



REGLAS DE JUEGO DEL SISTEMA POLÍTICO

Fabián Alejandro Acuña Villarraga
PhD en investigación en Ciencias Sociales

CONTENIDO

Introducción	04
1. Introducción al sistema político-electoral colombiano, partidos y grupos significativos de ciudadanos	05
1.1. Diseño institucional del sistema político, el paso del bipartidismo excluyente a la hiper-fragmentación del sistema y el multipartidismo moderado – extremo	05
1.1.1. Desarrollo práctico /ejemplos contextuales	07
1.1.2. Preguntas guías para ejercicios prácticos	08
1.1.3. Glosario	08
1.2. Reformas y contrarreformas de las reglas de juego del sistema político colombiano entre 1991 y 2022	09
1.2.1. Desarrollo práctico /ejemplos contextuales	11
1.2.2. Preguntas guías para ejercicios prácticos	12
2. Asignación de curules	13
2.1. La distribución de las circunscripciones electorales	13
2.2. Formas de candidatura y votación	15
2.3. Fórmula electoral (conversión de votos en escaños)	16
2.4. Barreras legales (o umbrales)	16
2.5. Desarrollo práctico /ejemplos contextuales	17
2.6. Preguntas guías para ejercicios prácticos	18
2.7. Caja de herramientas (Videos)	18
3. Inclusión de actores políticos y sociales al sistema político colombiano	19
3.1. El paso de la exclusión política a terceras fuerzas, a la inclusión progresiva de actores políticos y sociales.	19
3.1.1. Representación étnica	19
3.1.2. Representación comunidades religiosas	19
3.1.3. Liderazgos regionales e independientes	20
3.1.4. Representación izquierdas democráticas y producto de desmovilización	20
3.1.5. Representación víctimas	21
3.1.6. Desarrollo práctico / ejemplos contextuales	21
3.1.7. Preguntas guías para ejercicios prácticos	21
4. Estatuto de la oposición	22
4.1. Desarrollo práctico	22
4.1.1. Preguntas guías para ejercicios prácticos	23
4.2. El Estatuto de Oposición actual, posibilidades y límites	24
4.2.2. Preguntas guías para ejercicios prácticos	25
4.2.3. Caja de herramientas	25
5. Reflexiones finales	26
Bibliografía	27

ILUSTRACIONES

Ilustración 1.	08
Comparación NEP vs Número de partidos Senado de la República 1958-2018	
Ilustración 2.	09
Fórmula NEP (Laakso y Taagepera 1979)	
Ilustración 3.	15
Circunscripciones territoriales Cámara de Representantes	
Ilustración 4.	18
Ejercicio práctico fórmula D'Hondt	
Ilustración 5.	25
Comparación declaración política de partidos en Senado y Cámara 2018 - 2022	

TABLAS

Tabla 1.	07
De la exclusión política a la representación fragmentada de la política	
Tabla 2.	11
Comparativo de reformas políticas 2003-2009-201	
Tabla 3.	14
Circunscripciones Cámara de Representantes por número y tamaño	
Tabla 4.	22
Proyectos de Ley de Estatuto de Oposición en Colombia	
Tabla 5.	23
Escenarios de gobiernos mayoritarios-minoritario y su intención de negociación	
Tabla 6.	24
Derechos de la oposición	

INTRODUCCIÓN

En el marco del sistema político colombiano, el diseño institucional es entendido como las reglas de juego que rigen a los actores políticos vinculados para la competencia, acceso y permanencia en el poder político. Este diseño institucional tiene como particularidad una dinámica permanente de cambio y adaptación desde 1991 hasta la fecha.

Gran parte de las reglas del actual sistema político colombiano tienen origen en la Constitución Política de 1991. Posteriormente, se impulsaron varias iniciativas de reforma política, algunas exitosas, otras fallidas; sin embargo, la reforma política desarrollada en el año 2003 se constituyó en el cambio más significativo del diseño institucional del sistema político durante el periodo comprendido entre 1991 y 2022.

La reforma política de 2003 inició una transformación profunda del sistema electoral, expresada principalmente en: el ajuste tanto de la fórmula electoral, como de la estructura del voto y las listas de organizaciones políticas; la inclusión de la figura del umbral electoral; y, la promoción de procesos de democratización interna de los partidos políticos. Este escenario obligó a todos los actores que competían en el juego político, a un lento proceso de adaptación y aprendizaje de estas nuevas reglas en un espacio de tiempo importante de estabilidad.

Esta modificación de las reglas de juego no fue un punto de llegada, fue un punto de partida para una dinámica reformista en el sistema político colombiano. En la actualidad, el sistema electoral tiene soporte en diferentes momentos de diseño y cambio institucional. Por ejemplo, el eje fundamental encalla en la Constitución Política de 1991, luego se impulsan diferentes iniciativas de reformas políticas (2003, 2009, 2011) y los nuevos desarrollos de la reforma de equilibrio de poderes; sumado, a los cambios derivados del Acuerdo de paz que lograron implementarse; entre otros, que aún se encuentran en permanente discusión sin llegar a puntos resolutorios.

Esta dinámica reformista, incidió en los procesos electorales de orden nacional y subnacional. Desde el 2003 la mayoría de las elecciones han contado con alguna alteración en las reglas de juego, indicando que la estabilidad no es la característica más destacada del diseño institucional colombiano.

El presente módulo tiene como objetivo presentar el recorrido de las reglas de juego del sistema político colombiano desde el Frente Nacional hasta la fecha. Para cumplir con este propósito, se desarrollan cinco secciones: la primera, expone el panorama de cómo se transformaron las reglas del sistema político desde el Frente Nacional hasta el año 2002, previo a la primera reforma política de 2003; la segunda, explica la fórmula electoral y su importancia para traducir votos en escaños o cargos públicos; la tercera, identifica los sectores que han avanzado en la representación en el sistema político colombiano; la cuarta, aborda la aprobación e implementación del Estatuto de Oposición; y la quinta sección, presenta una reflexión final.



1. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA POLÍTICO-ELECTORAL COLOMBIANO, PARTIDOS Y GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS

En esta sección, se presenta el panorama del sistema político colombiano desde el inicio del Frente Nacional (1958) hasta la elección del año 2002. Para lograr este propósito, en primer lugar, se relaciona un breve diagnóstico de las dificultades del sistema político colombiano; y, en segundo lugar, se presentan las alternativas que han sido implementadas para contrarrestar estas dificultades a través de reformas políticas.

1.1. DISEÑO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA POLÍTICO, EL PASO DEL BIPARTIDISMO EXCLUYENTE A LA HIPER - FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA Y EL MULTIPARTIDISMO MODERADO – EXTREMO

Al final de las décadas de los setenta y ochenta, en la mayoría de los países de América Latina se desarrollaron procesos de reforma de Estado profundos; época denominada como la tercera ola de la democratización (Hagopian & Mainwaring, 2005). Este periodo estuvo caracterizado porque buena parte de los países de la región transitaban de regímenes autoritarios a regímenes democráticos; otros, como Colombia, no tuvieron fuertes experiencias autoritarias, pero sus sistemas políticos se caracterizaban por una representación concentrada en las élites políticas tradicionales, excluyendo así, a importantes sectores de la población que no veían sus intereses representados en estas opciones.

Colombia registra un corto periodo de dictadura en cabeza del General Gustavo Rojas Pinilla, (1953-1957), momento que se presume fue concertado con las fuerzas políticas tradicionales, con la intención de pacificar el país luego de un periodo de violencia bipartidista entre militantes del partido Conservador y del partido Liberal. El retorno a la competencia democrática fue posible a través de una serie de pactos y concertaciones entre liberales y conservadores, colectivos políticos considerados las dos mitades de Colombia, (Gutiérrez Sanín, 2007), (Dávila Ladrón de Guevara, 2002), (Hartlyn, 1993) y que se expresaron en el gran pacto político conocido como el Frente Nacional. Los objetivos de este pacto se resumen a continuación:



“En términos generales, la fórmula consistía en la alternación en la presidencia cada cuatro años, la repartición de curules para todas las corporaciones, sin importar la votación, y de igual forma, la distribución paritaria de las cuotas político-burocráticas; además, el establecimiento de umbrales muy altos para las modificaciones constitucionales y normativas. Estas medidas fueron creadas con la intención de hacer compleja la conformación de mayorías que permitiera la modificación desequilibrada de las reglas de juego, en favor de algún partido, considerando el sectarismo como el detonante de la violencia y obligando a la estabilidad política” (Barrero Escobar, Acuña Villarraga, Milanese, & Torres reyes, 2019, pág. 72).

Se acordó entonces que el Frente Nacional tendría una duración de 16 años (1958-1974) y fue ratificado por el 94% del electorado en el plebiscito de 1957 (Dávila Ladrón de Guevara, 2002); en la práctica, se constituiría en un pacto de paz bipartidista, pues efectivamente redujo el nivel de violencia entre estas dos fuerzas, pero colateralmente generó un proceso de exclusión política a cualquier alternativa política que no estuviera identificada en los partidos tradicionales (Gutiérrez Sanín, 2007), (Dávila Ladrón de Guevara, 2002). Es en este contexto de cerramiento del sistema político que surgieron las guerrillas colombianas como actores autoexcluidos de la competencia política (Pizarro Leongómez, 1997).

