



# Hoja de Ruta de las Reformas Políticas para la Paz

JUAN FERNANDO LONDOÑO OSORIO

Netherlands Institute for  
**Multiparty Democracy**



# Hoja de Ruta de las Reformas Políticas para la Paz

JUAN FERNANDO LONDOÑO OSORIO

Netherlands Institute for  
**Multiparty Democracy**

Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)  
Calle 61 n° 5-44, oficina 201  
Bogotá-Colombia  
Teléfonos (57 1) 520 03 64  
<http://colombia.nimd.org/>

**Comité coordinador:**  
Ángela Rodríguez Sarmiento  
Andrés Navas Quintero

**Autor:** Juan Fernando Londoño Osorio

**Primera edición**  
**Bogotá, febrero de 2017**

ISBN: 978-958-59060-7-5

**Corrección de estilo**  
Camila Munar

**Diagramación e impresión**  
Scripto Editores SAS

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan  
necesariamente las posiciones institucionales del NIMD.

# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	5
CAPÍTULO I. Participación política: nueva apertura democrática para la paz.....	9
CAPÍTULO II. Instrumentos especiales para la implementación de los acuerdos de paz..	12
CAPÍTULO III. Hoja de ruta para el estatuto de la oposición .....	21
CAPÍTULO IV. Hoja de ruta para la reforma electoral .....	28
CAPÍTULO V. Hoja de ruta para la reforma al sistema de partidos .....	34
CAPÍTULO VI. Hoja de ruta de la participación ciudadana .....	40
CAPÍTULO VII. Enfoques transversales para la participación política.....	50
CAPÍTULO VIII. Conclusiones .....	55
BIBLIOGRAFÍA. ....	58
ANEXO 1. Matriz de Compromisos del Acuerdo de Participación Política .....	63

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En el año 2012, el presidente Juan Manuel Santos emprendió una nueva búsqueda de solución pacífica al conflicto armado, poniendo en marcha un proceso de diálogo con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), el grupo guerrillero más antiguo, numeroso y activo de aquellos que han hecho parte de la insurgencia en Colombia. La firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP, abre la puerta a una etapa de transformaciones políticas para el país. Al contrario de lo sucedido en anteriores procesos de paz, que se limitaron a definir las condiciones de desmovilización de los grupos armados, el Acuerdo de Paz de La Habana o “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, incorpora un conjunto de medidas encaminadas a remover las situaciones que estuvieron relacionadas con el conflicto armado. En particular, las transformaciones en materia de desarrollo rural y de espacios democráticos buscan sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera<sup>2</sup>. Sin embargo, aunque el Acuerdo Final no reconoce la existencia de las causas objetivas de la violencia, sí admite

unos fenómenos que han estado asociados a su prolongación, en particular tres: “una inadecuada gestión del desarrollo rural, limitaciones democráticas como una precaria capacidad de gestionar las demandas sociales por las vías democráticas, y la existencia del narcotráfico como fenómeno generador de recursos y dinámicas que nutren los ejércitos ilegales” (Londoño, 2015, pág. 208). En este sentido, por primera vez las reformas al sistema democrático están ligadas directamente a una negociación de paz. En el pasado, los gobiernos nacionales, en particular luego de la Constitución Política de 1991, han planteado una serie de reformas constitucionales para intentar realizar modificaciones a las reglas de juego político, pero ninguna de estas iniciativas fue producto de un proceso de paz.

El encuentro de las reformas políticas con la búsqueda de la paz, permite acompasar por primera vez las dos dinámicas que han caracterizado la vida política colombiana. Por un lado, la persistencia de un conflicto armado interno que ha hecho imposible una condición democrática básica, que todos los actores acepten las reglas de juego electoral; y por otro lado, el constante intento por impulsar reformas constitucionales orientadas a fortalecer el diseño institucional y dar respuesta a las recurrentes crisis<sup>3</sup>. Así,

<sup>1</sup> Quiero agradecer el apoyo para la realización de este trabajo por parte de Jefferson Cruz y Lina Guávita del Centro de Análisis y Asuntos Públicos.

<sup>2</sup> Ver: Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Disponible en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>

<sup>3</sup> Este no es el espacio para analizarlo, pero vale la pena plantear la pregunta contra fáctica, ¿por qué las élites colombianas escogieron el camino de las reformas en lugar del camino del cierre democrático para enfrentar la situación de conflicto armado?

que la democracia colombiana transcurriera mediante la coexistencia de altos grados de violencia y procesos electorales recurrentes constituye la característica central del régimen político (Gutiérrez, 2014), el cual ha sido denominado como democracia asediada (Pizarro, 2004), o democracia incompleta (Londoño, 2015), entendiendo que en una democracia incompleta no todos los actores aceptan actuar bajo las mismas reglas y algunos deciden desafiar, a través de la confrontación armada, a quienes ostentan el poder.

Aunque no existe un consenso sobre las causas del conflicto armado en Colombia, tal como se evidenció en el trabajo de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015), sí es necesario anotar que la decisión de buscar el poder por la vía revolucionaria no puede ser considerada como un asunto secundario. Por el contrario, “puede debatirse que existan elementos que ayudaron a motivar una causa revolucionaria y también a la prolongación del conflicto, pero no puede dudarse del elemento de vocación política por parte de los líderes subversivos” (Londoño, 2015, pág. 186). Por tanto, mientras existan grupos armados que usen la violencia como una herramienta para acceder al poder, Colombia seguirá siendo una democracia incompleta. A través de unas reglas precisas, la democracia implica que todos los actores políticos que aspiran alcanzar el ejercicio del poder, acepten

el triunfo o la derrota electoral; cuando esta premisa básica no es universalmente aceptada, la democracia no puede asentarse de forma definitiva.

Pese a los esfuerzos reformistas realizados por el Estado, algunos aspectos fundamentales de la democracia colombiana impiden un correcto funcionamiento del sistema democrático. La persistencia de dichos factores, se ha convertido en motivo recurrente para justificar la apelación al ejercicio de las armas por parte de los grupos insurgentes. Con el fin de remover cualquier obstáculo que pudiese estar relacionado con el cierre del sistema político o las distorsiones derivadas de la búsqueda y ejercicio del poder en un contexto de conflicto armado, el Acuerdo para el fin del conflicto incorpora una serie de reformas al sistema político, las cuales están encaminadas hacia una vigencia más plena de la democracia, que garantice el camino hacia esa paz estable y duradera que promulga.

El presente trabajo busca describir el camino de las reformas que han sido pactadas como parte de esas transformaciones, pero la óptica con la cual se desarrollan aquí no es la de explicar sus contenidos, su importancia, o su relación con el conflicto. El objetivo es ayudar a entender cómo se van a producir dichas transformaciones.

## Antecedentes

En el marco del proceso de los diálogos de Paz entre el Gobierno Colombiano y la guerrilla de las FARC-EP, se estableció una agenda que definió como punto número dos del Acuerdo el contenido relacionado con “Participación Política y apertura democrática”. El núcleo de los acuerdos alcanzados en dicho punto, giró en torno a cómo mejorar y rediseñar la democracia colombiana en un escenario donde no se combinen las armas y la política. Por tanto, los contenidos de este punto están dirigidos a una nueva apertura democrática, es decir, a una apertura de la institucionalidad que permita el surgimiento de nuevas fuerzas -particularmente sociales- que en virtud del conflicto no han podido ejercer plenamente sus derechos civiles y políticos, además de construir condiciones que permitan el tránsito de la acción armada a la acción electoral por parte de la mencionada guerrilla.

Así, el proceso de paz actual con la guerrilla de las FARC-EP busca cambiar las reglas del régimen democrático en la búsqueda efectiva de una paz estable y duradera, y no únicamente, garantizar la reincorporación de los grupos armados, como sucedió en procesos anteriores. Para entender el escenario venidero es necesario analizar cuáles son las reformas y los cambios institucionales que deben aplicarse al sistema político colombiano, con el fin de

brindar garantías de cumplimiento a los acuerdos logrados.

Con la intención de comprender el camino de transformaciones que debe recorrer el sistema político colombiano, el presente trabajo busca describir las reformas que han sido pactadas, en el marco de los cuatro ejes fundamentales contenidos en el punto dos del Acuerdo Final, a saber: el ejercicio de la oposición, la reforma electoral, el sistema de partidos y la participación ciudadana. Lo anterior, no con el espíritu de explicar sus contenidos, su importancia, o su relación con el conflicto, sino con el objetivo de ayudar a entender cómo se van a producir dichas reformas. De esta manera, el alcance del documento es ayudar en la pedagogía para el proceso de llevar los contenidos pactados en el Acuerdo Final a las normas constitucionales y legales que les darán vida, mostrando con claridad procedimental las hojas de ruta de las respectivas reformas y el rediseño del camino institucional para cumplir con lo acordado, como se señaló anteriormente, en el marco de la participación política y la apertura democrática.

Es menester aclarar que los contenidos aquí enunciados se construyeron con base en el primer Acuerdo Final, firmado el 26 de septiembre del 2016 en la ciudad de Cartagena. La hoja de ruta que se construyó era viable una vez se aprobara el Plebiscito del dos (2) de octubre del mismo

año. Sin embargo, debido a los recientes acontecimientos en los cuales el acuerdo no fue aprobado por el pueblo – con una mínima diferencia equivalente al 0,47% de los votos – la presente hoja de ruta no puede ser ejecutada del modo previsto inicialmente y seguramente habrá ajustes en el camino de la implementación. El nuevo Acuerdo Final, firmado el 24 de noviembre de 2016, introduce una serie de modificaciones que han sido incorporadas en la versión final de este escrito.

Para cumplir con el objetivo trazado, este documento se divide en las siguientes partes: en el capítulo I, se presenta una caracterización

del punto dos del Acuerdo Final, denominado formalmente de “Participación Política, Nueva Apertura Democrática para la Paz”; en el capítulo II, se describe la hoja de ruta para el desarrollo de lo acordado en esta materia, empezando por la presentación de los mecanismos diseñados para hacer posible la refrendación y trámite de las reformas; en el capítulo III, se especifican cada uno de los puntos del acuerdo: Ejercicio de la Oposición, la Reforma Electoral, el Sistema de Partidos y la Participación Ciudadana, incluyendo los acuerdos en materia de equidad de género e inclusión de minorías; Finalmente, el trabajo termina con la presentación de las conclusiones.



# CAPÍTULO I

## Participación política: nueva apertura democrática para la paz

El proceso de paz inició el 16 de octubre de 2012 en Oslo (Noruega), y fue desarrollado durante un cuatrienio en La Habana (Cuba), concluyendo satisfactoriamente el 24 de agosto de 2016, con la adopción por parte del Gobierno de Colombia y las FARC-EP del “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Las negociaciones transcurrieron con una agenda de discusión en torno a los siguientes 6 puntos centrales: Política de desarrollo agrario, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, víctimas, y finalmente, implementación, verificación y refrendación de los acuerdos. La importancia de la negociación de esta agenda de paz, radica en el reconocimiento por parte del Gobierno colombiano de la existencia de elementos asociados al conflicto para impulsar reformas que solucionen estas situaciones socialmente problemáticas, a cambio de que las organizaciones subversivas políticas abandonen las armas.

En este contexto, el punto dos del Acuerdo Final, referido a la “Participación política y Apertura Democrática” aborda tres puntos fundamentales: 1) los derechos y garantías

para el ejercicio de la oposición política; 2) los mecanismos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa en diferentes niveles y temas; y 3) las medidas para promover la mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad. De conformidad con lo anterior, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2014), precisa que el punto dos del Acuerdo Final está soportado en tres pilares bajo los cuales el Estado colombiano garantizará la participación política de las FARC-EP y de la oposición.

El primero se refiere a la nueva apertura democrática que promueve la inclusión política como mecanismo para consolidar la paz, luego de la terminación del conflicto. Específicamente, aborda la creación de partidos políticos y de circunscripciones territoriales de paz, la búsqueda de mayor participación electoral y política –incluyendo la participación de la mujer y las minorías–, y la promoción de una cultura democrática.

El segundo pilar propende por una mayor participación ciudadana para consolidar la paz en el espíritu de la Constitución Política

de 1991. Aquí se incluyen las garantías de participación para organizaciones y movimientos sociales, la revisión del sistema de participación ciudadana y el fortalecimiento del control de la gestión pública por parte de la ciudadanía.

Finalmente, el tercer pilar está dirigido a asegurar que se rompa para siempre el vínculo entre política y armas. Esto considera el Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la Política y el Estatuto de Oposición.

Como ya se expresó, los contenidos del punto dos del acuerdo se orientan fundamentalmente a lo que se podría denominar “Apertura Democrática”, es decir, una apertura de la institucionalidad y del sistema en donde se permita el surgimiento de nuevas fuerzas que en virtud del conflicto armado no han podido ejercer sus derechos civiles y políticos. Como bien lo anota el jefe negociador del Gobierno Nacional, Humberto de la Calle, al señalar que la apertura democrática que busca el acuerdo “abrirá el camino para arraigar definitivamente la paz luego de la terminación del conflicto. [Y] en efecto, para lograr una paz sólida, es necesario ampliar, profundizar, modernizar y robustecer nuestra democracia, para hacerla más fuerte, participativa, pluralista y transparente” (De la Calle, 2013, Párrafo 3 y 4).

Estos esfuerzos deben terminar la paradoja colombiana que consiste en la convivencia de prácticas electorales y formas democráticas, con un trasfondo de violencia generalizada (Gutiérrez, 2014). En otras palabras, hay dos escenarios paradójicos en el país: “por un lado, el país del conflicto (y el análisis del conflicto) y por el otro, el país de los partidos y las elecciones (y el análisis de estos)” (Londoño, 2015, pág. 184). Además de las reformas dirigidas al sistema político, el acuerdo también hace un énfasis especial en la promoción de la participación ciudadana para que se tramiten de forma efectiva y eficiente las demandas sociales; es decir que dichas demandas transiten de lo social a lo político sin que se combine la resolución de los conflictos con la violencia ni la necesidad de recurrir a las armas.

Un análisis de mayor profundidad del acuerdo sobre participación política permite identificar tres aspectos bajo los cuales se fundamenta su implementación, además de una serie de medidas concretas, a saber:

1. Una nueva apertura democrática encaminada a sentar las bases del surgimiento de nuevas fuerzas políticas y sociales en el ámbito público y así enriquecer el debate y la deliberación de los grandes problemas nacionales.
2. La promoción de la participación ciudadana a través del fortalecimiento de las organizaciones y movimientos

sociales y el robustecimiento de los espacios de participación.

3. El fortalecimiento del pluralismo y, por tanto, de las posibilidades de representación de las diferentes visiones e intereses en la sociedad.
4. La combinación de estas iniciativas de reforma busca lograr el cierre definitivo del ciclo histórico de la combinación de armas y política en el país.

En torno a estos cuatro pilares se definieron una serie de temas concretos, de los cuales muchos de ellos han estado represados en la agenda democrática del país hace

tiempo y sin resolución alguna. Estos temas comprenden cuatro ámbitos: el ejercicio de la oposición, el sistema electoral, el sistema de partidos y la participación ciudadana. La materialización del contenido del acuerdo compromete al Gobierno a tomar diferentes medidas, por medio de reformas de ley, reformas constitucionales o medidas administrativas, que permitan cumplir los compromisos adoptados. A continuación, se describirán los contenidos y lineamientos del acuerdo sobre Participación Política y los compromisos que se deben tener en cuenta para realizar estas reformas.

## CAPÍTULO II

# Instrumentos especiales para la implementación de los Acuerdos de Paz

La necesidad de aprobar e implementar los Acuerdos de Paz llevó al Gobierno Nacional a crear varios instrumentos específicos, lo cual comprende la refrendación de los contenidos de los Acuerdos y posteriormente el trámite de dichas iniciativas en el Congreso de la República. Por un lado, un “Plebiscito por la Paz” con reglas especiales, para que los ciudadanos acepten los contenidos de los acuerdos y doten a los mismos de legitimidad popular. Y por otro lado, el Gobierno ha diseñado un método específico y abreviado de trámite de los proyectos denominado el “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”, que facilita la aprobación y puesta en marcha de los contenidos de los Acuerdos.

### El Plebiscito por la Paz

Durante el desarrollo de la negociación con las FARC-EP, el presidente Juan Manuel Santos afirmó que sería necesario someter el Acuerdo Final a un mecanismo de refrendación popular, para que los colombianos tuviesen la última palabra de lo acordado en La Habana. Para ello propuso el Plebiscito por la Paz, regulado por medio de la Ley Estatutaria 1806 del 24 de agosto de 2016. La Ley determina que el Presidente

de la República, únicamente con la firma de todos los Ministros, podrá someter a consideración del pueblo los acuerdos mediante Plebiscito, cuyo resultado será de carácter vinculante<sup>4</sup>. El texto contiene las reglas y el procedimiento del mecanismo. Respecto a las primeras sobresale:

- a. El Plebiscito será aprobado con un resultado mayor al 13% del censo electoral vigente, es decir alrededor de 4'514.801 ciudadanos, de los 34'729.241 colombianos habilitados para votar. Los colombianos en el exterior también podrán votar a través de los consulados.
- b. Regulación de la campaña por el sí o por el no, y el acceso a los medios de comunicación.
- c. Publicación y divulgación del Acuerdo Final de manera permanente, mediante una estrategia de comunicación transparente y completa. Esta estrategia se debe realizar mínimo treinta días antes de la fecha del plebiscito.

