargo, la discusión sobre la necesidad de la reforma electoral logró mantenerse en el país, por eso, en la primera legislatura de 2018, la bancada del Partido Liberal radicó, en el inicio de la primera legislatura del cuatrienio 2018-2022, el proyecto de Acto Legislativo 008 de 2018¹² en el Senado de la República; este proyecto tuvo en cuenta algunas de las propuestas de la Misión Electoral.

Este tenía como principal objetivo disminuir la edad de votación desde los 16 años, la financiación estatal de las campañas mediante anticipos distribuidos

11 Lo que implicaría más de 70.000 ciudadanos de acuerdo al censo electoral.

12 Gaceta del Congreso N° 574 del 3 de agosto de 2018.

en un 50% en la totalidad de los partidos de manera equitativa y el otro 50% de acuerdo con el número de mujeres inscritas en sus listas (10%), a los resultados de las elecciones inmediatamente anteriores (30%) y al número de jóvenes inscritos (10%) y la garantía en el funcionamiento gratuito del transporte público el día de elecciones. También proponían las listas cerradas y bloqueadas, con los procesos de selección de candidatos ya dispuestos por la ley y cumpliendo con los principios de paridad, alternancia y universalidad (listas paritarias). Otro aspecto importante contemplado en este proyecto era la prohibición de la reelección de todos los cargos de elección popular en el país y la implementación del voto electrónico.

Por su parte, desde la Presidencia se anunció la radicación de un proyecto de Acto Legislativo en cabeza de la entonces ministra Nancy Patricia Gutiérrez, solo que esta vez sin tener en cuenta las propuestas de la Misión Electoral Especial. El 8 de agosto de 2018, un día después de posesionado el actual presidente, se radicó, en el Senado, el Proyecto de Acto Legislativo 09 de 2018¹³ a través del Ministerio del Interior. En este proyecto, sobre todo, se buscaba eliminar el voto preferente para así cerrar las listas a cargos plurinominales y fortalecer la democracia interna de los partidos, y obligarlos a tener procesos de selección de candidatos en elecciones obligatorias y simultáneas de carácter vinculante. La lista cerrada y las primarias para seleccionar candidatos, según se hace con el fin de garantizar la participación del 50% de cada uno de los géneros, y así inscribir a quienes obtengan la votación más alta. Otra de las propuestas del gobierno era dotar de mayor independencia al Consejo Nacional Electoral, y así otorgarle autonomía financiera y administrativa, y de esta manera mantener la elección de sus miembros por el Congreso.

Como es usual, los proyectos de Acto Legislativo se acumularon en un texto conciliado que fue previamente discutido por los ponentes de los proyectos en la comisión primera del Senado, cuya versión final se publicó para su debate en el plenario en diciembre de 2018. El texto debatido incluyó de nuevo el 3% de umbral para la obtención de personería jurídica por parte de los partidos políticos, la financiación preponderadamente estatal (sin más especificaciones), los mecanismos de democracia interna para seleccionar candidatos según lo

13 Gaceta del Congreso N° 594 del 10 de agosto de 2018.

dispuesto por la ley en elecciones simultáneas en las que solo pueden participar la militancia de los partidos (sin definir tampoco el estatus de militante). También limitó la reelección a cargos de elección popular en corporaciones públicas a tres periodos consecutivos. El proyecto alcanzó el quinto debate en abril de 2019,¹⁴ pero fue archivado por vencimiento de términos debido a que agotó los dos periodos dispuestos para su debate, de acuerdo con el artículo 224 del reglamento del Congreso de la República.¹⁵

En 2018 y 2019, otros partidos y bancadas radicaron algunas reformas relacionadas con lo electoral como la obligatoriedad del voto¹⁶ para promover la participación electoral en el país, que ronda el 50%; la limitación de la reelección de representantes en corporaciones públicas;¹⁷ la creación de una curul (escaño) para las y los jóvenes¹⁸ y otra que modificaba el calendario electoral para unificar las elecciones, lo cual implicaba ampliar el mandato de las y los alcaldes y gobernadores.¹⁹

Es necesario destacar la reforma política propuesta por los partidos de oposición²⁰ al gobierno de Duque, ya que retoma las intenciones y los principios para la búsqueda de la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera. El proyecto de Acto Legislativo 06 de 2019 contempló varios temas, como la reducción de la edad de la votación a los 17 años a partir de 2022 y desde los 16 a partir del 2023, el uso de medios digitales para la participación ciudadana, las consultas internas para la selección con carácter vinculante y la conformación de listas mínimo con el 50% de mujeres inscritas en cremallera, y de esa manera responder al principio de Paridad, Alternancia y Universalidad (PAU).