Un cambio importante previo a la Constitución Política de 1991 indudablemente fue el que tuvo ocasión en el Gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990). Con la pretensión, entre otras cosas, de promover mayor participación ciudadana para anclar la democracia en un intento de descentralización política y administrativa del Estado, impulsó la reglamentación de la Elección Popular de Alcaldes a través del Acto Legislativo 1 y la Ley 11 de 1986, como estrategia para generar escenarios de participación que permitiera a la ciudadanía apropiarse de su realidad y de sus problemas, y de esta forma, canalizar las distintas expresiones políticas y sociales, así como la gestión de los conflictos locales (García Sánchez, 2000).

Antes de esta reforma, los alcaldes eran elegidos por los gobernadores que, a su vez, eran elegidos por el presidente de la República. Esta vía tenía el objetivo de centralizar el poder en la figura presidencial, como único cargo político con cambio cada cuatrienio y con ocasión del Frente Nacional. Así las cosas, la elección popular de alcaldes buscó romper la espina dorsal de dicho pacto, entregando la elección del gobierno local, como nivel más profundo de las circunscripciones en Colombia, bajo la decisión de los ciudadanos y no como una herramienta política a discreción de los elegidos del presidente (Roll Vélez, 2001).

El Gobierno de César Gaviria (1990-1994) tuvo la misión de reformar la Constitución de 1886. Esta necesidad ya era un tema de la agenda nacional resultado de la movilización social y el contexto internacional, sumado a la urgencia de superar la oleada de violencia asociada al Narcotráfico, especialmente la perpetrada por el cartel de Medellín.

La Constitución Política de 1991 es un punto de quiebre indiscutible en el sistema político colombiano, su convocatoria es fruto de la apertura política, social y económica que se venía gestando en América Latina y el mundo; a pesar de tener muchos contradictores, en materia de los partidos políticos sí fue un avance significativo. La Constitución de 1886 y las reformas posteriores durante su vigencia, no contemplaron temas importantes para la acción de los partidos, como los derechos y los deberes de estos o alguna garantía –por lo menos legal- para ejercer el derecho a la oposición (Roll Vélez, 2001, pág. 255).

La Constitución Política de 1991, respecto al tema de los partidos políticos, generó un cambio importante para el surgimiento de organizaciones políticas, porque brinda la garantía a todos los nacionales de formar partidos o movimientos con este carácter (Art 107); esto permite expedir la personería jurídica a dichos partidos con la condición de cumplir algunos requisitos para acceder a financiación estatal para las campañas y la definición de los toques de participación vía aportes individuales (Art 109) (Constitución Política de Colombia 1991, 1991), entre otros aspectos; todo esto se enmarca en lo que hoy conocemos como Grupos Significativos de Ciudadanos -GSC- .

Con este articulado, la Constitución Política de 1991 posibilitó nuevos espacios de participación política de otros sectores de la sociedad. La intención era superar el monopolio bipartidista que imperó e institucionalizó con el Frente Nacional. Esta exclusión ocasionó que sectores radicales que no se identificaban con los partidos tradicionales, optaran por la vía armada. Permitir la formación y participación efectiva de otros sectores, buscaba ser un incentivo dentro de un proceso de paz que llevara al abandono de las armas a cambio de garantizar la participación política.

Adicionalmente, se le atribuye a la Constitución Política de 1991 la desinstitucionalización del sistema de partidos colombiano, por permitir el acceso a la competencia política a un sinnúmero de agrupaciones que competían por la representación. Al respecto, Pizarro Leongómez (1997) indica que a partir de la Constitución Política de 1991 se formalizó la representación de diferentes sectores sociales y políticos, organizaciones indígenas y afrodescendientes, organizaciones religiosas, movimientos de izquierda democrática, todos los que habían sido producto de las negociaciones de paz de principios de los años noventa, así como, liderazgos cívicos e independientes, además de los tradicionales que ya copaban el espectro político (Pizarro Leongómez, 1997).

Por su parte, Gutiérrez (2007) tiene otra explicación al tema de la fragmentación partidaria, que antecede a la Constitución Política de 1991. Demuestra que los partidos tradicionales desde tiempo atrás ya tenían prácticas fragmentarias, debido a que los políticos regionales participaban en la competencia local, daban espacio a sus redes a través de su propio movimiento, para luego en la competencia nacional presentarse bajo el marbete Liberal o Conservador.

Es decir, al interior de los partidos tradicionales, antes de la Constitución Política de 1991, preexistía una especie de partidos dentro de los partidos que actuaban con vida propia en el ámbito local y en su mayor parte totalmente independientes del núcleo o de la dirección nacional del partido tradicional. Esto indica, que la Constitución no es causa de la hiper - fragmentación, sino una consecuencia (Gutiérrez 2007. p 330). Por tanto, la Constitución se convierte en el marco legal que institucionaliza esta práctica que ya tenía antecedentes dentro de los partidos Liberal y Conservador.

A su vez, Gutiérrez (2007) identifica que una serie de liderazgos que tienen origen en los partidos tradicionales y, a partir de la pérdida de confianza en estas organizaciones, utilizaron la estrategia de presentarse ante el electorado como si se tratara de liderazgos independientes a quienes denomina transicionales (Gutiérrez Sanín, 2001, pág. 10); de esta forma, además de los nuevos actores, grupos sociales y políticos que compiten por la representación, indicados por Pizarro Leongómez (1997) (religiosos, étnicos, izquierda, cívicos, tradicionales, etc.), se suman los transicionales que, para efectos del sistema político, generan la mayor proporción de fragmentación del sistema de partidos al salir de los partidos tradicionales y presentarse como independientes, en tanto aumentan las cifras de liderazgos y grupos significativos de ciudadanos que se muestran como alternativa al bipartidismo.



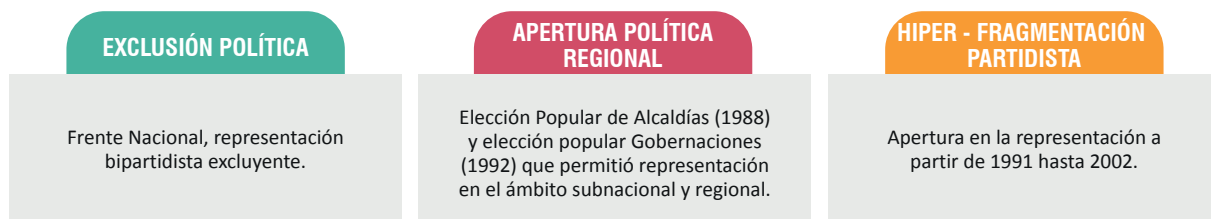
1. También se encuentra en la nueva carta constitucional, reformas como la elección popular de gobernadores, la primera se efectuó en 1992 terminando de abrir el espacio subnacional a nuevas formas de representación; y, la circunscripción nacional de Senado, que pretendía abrir espacio a liderazgos nacionales que recogieran votación en todo el territorio, pero su evaluación temprana evidenció que esos liderazgos de Senado replicaban la estrategia de concentrar la votación en nichos territoriales (Botero, El Senado que nunca fue, 1998).

1.1.1. DESARROLLO PRÁCTICO

Una mejor explicación de este proceso de representación entre 1958 y 2002 se puede evidenciar en la Tabla 1 que proyecta la división de este periodo en tres momentos:

- a) Un primer momento, caracterizado por la representación política excluyente a las fuerzas tradicionales -bipartidismo- que cubre el Frente Nacional (1958-1974), pero sus prácticas perviven hasta principios de la década del 2000.
- b) Un segundo momento, caracterizado por una ruptura en esa concentración de la representación que tiene incidencia directa en la representación política desde el ámbito subnacional y regional. Comienza con la elección popular de alcaldes en 1988 y permite la entrada de liderazgos en los territorios a la contienda política, generando una desvinculación gradual del bipartidismo, se complementa con la elección popular de gobernadores que inicia en 1992.
- c) Un tercer momento, asociado principalmente al proceso de fragmentación e hiper - fragmentación del sistema de partidos que tiene en la prerrogativa de la Constitución Política de 1991, permitir a todo ciudadano fundar un partido (GSC) el cual -desde una visión optimista- garantiza la posibilidad de la representación en el sistema político de grupos tradicionalmente excluidos; sin embargo, por esta misma vía -desde una visión pesimista- se fragmentó el bipartidismo en una gran cantidad de liderazgos transicionales, que se presentaban como alternativos e independientes, cuando su origen estaba en las fuerzas tradicionales engañando al electorado, práctica que pervive hasta la actualidad.

TABLA 1. DE LA EXCLUSIÓN POLÍTICA A LA REPRESENTACIÓN FRAGMENTADA DE LA POLÍTICA



Fuente: elaboración propia.