<sup>4</sup> Según la misma Corte Constitucional solo es vinculante respecto del Presidente de la República. Comunicado No. 30. Expediente PE-045 - Sentencia C-379/16 (Julio 18) M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional. Julio 18 de 2016. Recurso en línea. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2030%20comunicado%2018%20de%20julio%20de%202016.pdf> Página 3.

Luego de haber sido declarada exequible por la Corte Constitucional de Colombia la Ley Estatutaria 1806 de 2016, el presidente Juan Manuel Santos realizó una alocución el día 18 de Julio de 2016, afirmando que en el momento en el que estén terminados los acuerdos –aunque no hayan sido firmados por las partes– se podría convocar el plebiscito. Dicho trámite comenzaría luego de que el Presidente informe al Congreso de la República su intencionalidad de realizarlo, lo cual se hizo el día viernes 26 de agosto, junto a una fecha tentativa que no supere los cuatro meses siguientes a la fecha de radicación. Posteriormente, el Congreso tendrá máximo un mes para pronunciarse a favor o en contra (contado a partir de la fecha en la que reciba el informe); en caso contrario, el presidente podrá convocarlo autónomamente. En este caso el Congreso aprobó la propuesta de convocatoria del Plebiscito el día 29 de agosto.

Además, según el Artículo 5 de la Ley Estatutaria 1806 de 2016: “El Gobierno Nacional publicará y divulgará el contenido íntegro del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Dicha publicación se realizará de manera permanente, con mínimo treinta (30) días de anticipación a la fecha de votación del plebiscito.” (Congreso de la República, Ley Estatutaria 1806 del 24 de Agosto de 2016 , 2016). El pueblo colombiano, incluyendo los nacionales

residentes en el exterior, podrán votar por el Sí o el No al Acuerdo Final de paz el día 2 de octubre de 2016.

El día 30 de agosto de 2016, por medio del Decreto 1391, el Presidente de la República convocó al pueblo colombiano para que el domingo 2 de octubre de 2016, en ejercicio de su soberanía, decida si apoya o rechaza el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción una Paz Estable y Duradera (Presidencia de la República, Decreto 1331 de 2016, 2016). La pregunta única del mecanismo fue la siguiente:

*“¿Apoya usted el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera?”*

De acuerdo a la Ley del plebiscito (Ley 1806 de 2016) y las facultades legales y constitucionales (Art 265 de la Constitución Política de 1991, Ley 134 de 1994 y Ley 1757 de 2015), el Consejo Nacional Electoral, por medio de la Resolución 1733 del 31 de agosto de 2016, regula y reglamenta los temas concernientes al Plebiscito por la Paz. La resolución respectiva establece la inscripción de comités por las campañas por el sí o por el no, con mínimo 3 miembros y máximo 9. “Los comités que deseen hacer la campaña por el SÍ o por el NO, deberán comunicar su intención ante el Consejo Nacional Electoral en un término no superior a quince (15) días contados a partir de la fecha de publicación

del decreto de convocatoria plebiscitaria” (Consejo Nacional Electoral, 2016, pág. 6 y 7). Es decir, hasta el día 14 de septiembre de 2016 los comités pudieron inscribirse.

Respecto a la financiación de las campañas, el Consejo Nacional Electoral, regula los montos máximos de gasto (aproximadamente, para el orden nacional de \$3.920 millones, del orden departamental de \$1.045 millones y municipal \$261 millones. Para Bogotá será de \$1.308 millones, mientras para las capitales de los departamentos de \$653 millones), y los criterios para la rendición de cuentas. De igual forma, esta corporación, disciplina la divulgación del Acuerdo y las campañas electorales, clarificando los tiempos de duración de las piezas comunicativas, con garantías de pluralismo e imparcialidad. Para ello el Acuerdo Final crea los Tribunales de Garantías y Vigilancia Electoral para el Plebiscito<sup>5</sup>, y constituye la Comisión de Vigilancia y Seguimiento Electoral<sup>6</sup>, además de permitir el nombramiento de testigos

<sup>5</sup> Conformado por: 3 miembros designados por la Sala Plena del Consejo Nacional Electoral, 4 profesionales universitarios, 2 técnicos operativos y 2 auxiliares administrativos.

<sup>6</sup> Ver: Resolución 1733 de 2016. Artículo 26. Conformado por: Los miembros del Consejo Nacional Electoral; El Registrador Nacional del Estado Civil; El Registrador Delegado en lo Electoral; El Comandante General de las Fuerzas Militares o su delegado; El Director General de la Policía o su delegado; El Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado; El Superintendente Financiero o su delegado; El Director de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y de Aduanas Nacionales (DIAN) o su delegado; El Procurador General de la Nación o su delegado; El Fiscal General de la Nación o su delegado El Defensor del Pueblo o su delegado; El Contralor General de la República o su delegado; El Director de la Autoridad Nacional de Televisión o su delegado; Un representante de cada uno de los Comités de campañas nacionales inscritos; Los partidos o movimientos políticos con personería jurídica; Un representante de los organismos de observación electoral reconocidos por el Consejo Nacional Electoral; El Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) o su delegado; y El Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República o su delegado.

electorales en las mesas de votación.

Finalmente, el Consejo Nacional Electoral reglamenta dos de los puntos más polémicos para la realización del Plebiscito. Por un lado, las encuestas por el SÍ o por el NO. Por el otro, la participación de los servidores públicos en campaña por el SÍ o por el NO, en tanto no se trata de una campaña para elegir a un candidato concreto. Sin embargo, se consideró la excepción para los funcionarios “pertenecientes a la Rama Judicial, los organismos de control, la organización electoral y los cuerpos de seguridad del Estado” (Consejo Nacional Electoral, 2016, pág. 17).

El dos de octubre de 2016, se realizó el plebiscito por la paz. El resultado de la contienda electoral fue muy apretado: el Sí obtuvo el 49,78% (6.377.482 Votos) y el No, 50,21% (6.431.376 Votos). La diferencia del 0,47% del porcentaje de votos demostró lo reñida que fue la elección y lo dividido que se encuentra el país en torno a la manera de cerrar el conflicto armado. El triunfo del No condujo a una renegociación del Acuerdo que llevó a la introducción de modificaciones en casi todos los aspectos del Acuerdo inicial con el fin de recoger la mayor parte de las inquietudes y preocupaciones de los líderes del No en el Plebiscito. La renegociación produjo un nuevo Acuerdo que fue firmado el 24 de noviembre en el Teatro Colón en Bogotá.

El Nuevo Acuerdo fue aprobado por el Congreso de la República mediante votación separada en el Senado el día 29 de noviembre y en Cámara de Representantes el día 30 de noviembre donde los votos en favor de la aprobación fueron de 75 en el Senado y 130 en la Cámara de Representantes. Los opositores al Acuerdo decidieron abandonar los recintos de votación en lugar de votar negativamente. Cabe anotar que la aprobación de los nuevos Acuerdos se realizó mediante Proposición, que es un tipo de Acto Político del Congreso, mecanismo distinto al previsto inicialmente en el Acuerdo que consistía en una ley que aprobaba el Acuerdo. Una vez refrendado el nuevo Acuerdo de paz el gobierno inició la implementación del mismo.

## Procedimiento Legislativo Especial para la Paz

Para facilitar la implementación del Acuerdo Final, el ejecutivo diseñó un procedimiento legislativo que agiliza el trámite de las reformas constitucionales y legales. Así, el Ministerio del Interior presentó un proyecto de Acto Legislativo al Congreso Nacional: El Acto Legislativo para la Paz, el cual fue aprobado por el Congreso y sancionado por el presidente el 7 de julio del presente año. Este Acto Legislativo adopta el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, estableciendo instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para

la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Las reglas del Acto Legislativo Especial para la Paz son las siguientes:

- a. Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados serán de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional.
- b. Los proyectos de ley y de acto legislativo tendrán trámite preferencial y, en consecuencia, tendrán absoluta prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él.
- c. El título de los proyectos de ley y de acto legislativo será: El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, “DECRETA”.
- d. Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates. El tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de 8 días.
- e. Los proyectos de acto legislativo serán aprobados por mayoría absoluta.
- f. El primer debate de los proyectos de ley se surtirá en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes de las Cámaras respectivas, sin que medie para ello solicitud del Gobierno Nacional. El segundo debate se dará en las plenarias de cada una de las Cámaras.



- g. Los proyectos de ley serán aprobados con las mayorías previstas en la Constitución Política de 1991 y la ley, según su naturaleza.
- h. Los proyectos de ley y de acto legislativo solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno Nacional.
- i. Todos los proyectos de ley y de acto legislativo podrán tramitarse en sesiones extraordinarias.
- j. En la comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno Nacional, en una sola votación.

Para empezar, todos los proyectos de ley o de acto legislativo deben radicarse en la Secretaría del Senado. Sin embargo, cabe subrayar que hay una diferencia procedimental entre los proyectos de ley – ordinaria o estatutaria– y los proyectos de acto legislativo. Los primeros, se tramitarán en tres debates, luego de la radicación en secretaría del Senado: el primer debate se realiza en las Comisiones Constitucionales

Permanentes Conjuntas de Senado y Cámara, el segundo, en la plenaria de Senado y el tercero, en plenaria de Cámara. El Acto Legislativo Especial para la Paz, especifica que el tránsito del proyecto entre Comisión y Plenaria será de ocho días.

Por otro lado, los proyectos de ley de acto legislativo se surtirán en una sola vuelta de cuatro debates: el primero en Comisiones Conjuntas Constitucionales Permanentes de Cámara y Senado; el segundo en la plenaria del Senado; el tercero nuevamente en la Comisiones Conjuntas Constitucionales Permanentes de Cámara y Senado; y el cuarto se realiza en la plenaria de la Cámara. Asimismo, el Acto Legislativo Especial para la Paz especifica que el tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de ocho días.

En lo que no esté previsto en este trámite especial se usarán las reglas existentes en el Reglamento del Congreso. Igualmente relevante es el hecho de que las modificaciones a los proyectos solo pueden ser introducidas con el aval del Gobierno (Numeral “h”, Artículo 1, Acto Legislativo 01 del 7 de Julio de 2016).



Tabla 1. Pasos para el trámite para un proyecto de Ley Ordinaria

Pasos	Tramite a Realizar
Paso 1	Radicación del proyecto en Secretaría del Senado.
Paso 2	Debate en Comisiones Constitucionales conjuntas del Senado y Cámara
Paso 3	Debate en plenaria de Senado
Paso 4	Debate en plenaria de Cámara.
Paso 5	Sanción presidencial y publicación en el Diario Oficial.
Paso 6	Control de Constitucionalidad posterior automático.

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 2. Pasos para el trámite para un proyecto de Ley Estatutaria

Pasos	Tramite a Realizar
Paso 1	Radicación del proyecto en Secretaría del Senado.
Paso 2	Debate en Comisiones Constitucionales conjuntas del Senado y Cámara.
Paso 3	Debate en plenaria de Senado.
Paso 4	Debate en plenaria de Cámara.
Paso 5	Control de Constitucionalidad.
Paso 6	Sanción presidencial y publicación en el Diario Oficial.

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 3. Pasos para el trámite para un proyecto de Acto Legislativo

Pasos	Tramite a Realizar
Paso 1	Radicación del proyecto en Secretaría del Senado
Paso 2	Debate en Comisiones Constitucionales Conjuntas del Senado y Cámara.
Paso 3	Debate en plenaria de Senado.
Paso 4	Segundo debate en Comisiones Constitucionales Conjuntas del Senado y Cámara.
Paso 5	Debate en plenaria de Cámara
Paso 6	Sanción presidencial y publicación en el Diario Oficial
Paso 7	Control de Constitucionalidad posterior automático

Fuente: Elaboración Propia

Los proyectos de ley ordinaria y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Por su parte, las Leyes Estatutarias tendrán control previo, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución (Numeral “K”, Artículo 1, Acto Legislativo 01 del 7 de Julio de 2016).

Finalmente, es necesario mencionar que el Acto Legislativo Especial para la Paz incluye la obligación del Gobierno Nacional de

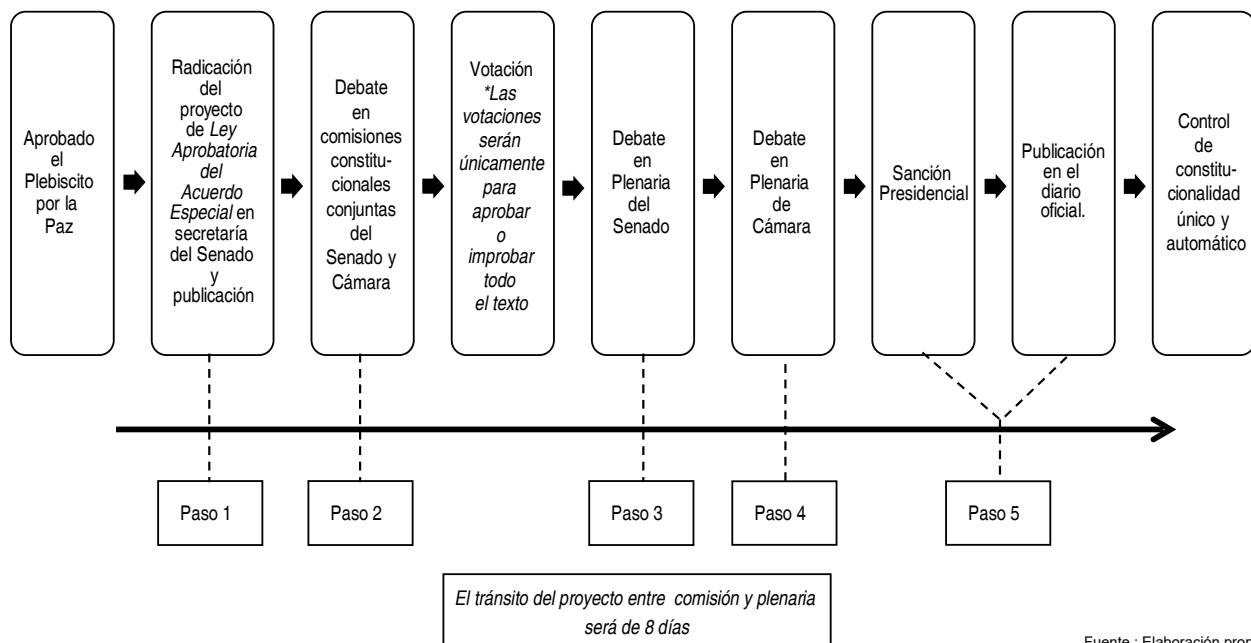
incluir un componente específico para la paz dentro del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo. Este debe dar prioridad a los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. El procedimiento legislativo especial para la paz entrará en vigencia una vez sea aprobado el Plebiscito. Este regirá por un periodo de seis meses, prorrogables hasta por seis más.

Adicionalmente, el Acto Legislativo contempla que el Presidente tendrá facultades especiales para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final. No se incluyen actos legislativos, leyes

estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas o absolutas para su aprobación, ni para decretar impuestos.

Inmediatamente sea aprobado por el pueblo colombiano el Acuerdo Final, el Presidente deberá enviar el Acuerdo Final al Congreso para que, mediante una Ley Aprobatoria del Acuerdo Especial, se incorpore al derecho interno colombiano, teniendo control de constitucionalidad único e inmediato. Según el artículo cuarto (4) del Acto Legislativo para la Paz, el trámite de esta Ley se realizará con base en las reglas del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. El Gráfico 1, muestra el paso a paso de la Ley Aprobatoria Del Acuerdo Especial.

Gráfico 1. Trámite Ley Aprobatoria del Acuerdo Especial



Fuente : Elaboración propia

Cuando entre en vigencia el Acuerdo Final, el partido o movimiento político que surja del tránsito a la arena política legal de las FARC-EP, podrá designar 3 voceros/as – a quienes se exige la calidad de ciudadanos/as en ejercicio<sup>7</sup> – en cada una de las cámaras (Senado y Cámara de Representantes) para que participen exclusivamente en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal tramitados durante el Acto Legislativo Especial para la Paz. “Estos voceros/as deberán ser citados/as a todas las sesiones en que se discutan los proyectos de acto legislativo o de ley correspondientes y podrán intervenir con las mismas facultades que tienen los Congresistas durante el trámite legislativo, salvo el voto. Los requerimientos para la realización de su trabajo serán definidos por el Ministerio del Interior” (Acuerdo Final, 2016, pág. 64).