14 Los actos legislativos en Colombia requieren de nueve debates en cada una de las cámaras para su aprobación.

15 Congreso de la República, Ley 5 de 1992.

16 Iniciativa multipartidista por parte del Partido Liberal y algunos miembros del partido FARC, La U, Cambio Radical, Partido Conservador y Centro Democrático.

17 Iniciativa del Partido Alianza Verde y algunos miembros de los partidos FARC y Liberal.

18 Presentado por el Partido de la U.

19 Este proyecto, avalado por varios partidos como el Conservador y Cambio Radical, desató varias polémicas al considerarse una afrenta en contra de principios constitucionales como el de la descentralización.

20 La denominada bancada alternativa está conformada por el movimiento Decentes y los partidos FARC, MAIS y la Alianza Verde (en este proyecto solo participó como autor Antonio Sanguino). Gaceta del Congreso 681, 2 de agosto de 2019.

En este proyecto se retoma la discusión sobre la adquisición progresiva de derechos políticos que, a diferencia del proyecto presentado en el gobierno anterior, se planteó el reconocimiento a distintos tipos de organizaciones políticas: los grupos significativos de ciudadanos, quienes serán reconocidos por alcanzar el 1% de los votos emitidos en las elecciones a Congreso de la República; los movimientos políticos que serán reconocidos si obtienen el 2%, lo que les permitirá acceder a la financiación política estatal; y a los medios de comunicación y los partidos políticos, reconocidos al obtener más del 3% con personería jurídica. Este reconocimiento permite a todas estas organizaciones presentar candidatos con unos requisitos complementarios a los ya estipulados en el actual régimen de inhabilidades e incompatibilidades; se incorporó el tiempo mínimo de 6 meses de pertenencia (afiliación) a las colectividades para tener el derecho a ser candidato.

Finalmente, se plantea la creación de una jurisdicción electoral compuesta por un tribunal electoral de carácter nacional y otros tribunales electorales creados de acuerdo con lo que dictamine la ley y según la necesidad. Este tribunal electoral estaría conformado por siete magistrados, que tendrán como funciones resolver procesos de nulidad electoral, pérdida de investidura, pérdida de personería jurídica y la privación de presentar candidatos. Este tribunal se acompaña de la creación del Instituto Electoral de la Nación en reemplazo del Consejo Nacional Electoral, compuesto también por siete miembros ciudadanos en ejercicio elegidos por cooptación de los ternados por las altas cortes y el presidente de la República, que se encargará de ejercer la vigilancia y el control de las elecciones, realizar el escrutinio, coordinar las comisiones de seguimiento electoral, reconocer la personería jurídica de las organizaciones políticas, administrar y distribuir los aportes para el funcionamiento de las organizaciones y de las campañas, auditar el censo electoral, promover los valores democráticos, entre otros.

El proyecto alcanzó a ser discutido en primer debate del Senado, pero terminó archivado por vencimiento de términos al finalizar 2019. En 2020, esta misma bancada volvió a radicar el Proyecto de Acto Legislativo 07 de 2020, en el que se hacen algunas modificaciones al proyecto anterior, pues todo el sistema de adquisición progresiva de derechos lo deja para ser desarrollado por una nueva ley de partidos y contempla la creación de tribunales electorales de carácter territorial.

Este último proyecto se acumuló con otro presentado por la bancada del Partido Liberal en julio de 2020,²¹ que proponía financiar las campañas políticas con recursos preponderantemente públicos, la gratuidad del servicio público de transporte el día de las elecciones, la rendición pública de cuentas por parte de los partidos políticos y el acceso equitativo a medios de comunicación. Todos estos aspectos sin mayor detalle, cuyo desarrollo normativo se dejó a la ley y con el proyecto de Acto Legislativo 15 de 2020, proponían limitar la reelección de representantes a corporaciones públicas a tres periodos constitucionales.