La Constitución Política de 1991 posibilitó que la ciudadanía pueda emprender la conformación de un partido o movimiento que compita en elecciones, con el único requisito de conseguir más de 50 mil firmas u obtener en las elecciones anteriores, por lo menos, la misma cifra de votos. Esta regla de juego presenta dos consecuencias:

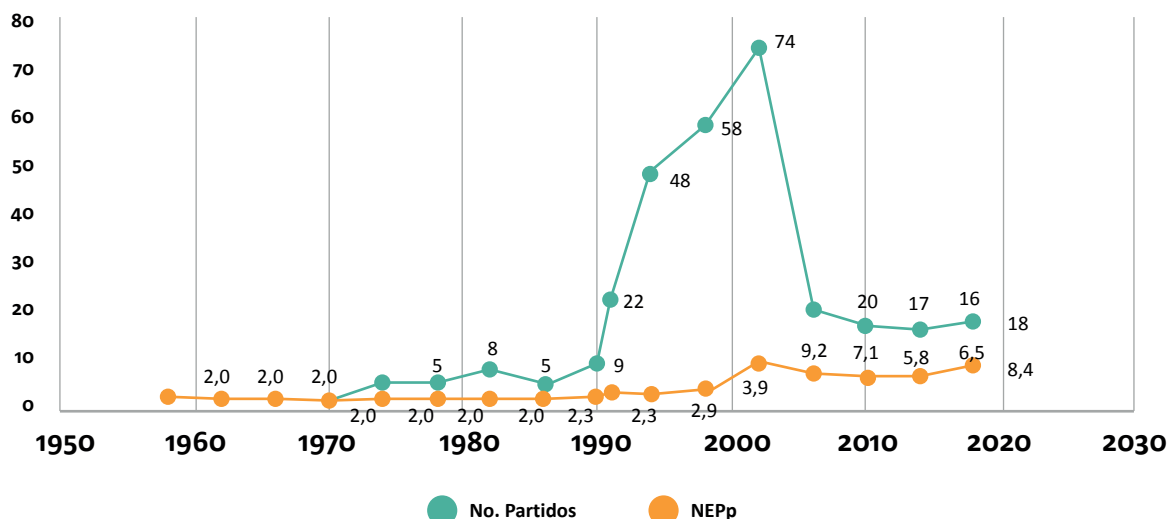
01. Los candidatos pueden postular su nombre para competir al interior de un partido político y obtener el aval de este.
02. Aquellos que no quieren competir al interior de un partido, pueden optar, sin mayores complicaciones, por formar su propio movimiento con la recolección de firmas, evitando así la confrontación con otro.

Adicionalmente, una forma de evidenciar los cambios en la representación política en el periodo de estudio es a través del indicador que se conoce como Número Efectivo de Partidos -NEP- (Laakso & Taagepera, 1979). El NEP supera el análisis enfocado en el número de partidos que se presentan a una elección y se concentra en el número de partidos que concentran la representación de todos aquellos que se presentan a la contienda electoral.

Por esta razón, la Ilustración 1 expresa la comparación para Senado de estos dos indicadores. Por un lado, el número de partidos que se presenta a elecciones en el periodo del Frente Nacional se concentra en el bipartidismo; luego de 1974, comienza a crecer débilmente hasta 1991, año de la renovación de la Constitución Política, que permitió el surgimiento de múltiples fuerzas políticas; llegando un punto tal de fragmentación de la representación en 2002 que, en las elecciones de Senado de ese año contó con 74 partidos compitiendo; para posteriormente disminuir con la reforma política de 2003.

El NEP pone en evidencia que, aunque varias organizaciones políticas compitieron por la representación después de 1991, el indicador de representación efectiva se mantuvo relativamente estable entre 2 y 4 partidos s hasta 2002 y, a partir de allí, posterior a la reforma de 2003, la representación ha estado concentrada entre 6 y 9 fuerzas políticas.

ILUSTRACIÓN 1. COMPARACIÓN NEP VS NÚMERO DE PARTIDOS SENADO DE LA REPÚBLICA 1958-2018



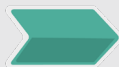
Fuente: Barrero Escobar, Acuña Villarraga, Milanese & Torres Reyes (2019, pág. 86).

En la siguiente sección se describirán las reformas que configuraron las reglas de juego que coexisten hasta la actualidad en el sistema político colombiano, comenzando por la reforma política de 2003.

1.1.2. PREGUNTAS GUÍAS PARA EJERCICIOS PRÁCTICOS



Teniendo en cuenta que para Pizarro Leongómez (1997) la Constitución Política de 1991 permitió la representación de nuevos grupos políticos y sociales como grupos religiosos, indígenas, Afrodescendientes, de izquierda democrática, incluidos aquellos que fueron producto de desmovilizaciones, cívicos e independientes, regionales, y desde luego, grupos tradicionales, ¿puedes identificar a nivel nacional o en tu región, alguna fuerza política o liderazgo que se pueda ubicar en alguna de estas categorías?.



Según la noción de liderazgos transicionales de Gutiérrez Sanín (2001) (liderazgos de origen bipartidista que se presenta como independientes ante el electorado), ¿puedes identificar a nivel nacional o en tu región, algún liderazgo que presenta estas características?.

1.1.3. GLOSARIO

BIPARTIDISMO: Se denomina bipartidismo cuando son dos partidos políticos los que dominan el espectro electoral.

MULTIPARTIDISMO: Hace referencia a la competencia política real de tres o más partidos. La literatura suele indicar que, de tres a seis partidos, se trata de un multipartidismo moderado, cuando supera los siete partidos nos enfrentamos a un multipartidismo extremo.

LÍDERES TRANSICIONALES: Según Gutiérrez Sanín (2001, pág. 10) los liderazgos transicionales son aquellos que han tenido origen en los partidos tradicionales, pero que, en nuevas elecciones, se presentan al electorado como candidaturas independientes y alternativas.

NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS (NEP):



“Es un índice de fragmentación partidista comúnmente utilizado en la literatura de política comparada. Se calcula mediante la fórmula (A), donde Si se refiere al porcentaje de asientos de cada partido en una legislatura (Laakso y Taagepera 1979). Elevar al cuadrado el tamaño relativo de las bancadas (que va de 0 a 1) es una transformación no lineal de la fuerza de cada partido que otorga más peso a las bancadas relativamente grandes, y menos peso a las bancadas pequeñas... Así, un partido con 60% de asientos contribuye al denominador del NEP en 0.36, mientras que un partido con 40% de asientos sólo contribuye en 0.16, produciendo un NEP de $1/(0.16 + 0.36) = 1.92$ ” (Aparicio, 2010).

ILUSTRACIÓN 2. FÓRMULA NEP (LAAKSO Y TAAGEPERA 1979)

$$NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

1.2. REFORMAS Y CONTRARREFORMAS DE LAS REGLAS DE JUEGO DEL SISTEMA POLÍTICO COLOMBIANO ENTRE 1991 Y 2022

Desde la Constitución Política de 1991 se emprendieron sin éxito diferentes intentos de reforma política en cada gobierno subsecuente. Por el ejemplo, la Comisión para el Estudio la Reforma de los Partidos en el Gobierno de Ernesto Samper representante del partido Liberal (1994 – 1998), tomada como una cortina de humo ante los cuestionamientos de su elección (Pizarro Leongómez, 1995); y, posteriormente, en el gobierno de Andrés Pastrana representante de la coalición conservadora (1998-2002), se desarrollaron dos intentos amplios de reforma política, los cuales debido a los problemas de gobernabilidad y baja aceptación del gobierno, no llegaron a buen término (Holguín, 2006), (Roll Vélez, 2001), (Londoño Osorio, 1999), (Gutiérrez Sanín, 1999). Sin embargo, estos dos intentos sí generaron importantes aprendizajes de instrumentos de diseño institucional y un diagnóstico amplio de los desafíos del sistema político colombiano.

La reforma política de 2003 (Acto Legislativo 01 de 2003) recoge los aprendizajes –logros y errores– de periodos anteriores. En primer lugar, con la Constitución Política de 1991, los violentólogos de la década de los ochenta, identificaron como principal causa de la violencia el cerramiento del sistema político; por ello, una de las principales recomendaciones de la comisión de expertos de la violencia fue abrir el espectro del sistema político colombiano, cuestión que dio su primer paso en términos de garantías de derecho en 1991.

Para el año 2003, la decisión era distinta. Parecía que la apertura no había sido adecuada para permitir la modernización del sistema político y la inclusión de actores autoexcluidos. Por el contrario, terminó en atomización y ahora la decisión debía ser volver a cerrar de manera regulada el sistema (Holguín 2006), con el fin de superar los problemas de gobernabilidad. Por esta razón, se adoptan medidas (el umbral electoral, la cifra repartidora, el voto preferente) con el objetivo de obligar a la agregación de fuerzas políticas para actuar como partidos, cuando en realidad fungían como coaliciones configuradas únicamente con el fin de ganar una elección (Botero, 2006).

La reforma política de 2003 se presenta en un contexto particular porque el poder legislativo, que traía varios intentos fallidos, se encontraba ante la encrucijada “nos reformamos o nos reforman” (Gutiérrez Sanín, 1999, pág. 217). Con la llegada a la presidencia

de Álvaro Uribe (2002-2006), con altos niveles de popularidad y una agenda propia de reforma política, los parlamentarios identifican la necesidad de generar mecanismos de autorregulación, porque de lo contrario, la reforma estaría determinada desde el poder ejecutivo (Castro Agudelo, 2014). Por lo anterior, la reforma de 2003 tiene origen en el mismo Congreso de la República (Vélez, Ossa, & Montes, 2006), (Rodríguez Pico C. , 2005).

La reforma de 2003 introdujo importantes variaciones, principalmente se refieren:



“Establecer un umbral electoral para acceder a la repartición de las curules en corporaciones públicas y la personería jurídica como colectividad, lista única por partido o movimiento limitada con el número de curules a proveer, prohibición a la doble militancia, cambio de la fórmula electoral que pasó de la cuota Hare a la cuota D'Hondt, entre otras, con la intención de hacer frente a esta fragmentación del sistema político” (Pérez Guevara, Uribe Mendoza, & Acuña Villarraga, 2021, pág. 107).