En concreto, el día 24 de agosto de 2016 se firmó el Acuerdo Final entre el Gobierno Colombiano y la guerrilla de las FARC-EP. Posteriormente, el presidente informó al Congreso –el día 25 de agosto– su intención de realizar el plebiscito el 2 de octubre del mismo año. El día 29 de agosto el Congreso dio vía libre a la convocatoria del Plebiscito. Al día siguiente, el presidente convocó al plebiscito por medio del Decreto 1391 de 2016. Una vez haya sido aprobado el Plebiscito por la Paz, entrará en vigencia el Acto Legislativo

Especial para la Paz, y luego de incorporar el Acuerdo Final al derecho interno –a través de la Ley Aprobatoria del Acuerdo Especial– se podrán tramitar los proyectos de ley y de acto legislativo que permitan implementar el Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Así, una vez aprobado el Acuerdo Final y a partir de entonces, mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, se podrán realizar las reformas políticas concernientes al Ejercicio de la Oposición, la Reforma Electoral, al Sistema de Partidos y a la Participación Ciudadana. En los debates de dichas reformas se contará con 3 representantes en cada Cámara de la agrupación política constituida con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja de la transición de las FARC-EP a la vida política legal. En la gráfica 2 se describe esta hoja de ruta.

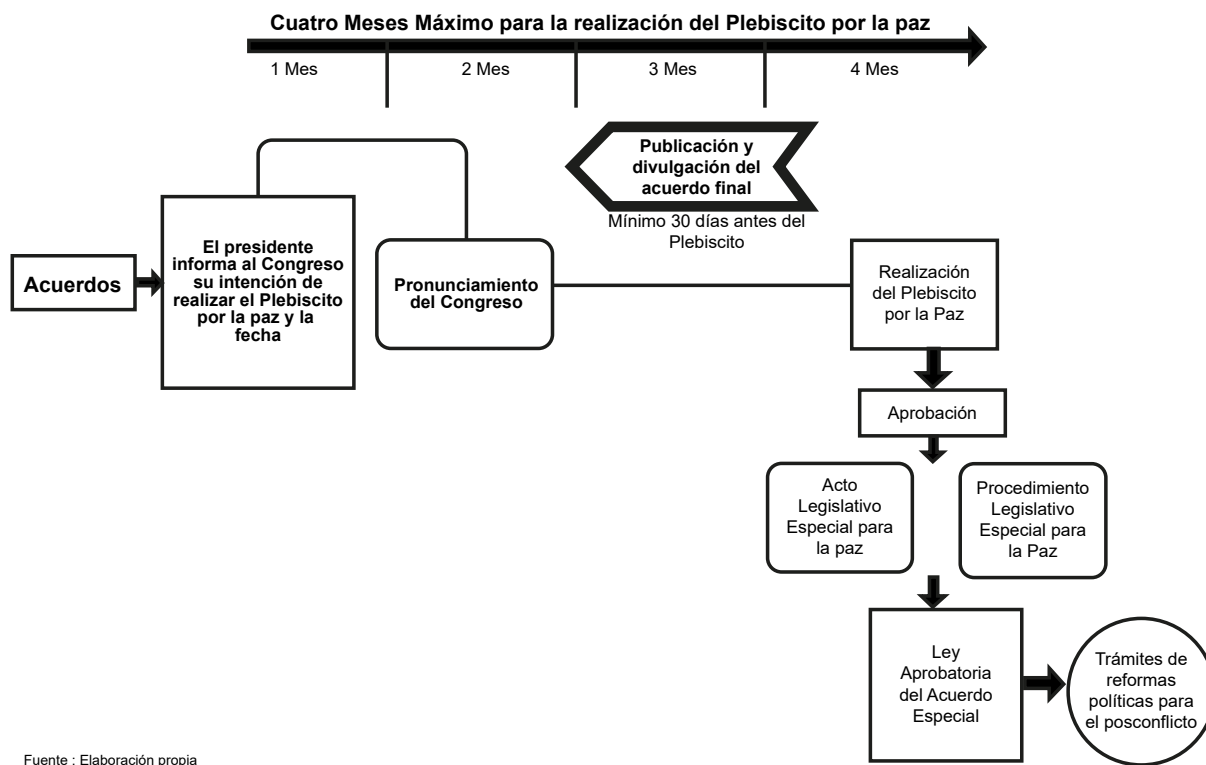
Aunque en el plebiscito realizado el 2 de octubre ganó el No, la Corte Constitucional dio aval al “*Fast Track*” (Acto Legislativo Especial para la Paz) para la implementación de los Acuerdos<sup>8</sup>. Una vez se conoció esta decisión, en diciembre de 2016 se inscribió ante el Consejo Nacional Electoral el movimiento “Voces de Paz y Reconciliación”. Está conformado por Imelda Daza, Francisco

<sup>7</sup> Esto implica que quienes tengan suspendidos sus derechos políticos por condenas no podrán actuar como voceros.

<sup>8</sup> COMUNICADO No. 52. Diciembre 13 de 2016. Corte Constitucional. Disponible en, <http://www.eltiempo.com/contenido/politica/justicia/ARCHIVO/ARCHIVO-16772391-0.pdf>

Tolosa, Judith Maldonado, Jairo Rivera, Jairo Estrada y Pablo Cruz, y tiene como objetivo acompañar en el capitolio más de media centena de iniciativas legislativas que se requieren para aterrizar el acuerdo (Semana, 2016). El 10 de enero de 2017, un mes después de radicar la inscripción, el CNE dio aval a la agrupación política. En sus palabras, “la sala plena del consejo nacional electoral acogiendo los argumentos de la ponencia del Magistrado Héctor Helí Rojas, aceptó el registro de la agrupación política voces de paz”<sup>9</sup>.

Gráfica 2. Diagrama para la Realización de Reformas Políticas después de la Firma del Acuerdo Final.



Fuente : Elaboración propia

9 CNE Otorga Registro Especial Y Transitorio A Voces De Paz. 10 de Enero de 2017. Disponible en, <http://www.cne.gov.co/cne/publicaciones0004.news>

## CAPÍTULO III

# Hoja de ruta para el estatuto de la oposición

### Antecedentes

Una de las principales características de la democracia es el ejercicio de la oposición por parte de partidos políticos que no se encuentren a favor, parcial o totalmente de los programas de gobierno o de los objetivos en el panorama legislativo. Los partidos o movimientos políticos que se encuentran en la oposición tienen la función de representar y proteger, individual y colectivamente, a los electores que le han dado su voto; además de defender las reglas del juego político-institucional para mantener la competencia política, y ganar las elecciones (Pasquino, 1998). Asimismo, es importante aclarar dos fenómenos institucionalmente distintos como son la oposición política y la oposición social. En una democracia se entiende que, aunque la oposición política no se reduce a la oposición a través de partidos o movimientos políticos, sino que también se presenta en fuerzas sociales, mediante grupos o movimientos que recogen las críticas de

la postura oficial del Gobierno, los ámbitos de actuación y de competencias de ambos tipos de oposición son distintos. La oposición política busca convertirse en alternativa de poder y ejercer el gobierno en el futuro. La oposición social se realiza en relación con una política pública específica y si quiere ejercer el poder debe hacer el tránsito hacia la competencia electoral.

En Colombia, el problema del ejercicio de la oposición es el que ha estado más íntimamente ligado al conflicto armado. Primero, mediante el cierre del sistema político en el periodo del Frente Nacional, luego ante la imposibilidad de tramitar un Estatuto de la oposición en el periodo posterior a la Constitución Política de 1991.

Vale la pena recordar que el desarrollo del Frente Nacional (1958- 1974) no incluyó garantías para hacer política a los grupos o movimientos distintos a los involucrados en el acuerdo (Liberales y Conservadores), como consecuencia de ello, la mayor parte de los procesos electorales no se realizaron en condiciones libres y competitivas, registrándose persecución a la oposición. En otras palabras, el régimen de coalición no permitió un ejercicio de la oposición política,

<sup>10</sup> El enfoque de este trabajo se centra en definir la hoja de ruta de las reformas, para un análisis sobre los contenidos, discusiones y principales elementos del proceso de reformas se puede consultar el documento de NIMD y Fescol, elaborado por Nicolás Montoya "Hacia el fortalecimiento de los pilares de la democracia colombiana" disponible en <http://colombia.nimd.org/wp-content/uploads/2016/08/Libro-Fortalecimiento-1.pdf>. Igualmente, para un análisis de fondo sobre el tema de la Oposición Política en Colombia se puede consultar mi texto "Oposición Política en Colombia. Completar la democracia y garantizar la paz". CEDAE y CAAP. 2016.

lo cual tuvo como consecuencia la expresión de la oposición por medio de otros canales, lo que se tradujo en la principal justificación para el surgimiento de las organizaciones guerrilleras. Aunque algunos autores afirman que el Frente Nacional no significó el cierre total de la democracia puesto que permitió el protagonismo de otras agrupaciones como el Movimiento Revolucionario Liberal, la Alianza Nacional Popular y el Partido Comunista (Giraldo J. , 2015), hay que resaltar que estas agrupaciones fueron perseguidas políticamente y censuradas.

Luego de concluido el Frente Nacional, el Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), abogó por la formación de un gobierno monopartidista y el retorno a un esquema de “gobierno – oposición” (Hartlyn, 1993). Sin embargo, solo hasta la Constitución Política de 1991 se reconoció formalmente la necesidad de un “Estatuto de Oposición” (Art. 112), el cual tras su modificación –Acto Legislativo 01 de 2003–, estableció que:

“Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social

del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.”

La incapacidad de tramitar la Ley Estatutaria que señaló la Constitución demuestra la incapacidad del sistema político para funcionar sobre la base de reglas claras de garantías para el ejercicio de la oposición.

## Procedimiento

Aun cuando tiene un carácter constitucional la necesidad de un Estatuto de Oposición en el sistema político colombiano, no ha sido posible tramitarlo en el Congreso, y tampoco alcanzar un consenso sobre el tema. En el marco de las actuales negociaciones, la participación y consolidación de la oposición son aspectos fundamentales para la firma del Acuerdo Final. El Acuerdo establece que el Estatuto debe desarrollarse a partir de una premisa básica: que las reformas que se contemplan en el Acuerdo se debatirán y concertarán con la sociedad y con los actores políticos, de modo que el Estatuto no se trate

de un documento redactado en conjunto con las FARC-EP, sino de un producto deliberado con distintas posiciones del conjunto de actores institucionales.<sup>11</sup>

En lo concerniente a la oposición política, el punto dos del Acuerdo Final, relacionado con la Participación Política, incluye tres compromisos fundamentales: Primero, la creación del Estatuto de la Oposición, por medio de una Ley Estatutaria; segundo, la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP); tercero, una legislación especial que brinde garantías de seguridad y eleve el costo de los delitos contra quienes atentan contra los actores que hacen política. A continuación, se definirá la hoja de ruta de cada uno de estos compromisos.

Para el Ejercicio de la Oposición se propone una Ley Estatutaria que tendrá el siguiente procedimiento. Primero –tras la firma del Acuerdo Final– se convocará a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y a los partidos y movimientos políticos representativos que estén en la oposición para conformar una Comisión que defina

los lineamientos del Estatuto. El nuevo acuerdo final, incorpora que “Con el fin de avanzar en el cumplimiento de la obligación constitucional (Artículo 112) de reglamentar íntegramente los derechos de los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al Gobierno” (Acuerdo Final, noviembre de 2016, pág. 32). El comunicado No. 80<sup>12</sup> de la Mesa de Negociación del 5 de Julio de 2016 afirma que en la Comisión se convocará a Marcha Patriótica y Congreso de los Pueblos, así como a dos expertos delegados por la Mesa de Negociación de La Habana. (Presidencia de la República, Presidencia de la República, 2016). El día 9 de agosto, en el Comunicado Conjunto No. 84<sup>13</sup> las FARC designaron dos delegados, Sergio de Zubiría y Pablo Julio Cruz<sup>14</sup>, con el fin de poder conformar la Comisión y así iniciar sus trabajos. Dicha Comisión fue instalada oficialmente por el Ministerio del Interior el día miércoles 31 de agosto.

Posteriormente, y derivado de los contenidos del Acuerdo Final, como primera medida, la Comisión abrirá espacios o mecanismos para recibir insumos y propuestas de otras agrupaciones políticas que deseen participar

11 Para profundizar sobre los aspectos que podría tenerse en cuenta para una reforma política en temas de Estatuto de Oposición y Sistema de Partidos, se sugiere de nuevo consultar el documento del NIMD y FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (2016) “Hacia el fortalecimiento de los pilares de la democracia colombiana: sistema de partidos y las garantías de la oposición en el posconflicto”. El documento presenta propuestas para fomentar y asegurar la participación y representación política de las minorías, así como de los partidos emergentes, por un lado, y proporcionar un contexto jurídico-político conducente para el ejercicio de la oposición política, por el otro. Ver: <http://colombia.nimd.org/wp-content/uploads/2016/08/Libro-Fortalecimiento-1.pdf>

12 Gobierno Nacional de Colombia – FARC-EP (2016). Comunicado Conjunto No. 80. 5 de Julio de 2016. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/160705-Comunicado-Conjunto-No-80>

13 Gobierno Nacional de Colombia – FARC-EP (2016). Comunicado Conjunto No. 84. 9 de agosto de 2016. Disponible en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-84-la-habana-cuba-9-de-agosto-de-2016>

14 Sergio de Zubiría es profesor de la Universidad de los Andes y participó en la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Pablo Julio Cruz, es un jurista reconocido a nivel nacional.



de la discusión, velando por la participación de las mujeres. Acto seguido, la Comisión deberá organizar un evento en donde se expresen los puntos de vista de voceros de las diferentes organizaciones y movimientos sociales representativos, expertos y académicos, sobre los contenidos que debe tratar el proyecto de ley. Finalmente, “sobre la base de estos lineamientos el Gobierno Nacional elaborará un proyecto de ley con el acompañamiento de delegados de la Comisión de partidos y Movimientos Políticos” (Acuerdo Final, 2016, pág. 33). Este, “deberá presentarse para su trámite en el Congreso máximo dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrega de las recomendaciones por parte de la Comisión” (Acuerdo Final, 2016, pág. 33).

El segundo compromiso del Acuerdo de Participación Política, en lo referente al ejercicio de la oposición, es la creación de un **Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)**. “El nuevo Sistema Integral fomentará dentro de las instituciones del Estado, de los partidos y movimientos políticos, de las organizaciones y movimientos sociales y las comunidades en general, la promoción de una cultura de respeto por la diferencia y el interés de la prevención de la violencia contra quienes ejercen la política” (Acuerdo de Participación Política, 2013, pág. 4).

El SISEP está encaminado a brindar garantías para los partidos y movimientos políticos, ejecución efectiva de los derechos y libertades de quienes ejercen política en las reglas democráticas. Para la construcción de este Sistema, el Acuerdo considera que, administrativamente, debe depender de una instancia de alto nivel de la Presidencia de la República. Entre sus funciones estará determinar mecanismos de interlocución con los partidos y movimientos políticos, especialmente los que ejercen la oposición. Entre dichos mecanismos se considerarán: un sistema de planeación, información y monitoreo, con enfoque territorial y diferencial. Asimismo, deberá incorporar “medidas especiales para las mujeres incluyendo la valoración positiva de su participación en lo público” (Acuerdo Final, 2016, pág. 33).

En el “Acuerdo sobre Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de paz”<sup>15</sup>, se

<sup>15</sup> Extracto de Mesa de Conversaciones: “Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que



desarrollan a profundidad las funciones, competencias, organización y conformación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Este último acuerdo plantea diferentes programas y proyectos encaminados a implementar medidas de seguridad para el movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, igual que para las comunidades y organizaciones en los territorios.

Respecto a su funcionamiento, el SISEP debe estar conformado por: **Una Instancia de alto nivel** que ponga en marcha el Sistema, garantice su articulación, funcionamiento y lo supervise, y que tenga un sistema de planeación, información y monitoreo, dentro de ésta se procurará la interlocución efectiva con las mujeres (Acuerdo Final, 2016, pág. 34.); **un sistema de alertas tempranas**, que posea un despliegue preventivo y un sistema de coordinación incluyente y auditable; y una instancia dentro del Sistema que evalúe los riesgos de seguridad de quienes ejercen política. “La instancia tendrá capacidades a nivel regional y local y contará con representación del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal” (Acuerdo de Participación Política, 2013, pág. 6).

---

hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz” Recurso en línea. Disponible en: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/acuerdos/Documents/acuerdo-fin-conflicto-garantias-seguridad.pdf>.