El proyecto planteó también implementar una alternancia entre la lista cerrada y la lista con voto preferente desde 2022, en que la elección de los candidatos será mediante los mecanismos de democracia interna dispuestos ya en la ley, para lo cual se implementaría de manera progresiva el principio Paridad, Alternancia y Universalidad (PAU).

La creación de un Tribunal Electoral con sus miembros elegidos en un concurso de méritos se propuso con las siguientes funciones: revocar de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, resolver las demandas de nulidad electoral y, por solicitud del Consejo Nacional Electoral, declarar la pérdida y suspensión de la personería jurídica a los partidos políticos.

Este proyecto llegó hasta la publicación de ponencias para el segundo debate en el Senado, pero terminó el 16 de diciembre de 2020 archivado por vencimiento de términos.

A la vez, en la Cámara de Representantes, se discutió otro proyecto de reforma política que incluía cerrar y bloquear las listas para las elecciones a todas las corporaciones públicas a partir de 2026; la selección de los candidatos de los partidos mediante mecanismos de democracia interna de conformidad con la ley y la promoción de la participación política y electoral de jóvenes, mujeres y población rural, incluido el recambio generacional al principio de Paridad, Alternancia y Universalidad a partir del 2026 a fin de garantizar la participación de un candidato menor de 35 años en sus listas por cada tres en

21 Gaceta del Congreso 577 del 31 de julio de 2020.

cada lista. El proyecto llegó también solo a segundo debate y fue archivado en diciembre de 2020 por vencimiento de términos.²²

La Tabla 1 resume los proyectos de reforma político-electoral que se presentaron después de la firma del Acuerdo de Paz. Lo que muestran los diferentes intentos de reforma en los últimos años es que existe una posición generalizada por parte de los partidos políticos sobre la necesidad de cambiar las reglas del juego electoral, que permitan democratizar las organizaciones políticas y equilibrar la competencia política a través de la adopción de las listas cerradas; también fortalecer las autoridades electorales. No obstante, esto no se traduce en el quehacer político de los representantes; el archivo de los proyectos por vencimiento de términos es una muestra de ello; en la práctica, el tema no está en la agenda política del Congreso.

TABLA 1

Resumen de los proyectos de reforma político-electoral después de la firma del Acuerdo de Paz

| Proyecto de Reforma | Temas principales | Estado |
|--|--|-------------------|
| Acto Legislativo 003 de 2017 | Reincorporación de las FARC a la vida civil. | Aprobado |
| Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017 | Reforma electoral para la apertura democrática. Reforma a la organización electoral. Adquisición progresiva de derechos políticos. | Hundido en debate |
| Proyecto de Acto Legislativo 008 de 2018 | Disminución de la edad de votación. Financiación de partidos y campañas. Listas cerradas y bloqueadas. Prohibición de la reelección a todos los cargos. Reforma a la organización electoral. | Hundido en debate |
| Proyecto de Acto Legislativo 09 de 2018 | Listas cerradas. Reforma a la organización electoral. Financiación de partidos y campañas. PAU Democracia interna obligatoria y simultánea. | Hundido en debate |

22 Gaceta del Congreso 697 del 12 de agosto de 2020.

| → | | |
|--|---|---|
| Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2019 | Adquisición progresiva de derechos políticos. Jurisdicción electoral. Reforma a la organización electoral. | Archivado por vencimiento de términos |
| Proyecto de Acto Legislativo 07 de 2020 | Creación de tribunales electorales de carácter territorial. Financiación de campañas preponderantemente públicas. Acceso equitativo a medios de comunicación. | Archivado por vencimiento de términos |
| Proyecto de Acto Legislativo 15 de 2020 | Limitación de la reelección de representantes a corporaciones públicas. PAU Creación de un tribunal electoral. | Archivado por vencimiento de términos |

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Gaceta del Congreso de la República de Colombia.