Entre los principales efectos de la implementación de esta reforma política se identifica una reducción sustancial en el número de listas buscando el fortalecimiento de los partidos (como se evidencia en la ilustración 1); sin embargo, dicha medida no bastó para consolidar un sistema de partidos estable que, incluso a la fecha, registra problemas de cohesión y disciplina. Por tanto, “el tamaño de los partidos es función de su desempeño electoral, mientras que su fortaleza corresponde más a su comportamiento legislativo” (Botero & Rodríguez Raga, 2009).

En el año 2009, con el fin de contrarrestar la influencia de actores armados ilegales en la política regional y nacional, especialmente de los grupos paramilitares, surgió la reforma política de 2009 (Acto Legislativo 01 de 2009). Esta reforma, tenía como principal objetivo sancionar a las personas que competían en cargos de elección popular con apoyo social, político y financiero de grupos al margen de la ley; pero también, los partidos y sus dirigencias eran objeto de sanciones, con la intención de asumir responsabilidad política por cada aval otorgado.

Adicionalmente, en la reforma política de 2009 se formalizó el incremento del umbral de participación que debían superar las organizaciones políticas, para la repartición de escaños y obtener-conservar su personería jurídica. Así, en el caso del Senado de la República el umbral pasó del 2% en 2003, al 3% en 2009. Este ajuste pretendía generar incentivos para la congregación de fuerzas pequeñas y medianas, en alianzas o coaliciones más amplias con el fin de superar el umbral; sin embargo, se evidenció que esto no necesariamente se traduce en mayor cohesión o coherencia de estas fuerzas políticas.

Las reformas de 2003 y 2009 motivaron una actualización del régimen de partidos en Colombia que se concretó en la Ley 1475 de 2011 (Puyana, 2012). Este referente normativo se “constituyó en un compendio actualizado de regulaciones para los partidos y su organización interna” (Pérez Guevara, Uribe Mendoza, & Acuña Villarraga, 2021, pág. 107); y reglamenta aspectos procedentes de las dos reformas que le antecedían.

El proceso de cambio institucional no ha sido un camino de una sola dirección, también se registraron procesos de reforma y contrarreforma (actuación contraria a una reforma anterior). Por ejemplo, es el caso de la reforma que formalizó la reelección presidencial a través del Acto Legislativo 02 de 2004² y garantizó la candidatura de Álvaro Uribe para un segundo periodo presidencial.

Con la reelección presidencial para el periodo 2006-2010, Álvaro Uribe promovió una nueva modificación a la Constitución Política de 1991 para habilitar la posibilidad de un tercer periodo presidencial en su beneficio. Sin embargo, la Corte Constitucional de Colombia a través de la Sentencia C-141 de 2010, determinó que el proceso legislativo de la Ley 1354 de 2009 “Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”, tenía un carácter inexecutable, al considerar que, “una segunda reelección presidencial sustituye ejes estructurales de la Constitución Política y, por lo tanto, la Ley 1354 de 2009 que busca hacer posible una reforma constitucional que la instituya vulnera la Carta y debe ser declarada inconstitucional” (Corte Constitucional de Colombia, 2010).

El siguiente periodo presidencial fue el del Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), candidato respaldado por la bancada del gobierno precedente de Álvaro Uribe. Sin embargo, a pesar de ello, la presidencia de Juan Manuel Santos tomó distancia de las posturas del expresidente, asumiendo la bandera de la apuesta por la paz. Apuesta que se concretó en 2016, bajo su segundo periodo

2. “Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política”: modificó los artículos 127, 197 y 204. Estableció principalmente: “nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos periodos”; sumado a “quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo periodo presidencial” (Acto Legislativo 02 de 2004).

presidencial (2014-2018), a través de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, entre las FARC-EP y el Estado colombiano. Adicionalmente, bajo su gobierno, Juan Manuel Santo promovió una nueva reforma constitucional, conocida como reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional con el principal objetivo de eliminar la reelección presidencial (Acuña Villarraga F. , 2022) y de los cargos del nivel ejecutivo de elección popular (Acto Legislativo 02 de 2015).

1.2.1. DESARROLLO PRÁCTICO

TABLA 2. COMPARATIVO DE REFORMAS POLÍTICAS 2003-2009-201

REFORMAS	IMPLEMENTACIÓN	PRINCIPALES MEDIDAS
Reforma 2003	Elecciones subnacionales de 2003; sin embargo, el impacto más significativo se vio tras el proceso electoral de 2006.	1) La adopción de listas únicas por organización política (opcional, listas cerradas o con voto preferente). 2) La definición de un umbral electoral del 2% en la elección a Senado para mantener la personería jurídica y participar en la repartición de escaños en corporaciones públicas. 3) El cambio de la fórmula electoral, cuota D'Hondt (cifra repartidora). 4) La prohibición expresa de la doble militancia, según la cual “en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político”. 5) La creación de un régimen de bancadas, más adelante reglamentado por la Ley 974 de 2005, conocida también como Ley de Bancadas, que buscaba llevar a la cohesión interna de estas organizaciones.
Reforma 2009	Aprobada en Julio de 2009, entró en vigor en 2011 cuando fue sancionada.	1) Régimen sancionatorio para organizaciones políticas que avalaran candidatos con vínculos con fuerzas ilegales. Sanciones, multas en caso de avalar a candidatos que resulten condenados por delitos de lesa humanidad. La “silla vacía”, plantea que partidos y movimientos políticos no podrán reemplazar con otro candidato. 2) Incremento del umbral en la elección a Senado al 3%, superando el 2% aprobado en 2003. 3) Profundización de la prohibición de la doble militancia. 4) Apertura a procesos de democratización interna de los partidos. 5) Cuota de equidad de participación de género.
Reforma 2011	Aprobada en diciembre de 2010. Requirió aprobación de la Corte Constitucional a través de la sentencia. C-490/11.	1) Registro único de militantes, adopción de estatutos internos de partido y realización de convenciones cada dos años. 2) Ampliación y control en la doble militancia. 3) Define alcances y funciones del Consejo Nacional Electoral en los procesos de consulta interna de los partidos y sanciones a quienes no acaten los resultados. 4) Autorización al Consejo Nacional Electoral para la disolución de partidos al “utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral”, entre otros delitos de esta naturaleza. 5) Cuota de género, composición de listas por parte de mujeres, con un porcentaje mínimo del 30%.

Fuente: elaboración propia.

1.2.2. PREGUNTAS GUÍAS PARA EJERCICIOS PRÁCTICOS

Debatir a partir de las siguientes preguntas orientadoras:

Si el punto de partida es considerar que las instituciones, entendidas como reglas de juego que permanecen en el tiempo, brindan estabilidad a las sociedades, permitiendo así que las personas conozcan esas reglas y aprendan cómo mejorar en su ejercicio y funcionamiento. Entonces:

- ➡ ¿Consideras adecuado un cambio en las reglas de juego? ¿por qué?.
- ➡ ¿Qué condiciones consideras imperativas para modificar una regla de juego?.
- ➡ Cuando las reglas de juego se cambian constantemente ¿Es favorable para el aprendizaje y la adaptación de quienes compiten? .

- **Acto legislativo 1 de 2003 (Reforma Política de 2003)**

https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Acto_Legislativo_01_de_2003.pdf

- **Acto legislativo 1 de 2009 (Reforma Política de 2009)**

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=36844

- **Ley Estatutaria 1475 de 2011: “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”.**

https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/ley_1475_2011.pdf

- **Acto Legislativo 2 de 2015 (Reforma Equilibrio de poderes)**

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=66596



2. ASIGNACIÓN DE CURULES

El sistema electoral es entendido como el conjunto de “reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y mediante las cuales es posible convertir votos en escaños o en cargos de gobierno” (Nohlen, 2015, pág. 3). Su importancia determina la repartición y participación del poder político, por esta razón, se constituye en un aspecto vital del sistema político. Lo ideal sería que las reglas de juego permitieran una competencia política en igualdad de condiciones para todos los actores involucrados, pero la realidad es que, con frecuencia, quienes tienen a cargo la generación de estas reglas de juego electoral tienen grandes incentivos para influenciar las reglas de juego a su favor y/o en contra de otros.

Los sistemas electorales o reglas de juego electoral son herramientas que se combinan para formar mecanismos que generan resultados. Los mecanismos son neutros, pero no son neutros quienes los diseñan, proponen o administran.

Tal como lo indica Jon Elster “en política, la gente nunca trata de limitarse a sí misma, sólo de limitar a los demás” (Elster, 1998, pág. 70), es importante identificar quién(es) tiene a cargo la generación o modificación de las reglas de juego electoral. Para Daniel Buquet, es muy importante identificar el tipo de coalición que plantea una reforma política. Si se trata de una coalición que es decadente, es decir, reconoce que no le ha ido bien en su gestión, por lo cual es esperable que salga del juego político, procurará establecer reformas incluyentes para mantener alguna influencia en el poder (Buquet, 2007, pág. 41).

Si, por el contrario, la coalición que propone una reforma política es ascendente, se podría esperar que el tipo de reformas fuera excluyente con la intención de permanecer en el poder y generar límites a sus competidores (Buquet, 2007, pág. 41). Teniendo presente lo anterior, la literatura especializada encuentra como mínimo, cuatro componentes estructurales de los sistemas electorales (Nohlen, 2015, pág. 7):

1. La distribución de las circunscripciones electorales.
2. La forma de la candidatura y de votación.
3. La conversión de votos en escaños.
4. La barrera legal.