Además, se deben crear dos instancias adicionales: la primera es una Comisión de Seguimiento y Evaluación del desempeño del Sistema, y de los avances en el desmantelamiento de organizaciones criminales y de todas aquellas que amenacen el ejercicio de la política. Ésta, contará con representación de partidos y movimientos políticos. La segunda, un Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política y quienes atenten especialmente contra la oposición. Después de consolidado el Acuerdo Final y aprobado el plebiscito, comenzará el trámite para crear el SISEP y sus respectivas instancias, comisiones, etc. Sin embargo, el Gobierno afirma que, para implementar este Sistema en el marco de las garantías de seguridad para el ejercicio de la política, se tramitarán 3 mecanismos legales: a) “Una reforma al Sistema de Alertas Tempranas; b) Ley y/o normas para la reforma al sistema de alertas tempranas; c) Ley y/o normas de desarrollo sobre el SISEP, para la organización política que surja de los acuerdos de paz (Acuerdo Final, 2016, págs. 177-178)”

Es de precisar, que el Acuerdo de Participación Política no se limita a asegurar garantías de seguridad a los partidos y movimientos políticos, sino que extiende las garantías a líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de Derechos Humanos. Esta parte del acuerdo no posee ningún

mecanismo específico para poner en marcha el compromiso, pero si prevé la creación de un Sistema de Alertas Tempranas, un Sistema de Coordinación y un despliegue preventivo de seguridad. Sin embargo, el único apartado que requiere una reforma de carácter jurídico-político es la revisión del marco normativo para elevar el costo de los delitos cometidos contra líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de Derechos Humanos. De igual forma, se propone un Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de Derechos Humanos. La revisión del marco normativo está relacionada con el tercer compromiso para el ejercicio de la oposición.

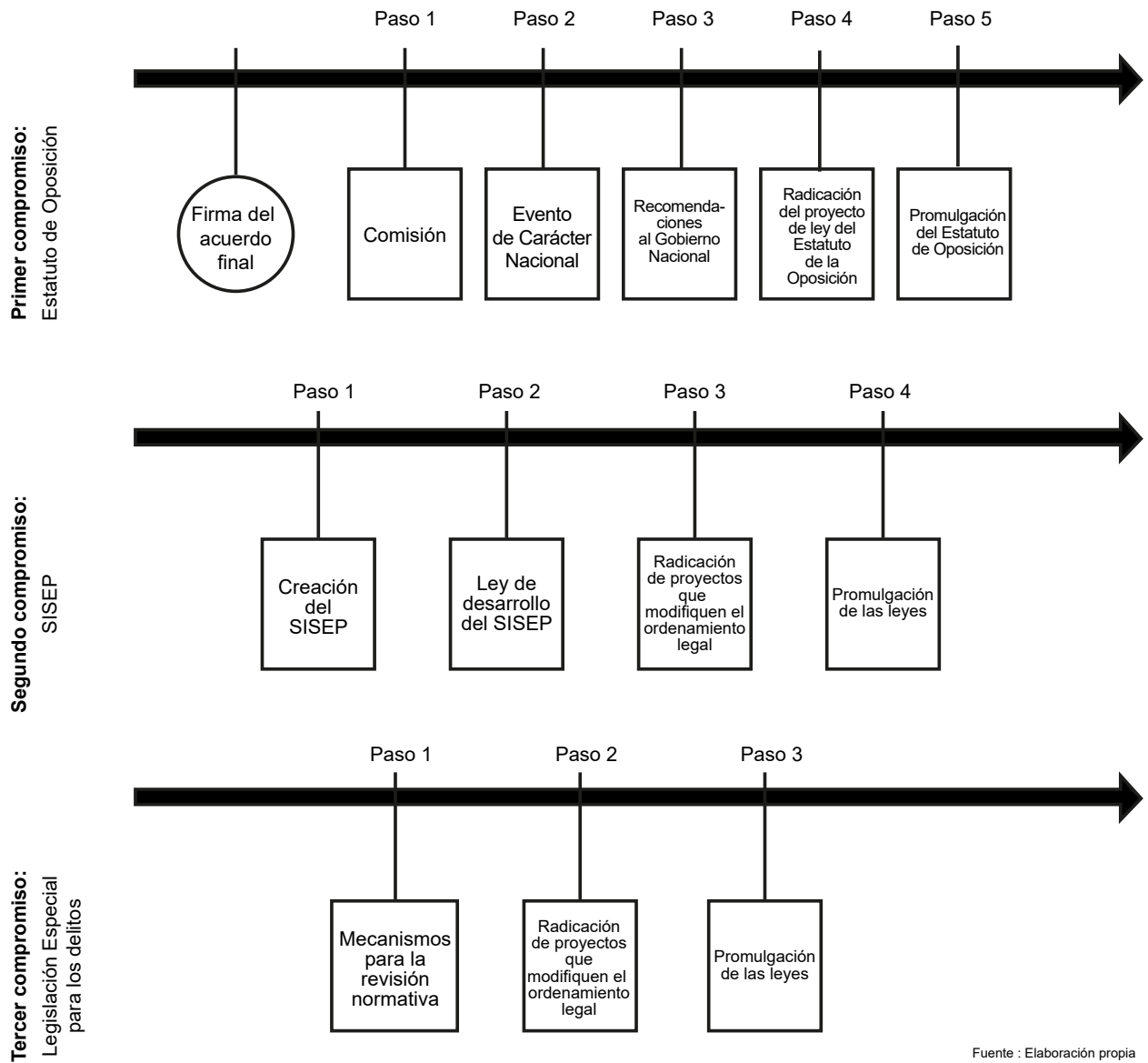
Así, el tercer compromiso para el ejercicio de la oposición se encuentra ligado a una Legislación Especial, que brinde garantías de seguridad y eleve el costo de los delitos a quienes atenten contra los que hacen política, pero también, para líderes de organizaciones y movimientos sociales y

defensores de Derechos Humanos. Se debe tener en cuenta las recomendaciones que haga el SISEP, especialmente a través de su Comité de impulso a las investigaciones. Por lo tanto, se plantea:

- “Revisión del marco normativo para elevar el costo de los delitos contra quienes ejercen la política.
- Fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización para procesar a quienes atenten contra quienes ejercen la política. Se adelantará un proceso de especialización en la etapa de investigación y acusación para elevar las capacidades institucionales para combatir la impunidad” (Acuerdo de Participación Política, 2013, pág. 5)

Su trámite será el siguiente: A partir de la refrendación popular del Acuerdo Final, se radicará el proyecto de Ley para regular el SISEP, con sus respectivos comités y comisiones. Estos están encargados de revisar el marco normativo de los delitos contra quienes ejercen política, junto a otras instancias mencionadas por el Acuerdo. Una vez examinado este marco normativo, se realizarán las modificaciones pertinentes al ordenamiento legal.

Grafico 3. Hoja de Ruta para el Estatuto de la Oposición



Fuente : Elaboración propia

## CAPÍTULO IV

# Hoja de ruta para la reforma electoral

### Antecedentes

La importancia del sistema electoral en países democráticos radica en que a partir de las reglas y los acuerdos institucionales que lo moldean y lo definen, los resultados varían. Es decir, siguiendo a Nohlen, el sistema electoral se refiere al “modo como los electores expresan sus preferencias políticas en votos en el acto de votación y cómo se traducen esos votos en escaños, cuando se trata de elegir un parlamento o, un poder gubernativo o cuando se trata de elecciones presidenciales” (Nohlen, 2001, pág. 81). Como los objetivos de la negociación política se orientan a abrir espacios para la participación de nuevas fuerzas y grupos políticos, así como a permitir que las FARC-EP se desarmen y hagan política, resulta necesario ajustar el marco normativo de las reglas electorales, que son las que permiten la actuación en la arena electoral.

### Procedimiento

Las reformas planteadas en el acuerdo de participación política incluyen algunos puntos orientados al cambio dentro del sistema electoral. El compromiso inmediato, tras la firma del Acuerdo Final, es la creación de una Misión Electoral Especial, la cual debe

ser creada por decreto presidencial “[c]on el objetivo de asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral, incluyendo el Consejo Nacional Electoral o la institución que haga sus veces, y modernizar y hacer más transparente el sistema electoral, para de esa manera dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia” (Acuerdo de Participación Política, 2013, pág. 17).

En el comunicado No. 80<sup>16</sup> de la Mesa de Negociación, las partes han decidido convocar a expertos de alto nivel para que sean parte de esta Comisión, los cuales deben entregar las recomendaciones en un plazo de seis meses (Presidencia de la República, 2016). El Acuerdo de noviembre de 2016, cambió el plazo de 6 meses y lo redujo a cuatro meses únicamente. Además, incluyó que la Misión “adelantará un amplio y efectivo proceso de participación con todos los partidos, movimientos y agrupaciones políticas a objeto de obtener el más amplio consenso posible en la producción del informe final” (Acuerdo Final, Noviembre de 2016, p. 47).

<sup>16</sup> Comunicado Conjunto No. 80. 5 de Julio de 2016. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/160705-Comunicado-Conjunto-No-80>

La misión será conformada por 7 expertos, en su mayoría de nacionalidad colombiana, así:

1. Un representante de la Misión de Observación Electoral- MOE.
2. Seis expertos los cuales serán seleccionados por las siguientes organizaciones:
  - El Centro Carter.
  - El Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia.
  - El Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.
  - El Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria -NIMD.

La Misión deberá entregar las recomendaciones “con base en las buenas prácticas nacionales e internacionales, en los insumos que reciba de los partidos y movimientos políticos y de las autoridades electorales y teniendo en cuenta las dificultades específicas de las mujeres” (Acuerdo Final, 2016, pág. 47). Se deben entregar en un plazo no mayor a seis meses después de la firma del Acuerdo Final, para que con posterioridad el Gobierno pueda hacer los ajustes normativos e institucionales que sean necesarios<sup>17</sup>.

Los siguientes compromisos por parte del Gobierno Nacional se realizarán principalmente a través de actos administrativos o leyes que reformen el Código Electoral y la normatividad relacionada vigente, como una reforma a la Registraduría Nacional.

Además, para el cumplimiento de los compromisos que modificarán el sistema electoral, el Acuerdo incluye una serie de actuaciones de carácter administrativo (las cuales no están sujetas a ningún plazo para su realización), estas son:

- Primero, adelantar medidas que permitan fortalecer la transparencia electoral. De este compromiso se desprende la realización de una Auditoría Técnica al Censo Electoral en la que participen los ciudadanos y representantes de los partidos y movimientos políticos, y la conformación de un Tribunal Nacional de Garantías Electorales y Tribunales Especiales Seccionales en las circunscripciones de mayor riesgo por fraude electoral. Asimismo, para garantizar dicha transparencia, se establece la creación de un Sistema de Denuncias Ciudadanas sobre hechos que atenten contra la transparencia electoral y la adopción de medidas que la garanticen.
- Segundo, implementar medios electrónicos en los procesos electorales.

<sup>17</sup> La Misión Electoral Especial fue instalada el día 17 de enero de 2017 por el Presidente de la República.

- Tercero, estimular la participación electoral especialmente de las poblaciones más vulnerables y apartadas, a través de mecanismos que faciliten el acceso a los puestos de votación de las comunidades que habitan en zonas alejadas y dispersas.

Por otro lado, para el proceso de reincorporación<sup>18</sup> de las FARC-EP en lo político, es necesario tomar algunas medidas especiales en el ámbito electoral. De un lado, se pondrá en marcha una fórmula transitoria para garantizar la representación en el Congreso del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la arena política democrática, durante dos periodos constitucionales contados a partir del 20 de julio de 2018. La fórmula se caracteriza por dos puntos:

1. Podrán inscribir listas únicas de candidatos propios o en coalición con otros partidos o movimientos políticos con personería jurídica para las circunscripciones ordinarias de la Cámara y del Senado.
2. Estas listas competirán en igualdad de condiciones con las reglas ordinarias. Sin embargo, “en el Senado se garantizará un mínimo de 5 curules,

incluidas las obtenidas de conformidad con las reglas ordinarias. En la Cámara de Representantes se garantizará un mínimo de 5 curules, incluidas las obtenidas de conformidad con las reglas ordinarias. Para este efecto en la Cámara de Representantes se asignará una curul a cada una de las 5 listas que obtengan las mayores votaciones y que no hubieren obtenido curul” (Acuerdo Final, 2016, pág. 64).

Sin embargo, el planteamiento más importante y de álgido debate dentro de la arena política y académica nacional, es la creación de Circunscripciones Transitorias de Paz. Para garantizar una mejor integración de las zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y promover “una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno Nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara, de manera temporal y por 2 periodos electorales.” (Acuerdo Final, 2016, pág. 48).

Estas Circunscripciones tendrán reglas especiales para su funcionamiento. Además:

<sup>18</sup> Para garantizar la Reincorporación política, económica y Social, se creará el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR), integrado por dos (2) miembros del Gobierno y dos (2) de las FARC-EP, con la función de definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación. (Acuerdo Final, 2016. Pág. 65)

1. Se definirán las reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos.
2. Las campañas que en esas circunscripciones se adelanten se financiarán de manera especial y contarán con acceso a medios regionales.
3. Habrá una definición de las medidas pertinentes para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto.
4. Los candidatos que se presenten deberán ser personas que habiten regularmente el territorio o hayan sido desplazados de ellos y estén en proceso de retorno.
5. Los candidatos podrán ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos u organizaciones de la Circunscripción como: Campesinos, víctimas, mujeres y sectores sociales
6. Los candidatos serán elegidos por los ciudadanos de esos mismos territorios, sin afectar su derecho a participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias.
7. Los partidos que cuentan con representación en el Congreso de la República no podrán inscribir candidatos para estas circunscripciones<sup>19</sup>.

Respecto a este punto, el Acuerdo de noviembre de 2016, afirma que “[l]os partidos que cuenten con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, no podrán inscribir candidatos ni candidatas para estas Circunscripciones” (Acuerdo Final, noviembre de 2016, p. 48)

8. De igual forma, el Acuerdo de noviembre enuncia que la organización electoral debe ejercer vigilancia en la inscripción de candidatos y en la financiación de campañas. Además, se deben promover “mecanismos adicionales de control y veeduría por parte de organizaciones especializadas, como la Misión Observatorio Electoral (MOE)” (Acuerdo Final, Noviembre de 2016, p. 48)

El trámite de Reforma Electoral dependerá, por supuesto, de las recomendaciones que realice la Misión Electoral. El Acuerdo Final plantea de manera general la realización de “reformas constitucionales y legales relativas a la organización y régimen electoral con especial atención sobre la base de las recomendaciones que formule la Misión Electoral” (Acuerdo Final, 2016,

<sup>19</sup> Según el Ministerio del Interior las circunscripciones especiales para la paz, acordadas en La Habana, “no son para las Farc”, sino escaños para los ciudadanos que han vivo en las zonas

más afectadas por el conflicto. Ver, Ministerio del Interior: <http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/galeria-multimedia/las-circunscripciones-especiales-para-la-paz-acordadas-en-la-habana-no-son-para-las-farc>



pág. 178). Por ejemplo, la posible reforma al Consejo Nacional Electoral (Art. 264 de la Constitución, Modificado por el art. 14, Acto Legislativo 1 de 2003) surtiría trámite por medio de un Acto Legislativo, por lo que deberá desarrollarse en el menor tiempo posible luego de la entrada en vigencia del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. Por otro lado, la reforma a la Registraduría (Art. 120 de la Constitución; Decreto 1010 de 2000) o al Código Electoral (Decreto 2241 de 1986), podrían realizarse por medio de Reforma Constitucional y luego Ley Estatutaria.

De otro lado, las Circunscripciones Transitorias de Paz para la elección de Representantes a la Cámara de manera temporal y por determinados periodos electorales, deben crearse por medio de acto legislativo. Según el Acuerdo Final se presentará una “Ley y/o normas de desarrollo sobre participación política: creación de circunscripciones electorales de paz, ampliación de espacios de divulgación para partidos y movimientos políticos incluyendo medios de comunicación<sup>20</sup> y difusión” (Acuerdo Final, 2016, pág. 177).