4.3 LOS EFECTOS DEL ACUERDO DE PAZ EN LAS ELECCIONES NACIONALES Y REGIONALES (2018-2019)

Pese a las dificultades para implementar la reforma política establecida en el Acuerdo de Paz, los cambios constitucionales y normativos derivados de este acuerdo tuvieron importantes implicaciones en el ámbito de la competencia partidista y el acceso a los cargos de representación popular. Como se mencionó previamente, la participación política fue un tema clave en las negociaciones de La Habana, puesto que durante mucho tiempo las organizaciones políticas de izquierda habían sido estigmatizadas y/o excluidas del sistema de partidos, razón por la cual ciertos líderes y sectores políticos vieron en la lucha armada la única manera de disputar el poder de las élites políticas tradicionales (SAFFON SANÍN Y GÜIZA GÓMEZ 2019, 222).

Uno de los mayores logros de la implementación del Acuerdo de Paz fue precisamente que las FARC-EP hayan abandonado el uso de la violencia como método de acción política y transitado hacia los escenarios democráticos de participación. El punto 2 del Acuerdo permitió crear una nueva organización política que busca representar los intereses políticos de la extinta guerrilla con unas condiciones favorables para su participación en la arena electoral durante dos periodos constitucionales (2018-2022 y 2022-2026), como el acceso a medios, la financiación y asistencia técnica del Estado, el mantenimiento de la personería jurídica —incluso si no se supera el umbral establecido— y la

asignación directa de diez curules en el Congreso (cinco en Senado y cinco en Cámara de Representantes), lo que modifica transitoriamente el tamaño de la Cámara legislativa (BARRERO ESCOBAR *ET AL.* 2019, 80; URIBE MENDOZA 2020). Lo anterior con la condición de cumplir sus compromisos con la verdad, la reparación a las víctimas, la justicia transicional y dejar definitivamente el negocio del narcotráfico.

De esta manera, las FARC-EP se transformaron en el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC). El congreso fundacional del partido FARC fue realizado entre el 28 y el 31 de agosto de 2017 con la participación de alrededor de 1200 excombatientes y milicianos. Entre las decisiones más importantes tomadas durante este congreso cabe destacar: la creación de un órgano directivo colegiado conformado por 111 integrantes, la definición del nombre y del logo del partido político, la conformación de listas para Senado y Cámara de Representantes y la elección del excomandante Rodrigo Londoño como candidato presidencial (ACUÑA VILLARRAGA Y PÉREZ GUEVARA 2019).

Las aspiraciones presidenciales de Rodrigo Londoño se esfumaron rápidamente luego de abandonar la campaña electoral dos meses después del lanzamiento aduciendo razones de salud, ya que, en efecto, el excomandante guerrillero tuvo que someterse a una cirugía de corazón. No obstante, esta decisión se produjo un mes después de que el partido FARC suspendiera todos los actos de campaña debido a las amenazas y los ataques violentos recibidos en diferentes ciudades del país. Las y los excombatientes culparon de los ataques a los partidos de derecha, mientras que estos argumentaron que se trataba de una reacción de un electorado indignado ante las atrocidades cometidas en el pasado por el extinto grupo guerrillero (CASEY 2018).

En las elecciones legislativas celebradas el 11 de marzo de 2018, el partido FARC presentó listas cerradas y bloqueadas en ambas cámaras. Los primeros cinco lugares de cada lista correspondieron a las curules que tenían garantizadas gracias al Acuerdo de Paz. En las listas para Senado, los primeros cinco lugares fueron reservados para Iván Márquez, Pablo Catatumbo, Victoria Sandino y Griselda Lobo. Por su parte, los primeros cinco lugares de la lista para Cámara serían ocupados por Byron Yepes (Bogotá), Olmedo Ruiz (Antioquia), Marcos Calarcá (Valle del Cauca), Jesús Santrich (Atlántico) y Jairo Quintero (Santander) (ACUÑA VILLARRAGA Y PÉREZ GUEVARA 2019).

La votación obtenida por el partido FARC en las elecciones legislativas estuvo muy por debajo de sus expectativas, ya que obtuvo tan solo 52.532 (0,34%) votos en la lista para Senado y 32.636 (0,21%) en la cámara baja. Además, tuvo una participación inferior a 100 votos en el 90% de municipios del país y no consiguió ser la primera opción del voto en ningún municipio, incluidos los territorios donde la agrupación había hecho presencia históricamente, como los departamentos de Caquetá o Putumayo (CRUZ MERCHÁN 2019, 97).