2.1. LA DISTRIBUCIÓN DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

Las circunscripciones electorales se distinguen por dos criterios:

- a) Por el número.
- b) Por el tamaño.

a) Criterio por número:

En términos del número:



“(...) el país puede constituirse en una única circunscripción ; las circunscripciones pueden coincidir con la división política del país (Estado, región o provincia); pueden crearse para fines electorales, o se pueden combinar diversos criterios de división territorial para la configuración de circunscripciones” (Nohlen, 2015, págs. 7-8).

3. Ejemplo, la circunscripción nacional para Senado de la República.

Para el caso de Colombia, como se indicó previamente, una de las grandes reformas en la Constitución Política de 1991 fue definir el nivel nacional como circunscripción única para el Senado de la República. Es decir, una candidatura para Senado en la circunscripción nacional puede recolectar votos en todo el país, como ocurre para la elección a la Presidencia de la República.

Respecto a los demás cargos de elección popular plurinominal, como las corporaciones públicas (Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Municipal, Junta Administradora Local) o cargos uninominales, como los del nivel ejecutivo (gobernaciones departamentales y alcaldías municipales), la circunscripción coincide con la división territorial, es decir, únicamente se pueden presentar candidaturas y recolectar votos en el departamento o municipio que corresponde a la elección.

En este sentido, también se registran circunscripciones que no propiamente coinciden con la división territorial, sino que son delimitadas por otros criterios artificiales. Un ejemplo reciente en Colombia son las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz -CITREP-. Como producto del Acuerdo de paz, surgen con el fin de garantizar la representación de los territorios con la mayor densidad de afectaciones por el conflicto armado interno, pero, además, con el condicionante de garantizar que las candidaturas a estas circunscripciones sean en representación de organizaciones de víctimas reconocidas previamente por el Estado (Barrero Escobar & Liendo, 2017), (Giraldo García & Soto Caballero, 2019).

b) Criterio por tamaño:

Respecto al tamaño de la circunscripción:



“(…) no alude a su extensión territorial, sino al número de escaños que se adjudican en la circunscripción. La distinción básica radica aquí entre circunscripciones uninominales (una persona/escaño) y las plurinominales (varias personas/escaños). Las últimas pueden diferenciarse, a su vez, en pequeñas (dos a cinco escaños), medianas (de seis a diez escaños) y grandes (más de diez escaños)” (Nohlen, 2015, pág. 8).

Una circunscripción en términos de número, puede ser circunscripción única. Pero en términos de tamaño, puede considerarse muy grande. Por ejemplo, es el caso de la circunscripción nacional de Senado, que es única, pero están en disputa hasta cien (100) escaños (muy grande); otro ejemplo es la circunscripción única nacional, como la especial indígena para Senado respecto a la cual se pueden presentar candidaturas indígenas y recolectar votación en todo el territorio, pero su tamaño es pequeño, porque están únicamente dos (2) escaños en competencia.

Para la Cámara de Representantes de Colombia, por número y tamaño, actualmente es como se muestra en la Tabla 3.

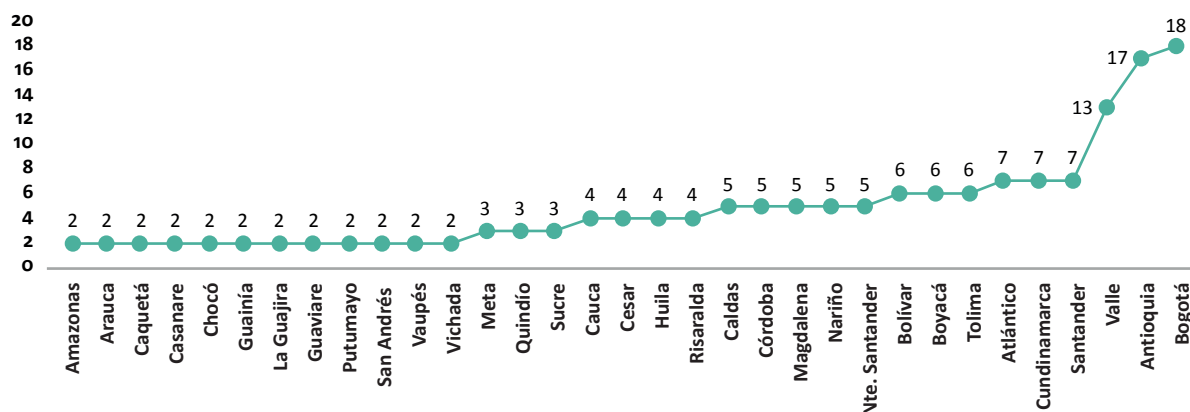
TABLA 3. CIRCUNSCRIPCIONES CÁMARA DE REPRESENTANTES POR NÚMERO Y TAMAÑO

TIPO CIRCUNSCRIPCIÓN	CIRCUNSCRIPCIÓN	NÚMERO	TAMAÑO
Regular	Territorial	32 +1	161
	Especial indígena	1	1
	Especial afrodescendiente	1	2
	Especial colombianos en el exterior	1	1
Transitoria (Acuerdo de paz)	CITREP (periodo 2022 y 2026)	16	1
	Curules desmovilizados FARC-COMUNES (periodo 2018 y 2022)		5
Curul adicional	Segunda votación vicepresidencia (opcional), Estatuto de oposición		1

Fuente: elaboración propia.

Para la circunscripción territorial de Cámara de Representantes se divide en los 32 departamentos, más Bogotá como Distrito Capital. En la ilustración 3 se relaciona el tamaño (número de escaños), en competencia en cada departamento y Bogotá.

ILUSTRACIÓN 3. CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES CÁMARA DE REPRESENTANTES



Fuente: elaboración propia.

2.2. FORMAS DE CANDIDATURA Y VOTACIÓN

Respecto a las formas de candidatura y votación de los sistemas electorales, las candidaturas se pueden distinguir entre individual y por listas. La candidatura individual es utilizada en las circunscripciones con únicamente un cargo en competencia (uninominales), para el caso de Colombia coincide con las elecciones del nivel ejecutivo (presidencia, gobernación, alcaldía), pero también -y de manera transitoria- para las CITREP que, aunque son 16 circunscripciones, en cada una está en competencia únicamente una representación.

Las candidaturas por listas proceden cuando se trata de cargos plurinominales, por ejemplo:

01.

Lista bloqueada: en Colombia se conoce como lista cerrada. El orden de la lista está preestablecido y el/la elector(a) no puede alterar ese orden con su voto (Nohlen, 2015, pág. 8).

02.

Lista cerrada no bloqueada: en Colombia se conocer como voto preferente. El/la elector(a) con su votación puede alterar el orden preestablecido de la lista. (Nohlen, 2015, pág. 8).

03.

Lista abierta (no cerrada y no bloqueada): El/la elector(a) puede establecer una nueva lista tomando candidaturas de las organizaciones en competencia.

En términos del tipo de votación, hace referencia al número de votos que puede emitir la persona que elige. La votación es por una candidatura individual o por lista. En este último caso, cuando la lista es cerrada y bloqueada, la ciudadanía únicamente tiene un voto, mientras que, en los otros tipos de listas, como cerrada pero no bloqueada (preferente), quien elige tiene la posibilidad de dos votos, uno por la lista y otro por una candidatura; en la lista abierta, quien elige tiene tantas posibilidades como escaños a repartir (Nohlen, 2015, págs. 9-10).

2.3. FÓRMULA ELECTORAL (CONVERSIÓN DE VOTOS EN ESCAÑOS)

Para Nohlen, las fórmulas de conversión de votos a escaños se dividen en dos básicamente: fórmula de mayoría y fórmula proporcional.

En la fórmula de mayoría:



“La adjudicación de los escaños (o puestos en disputa) depende de que una candidatura/partido pueda reunir la mayoría requerida (absoluta y relativa) de los votos. De acuerdo con esta fórmula, solo se toma en cuenta en la adjudicación de escaños a los vencedores en las circunscripciones respectivas” (Nohlen, 2015, pág. 12).

Esta fórmula se encuentra presente cuando la circunscripción es uninominal, es decir, únicamente se reparte un cargo cuando quien tiene la mayoría de los votos (individual o en colectivo), se lleva todos los cargos en disputa. Por ejemplo, en la elección a una alcaldía solamente está en disputa un cargo y quien obtiene la mayoría de los votos se queda con el mismo.

En la fórmula proporcional:



“A diferencia de la fórmula mayoritaria, aquí se otorga -al menos de manera aproximada- un mismo valor de logro a cada voto; (...) en cuanto a la conversión de votos, en el caso de aplicar la fórmula proporcional, existe una multiplicidad de procedimientos. Los dos tipos más importantes de procedimientos de conversión de votos en escaños son los de divisor y los de cociente; (...) (los de divisor) se caracterizan por dividir a través de distintos divisores los totales de votos obtenidos por los diferentes partidos (por ejemplo, en el caso del método D'Hondt, los divisores son continuos: 1, 2, 3, 4, 5, etc.), lo que produce secuencias de cocientes decrecientes para cada partido. Consiguientemente, los escaños se asignan a los promedios más altos” (Nohlen, 2015, págs. 13-14).

A partir de la reforma política de 2003, la fórmula electoral D'Hondt es la de implementación en Colombia para la asignación de escaños en corporaciones públicas de todos los niveles. Antes de 2003, se utilizó la fórmula conocida como cuota Hare, a seguir:



“(...) los procedimientos de cociente se establece un cociente o cuota mínima de votos para obtener un escaño (que resulta, por ejemplo, en el caso del método de cociente simple, de la división de los votos válidos emitidos para el número de escaños en la circunscripción). Los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente en el número de votos obtenidos” (Nohlen, 2015, págs. 13-14).