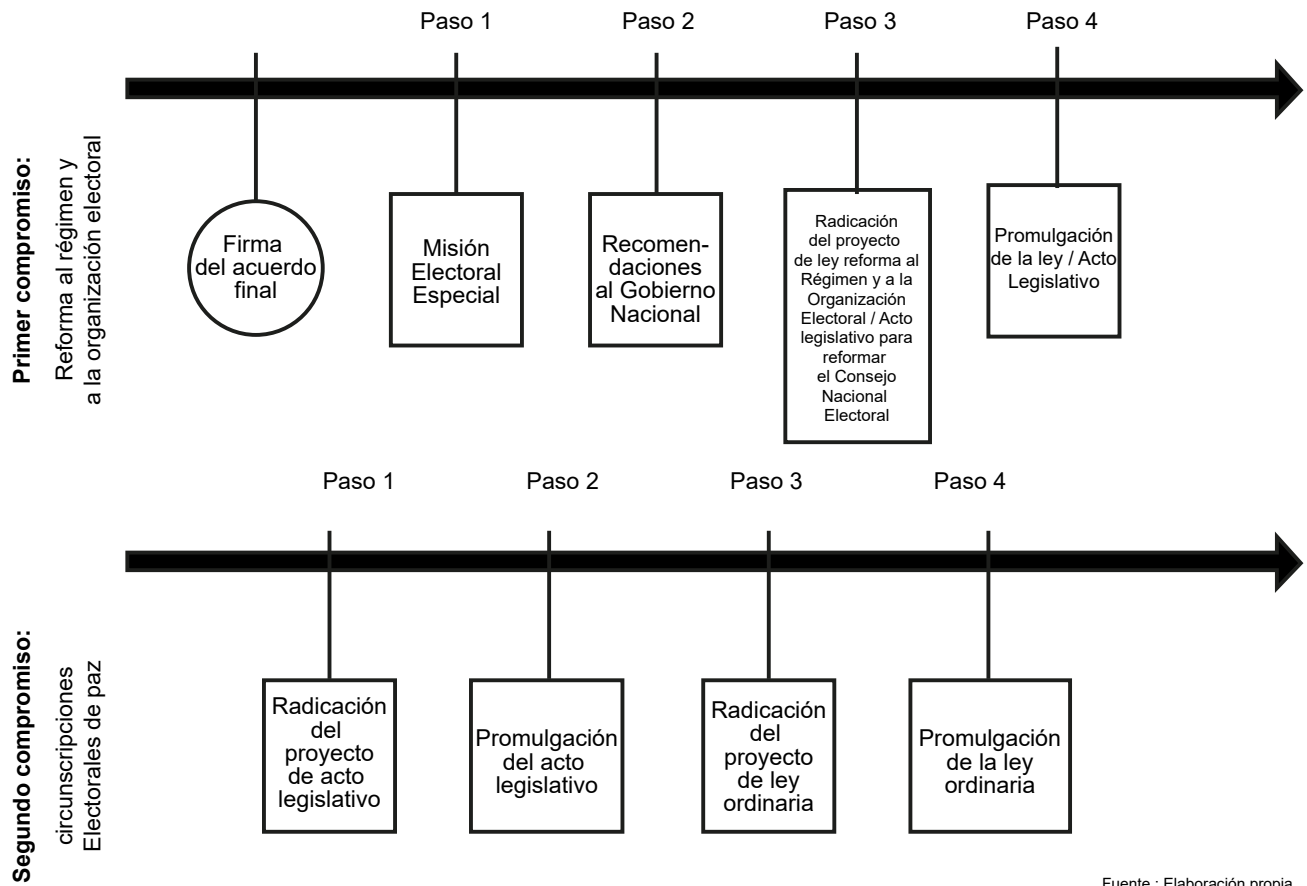
Para garantizar un enfoque étnico y cultural, el Acuerdo Final propone adoptar “medidas

para garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz - CTEP, cuando su Circunscripción coincida con sus territorios” (Acuerdo Final, 2016, pág. 181). La presentación de la iniciativa para crear estas circunscripciones no requiere esperar a las recomendaciones de la Misión Electoral Especial, sino que deben proponerse por el gobierno mediante una reforma constitucional durante el tiempo de vigencia del Procedimiento Legislativo Especial

<sup>20</sup> Ver Acuerdo: el Gobierno se compromete a habilitar un canal institucional de televisión cerrada orientado a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, para la divulgación de sus plataformas políticas, en el marco del respeto por las ideas y la diferencia. Se establecerá una comisión con representantes de los partidos y movimientos políticos y organizaciones y movimientos sociales más representativos para asesorar en la programación del canal (Acuerdo Final, 2016, pág. 49).



Grafico 4. Hoja de Ruta para la Reforma al Sistema Electoral.



Fuente : Elaboración propia

## CAPÍTULO V

# Hoja de ruta para la reforma al sistema de partidos

### Antecedentes

Los partidos políticos tienen como función representar los intereses de la sociedad y servir para resolver los conflictos mediante la búsqueda de apoyos electorales para sus propuestas. En Colombia, el conflicto armado ha impedido que el conjunto de intereses se expresen y, por tanto, no es posible tramitar institucionalmente las problemáticas sociales. Por esta razón, el Acuerdo Final busca una apertura del sistema de partidos que permita que se expresen mejor los intereses y preferencias de los colombianos. El sistema de partidos en Colombia ha estado protagonizado por los dos partidos políticos más relevantes de la historia: el Partido Liberal y el Partido Conservador. A partir de la Constitución Política de 1991, el sistema de partidos tradicional cambia sustancialmente y se presenta una transición entre el bipartidismo al multipartidismo. En una primera etapa se presenta una explosión de los partidos contando con cerca de “setenta partidos con personería jurídica de los cuales, de una elección a otra, surgían y morían decenas que presentaban listas tanto a nivel nacional como territorial” (Batlle y Puyana, 2011, Pág. 45. Citado en Batlle, 2013, Pág. 76).

En una segunda etapa se intenta controlar esta dispersión por los problemas que representaba para la gobernabilidad. Por esta razón se impulsó una nueva reforma en el año 2003, mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, el cual pretendía fortalecer a los partidos y reducir los niveles de fragmentación del sistema de partidos mediante mecanismos que apostaban por una mayor cohesión de las organizaciones políticas ya existentes, o de las nuevas, a la vez que se proponían incentivos para aquellas que obtuvieran las votaciones más altas (Batlle, 2013). Se aprobó entonces la lista única por partido, aunque con voto preferente, y el establecimiento de un umbral para acceder al Congreso y conservar la personería jurídica, la modificación de la fórmula electoral a un sistema de cifra repartidora que premia las votaciones altas. En el año 2009 una nueva reforma buscó castigar la relación de los partidos políticos con las organizaciones criminales incorporando medidas de responsabilidad política como la silla vacía, entre otras.

Posterior a ello, la Ley 1475 de 2011 –que modificó la ley 130 de 1994 y reguló la

organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales— vino a complementar las disposiciones más importantes consagradas en la reforma política inmediatamente anterior, específicamente en temas como la organización partidista, el funcionamiento interno de los partidos y movimientos, el régimen de responsabilidad de dichas organizaciones y, especialmente, de sus directivas y el financiamiento de partidos, movimientos y campañas. (Batlle, 2013).

## Procedimiento

En el contexto actual, la participación en la arena político-electoral del partido o movimiento político que surja de la desmovilización de la guerrilla de las FARC-EP, luego de que se firme el Acuerdo Final y de la posible multiplicidad de partidos que surjan como forma de canalizar las demandas de distintos sectores, especialmente sociales y de oposición, plantea varios desafíos. El Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo (2013), reconoce que “todos los procesos de paz exitosos en el mundo llevan a una transformación de los grupos armados en movimientos políticos, eso es precisamente la transformación de un conflicto. Y la base de esa transformación son las garantías. Garantías para los grupos: que puedan participar en igualdad de condiciones y sin riesgos de seguridad; y garantías para la sociedad: que se rompa para siempre el lazo

entre la política y las armas” (Jaramillo, 2013, Párrafo 15).

A diferencia de los otros ejes del Acuerdo de Participación Política y Apertura Democrática, la reforma política al sistema de partidos no contempla un mecanismo especial para implementar las reformas. El Gobierno Nacional podrá radicar directamente los proyectos que contengan las modificaciones al sistema de partidos con el objetivo de promover el pluralismo político y la representatividad de dicho sistema, mediante la ampliación del ejercicio del derecho de asociación con fines políticos y las garantías para asegurar igualdad de condiciones para la participación de los partidos y movimientos políticos, en el Acuerdo se estipulan dos compromisos, expuestos en adelante.

El primer compromiso está asociado a la defensa del derecho de asociación mediante la preservación de la personería jurídica. Se propone “[d]esligar la obtención y conservación de la personería jurídica de un umbral en las elecciones de Congreso y, en consecuencia, redefinir los requisitos para su constitución. Uno de estos, será el número de afiliados” (Acuerdo de Participación Política, 2013, pág. 15). El acuerdo de noviembre, admite que “con el fin de evitar la proliferación indiscriminada de partidos y movimientos políticos, para el reconocimiento de la personería jurídica se exigirá como

mínimo un número determinado de afiliados” (Acuerdo Final, noviembre de 2016, p. 44)

El segundo compromiso, plantea el diseño de un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional. El sistema incorporará un régimen de transición por ocho (8) años, incluyendo financiación y divulgación de programas, para promover y estimular a los nuevos partidos y movimientos políticos de alcance nacional que lleguen por primera vez, “así como a otros que habiendo tenido representación en el Congreso la hubieran perdido” (Acuerdo Final, noviembre de 2016, p. 44 - 45). Este es el aspecto central de la reforma del sistema de partidos, pues, por un lado, permitirá que expresiones sociales nuevas en las regiones hagan más fácilmente el tránsito hacia organizaciones políticas y, por el otro, permitirá que esas organizaciones definan su vocación y alcance, esto es, territorial o nacional.

En relación con este punto, el acuerdo de noviembre también aclara que el nuevo régimen “conservará los requisitos en materia de votos en las elecciones de Senado y/o Cámara de Representantes por las circunscripciones ordinarias actualmente existentes para la adquisición de la totalidad de los derechos a financiación, acceso a medios y a inscribir candidatos

a cargos y corporaciones de elección popular” (Acuerdo Final, noviembre de 2016, pág. 45).

El Acuerdo Final plantea que debe hacerse una reforma constitucional o legal de forma prioritaria y urgente, sobre las garantías y la participación para el nuevo partido o movimiento político, y plantea tramitar una “Ley y/o normas del sistema de financiación de los partidos incluyendo el incremento de la financiación de estos, y en especial, de la organización o movimiento político que surja de los acuerdos de paz” (Acuerdo Final, 2016, pág. 177).

El procedimiento más factible será promover uno o varios actos legislativos, para que luego sean regulados por la Ley Estatutaria. Debe modificarse el Capítulo 2 del Título IV de la Constitución, y los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009. El nuevo ordenamiento legal, a través de Actos Legislativos, debe buscar varios objetivos, entre ellos: 1) eliminar las trabas que hoy existen para que las FARC-EP puedan participar en política (incluyendo la eliminación de barreras legales como las establecidas por vínculos con grupos armados al margen de la ley y aquellas relacionadas con los delitos conexos al delito político, entre otros); 2) facilitar el nuevo marco constitucional que permita el cumplimiento de los acuerdos con la presencia de la mencionada guerrilla en la política.

Uno de los proyectos de ley debe ocuparse del tema del financiamiento político, y contener una distribución equitativa de recursos, que:

- 1) aumente el porcentaje de financiación estatal a los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso;
- 2) asigne mayores recursos al fondo de financiación de partidos y movimientos políticos; y
- 3) aumente los espacios de divulgación de los programas políticos de los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso. Y garantice mayor transparencia en la financiación de campañas electorales y en la asignación de la publicidad oficial en los niveles nacional, departamental y municipal para los partidos y movimientos políticos (Acuerdo de Participación Política, 2013, p. 15).

Un compromiso adicional se refiere al fortalecimiento de la capacidad de investigación y sanción de los delitos, las faltas electorales y la infiltración criminal en la actividad política. Es decir, se debe desarrollar una Legislación Especial que fortalezca la capacidad de investigación y sanción de los delitos, las faltas electorales y la infiltración criminal en la actividad política. Aunque este tema puede hacerse en un proyecto separado, lo mejor sería una regulación completa del tema en un solo texto legislativo que sea el nuevo Estatuto de los Partidos, pero el gobierno puede optar por varias otras opciones, por ejemplo, incorporar el tema de las sanciones en un nuevo Código Electoral. Lo importante en este caso, es

hacer coherentes las distintas iniciativas que van a ocuparse de estos temas.

## **Reglas especiales para el partido que surja de la desmovilización de las FARC-EP**

Además de este marco jurídico que reforma el sistema de partidos, el Acuerdo Final hace unas aclaraciones para permitir la reincorporación política de las FARC-EP<sup>21</sup>. Son tres puntos que dan garantías para el nuevo partido o movimiento político, los cuales deben incluirse en las reformas legales que haga el Gobierno Nacional.

El primero punto es dar trámite a la solicitud de registro del futuro partido o movimiento político que surja de la transición del grupo insurgente a la vida política legal. Para ello, una vez finalice el proceso de dejación de armas “los plenipotenciarios de las FARC-EP en la Mesa de Conversaciones manifestarán y registrarán formalmente ante el Consejo Nacional Electoral la decisión de su transformación en partido o movimiento político, el acta de constitución, sus estatutos, el código de ética, la plataforma ideológica y la designación de sus directivos” (Acuerdo Final, 2016, pág. 62).

<sup>21</sup> El Acuerdo Final también propone, primero permitir la participación en las deliberaciones del Consejo Nacional Electoral de un delegado del nuevo partido o movimiento político, con voz y sin voto. Igualmente, garantiza el acceso a espacios a medios de comunicación como los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Este partido o movimiento político deberá cumplir con los requisitos de ley de conservación de personería jurídica, “salvo la acreditación de un determinado número de afiliados, la presentación a certámenes electorales y la obtención de un umbral de votación, durante el tiempo comprendido entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2026” (Acuerdo Final, 2016, pág. 62).

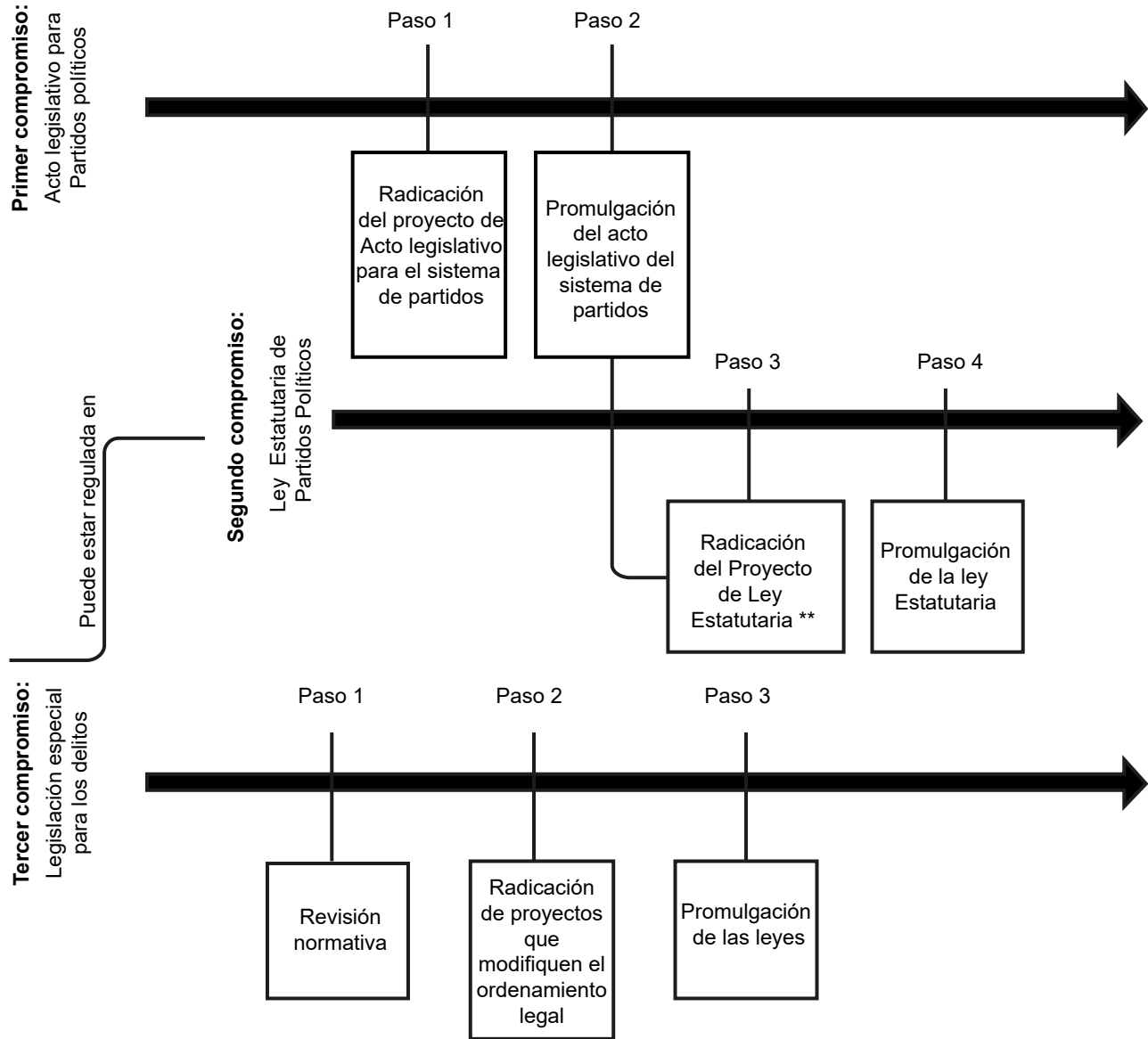
Un segundo punto descrito por el Acuerdo Final, corresponde a las reglas especiales en la financiación para este nuevo partido o movimiento político, sin que afecte el monto a distribuir por el Fondo para todos los partidos o movimientos políticos. Se proponen dos medidas: la primera es, que entre la fecha de registro y el 19 de julio del año 2026, este partido o movimiento político recibirá una suma equivalente al 10% anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. La segunda, se refiere a la asignación del 5% anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, entre la fecha del

registro y el 19 de julio de 2022 (Acuerdo Final, 2016, págs. 62-63).