Las elecciones regionales del 27 de octubre de 2019 fueron las primeras de su tipo, celebradas después de la firma del Acuerdo de Paz. La jornada electoral sirvió para medir —por primera vez en el ámbito subnacional— la opinión ciudadana respecto al partido político creado por los exguerrilleros, FARC, que presentó un total de 248 candidaturas en trece alcaldías, asambleas, concejos y Juntas Administradoras Locales (JAL). Finalmente, la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común ganó dos curules en la JAL (Bogotá) y la alcaldía del municipio de Guapi (Cauca). Además, el excombatiente Guillermo Enrique Torres, también conocido como “el cantante de las FARC”, fue electo como alcalde del municipio de Turbaco (Bolívar) en coalición con el movimiento Colombia Humana.

Pese a que estos resultados parecen bastante modestos, no deja de ser significativo que este partido político derivado del proceso de paz haya logrado competir en elecciones y obtener de manera directa o en coalición cuatro cargos de representación por voto popular, más aún si se tiene en cuenta la fuerte estigmatización y la violencia política de la que han sido objeto los miembros de esa colectividad tras su reintegración a la vida civil. Aun así, estos resultados plantean importantes retos para la participación política de la FARC en futuros procesos electorales con el fin de atraer un mayor apoyo de la población, lo que implica garantizar la seguridad de sus militantes, tomar distancia de los grupos disidentes e, incluso, replantear su nombre, cuyas siglas —en el imaginario colectivo— están relacionadas con las acciones bélicas del grupo guerrillero (URIBE MENDOZA 2020).

5. CONCLUSIONES: TENSIONES, AVANCES Y TAREAS PENDIENTES

En términos político-electorales, la firma del Acuerdo de Paz creó mecanismos que permitieron que las FARC compitan electoralmente en condiciones

de igualdad, y con la garantía de acceder al poder legislativo hasta 2026; no obstante, los resultados obtenidos por este partido de reciente creación en las elecciones de 2018 fueron muy bajos (menores a 1%). A pesar de ello, su participación electoral es una buena señal, puesto que debe considerarse que en todo régimen democrático es necesaria la participación de todas las opciones políticas para resolver los problemas de manera pacífica.

Aunque las elecciones de 2018 se caracterizaron por ser altamente polarizadas, en las que participó el mayor número de ciudadanos de los últimos veinte años, cuyo tema principal fue resolver el conflicto armado, se demostró que en el país existe un cambio ideológico importante. No solo porque la candidatura de Gustavo Petro fue la primera de izquierda en llegar a la segunda vuelta electoral, sino también porque la evaluación del primer tramo del gobierno de Iván Duque ha sido valorada negativamente por la ciudadanía, lo cual puede anticipar un declive de los partidos y líderes políticos de derecha en las elecciones presidenciales de 2022.

En 2019, la ciudadanía expresó su descontento con el gobierno de distintas formas. Por un lado, desde distintos sectores de la sociedad se convocó a un paro nacional para manifestar el rechazo a las medidas económicas neoliberales; por otro lado, las elecciones locales arrojaron el triunfo de candidaturas alternas en distritos considerados como “bastiones del uribismo” (el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín, por ejemplo), así como de candidaturas con una agenda progresista muy clara, de modo que el triunfo de Claudia López en Bogotá fue el más significativo.

Estos resultados evidencian un cambio importante en la sociedad colombiana. Si bien esta sigue estando muy polarizada, el conflicto armado y los Acuerdos de Paz continúan en el centro del debate, y las y los principales líderes enarbolan posiciones ideológicas de derecha e izquierda muy marcadas (Álvaro Uribe y Gustavo Petro, respectivamente). El paro nacional y las elecciones locales de 2019 reflejan que la ciudadanía no solo se preocupa por el tema de los Acuerdos de Paz, sino que también se mantiene vigilante con el gobierno y es capaz de castigar o premiar con su voto su desempeño.