2.4. BARRERAS LEGALES (O UMBRALES)

Se hace referencia a barreras legales:



“(...) cuando los partidos tienen que alcanzar un determinado porcentaje de votos o un determinado número de mandatos (directos) para ser tomados en cuenta en la distribución de escaños en el nivel de la circunscripción plurinominal o nacional... las barreras legales se refieren solamente al partido en cuestión, no a la candidatura individual...” (Nohlen, 2015, pág. 15).

Como fue explicado previamente, la reforma política de 2003 introdujo el umbral electoral para acceder a la repartición de escaños. En el caso de Senado se trata del 2% de la votación válida y medio cociente⁴ para el resto de las corporaciones públicas (Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Juntas Administradoras Locales). Con la reforma política de 2009, el umbral electoral para Senado se incrementó al 3% de los votos válidos; sin embargo, el umbral para Senado o la representación política en el Congreso de la República, también cumple un segundo propósito: viabilizar para acceso o continuidad la personería jurídica como partido político, figura que, además del reconocimiento que habilita para la postulación de candidaturas, también permite acceder a financiación estatal para la organización⁵.

Estos umbrales y barreras son explícitos. Sin embargo, los sistemas políticos, además de tener estos umbrales explícitos, también contienen barreras implícitas que se constituyen en limitantes o impedimentos para la representación de algunos sectores de la población, grupos sociales o políticos. Un umbral implícito puede ser, por ejemplo, las circunscripciones pequeñas, que suelen favorecer -o quedar en manos de- a las agrupaciones políticas más grandes, esto por la dificultad para las agrupaciones minoritarias de competir en igualdad de condiciones en este tipo de circunscripciones (Franco-Cuervo, 2007).

2.5. DESARROLLO PRÁCTICO

Ejercicio práctico-hipotético para la asignación de curules bajo la fórmula D'Hondt (cifra repartidora) vigente en Colombia (Ilustración 4).

En una elección a Senado de la República en la cual están en competencia 5 escaños, se presentan 5 partidos políticos (A, B, C, D, E). En la columna VP se encuentra el número de votos que alcanzó cada partido.

PASO 1:

Identificar el umbral (3% de votos válidos)⁶. Para esto necesitamos el dato de los votos válidos (VV), que son la suma de la votación total de las listas (VL), más los votos en blanco (VB) ($VV = VL + VB$).

PASO 2:

Una vez identificado el valor del umbral electoral (para este ejemplo es el 3% de los VV, por tanto, igual a 222.6), se verifica qué partidos políticos están por encima del mismo. Estas organizaciones son las que serán tenidas en cuenta para repartición de las curules con la aplicación de la cifra repartidora; las que están por debajo de este valor, no serán tenidas en cuenta.

PASO 3:

La votación de cada partido (VP), se divide de manera consecutiva por 1, 2, 3, 4, 5, etc. Tanto como sea necesario.

PASO 4:

El resultado de esa división se toma en tantos números mayores, como las curules en competencia. En nuestro caso serían los 5 primeros resultados. El último número (en nuestro caso el 5to), es la cifra repartidora (en este ejemplo 850).

PASO 5:

Una vez se obtiene el valor de la cifra repartidora, se divide la votación de cada organización que superó el umbral electoral sobre la cifra repartidora, y se otorga el número de curules correspondiente al número entero de esa operación, como se muestra en el ejemplo.

4. El cociente electoral resulta de dividir el número de votos válidos en el número de escaños o curules en disputa; el medio cociente, es la división de este resultado en 2.

5. Una de las iniciativas de reforma política que no ha llegado a consolidarse aún, es deslindar la personería jurídica del umbral electoral. Lo anterior, porque no superar el umbral es la principal amenaza para la pervivencia de una colectividad política y el mayor incentivo para entrar a coaliciones con otras organizaciones, con frecuencia, en contra de su voluntad, con el fin de no perder la personería jurídica.

6. Para este ejemplo tomamos el 3% que coincide con el umbral actual para Senado en Colombia, pero recordemos que para el resto de las corporaciones públicas se trata de medio cociente electoral.

ILUSTRACIÓN 4. EJERCICIO PRÁCTICO FÓRMULA D'HONDT

PARTIDO	VOTACIÓN PARTIDO (VP)	VP / 1	VP / 2	VP / 3	VP / 4	VP / 5	VOTACIÓN PARTIDO / CIFRA REPARTIDORA	CURULES (RESULTADO NÚMERO ENTERO)
A	2100	2100	1050	700	525	420	2.470588	2
B	1700	1700	850	566.67	425	340	2	2
C	1000	1000	500	333.33	250	200	1.176471	1
D	500	500	250	166.67	125	100	0.588235	
E	120							
Votos en blanco	2000							
Votos Nulos	100							
Votos totales	7250							
Votos válidos (votos listas + votos blancos)	7420							
Umbral Senado (3% votos válidos)	222.6							
La cifra repartidora	850							

Fuente: elaboración propia.

2.6. PREGUNTAS GUÍAS PARA EJERCICIOS PRÁCTICOS

Debatir a partir de las siguientes preguntas orientadoras:

- ¿Qué pasa cuando todas las personas en una competencia no parten en igualdad de condiciones?
- ¿Conoces reglas de juego desequilibradas que favorecen a unas personas más que a otras?
- Cuando se presentan escenarios de desequilibrio en las reglas de juego se podrían modificar (así como los ejemplos de las reformas políticas). En ese caso ¿Quiénes establecen las reglas de juego?

Cuando quienes hacen las reglas de juego no participan en la competencia, se puede esperar neutralidad y un relativo equilibrio en dichas reglas, pero ¿puede ocurrir lo mismo cuando quienes hacen las reglas de juego participan de la competencia?, es decir, ¿se verán beneficiados(as) o afectados(as) por esas mismas reglas?

2.7. CAJA DE HERRAMIENTAS

- [Historiador Histriónico] (2016, noviembre, 23). Educación Cívica 8: Sistema mayoritario y sistema proporcional. [Archivo de video]. https://www.youtube.com/watch?v=X_j_LG3-EWE
- Osorio, Andrés (2019, octubre, 25). Asignación de curules- cifra repartidora y Estatuto de la oposición en Colombia. NDI-Colombia. [Archivo de video]. <https://www.youtube.com/watch?v=7lqDbLsdNzA>
- [Partidos Políticos] (2018, mayo, 16). Método HARE Torres Lorena. [Archivo de video]. <https://www.youtube.com/watch?v=Dd8qHT8eFGY>

3. INCLUSIÓN DE ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES AL SISTEMA POLÍTICO COLOMBIANO

Como se mencionó previamente, el Frente Nacional generó un efecto de exclusión política que redujo la competencia política a las dos fuerzas tradicionales del país (Liberales y conservadores). Razón por la cual, el resto de los actores políticos y sociales que no se identificaban quedaron excluidos del juego político y su voz no era representada. Buena parte de las reformas políticas en Colombia después de la Constitución Política de 1991, buscaron revertir este proceso de exclusión que de alguna manera explica parte del conflicto armado interno en Colombia (Pizarro Leongómez, 1997).

Estas reformas buscaron incluir nuevos actores al sistema político o corregir los efectos no deseados de reformas previas. Por lo tanto, algunos de los cambios a las reglas del juego electoral que han sido aprobados en el país, son el resultado de fuertes debates nacionales en torno a la legitimidad del sistema democrático y a la incorporación de sectores sociales y políticos que se hallaban subrepresentados o excluidos de la política electoral, por esta razón, esta sección se encargará de identificar qué actores sociales y políticos han sido excluidos e incluidos en el sistema político y cuáles han sido las razones.

3.1. EL PASO DE LA EXCLUSIÓN POLÍTICA A TERCERAS FUERZAS, A LA INCLUSIÓN PROGRESIVA DE ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES

Como se menciona en la sección 1 de este módulo, Pizarro Leongómez (1997) indica que con la apertura del sistema político con la Constitución Política de 1991, diferentes grupos poblacionales tradicionalmente marginados por el predominio bipartidista alcanzaron representación política. Es el caso de los liderazgos del movimiento indígena y afrodescendientes, liderazgos políticos independientes o alternativos al bipartidismo, liderazgos religiosos, liderazgos cívicos o regionales, así como vertientes de izquierda democrática e izquierda armada desmovilizada producto de procesos de paz de principios de los años noventa; además de éstos, el sistema político ha propiciado la representación política de otros grupos subrepresentados, como víctimas del conflicto armado, con ocasión del Acuerdo de paz firmado en 2016 entre el Estado colombiano y las FARC-EP.