El tercer punto, hace referencia a las campañas de los candidatos electorales para Presidencia y Senado de la República en las elecciones de 2018 y 2022, inscritos por este nuevo partido o movimiento político. Las reglas para esto serán:

1. En el caso de las campañas presidenciales se les reconocerá la financiación estatal que corresponda a los candidatos que reúnan los requisitos de ley, de conformidad con las disposiciones aplicables a dichas campañas.
2. En el caso de las campañas al Senado, recibirán financiación estatal anticipada equivalente al 10% del límite de gastos fijados por la autoridad electoral.
3. La financiación estatal previa no estará sujeta a devolución, siempre y cuando los recursos asignados hayan sido destinados a las finalidades establecidas en la ley (Acuerdo Final, 2016, pág. 63)

Grafico 5. Hoja de Ruta para la Reforma al Sistema de Partidos.



\*\* Incluye las modificaciones para la adquisición progresiva de derechos y las modificaciones al régimen de financiamiento político

Fuente : Elaboración propia

## CAPÍTULO VI

# Hoja de ruta de la participación ciudadana

### Antecedentes

La apertura democrática de la Constitución Política de 1991 promovió la participación ciudadana en los asuntos de interés público, fortaleciendo la figura de la República democrática y participativa. Se establecieron mecanismos de participación ciudadana como herramientas para asegurar e incentivar la movilización de los intereses de la ciudadanía. En la búsqueda de ampliar la participación ciudadana en el desarrollo de la construcción de paz, el acuerdo de Participación Política aborda a profundidad el tema, buscando garantizar los derechos políticos de los ciudadanos y fortalecer a quienes como actores se encuentren organizados en movimientos y organizaciones sociales. La profundización de la democracia implicará una mayor participación ciudadana en los asuntos de interés público, mediante mayores facilidades para la conformación y el fortalecimiento de diferentes organizaciones y movimientos. De esta manera, la participación permea transversalmente los acuerdos y no se encuentra limitado a los aspectos contenidos en el punto dos.

### Procedimiento

El compromiso fundamental es la elaboración de un Proyecto de Ley de Garantías y la

Promoción de la Participación Ciudadana. Su formulación depende de dos instancias: la primera es un Espacio de Carácter Nacional en donde se discutirán los lineamientos del proyecto y, la segunda, una Comisión de Diálogo compuesta por representantes del Gobierno Nacional y voceros de los participantes del espacio nacional elegidos por ellos mismos, quienes considerarán y evaluarán la viabilidad de las propuestas de garantías adicionales que surjan en el marco del espacio de participación nacional. El contenido del proyecto de ley debe desarrollar diferentes aspectos, entre ellos:

1. Garantizar el derecho oportuno y libre a la información oficial en el marco de la Constitución y la ley.
2. Reglamentar el derecho de réplica frente a declaraciones falsas o agraviantes del Gobierno Nacional.
3. Apoyar mediante la asistencia legal y técnica la creación y fortalecimiento de organizaciones y movimientos sociales, incluyendo las organizaciones de mujeres, de jóvenes y LGBTI. El acuerdo de noviembre suprime la inclusión de organizaciones de mujeres, de jóvenes y LGBTI y aclara que se apoyará con medidas “extraordinarias



- a las organizaciones de mujeres, de jóvenes y de grupos históricamente discriminados” (Acuerdo Final, noviembre, 2016, pág. 37)
4. Fortalecer los mecanismos de financiación de iniciativas y proyectos propios de las organizaciones sociales, mediante concursos públicos y transparentes con veeduría ciudadana.
  5. Promover la creación de redes de organizaciones y movimientos sociales que hagan visibles los liderazgos y garanticen su capacidad de plena interlocución con los poderes públicos.
  6. Acceso a mecanismo de difusión para hacer visible la labor y la opinión de las organizaciones y movimientos sociales, que incluyan espacios en los canales y emisoras de interés público.
  7. En las estancias de participación ciudadana se ampliará y garantizará la representatividad de las organizaciones y los movimientos sociales, el control ciudadano y la interlocución con las autoridades locales, municipales, departamentales y nacionales.
  8. Diseñar metodologías que contribuyan a la efectividad e incidencia de las instancias de participación e interlocución, incluyendo las que se establezcan de acuerdo con su propia naturaleza (formal o informal) y especificidad.
  9. Poner en marcha instancias de seguimiento y verificación del cumplimiento, por parte de las autoridades, de las obligaciones, compromisos y garantías, en cuanto al establecimiento, funcionamiento y eficacia de espacios de participación ciudadana y, en particular, de los de interlocución con las organizaciones y movimientos sociales.
  10. Crear una herramienta que permita valorar, hacer visible e incentivar la gestión de las autoridades públicas, con respecto a la participación de las organizaciones y movimientos sociales.
  11. Se garantizará el intercambio de experiencias exitosas de participación ciudadana entre las organizaciones sociales y las autoridades locales y regionales de acuerdo a las particularidades de los diversos territorios.
  12. Promover la construcción de agendas de trabajo locales, municipales, departamentales y nacionales, según el caso, que permitan la atención temprana de las peticiones y propuestas de los diferentes sectores que se realicen, a través de las organizaciones y movimientos sociales.
  13. Las autoridades locales deberán atender de manera oportuna las peticiones y propuestas, y canalizarlas según su

competencia, con el fin de que sean atendidas de manera pronta y eficaz (Acuerdo Final, 2016, págs. 37-38).

La Mesa de Negociación, en el comunicado conjunto No. 80<sup>22</sup> solicitó al Consejo Nacional de Participación con el apoyo de Foro Nacional por Colombia, Viva la Ciudadanía y el CINEP, la organización del espacio. Además, les postuló para la elaboración de una propuesta de discusión en la Mesa sobre los criterios y lineamientos para el desarrollo de ese espacio, que garanticen una representación equilibrada y plural (Presidencia de la República, 2016). De este espacio se escogerán los voceros de las organizaciones y movimientos más importantes para conformar la Comisión de Diálogo que discutirá, considerará y evaluará junto al Gobierno Nacional las propuestas del Espacio de Carácter Nacional.

Igualmente, tras la firma del Acuerdo Final, “en el marco de la Comisión de Seguimiento, el Gobierno Nacional y las FARC-EP acordarán criterios y lineamientos para el desarrollo de ese espacio de participación de carácter nacional, con el fin de garantizar una representación pluralista y equilibrada, sobre la base de las recomendaciones hechas por Foro por Colombia, Viva la Ciudadanía y el CINEP”<sup>23</sup>.

22 Comunicado Conjunto No. 80. 5 de Julio de 2016. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/160705-Comunicado-Conjunto-No-80>

23 Ver punto 6. Acuerdo Final. “Implementación, verificación y refrendación”. El Gobierno Nacional y las FARC-EP, crearán la

El Espacio de Carácter Nacional se convocará y realizará dentro de los 60 días siguientes a la firma del Acuerdo Final. Posteriormente, dentro de los 60 días siguientes a que la Comisión de Diálogo haya concluido su trabajo, el Gobierno “presentará el proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales” (Acuerdo Final, 2016, pág. 39).

Del mismo modo, la Ley deberá incluir una regulación a la Participación de la ciudadanía en las instituciones, en la administración del Estado, en los procesos de planeación territorial y seguimiento de políticas públicas. Respecto al primer aspecto, se deberá hacer una revisión integral y participativa del sistema de participación en los procesos de planeación para luego tomar las medidas pertinentes anteriormente descritas. Además, se debe propender la participación en el desarrollo de políticas públicas, en cuanto al control a los entes administrativos y en la construcción de Planes de Ordenamiento Territorial, a través de las siguientes modificaciones:

1. Ampliar la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo locales y en el seguimiento a su ejecución

“Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz y de Resolución de Diferencias (CSV)”. Esta estará “compuesta por tres delegados/as del Gobierno Nacional, tres delegados de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil, y contará el acompañamiento durante el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas (D+180) de un delegado/a de cada uno de los países garantes, Cuba y Noruega, así como de un delegado de cada uno de los países acompañantes, Chile y Venezuela” (Acuerdo Final, 2016. Pág. 175)

y evaluación. Adoptar medidas para promover que la configuración de los Consejos Territoriales de Planeación garantice una representación amplia y pluralista que se apoye, entre otros, en las redes, alianza y organizaciones económicas, sociales, culturales, ambientales, educativas y comunitarias existentes.

2. Garantizar la participación de los Consejos en la elaboración de los planes de desarrollo.
3. Fortalecer la participación de las Juntas Administradoras Locales en la elaboración de los planes de desarrollo.
4. Promover la articulación entre las distintas instancias formales e informales de planeación participativa.
5. Hacer los ajustes normativos necesarios para que los conceptos, pronunciamientos, e informes de monitoreo realizados por las instancias de planeación participativa sean respondidos por las autoridades públicas en espacios e instancias de diálogo e interlocución.
6. Asegurar que los conceptos de los Consejos Territoriales de Planeación tengan prioritaria atención por parte de las autoridades públicas.
7. Fortalecer los espacios de interlocución y rendición de cuentas entre las instancias de planeación participativa

y las organizaciones o sectores que representan para, entre otros, garantizar el trámite de las iniciativas ciudadanas en materia de planeación.

8. Fortalecer las capacidades técnicas de las instancias de planeación participativa (Acuerdo Final, 2016, pág. 43).

Se propone también la creación de algunas medidas de carácter administrativo. Por un lado, un Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo que se implementará a nivel local, regional y nacional, empleando mecanismos de información de fácil acceso, con el fin de garantizar la publicidad y transparencia en el acuerdo. Y por otro lado, un Mecanismo Especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas de los ciudadanos, las organizaciones y movimientos por posibles hechos de corrupción en general, con énfasis en lo relacionado con su implementación. Finalmente, busca fortalecer mecanismos de rendición de cuentas tanto de los servidores públicos de elección popular a nivel nacional, departamental y municipal, como de otras entidades públicas o empresas que presten servicios públicos domiciliarios.

Esta Ley tendrá entonces el siguiente trámite: primero, se debe realizar el Espacio de Carácter Nacional -la cual no necesita esperar al procedimiento legislativo especial para ponerse en marcha- en donde se escogerán a las personas representantes en

la Comisión de Diálogo, allí se discutirán los lineamientos del Proyecto de Ley Estatutaria. El proyecto de Ley Estatutaria de Garantías y Promoción de la Participación Ciudadana deberá ser radicado por el Gobierno Nacional y esperar su procedimiento, aguardando las decisiones del Control de Constitucionalidad de la Corte para que pueda ser promulgado y sancionado.

Adicionalmente, uno de los puntos fundamentales en este aspecto, es el relativo a las garantías para las organizaciones y movimientos sociales para la movilización y la protesta, que según el acuerdo de noviembre, debe ser pacífica” (Acuerdo Final, noviembre de 2016, pág. 39). El Gobierno definirá las medidas y ajustes normativos necesarios para dar estas garantías. Para ello recurrirá a dos insumos: primero, algunos criterios serán definidos por una Comisión Especial, que contará con la participación de los voceros de la Comisión de Diálogo mencionada anteriormente y representantes de otros sectores interesados. En el marco de la Comisión Especial se discutirán los insumos que provengan del espacio de carácter nacional. Segundo, según el Acuerdo de Participación Política el Gobierno debe tener en cuenta lo siguiente:

1. Garantías plenas para la movilización y la protesta como parte del derecho constitucional a la libre expresión, a la reunión y a la oposición, privilegiando el diálogo y la civilidad en el tratamiento

de este tipo de actividades, “sin perjuicio del ejercicio de la autoridad legítima del Estado conforme a los estándares internacionales en materia de protección al derecho a la protesta” (Acuerdo Final, noviembre de 2016, pág. 38)

2. Garantías a los derechos de los manifestantes y de los demás ciudadanos.
3. Garantías necesarias para el ejercicio de la libertad de información durante la movilización y la protesta.
4. Revisión y, de ser necesaria, modificación de las normas que se aplican a la movilización y protesta social.
5. Garantías para la aplicación y el respeto de los derechos humanos en general. Los disturbios se tratarán con civilidad. El Acuerdo de noviembre afirma que “Las movilizaciones y las protestas, incluyendo los disturbios, se tratarán con pleno respeto de los derechos humanos por parte de la autoridad legítima del Estado, garantizando a la vez, de manera ponderada y proporcional, los derechos de los demás ciudadanos” (Acuerdo Final, noviembre de 2016, pág. 39)
6. Fortalecimiento de la vigencia y el control a la acción y los medios utilizados por las autoridades para el tratamiento de este tipo de actividades.

7. Garantías para el diálogo como respuesta estatal a la movilización y la protesta, mediante el establecimiento de mecanismo de interlocución y espacios de participación y, cuando sea necesario, de búsqueda de acuerdos, dándole a la movilización y a la protesta un tratamiento democrático; y mecanismo de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos. Se atenderá siempre a que las decisiones sean para el bien común.
8. Acompañamiento del Ministerio Público en las movilizaciones y protestas como garante del respeto de las libertades democráticas, cuando sea pertinente o a solicitud de quienes protestan o de quienes se vean afectados. (Acuerdo de Participación Política, 2013, pág. 10)

Las reformas normativas respecto a las garantías para las organizaciones y movimientos sociales surgirán de lo que exprese la Comisión de Diálogo y la Comisión Especial, pero deben estar incluidas en la Ley Estatutaria de Promoción y Participación Ciudadana. Salvo aquellos compromisos que requieran la modificación del Código de Policía, como la regulación a la movilización y la protesta. En este marco, también existe el compromiso por parte del Gobierno Nacional de formular una Política Pública de fortalecimiento, promoción y garantías de la participación de las organizaciones y movimientos sociales, que fortalezcan

y amplíen las instancias de participación ciudadana. Esto para generar la “interlocución y agendas de trabajo locales, municipales, departamentales y nacionales, según el caso, que permitan la atención temprana de las peticiones y propuestas de los diferentes sectores y organizaciones sociales” (Acuerdo de Participación Política, 2013, pág. 10).

El trámite de esta Política se ceñirá con el correspondiente a la ley Estatutaria de Garantías y Promoción de la Participación Ciudadana, pero con una bifurcación debido a que los ajustes normativos necesarios para impulsar la Política Pública, no necesariamente estarán relacionados con medidas legislativas, salvo lo que ya se expresó.

Igualmente, se debe crear un **Consejo Nacional de Reconciliación y Convivencia**<sup>24</sup>, cuya función será diseñar y ejecutar un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto, con la participación de entidades territoriales, por lo que allí se deberán establecer dichos Consejos. Este programa, también se encuentra regulado por el Acuerdo sobre Garantías de Seguridad y Lucha Contra las Organizaciones Criminales

<sup>24</sup> Se podrá crear vía Decreto Presidencial –acorde a las facultades otorgadas al presidente en el Artículo 2 del Acto Legislativo Para la Paz–. En la mesa de conversaciones, se habló que el Consejo Nacional de Paz (Ley 434 de 1998) podría aportar con sus conocimientos y experiencias al nuevo Consejo Nacional de Reconciliación y Convivencia; o en su defecto, podría reemplazarlo.

y propone su creación inmediatamente después de la firma del Acuerdo Final. A partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo Especial para la Paz, el presidente de la República tendrá la facultad de decretar este Consejo y los demás actos administrativos necesarios en los cuatro ámbitos desarrollados en este texto.

El Consejo estará integrado por:

- a. Representantes del Gobierno
- b. Ministerio público
- c. Designados por partidos y movimientos políticos, incluido el que surja del tránsito de las FARC- EP a la actividad política legal.
- d. Organizaciones y movimientos sociales, en particular mujeres, campesinos, gremios, minorías étnicas, iglesias, el sector educativo, entre otros. El nuevo acuerdo incluye a “iglesias, confesiones religiosas, organizaciones basadas en fe y organizaciones del sector religioso” (Acuerdo Final, noviembre de 2016, pág. 41)

De igual forma, con el fin de fortalecer una cultura democrática para el país, en el Acuerdo se incluyen múltiples programas. Por ejemplo, el Acuerdo propone el impulso de programas para la educación para la democracia, el liderazgo político y social, la promoción y el liderazgo de la mujer en la política, etc. También, se enfocará en

programas para la promoción de los valores democráticos, de la participación política y de sus mecanismos, para garantizar y fomentar su conocimiento y uso efectivo y así fortalecer el ejercicio de los derechos consagrados constitucionalmente, a través de campañas en medios de comunicación y talleres de capacitación. Se hará especial énfasis en las poblaciones vulnerables (Acuerdo Final, noviembre 2016).