Particularmente, sobre las reformas fracasadas, se puede afirmar que la necesidad de reformar las reglas del juego político electoral existe y se encuentra en

la agenda política, sin embargo, no hay voluntad política para plantearse una de carácter integral. Tal y como se describió fueron pocos los proyectos que se atrevieron a plantear una reforma robusta y a largo plazo, la mayoría apuntaban hacia la lista cerrada (que tenía un apoyo en la mayoría de las fuerzas políticas), que se convirtió en un caballito de batalla para ciertos sectores que le otorgaban el poder de cambiar muchas de las prácticas de las organizaciones políticas, pues esto requiere una profundización de los mecanismos existentes para la democracia interna de los partidos, entre ellos, la paridad de género, que se aprobó en el nuevo Código Electoral colombiano.

La financiación es otro tema álgido que en la mayoría de los casos queda plasmado en las reformas como una declaración de principios sin un mayor desarrollo, siempre se justifica la necesidad de que la financiación transite hacia una financiación pública, pero son muy pocas las propuestas que ahondan en este aspecto.

Esto último se debe al recurrente rechazo a la transformación del poder electoral que por su naturaleza está enquistado en las fuerzas políticas tradicionales del país. La herencia bipartidista en organizaciones como el CNE resulta muy difícil de transformar, ya que es una institución que sirve como trampolín político a unos y como refugio a otros con una carrera política en decadencia. Y, por otra parte, la crispación política que no permite analizar la necesidad de contar con una justicia electoral más robusta, tal y como la tienen la gran mayoría de países de la región.

Lo que muestran los diferentes intentos de reforma en los últimos años es que existe una posición generalizada por parte de los partidos políticos sobre la necesidad de cambiar las reglas del juego electoral, que permitan democratizar las organizaciones políticas y equilibrar la competencia política a través de la adopción de las listas cerradas en Colombia, también la de fortalecer las autoridades electorales. No obstante, esto no se traduce en el quehacer político de los representantes, el archivo de los proyectos por vencimiento de términos es una muestra de ello; en la práctica, el tema no está dentro de la agenda política del Congreso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña Villarraga, Fabián, y Nadia Pérez Guevara. 2019. “Desempeño electoral de la FARC en las elecciones de 2018”. *Elecciones presidenciales y de Congreso 2018. Nuevos acuerdos ante diferentes retos*, editado por Fredy Barrero Escobar, 201-42. Bogotá D.C.: Fundación Konrad Adenauer.
- Acuña Villarraga, Fabián, Camilo Cruz Merchán, y Cristhian Uribe Mendoza. 2020. “¿Gobiernos minoritarios o coaliciones suficientes?: alcaldes elegidos y su representación en los concejos municipales”. *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales*, editado por Barrero Fredy y Richard Eugenie, 159-198. Colombia: Fundación Konrad Adenauer.
- Acuña Villarraga, Fabián. 2015. “¿Presidentes desatados? Reelección presidencial y cambio institucional en el área andina”. *Análisis Político*, 28 (83): 73-87. DOI: 10.15446/anpol.v28n83.51647
- Barrero Escobar, Fredy, Fabián Acuña Villarraga, Juan Pablo Milanese, y Paola Torres Reyes. 2019. *Elecciones presidenciales y de Congreso de la República, 1958-2018: las elecciones de todos los colombianos*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil y Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales.
- Casey, Nicholas. 2018. “Timochenko, candidato de la Farc, abandona la campaña presidencial de Colombia”. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2018/03/08/espanol/farc-timochenko-elecciones-campana.html>
- Cruz Merchán, Camilo. 2019. “Elecciones Nacionales Colombia 2018”. *Elecciones en América Latina 2017-2019: Democracias locales y nacionales en renovación*, editado por Sergio Bárcena Juárez, Omar De la Cruz Carrillo, y Gustavo Urbina Cortés, 79-102. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- Freidenberg, Flavia, y Tomáš Došek. 2016. “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”. *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, editado por Kevin Casas-Zamora, Marian Vidaurri, Betilde Muñoz-Pogossian, y Raquel Chanto, 25-92. Washington, D.C.: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
- Freidenberg, Flavia, y Cristhian Uribe Mendoza. 2019. “Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)”. *Revista de Estudios Políticos*, (185): 191-223. DOI: 10.18042/cepc/rep.185.07
- Gutiérrez Sanín, Francisco, Fabián Acuña Villarraga, y Margarita Marín. 2014. “Evaluación de las reformas políticas de 2003 y 2009 a la luz de los resultados electorales de 2014”. *Informe Final proyecto para el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales*. CEDAE- RNEC.