3.1.1. REPRESENTACIÓN ÉTNICA

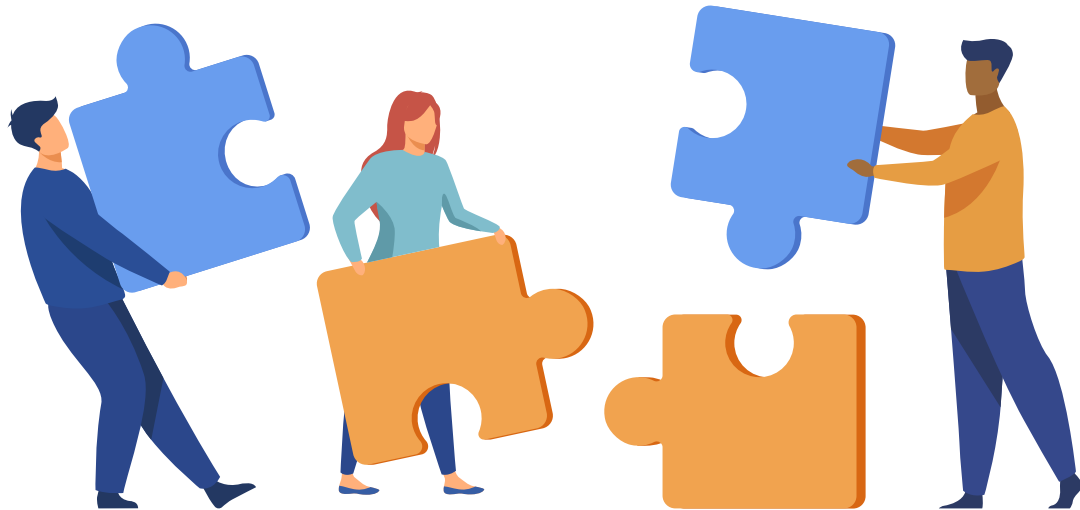
Una consecuencia natural del reconocimiento de Colombia como un Estado pluriétnico, que reconoce la diversidad étnica y cultural del país, es que los territorios étnicos y sus movimientos sociales tuvieran expresiones políticas que representaran sus intereses. Es así como se establecen circunscripciones especiales para los pueblos indígenas en Senado y Cámara de Representante, con asignación de dos (2) curules para el primero y una (1) curúl para la segunda; para el caso de la circunscripción especial para el pueblo afrodescendientes, se asignaron dos (2) curules en la Cámara de Representantes.

La participación política de comunidades indígenas se ha caracterizado por tratarse de una representación que gravita de manera sostenida desde 1991 alrededor de movimientos sociales que articulan buena parte de las comunidades (Laurent, 2022), no sin tensiones desde luego, pero no se ha dispersado tanto como el caso de la representación política de las comunidades afrodescendientes, que para las dos curules asignadas, se suelen presentar un amplio número de agrupaciones en disputa, lo que ha llevado a especialistas a plantear el debate de la pertinencia de mantener las circunscripciones especiales (Basset, 2011). Sin embargo, una apuesta y avance importante del sistema político colombiano fue la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en la contienda electoral.

3.1.2. REPRESENTACIÓN COMUNIDADES RELIGIOSAS

De igual forma, las comunidades religiosas, principalmente las agrupaciones evangélicas han procurado con insistencia ganar espacios de representación política. Aunque fragmentada en diferentes liderazgos que han venido consolidando su experiencia en política desde 1991 (Duque Daza, 2010), (Beltrán & Quiroga, 2017), algunas no lograron superar la reforma política de 2003, razón por la cual algunos de sus liderazgos más prominentes tuvieron que renunciar a sus organizaciones independientes y generar alianzas con los partidos políticos ya establecidos para plantear dinámicas de adaptación en este ambiente (Acuña Villarraga F., 2019); mientras que otras fuerzas, han logrado mantener su organización a pesar de las restricciones de las reformas políticas, es el caso del partido político cristiano Movimiento Independiente de Renovación Absoluta -MIRA- (Ortega Gómez, 2011).





3.1.3. LIDERAZGOS REGIONALES E INDEPENDIENTES

Otros sectores que han logrado representación en el sistema político colombiano han sido los liderazgos regionales. Desde los procesos de descentralización política como la elección popular de alcaldes (1988) y posteriormente la de gobernadores (1992), fueron ganando mayor protagonismo en la escena política, pero además, permitieron que otros territorios tuvieran relevancia (diferentes a Bogotá) donde también se toman decisiones muy importantes para todo el país.

En este sentido, O'Neill (2003) pone en evidencia que la presencia de una nueva clase política proveniente de territorios diferentes a los tradicionales centros políticos colombianos, comenzaron a desafiar, en muchas ocasiones con éxito, a la élite política centralizada. Algunos gobiernos locales que tenían una gestión destacada y reconocimiento en su región, lograban adquirir prestigio en la política nacional y, de esta forma, la política subnacional se constituyó en una catapulta para llegar a la nacional, para que las reivindicaciones y liderazgos de otros territorios fueran tenidas en cuenta.

Son muchos los ejemplos de liderazgos regionales que han sido relevantes en la competencia de la política nacional. Exalcaldes(as) y gobernadores(as) compitiendo en las elecciones presidenciales con importantes resultados, no es exclusivo en Colombia, también en otros países de la región.

Por esta vía, muchos liderazgos independientes, que no comenzaron su carrera política en la ruta tradicional de la política, desde visiones políticas independientes y alternativas al bipartidismo y la élite tradicional, se favorecieron de estas reformas a las reglas de juego que desde 1991 abrieron espacios políticos, garantizándoles un lugar y participación en la política nacional.

3.1.4. REPRESENTACIÓN IZQUIERDAS DEMOCRÁTICAS Y PRODUCTO DE DESMOVILIZACIÓN

Pizarro (1997) indica también que la apertura política de 1991 permitió la entrada de importantes liderazgos desde la izquierda provenientes de dos direcciones, por un lado, liderazgos de izquierda democrática, que nunca había tomado las armas para expresarse políticamente; y, por otro lado, aquellos liderazgos que a través de procesos de paz, dejaron las armas para luchar por sus reivindicaciones políticas por la vía democrática, como los grupos guerrilleros desmovilizados de principios de los años noventa (M-19, Quintín Lame, una facción del EPL, entre otros) (Guerrero & Peñaranda, 1999).

Como fruto de unas nuevas negociaciones de paz en 2016 entre el grupo guerrillero FARC-EP y el Estado Colombiano, se desmovilizó como grupo insurgente e inició su transformación en partido político. Como parte del Acuerdo de paz, se otorgó de manera transitoria, por dos periodos legislativos (2018-2022 y 2022-2026), la formación de un partido político en condiciones de excepcionalidad, con una representación mínima en el Congreso de cinco (5) curules en Senado y cinco (5) curules en Cámara (Acuña Villarraga & Pérez Guevara, 2020).

3.1.5. REPRESENTACIÓN VÍCTIMAS

Un sector social que recientemente ha ganado espacio en la representación política son las organizaciones de víctimas a través de los CITREP, como medida de compensación consignada en el Acuerdo de paz debido a sus afectaciones por el conflicto armado interno. Al proponer la representación política de la guerrilla desmovilizada, también era necesario que aquellas organizaciones que congregan las víctimas del conflicto, tuvieran voz en el Congreso; por esta razón se acrodaron las 16 circunscripciones de paz (Giraldo García & Soto Caballero, 2019), (Barrero Escobar & Liendo, 2017).

Estas circunscripciones registraron críticas y tropiezos en su proceso de implementación. Por ejemplo, la idea difundida por sectores políticos opositores del Acuerdo de paz, afirmando que estas circunscripciones serían otra representación adicional otorgada a las FARC-EP, fue una situación que obligó a las víctimas a recurrir a la vía judicial, a través de una acción tutela para formalizar la vida jurídica de las CITREP.

3.1.6. DESARROLLO PRÁCTICO

Agendas de representación aún pendientes

Aun cuando el sistema político superó los vicios de la exclusión de grandes sectores sociales y políticos que no se expresaban en el bipartidismo, perviven algunas restricciones muy a pesar de diferentes iniciativas de reforma que no han logrado superar los límites iniciales.

Por ejemplo, en Colombia se mantiene la cuota de género en el 30% para la inclusión de mujeres en las listas electorales (art 28) (Ley Estatutaria 1475 de 2011, 2011); así como diferentes iniciativas de reforma, como las recomendaciones de la Misión Electoral Especial -MEE- pendientes de transitar hacia la paridad y el mandato de posición, bajo los principios de paridad, universalidad y alternancia (Tula, 2015), (Caminotti & Freidenberg, 2018).

Además, la Ley Estatutaria 1475 de 2011 tiene proyectada la cuota de género para las listas donde se encuentra en disputa 5 o más curules; actualmente deja por fuera el requerimiento de la cuota, es decir, para el caso de la cámara de representantes, de los treinta y dos (32) departamentos en diez y nueve (19) se quedan libres de la obligación de la cuota (Tula, 2015, pág. 26).

3.1.7. PREGUNTAS GUÍAS PARA EJERCICIOS PRÁCTICOS



¿Qué sectores sociales y/o políticos consideras que aún requieren mayor participación y representación en las instituciones políticas?.



En ocasiones, la manera de garantizar la inclusión política ha integrado en las reglas de juego electorales las circunscripciones especiales a diferentes colectivos políticos. ¿Consideras que estas circunscripciones son mecanismos adecuados y suficientes para garantizar la representación de sectores tradicionalmente subrepresentados? ¿qué otro mecanismos o regla de juego electoral consideras conveniente para promover y garantizar la inclusión y representación efectiva de otros colectivos?.



4. ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN

Garantías a la oposición, deuda pendiente desde la Constitución Política de 1991: Intentos fallidos de Estatuto.

En Colombia, la Constitución Política de 1991 estableció el desarrollo de un estatuto de oposición. Habían sido tramitadas desde el poder legislativo y el poder ejecutivo once iniciativas de proyectos de ley, sin llegar a buen término, por tanto, el país estaba en mora por más de dos décadas con este mandato constitucional.