La reforma política para la participación ciudadana también incluye un apartado sobre Control y Veeduría Ciudadana. Su propósito es “promover y fortalecer el control por parte de ciudadanos y ciudadanas y la democratización y mayor transparencia de la administración pública” (Acuerdo Final, 2016, pág. 42). Para ello, el Gobierno Nacional prevé ajustes normativos para “la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de Control y Veeduría ciudadana y de observatorios de transparencia” (Acuerdo Final, 2016, pág. 178). Además, el Acuerdo propone promover una masiva campaña institucional de divulgación de los derechos de los ciudadanos y de las obligaciones y deberes de las autoridades en materia de participación y control de la administración pública por parte de los ciudadanos, así como de los mecanismos administrativos y judiciales a fin de exigir su efectivo cumplimiento. De la misma manera, esta campaña contemplará la difusión de todos los mecanismos de participación y control



por parte de los ciudadanos, la manera como los ciudadanos pueden participar de ellos y la importancia que tienen para una verdadera vida democrática (Acuerdo Final, noviembre 2016).

Finalmente, el acuerdo plantea el compromiso de fomentar la Participación Ciudadana a través de Medios de Comunicación Comunitarios, Institucionales y Regionales. Para ello, es necesario que se abran nuevas convocatorias para la adjudicación de radio comunitaria, con énfasis en las zonas más afectadas por el conflicto y así promover la democratización de la información y del uso del espectro electromagnético disponible. Los contenidos a tener en cuenta en esta materia son los siguientes:

- Abrir nuevas convocatorias para la adjudicación de radio comunitaria, con énfasis en las zonas más afectadas por el conflicto y así promover la democratización de la información.
- Abrir espacios en las emisoras y canales institucionales y regionales destinados a la divulgación del trabajo de las organizaciones y movimientos sociales, así como promover contenidos relacionados con los derechos de las poblaciones vulnerables, la paz con justicia social y la implementación de planes y programas del Acuerdo.
- Financiar la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar

una cultura de paz y reconciliación. (Acuerdo de Participación Política, 2013, pág. 11)

El anterior punto, fue modificado por el acuerdo del mes de noviembre de la siguiente manera:

“abrir nuevas convocatorias para la adjudicación de radio comunitaria con sujeción a los criterios objetivos establecidos en la ley, con énfasis en las zonas más afectadas por el conflicto, y así promover la democratización de la información y del uso del espectro electromagnético disponible, garantizando el pluralismo en la asignación de las mismas. Se promoverá la participación de organizaciones comunitarias incluyendo organizaciones de víctimas en estas convocatorias” (Acuerdo Final, noviembre de 2016, pág. 40).

Como complemento de esto, Gobierno se compromete a habilitar un canal institucional de televisión cerrada para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, para la divulgación de sus plataformas políticas, en el marco del respeto por las ideas y la diferencia. El canal también podrá ser usado para la difusión de las organizaciones de víctimas, organizaciones y movimientos sociales, y especialmente para la promoción de una cultura democrática de paz y reconciliación y de valores no discriminatorios. Para este canal, se establecerá una Comisión con representantes de los partidos y movimientos

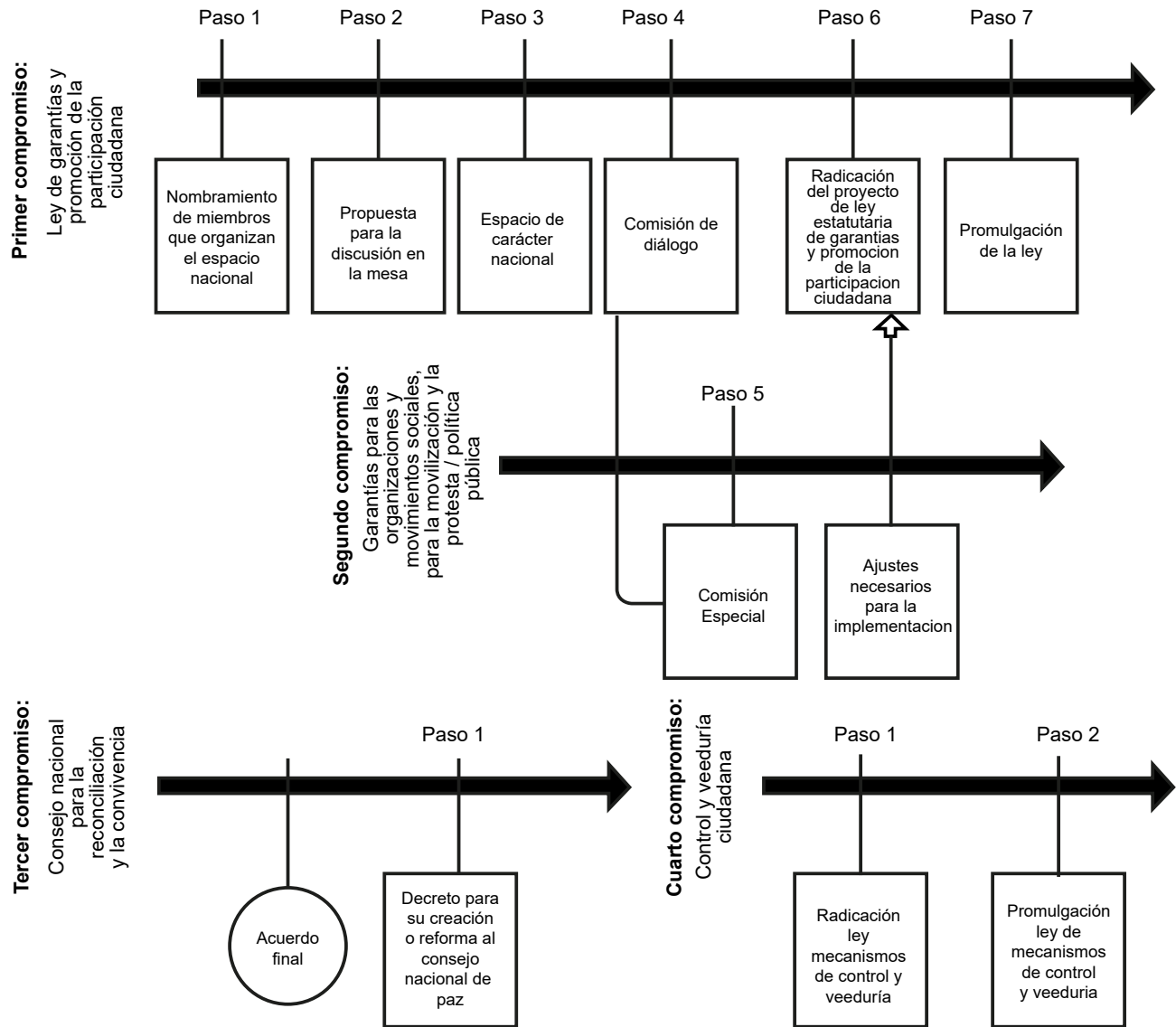
políticos y organizaciones y movimientos sociales más representativos para asesorar en la programación del canal (Acuerdo Final, noviembre de 2016, pág. 55- 56). Dicha Comisión deberá ser creada por Decreto Presidencial.

Este conjunto de medidas marcará el futuro de la participación y las políticas públicas en Colombia, pues las mismas buscan permitir la expresión de los conflictos sociales por vías institucionales y con respeto y protección de derechos. De esta manera se reconoce que la existencia de conflictos al interior de la sociedad no debe ser suprimida ni tratada por la vía represiva, sino encauzada mediante instrumentos de dialogo y opciones institucionales.

En resumen, las anteriores medidas de Participación Ciudadana están enfocadas a garantizar un mejor trámite de las demandas de los sectores sociales y una mayor garantía de la participación. Para ello el Gobierno Nacional deberá: primero, fortalecer los mecanismos de participación ciudadana enfocándolos hacia la demanda, es decir, en lugar de crear escenarios y espacios para que la gente participe, se trata de concentrarse en el fortalecimiento de la ciudadanía organizada a través de expresiones y movimientos sociales que lo empoderen y les permitan participar; segundo, reconsiderar los mecanismos de control ciudadano y veedurías; y tercero, repensar la participación en la planeación del desarrollo.



Gráfico 6. Hoja de Ruta para la Reforma a la Participación Ciudadana



Fuente : Elaboración propia

## CAPÍTULO VII

### Enfoques transversales para la participación política

El Acuerdo Final está compuesto por una serie de compromisos, que juntos constituyen un todo indisoluble. Se basa en una serie de enfoques transversales que permean el contenido y la implementación de cada uno de los puntos. De un lado, se encuentra un enfoque de derechos que tiene el propósito de contribuir “a la materialización de los derechos constitucionales de los colombianos” (Acuerdo Final, 2016, pág. 4). De otro lado, un enfoque territorial que “supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía” (Acuerdo Final, 2016, pág. 4).

De igual forma, se adopta un “enfoque diferencial y de género, para asegurar que la implementación se haga teniendo en cuenta la diversidad de género, étnica y cultural, y que se adopten medidas para las poblaciones y los colectivos más humildes y más vulnerables, en especial los niños y las niñas, las mujeres, las personas en condición

de discapacidad y las víctimas; y en especial por un mismo enfoque territorial” (Acuerdo Final, 2016, pág. 4). En este sentido, en el marco de los puntos acordados en materia de participación política, se señalan dos aspectos.

Por un lado, la interpretación e implementación del Acuerdo Final con un enfoque étnico. Este, tiene en cuenta los siguientes principios: a) la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio; b) la participación, la consulta y el consentimiento previo libre e informado; c) la identidad e integridad social, económica y cultural, a los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y /o tradicionalmente. (Acuerdo Final, 2016, pág. 180)

A su vez, el capítulo étnico del Acuerdo Final propone, para la Participación Política, dos compromisos. Primero, garantizar

“la participación plena y efectiva de los representantes de las autoridades étnicas y sus organizaciones representativas en las diferentes instancias que se creen el marco de la implementación del Acuerdo Final, en particular las consagradas en el punto 2 y las instancias de planeación participativa” (Acuerdo Final, 2016, pág. 181). Segundo, tal como se mencionó anteriormente en el capítulo de la Hoja de Ruta para la Reforma electoral, “garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz - CTEP, cuando su Circunscripción coincida con sus territorios” (Acuerdo Final, 2016, pág. 181)

El segundo aspecto sobre participación política, se refiere a la inclusión del Enfoque de Género en el proceso de paz y en los acuerdos. Esto marca un antecedente en el mundo y fue un hito para la construcción de los acuerdos. Para ello, la mesa de negociación conformó una Subcomisión de Género, la cual buscó “hacer recomendaciones a la Mesa que hagan posible un adecuado enfoque de género, particularmente con lo relacionado con las mujeres y la comunidad LGTBI” Según Nigeria Rentería (Alta Consejera para la Equidad de la Mujer y ex negociadora del gobierno en la Habana), afirmó el 7 de septiembre de 2014, al momento de haber sido conformada la subcomisión, que “en la Mesa de Conversaciones somos conscientes que las transformaciones que necesita el país

para construir la paz, no podrán ser posibles sin una sociedad que reconozca y respete las diferencias y en donde queden en el pasado las estigmatizaciones y discriminaciones en razón del género”

Esta subcomisión revisó e incluyó un enfoque de género en: el punto 1, “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”; el punto dos, “Participación Política, Apertura democrática para construir la paz”; y el punto 4, “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”; y acompañó, tanto la construcción del punto 5, “Víctimas”, como los acuerdos alcanzados hasta el día de hoy en el punto 3, “Fin del Conflicto”. El Comunicado Conjunto No.82, del 24 de Julio de 2016, presentó el resultado de la inclusión del enfoque de género en los puntos de acuerdo alcanzados hasta la fecha por la Mesa de Conversaciones.

Así, la incorporación del enfoque de género gira alrededor de ocho ejes temáticos: Acceso y formalización de la propiedad rural en igualdad de condiciones; garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres y personas con identidad sexual diversa del sector rural; promoción de la participación de las mujeres en espacios de representación, toma de decisiones y resolución de conflictos; medidas de prevención y protección que atiendan los riesgos específicos de las mujeres; acceso a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición; reconocimiento público,

no estigmatización y difusión de la labor realizada por mujeres como sujetas políticas; gestión institucional para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y movimientos LGTBI para su participación política y social, y sistemas de información desagregados.

Para el tema que acá nos atañe, el enfoque de género aborda tres puntos para la participación política, a saber:

- “Se introdujeron medidas para facilitar el ejercicio del derecho a la participación de las mujeres en las instancias que aborden el tema de garantías para la oposición; para facilitar el acceso y la efectiva interlocución con las autoridades de todo nivel; asistencia legal y técnica para la creación, promoción y el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales de mujeres, jóvenes y población LGTBI.
- Protección especializada, individual, colectiva e integral para las mujeres elegidas popularmente y para las defensoras de derechos humanos y lideresas sociales, a partir de evaluaciones de riesgos específicas que consideren no sólo sus amenazas si no a su entorno, como hijos, padres y esposo.
- Realización de una Campaña Nacional de Cedulación Masiva , con prioridad en las zonas marginadas de los centros urbanos y en las zonas rurales, particularmente en las más afectadas por el conflicto armado” .

La declaración de María Paulina Riveros – directora de Derechos Humanos del Ministerio del Interior e integrante del equipo negociador del Gobierno en La Habana– del 24 de julio de 2016, es más clara respecto al tema, le apunta a que dentro de los ocho (8) ejes temáticos anteriormente mencionados, el tercero y el cuarto son fundamentales para la participación política de la mujer; por su parte, el tercer eje que se refiere a una “promoción de la participación de las mujeres en espacios de representación y toma de decisiones y resolución de conflictos, habrá una participación equilibrada de las mujeres en las instancias de decisión creadas en los acuerdos” (Riveros, 2016, Párrafo 11). Se habla de alentar la participación de las mujeres en las instancias que se derivan del Acuerdo de Participación Política. A continuación se presentará una tabla relacionando esta información, se especificará en la columna izquierda cuales son esas instancias mencionadas por María Paulina Riveros. En la columna de la derecha, por su parte, relacionará cuál de los aspectos abordados por este texto debe tener presente el enfoque de género (Ejercicio de la Oposición, el Sistema Electoral, el Sistema de Partidos y la Participación Ciudadana):

Tabla 4. Instancias con participación de la Mujer.

Instancias de decisión con enfoque de Género	Eje de Reforma Política
Instancias de decisión en los niveles territoriales.	Participación Ciudadana
La Comisión para definir los lineamientos del Estatuto de Garantías para los partidos y movimientos políticos en oposición.	Ejercicio de la Oposición
La Instancia de Alto nivel del Sistema Integral de Seguridad para la Participación Política.	Ejercicio de la Oposición
La Misión Electoral Especial.	Sistema Electoral
Las instancias participativas que recomendarán las nuevas reglas de juego sobre partidos y movimientos políticos.	No hay una instancia conformada para la Reforma de los Partidos Políticos.

Fuente: Elaboración Propia.

Finalmente, el cuarto eje temático abordado por Riveros se refiere la protección de las mujeres que participan en política, en el marco de una serie de medidas de prevención y protección que atiendan los riesgos específicos de las mujeres. Es decir, “cuando se trate de mujeres elegidas popularmente, en oposición política, lideresas de partidos y movimientos políticos y defensoras de derechos humanos, que tendrán que adoptarse a partir de una evaluación que considere los riesgos específicos a que

están expuestas ellas y las personas con orientación sexual diversa” (Riveros, 2016, Párrafo 13).

El esfuerzo de la comisión por involucrar a la mujer en el proceso de paz y evitar cualquier forma de discriminación en contra de ella y de la diversidad de género, reafirma el compromiso de la Mesa de valorar “el aporte de las mujeres como sujetos políticos en la vida pública (...) vital para el fortalecimiento de la democracia y para el mantenimiento y fomento de la paz” (Acuerdo de Participación Política, 2013, pág. 19). El involucramiento de la mujer y de la diversidad sexual es fundamental para la construcción de la paz y de la democracia en Colombia. Esto, en tanto empodera a las mujeres en la vida política, separada de las armas; pero al mismo tiempo, permite que no sean perseguidas, como actores políticos por sus diferencias políticas, sexuales, o por su género. Bien lo anota Humberto de la Calle en su declaración del 24 de Julio de 2016, referida al enfoque de género de los acuerdos: “Género, es el respeto a la diferencia y a la particular condición en la individualidad. Es la posibilidad de convivir en armonía con la diferencia. (...) Y es en tal sentido que entendemos que la vinculación del enfoque de género con la consecución de una paz firme en Colombia, tiene pleno sentido” (De la Calle, Declaración de Humberto de la Calle sobre el enfoque de género en los acuerdos, 2016, Párrafo 3).