- Gutiérrez Sanín, Francisco. 2007. *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Bogotá: Editorial Norma.
- Leyenaar, Monique, y Reuven Hazan. 2011. "Reconceptualising Electoral Reform". *West European Politics*, 34 (3): 437-55. DOI: 10.1080/01402382.2011.555974
- Lijphart, Arend. 1995. *Sistemas electorales y sistemas de partidos: un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Londoño Osorio, Juan Fernando. 2018. *Análisis comparativo de las propuestas de las comisiones de Reforma Política en Colombia*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Misión Electoral Especial. 2017. *Informe final: Propuestas de Reforma Política y Electoral*. Bogotá: Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista NIMD.
- Nohlen, Dieter. 1993. *Los sistemas electorales en América Latina y sus debates sobre la reforma electoral*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. 2020. *Bases de datos (1978-2020)*. <https://reformaspoliticas.org>
- Peñaranda, Ricardo, Javier Guerrero Barón, y Jaime Zuluaga Nieto. 1999. *De las armas a la política*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Pérez Guevara, Nadia. 2011. "El sistema de partidos colombiano hoy. Partidos y representación en el Congreso después de la reforma de 2003". *Revista Opera*, (11): 71-85.
- Pizarro Leongómez, Eduardo. 1997. "¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy". *Análisis Político*, (31): 82-105.
- Pizarro Leongómez, Eduardo. 1995. "La comisión para la reforma de los partidos: ¿cortina de humo o necesidad histórica?" *Análisis Político*, (26): 72-87.
- Puyana, José. 2012. "Las reformas políticas en Colombia, 2003-2011: ¿hacia partidos más responsables?" *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia*, compilado por Laura Wills y Margarita Batlle, 17-62. Bogotá: PNUD-IDEA International-NIMD.
- Roll, David. (2001). *Un siglo de ambigüedad, para entender cien años de reformas políticas en Colombia*. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI, Centro de Estudios de la Realidad Colombiana CEREC.

Saffon Sanín, María Paula, y Diana Isabel Güiza Gómez. 2019. “Colombia en 2018: entre el fracaso de la paz y el inicio de la política programática”. *Revista de Ciencia Política*, 39 (2): 217-37. DOI: 10.4067/S0718-090X2019000200217

Uribe Mendoza, Cristhian. 2020. “Y sin embargo se movió”. *Revista Voz y Voto* (enero), (323): 12-16.

[Sobre las y los autores]

NADIA PÉREZ GUEVARA

Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, Máster en Estudios Latinoamericanos y Candidata a Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. Actualmente se desempeña como docente investigadora editora de la Revista Reflexión Política del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Ha sido docente de temas relacionados con política comparada, regímenes políticos, partidos políticos, sistemas electorales, participación política y democracia en América Latina. En el campo profesional se destaca su experiencia como consultora y asesora sobre diversos temas políticos en instituciones públicas de carácter nacional e internacional como el Ministerio del Interior, Presidencia de la República, USAID, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), entre otros.

CRISTHIAN URIBE MENDOZA

Es estudiante de doctorado en el Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. En los últimos tres años, ha focalizado su investigación en el análisis comparado de los sistemas electorales y los partidos políticos en América Latina. Cuenta con publicaciones en la Revista de Estudios Políticos (nueva época), Revista CIDOB d'Afers Internacionals, Digithum, Estudios Políticos, entre otras.

FABIÁN ACUÑA VILLARRAGA

Politólogo y magister en estudios políticos de la Universidad Nacional de Colombia, candidato a doctor en investigación en Ciencias Sociales, con mención en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO - sede México. Es parte del equipo de investigación del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina IIJ-UNAM-OEA. Docente e investigador de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD- de Colombia. Ha sido docente e investigador en otros centros universitarios en Colombia y la UNAM de México. Asesor de la Misión Electoral Especial que surgió de los acuerdos de la Habana en el gobierno de Colombia y la desmovilizada guerrilla de las FARC-EP y consultor del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria -NIMD- Colombia.