## CAPÍTULO VIII

### Conclusiones

El desarrollo de los diálogos de paz con las guerrillas colombianas en el pasado no ha estado encaminado a resolver los problemas de restricciones de la democracia y las libertades del sistema político. Las propuestas de reforma política se han realizado de forma anticipada, paralela o con posterioridad al desarrollo de procesos de paz. Aunque la retórica ha asociado las reformas con la paz, la dinámica de los diálogos y de las reformas políticas ha estado separada. Los diálogos realizados hasta ahora se han centrado en determinar los procesos de reincorporación a la vida civil y política de los grupos guerrilleros, en lugar de introducir ajustes en el régimen político para permitir las garantías de la efectiva participación política y remover los obstáculos que han entrelazado la calidad de nuestra democracia con el conflicto armado.

El cierre de la violencia mediante la firma del Acuerdo Final de paz será el primer paso para iniciar un ciclo de nuevas reformas encaminadas a superar las malformaciones que el conflicto armado ha generado en la institucionalidad política y electoral de Colombia, y en este sentido, completar la democracia, esto es, que todos los que persiguen el poder jueguen con las reglas del Estado de Derecho y nadie use la violencia como forma de perseguir

finés políticos. El sustrato del modelo de negociación en el proceso de paz de Juan Manuel Santos con la Guerrilla de las FARC-EP, es la identificación de unos fenómenos íntimamente relacionados a la prolongación del conflicto (no implica el reconocimiento de que sean las causas del mismo, como algunos autores y la propia guerrilla suelen aducir para justificar la insurgencia): la inadecuada gestión rural, las limitaciones democráticas como una precaria capacidad de gestionar las demandas sociales por esta vía, y la existencia del narcotráfico. El Acuerdo Final está orientado a superar dichos fenómenos y sentar las bases para que se erradique para siempre la combinación de armas y política en Colombia.

Especialmente, el punto dos acordado en la mesa de negociación, referido a “Participación Política y Apertura Democrática”, busca modificar nuestro sistema político y electoral permitiendo el ingreso de nuevas fuerzas a la política, estableciendo garantías para su incorporación a las instituciones y generando la posibilidad que distintas fuerzas sociales participen en el proceso de toma de decisiones del Estado. Para ello, los Acuerdos establecen un derrotero para realizar reformas políticas en cuatro ámbitos: garantías para el ejercicio de la oposición,

reformas al sistema electoral, reformas al sistema de partidos y empoderamiento de la participación ciudadana. Cada uno de estos temas se encuentra desarrollado y definido, y posee una serie de compromisos que permitirá su implementación luego de la firma del Acuerdo Final. El Gobierno debe realizar reformas legales, constitucionales o expedir actos administrativos e impulsar políticas públicas que permitan dar cumplimiento a los compromisos acordados con las FARC-EP, para que se garantice no solo un efectivo tránsito de la lucha armada a la lucha electoral legal, sino también termine con la paradoja de elecciones y violencia política en Colombia.

En este documento se ha realizado un esfuerzo para sintetizar y entender cómo se implementarán los puntos de acuerdo referidos a la participación política y la apertura de la democracia, dejando de lado la explicación de la justificación de los mismos, lo cual corresponde a otro tipo de trabajo y enfoque. Para ello se ha mostrado que, en síntesis, la hoja de ruta que permitirá la realización de las reformas necesarias en este marco es: una vez firmado el Acuerdo Final el día 24 de Agosto, comienza el trámite del Plebiscito por la Paz. Si dicho Plebiscito es aprobado el día 2 de octubre de 2016, entrará en vigencia el Acto Legislativo Especial para la Paz y se deberá incluir en el derecho interno el Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera,

por medio de la Ley Aprobatoria del Acuerdo Especial.

Luego de que este surta trámite, regirá el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz que define la implementación de todos los temas relativos a las Reformas necesarias para implementar el Acuerdo. A partir de entonces, se podrán impulsar las reformas concernientes al ejercicio de la oposición, al sistema electoral, al sistema de partidos y a la participación ciudadana. Varias de estas iniciativas suponen la puesta en marcha de diferentes mecanismos y pasos previos especiales en las distintas áreas de cada compromiso, teniendo en cuenta un enfoque de género, étnico cultural, un enfoque territorial y de derechos. Como por ejemplo la constitución de comisiones, misiones, eventos, etc.

El ejercicio de la oposición, la reforma electoral y la participación ciudadana requiere unos mecanismos que definan y evalúen las problemáticas de cada uno de estos ámbitos, y formulen propuestas para realizar las reformas necesarias. Tal es el caso de la Comisión para el Estatuto de la Oposición, la Misión Electoral Especial y/o la Comisión de Diálogo para la participación ciudadana. Por su parte, la reforma al sistema de partidos no contempla ningún mecanismo especial para la formulación de las reformas y está sujeta únicamente a los contenidos del acuerdo de participación política. Todas

las instancias definidas deberán contar con una participación de la mujer, que asegure el enfoque de género buscado por la Mesa de Negociación para construir la paz y fortalecer la democracia.

Se requiere un total de 21 procedimientos (leyes, actos legislativos, comisiones y demás reformas) para implementar los 21 compromisos anteriormente descritos. Tres compromisos para el Estatuto de la Oposición; 2 para la reforma al sistema electoral; 3 para la reforma al Sistema de Partidos; y, finalmente, 4 para la participación ciudadana (Revisar Anexo 1). El efectivo cumplimiento de los compromisos realizados por la vía legal deberá iniciar su trámite inmediatamente empiece a regir el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. Es necesario agilizar y organizar los trámites de todos los compromisos para que no se exceda en los tiempos definidos por el Acto Legislativo Especial para la Paz (seis meses prorrogables hasta seis meses más), no se acumulen los proyectos y se debatan y/o aprueben de forma apresurada, el orden de presentación de los mismos varía, pero en general se debe establecer primero el nuevo

marco constitucional y luego darle cuerpo a los desarrollos normativos mediante leyes estatutarias, ordinarias o decretos presidenciales.

Todo esto supone un gran esfuerzo de concertación pues dada la importancia y naturaleza de los contenidos de las reformas que de aprobarse y ponerse en marcha cambiarán la naturaleza de la democracia colombiana. Por esta razón el Acuerdo Final incorpora que una vez realizado el Plebiscito, el Gobierno y las FARC-EP “convocarán a todos los partidos, movimientos políticos y sociales, y a todas las fuerzas vivas del país a concertar un gran ACUERDO POLITICO NACIONAL (mayúsculas en el original) encaminado a definir las reformas y ajustes institucionales necesarios para atender los retos que la paz demande, poniendo en marcha un nuevo marco de convivencia política y social”.

Ese es el futuro que se abre y es la oportunidad para cerrar del todo la paradoja colombiana de convivencia de elecciones y violencia política.



# BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo de Participación Política. (11 de Noviembre de 2013). Participación Política: Apertura Democrática para construir la paz. Recuperado el Julio de 2016, de [https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Participaci\\_n%20Pol\\_tica.pdf](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Participaci_n%20Pol_tica.pdf)
- Acuerdo Final. (24 de Agosto de 2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Recuperado el 2016 de Agosto de 2016, de [https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24\\_08\\_2016acuerdofinalfinalfinal-1472094587.pdf](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24_08_2016acuerdofinalfinalfinal-1472094587.pdf)
- Acuerdo Final. (24 de noviembre de 2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>
- Archila, M. (1996). Protestas Sociales en Colombia 1946-1958. *Historia Crítica*.
- Batlle, M. (2013). Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es regla. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 73-88.
- Castro, D. (2013). Análisis de la postura de la oposición política respecto a la discusión del estatuto de la oposición en Colombia. Estudio de caso: polo democrático alternativo (2006-2012). Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Castro, J. (1987). *Respuesta democrática al desafío guerrillero*. Bogotá: Oveja Negra.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado. En Centro Nacional de Memoria Histórica, *Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica-Departamento para la Prosperidad Social.
- Cepeda, F. (2001). *La Reforma Política en Colombia*. Recuperado el 01 de 07 de 2016, de [http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109108/AVA\\_2015-1/reformapoliticaII\\_1\\_.pdf](http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109108/AVA_2015-1/reformapoliticaII_1_.pdf)

- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015). Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Bogotá: Difundir LTDA.
- Congreso de la República. (1991). Constitución Política de 1991. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (24 de Agosto de 2016). Ley Estatutaria 1806 del 24 de Agosto de 2016 . Bogotá, Colombia.
- Congreso Visible. (2010). Reforma Política de 2009. Recuperado el 06 de junio de 2016, de <http://www.congresovisible.org/democracia/reformas/2009/>
- Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-145. Recuperado el 01 de 08 de 2016, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-145-94.htm>
- De la Calle, H. (2008). Reforma Electoral en Colombia. En D. Zovatto, Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007 (págs. 391-456). México: IDEA Internacional.
- De la Calle, H. (06 de Noviembre de 2013). Declaración de Humberto de la Calle Lombana, Jefe de la Delegación del Gobierno en La Mesa de Conversaciones. Recuperado el 01 de Agosto de 2016, de Presidencia de la República: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Noviembre/Paginas/20131106\\_07-propaz-Declaracion-Humberto-de-la-Calle-Lombana-Jefe-Delegacion-Gobierno-Mesa-Conversaciones.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Noviembre/Paginas/20131106_07-propaz-Declaracion-Humberto-de-la-Calle-Lombana-Jefe-Delegacion-Gobierno-Mesa-Conversaciones.aspx)
- De la Calle, H. (16 de Julio de 2016). Declaración de Humberto de la Calle sobre el enfoque de género en los acuerdos. Recuperado el 24 de Agosto de 2016, de Humberto de la Calle habla sobre la inclusión del enfoque de género en los acuerdos de paz: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/humberto-calle-habla-sobre-inclusion-enfoque-genero-acuerdos-paz.aspx>
- De Zeeuw, J. (2008). From Soldiers to Politicians: Transforming Rebel Movements After Civil War. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- El País. (31 de 07 de 2016). El País. Recuperado el 01 de 08 de 2016, de “Apenas estén los acuerdos se convocará el plebiscito”: presidente Santos: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/proceso-paz/noticias/apenas-estén-acuerdos-convocara-plebiscito-presidente-santos>

- El Tiempo. (02 de octubre de 2016). Polarización del país, reflejada en resultados del escrutinio. Recuperado de, <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/resultados-plebiscito-2016/16716558>
- Garibay, D. (2005). De la lutte armée à la lutte électorale, itinéraires divergents d'une trajectoire insolite. Une comparaison à partir des cas centraméricains et colombien. *Revue internationale de politique comparée*, 283 - 297.
- Giraldo, F. (2012). Reformas Electorales y Ajustes Institucionales Pendientes en Colombia. *Papel Político*, 497-521.
- Giraldo, J. (2015). Política y Guerra Sin Compasión. En C. H. Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (págs. 407- 450). Bogotá: Difundir Ltda.
- Gonzales, J. (2014). Del personalismo a la política institucional. Partidos, reformas y gobernabilidad en Colombia. . Bogotá. : Fundación Hanns Seidel – Colombia.
- Gutiérrez, F. (2014). El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión. *Debate*, Penguin Random House Mondadori, Iepri. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Hartlyn, J. (1993). *La Política del Régimen de Coalición. La experiencia del Régimen de Coalición*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Jaramillo, S. (09 de Mayo de 2013). La Transición en Colombia. Recuperado el 01 de Agosto de 2016, de Presidencia de la República. : <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/transicion-en-colombia-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx>
- Jarstad y Sisk. (2008). *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leal, F. (2003). La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, 74-87.

- Londoño, J. (2015). La travesía de una democracia incompleta: reformas políticas en Colombia (1991-2015). . En K. Casas, R. Chanrto, B. Muñoz-Pogossian, & M. Vidaurri, Reformas políticas en América Latina: Tendencias y casos. OEA.
- Montoya, N. (2016) Hacia el fortalecimiento de los pilares de la democracia colombiana: sistema de partidos y las garantías de la oposición en el posconflicto. NIMD y FESCOL. Recuperado de, <http://colombia.nimd.org/wp-content/uploads/2016/08/Libro-Fortalecimiento-1.pdf>
- Nasi, C. (2007). Cuando callan los fusiles: Impacto de la paz negociada en Colombia y Centroamérica. Bogotá: Grupo Editorial Norma-Universidad de los Andes.
- Nolhen, D. (2001). Criterios básicos para entender una reforma electoral. Taller de la Reforma al Sistema Electoral (págs. 79-96). Perú: Instituto Nacional Demócrata.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2014). Entérese del Proceso de Paz. Bogotá: Alto Comisionado para la Paz.
- Pasquino, G. (1998). La Oposición. Madrid: Alianza Editorial.
- Pizarro, E. (2004). Una democracia asediada: Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia. Bogotá: Editorial Norma.
- Plazas, M. (2011). El frente Nacional: Consecuencias del sistema del 'Frente Nacional'. Lo Favorable y lo desfavorable de la coalición. Bogotá: Temis.
- Presidencia de la República. (05 de junio de 2016). Presidencia de la República. Recuperado el 2016 de junio de 06, de Comunicado Conjunto No. 80: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/160705-Comunicado-Conjunto-No-80>
- Riveros, M. (24 de Julio de 2016). Declaracion de María Paulina Riveros sobre la inclusión del enfoque de género en los acuerdos de paz. Recuperado el 2016 de Agosto de 24, de Equipo Paz Gobierno: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/maria-paulina-riveros-inclusion-enfoque-genero-acuerdos-paz-colombia-.aspx>


Roll, D. (2001). Un siglo de Ambigüedad. Para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia. Bogotá: Nuevas Ediciones.

Roll, D. (2002). Rojo difuso y azul pálido. Los partidos tradicionales en Colombia: entre el debilitamiento y la persistencia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia .

Sarabia, A. (2003). Reformas políticas en Colombia. Bogotá: Editorial Norma.

# ANEXO 1. Matriz de Compromisos del Acuerdo de Participación Política

TEMA O ASPECTO A REFORMAR	COMPROMISO	MECANISMO PARA IMPLEMENTACIÓN
Estatuto de Oposición	Estatuto para la Oposición	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comisión para el Estatuto de la Oposición.</li> <li>2. Evento de carácter nacional</li> <li>3. Recomendaciones al Gobierno Nacional</li> <li>4. Ley del Estatuto de Oposición</li> </ol>
	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instancia de Alto Nivel</li> <li>2. Comisión de Seguimiento y Evaluación del desempeño del Sistema.</li> <li>3. Comité de impulso a las investigaciones.</li> <li>4. Ley de Desarrollo del SISEP.               <ol style="list-style-type: none"> <li>4.1. Sistema de Alertas Tempranas</li> </ol> </li> </ol>
	Legislación especial para los delitos	No se menciona un mecanismo específico. Pero requiere un trámite legal.
Sistema Electoral	Reforma al régimen y a la organización electoral	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Misión Electoral Especial.</li> <li>2. Recomendaciones al régimen y a la organización electoral. De acuerdo a ellas, se tramitarán las respectivas leyes o actos legislativos.</li> </ol>
	Circunscripciones Electorales de Paz	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acto Legislativo para Circunscripciones Especiales de Paz</li> <li>2. Ley Ordinaria de Circunscripciones Especiales de Paz</li> </ol>
Sistema de Partidos	Acto legislativo para partidos políticos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acto legislativo para partidos políticos</li> </ol>
	Leyes estatutarias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Leyes estatutarias para el sistema de adquisición progresiva de derechos y financiamiento político</li> </ol>
	Legislación especial para los delitos	No se menciona mecanismo específico. Pero requiere un trámite legal.
Participación Ciudadana	Ley de garantías y participación ciudadana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Espacio de carácter nacional</li> <li>2. Comisión de diálogo</li> </ol>
	Garantías para las organizaciones y movimientos sociales para la movilización de la protesta	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comisión Especial derivada de la Comisión de Diálogo</li> </ol>
	Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Decreto para su creación.</li> </ol>
	Control y veeduría ciudadana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ley de mecanismos de control y veeduría ciudadana.</li> </ol>



El presente trabajo busca describir el camino de las reformas que han sido pactadas como parte de esas transformaciones, pero la óptica con la cual se desarrollan aquí no es la de explicar sus contenidos, su importancia, o su relación con el conflicto. El objetivo es ayudar a entender cómo se van a producir dichas transformaciones. De esta manera el alcance del documento es ayudar en la pedagogía para el proceso de llevar los contenidos pactados en el Acuerdo Final a las normas constitucionales y legales que les darán vida.