TABLA 4. PROYECTOS DE LEY DE ESTATUTO DE OPOSICIÓN EN COLOMBIA

PROYECTO DE LEY NÚMERO	AUTOR	PUBLICACIÓN EN GACETA DEL CONGRESO
Proyecto de Ley 44 de 1992	Manuel Cepeda Vargas, Octavio Sarmiento y Jairo Bedoya Hoyos	Gaceta no.57/92
Proyecto de Ley 94 de 1995	Yolima Espinosa	Gaceta no. 290/95
Proyecto de Ley 103 de 1995	Janeth Suárez Caballero	Gaceta no.301/95
Proyecto de Ley 118 de 1995	Horacio Serpa. Ministro Interior	Gaceta no.309/95
Proyecto de Ley 105 de 1995	Janeth Suárez Caballero	Gaceta no.300/95
Proyecto de Ley 002 de 1996	Yolima Espinosa Vera	Gaceta no.288/96
Proyecto de Ley 037 de 1996	Jimmy Chamorro	Gaceta no.311/96
Proyecto de Ley 060 de 1997	Jimmy Chamorro	Gaceta no.357/97
Proyecto de Ley 012 de 1997	Yolima Espinosa Vera	Gaceta no.289 /97
Proyecto de Ley 014 de 1998	Vivianne Morales	Gaceta no.125/98
Proyecto de Ley 114 de 2008	Elsa Gladys Cifuentes	Gaceta no. 529/2008
Proyecto de Ley de 2011	Ministerio del Interior - German Vargas Lleras	No radicado

Fuente: Londoño Osorio (2016, pág. 111).

El estatuto de oposición es una garantía para todas las colectividades del sistema de partidos colombiano. Con frecuencia, se espera que unos sectores políticos permanezcan por mucho tiempo en el ejercicio del poder y otros grupos se ubiquen siempre en oposición al gobierno. Pero en una democracia libre, es posible que en cualquier momento este escenario pueda cambiar; es decir, que el grupo que haya estado en el poder eventualmente pueda estar del otro lado y requiera acudir a estas garantías.

De esta forma, para todas las organizaciones políticas es importante tener presente estas regulaciones y establecer criterios y procedimientos efectivos para el eventual ejercicio de oposición.

En la actualidad, se cuenta con la declaración política de las organizaciones a nivel nacional para el periodo legislativo de 2018-2022, a nivel subnacional la declaración política es para el periodo legislativos 2019-2023.

4.1. DESARROLLO PRÁCTICO

Aquí se presenta un ejemplo de escenarios hipotéticos de gobiernos minoritarios y mayoritarios, respecto su interés de negociar con actores de oposición.

TABLA 5. ESCENARIOS DE GOBIERNOS MAYORITARIOS-MINORITARIO Y SU INTENCIÓN DE NEGOCIACIÓN

	GOBIERNO MINORITARIO	GOBIERNO MAYORITARIO
NO NEGOCIACIÓN	A. Ingovernabilidad-dictadura	C. Gobernabilidad excluyente
NEGOCIACIÓN	B. Gobernabilidad necesaria	D. Gobernabilidad democrática

Fuente: Acuña Villarraga (2022).

“Escenario A ingovernabilidad-dictadura es el de un gobierno sin mayorías legislativas y sin el interés de negociar. Este escenario conduce a la ingovernabilidad por la intransigencia del gobierno... (en ocasiones, en lugar de) crear consensos con otras fuerzas políticas, decidieron concentrar el poder y produjeron retrocesos democráticos.

El escenario opuesto es el D, gobernabilidad democrática, el gobierno es mayoría y decide abrir espacios de negociación con la oposición. Este es el escenario ideal y democrático, pero tristemente es el menos frecuente en Colombia.



El escenario C, gobernabilidad excluyente, se vivió en Colombia después del Frente Nacional: los gobiernos de coalición mayoritaria excluyeron sistemáticamente a las fuerzas alternativas. Las mayorías se consiguen con las fuerzas políticas más cercanas y se excluye, margina o ataca a las fuerzas políticas contrarias. Es la lógica del amigo o enemigo: quien no está conmigo, está contra mí.

Finalmente, el escenario B, gobernabilidad necesaria, es la posición donde se encuentra el gobierno entrante, es minoritario porque por sí mismo no logrará que se aprueben sus proyectos. Por eso necesita abrir espacios de negociación, de no hacerlo, habría una ingovernabilidad que Petro ya conoce; por eso su apertura es oportuna y necesaria.

Cualquier político o colectividad desearía tener las mayorías necesarias para evitar negociar sus posiciones, pero este es un escenario adecuado para limitar cualquier iniciativa extrema (ya sea de izquierda o derecha) que violente las instituciones democráticas” (Acuña Villarraga F. , 2022).

4.1.1. PREGUNTAS GUÍAS PARA EJERCICIOS PRÁCTICOS

¿Cómo debería ser una democracia?

La democracia se caracteriza por buscar los mayores consensos para la toma de decisiones públicas, pero ¿qué pasa con las personas que quedan por fuera de la decisión mayoritaria?; en principio se deberían someter a la decisión que logre el consenso de las mayorías, pero también es posible un escenario de tiranía de la mayoría en donde pensar diferente termine afectando a grupos y sectores minoritarios. ¿Crees que una democracia debería buscar proteger y garantizar los puntos de vista? ¿alguna vez has estado en la posición minoritaria?

4.2. EL ESTATUTO DE OPOSICIÓN ACTUAL, POSIBILIDADES Y LÍMITES

El Estatuto de Oposición fue promulgado a través de la Ley 1909 de 2018, su objetivo es reglamentar el derecho al ejercicio de la oposición política conforme en el artículo 112 de la Constitución Política de 1991. La reglamentación tiene lugar en el contexto de los compromisos incluidos en el Acuerdo de paz entre el Estado colombiano liderado por el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP. Esta decisión tiene lugar, considerando que el sistema político colombiano no se caracteriza por atender las posiciones legítimas de quien está en la oposición.

El Estatuto de Oposición (Ley Estatutaria 1909 de 2018, 2018) consagró dos grandes bloques temáticos de prerrogativas de la oposición aplicables al ámbito subnacional⁷:

TABLA 6. DERECHOS DE LA OPOSICIÓN

BLOQUE TEMÁTICO	DERECHOS DE LA OPOSICIÓN
Garantías de control del proceso en la corporación pública.	Curul para la segunda mayor votación. Acceso a las mesas directivas. Posibilidad de controlar el orden del día una sesión por período. Derecho a sesión exclusiva para la exposición de postura frente a los informes de rendición de cuentas y plan de desarrollo.
Acceso a la información y equidad en la comunicación.	Acceso a medios públicos y privados. Preferencia en el acceso a la información pública. Derecho a réplica si hay un ataque directo o tergiversación por parte del mandatario local. Acceso a medios de la corporación.

Fuente: Acuña Villarraga, Cruz Merchán, Camilo, Uribe Mendoza (2020, pág. 166).

El Estatuto de Oposición concede dos tipos de garantías a los partidos y representantes en oposición: el acceso a la información y el control del proceso de la corporación pública (Llano Marín, 2019). Lo primero que busca el Estatuto es generar incentivos para que las agrupaciones políticas puedan ubicarse en el sector de oposición con derechos y garantías con plena posibilidad de disentir, de pensar distinto sin que ello implique ser señalado o violentado. Respecto a las garantías que define el Estatuto e referencia:



“(…) el acceso a medios de comunicación le garantiza a la organización la difusión de la labor política, capacidad de réplica a agentes del Estado y acceso a la información. Las garantías al control del proceso legislativo pueden resultar más atractivas debido a que brindan acceso rotativo a mesas directivas, un limitado control a la agenda legislativa subnacional, derecho a vigilancia de la rendición de cuentas local y el acceso a una curul. Los partidos políticos en independencia tienen derecho a participar de las mesas directivas en ausencia de candidaturas de partidos de la oposición y a participar de las herramientas de comunicación de la corporación pública. (Congreso de la República, 2018 Art. 27) (Acuña Villarraga, Cruz Merchán, & Uribe Mendoza, 2020, pág. 166).

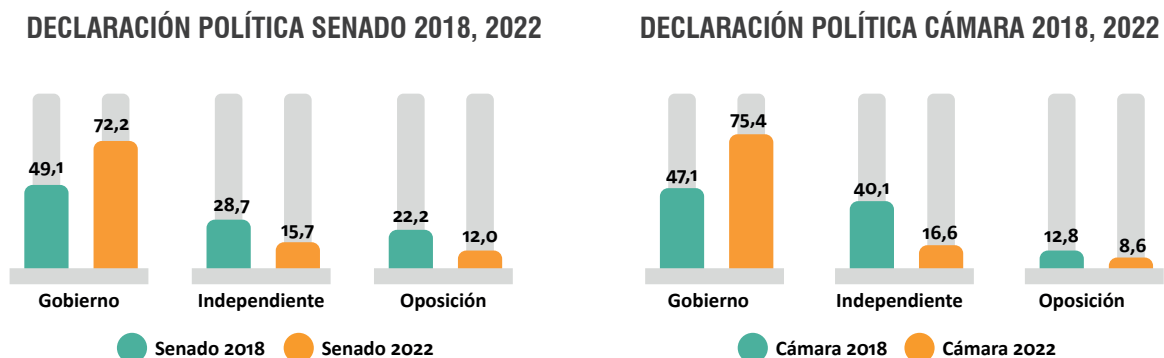
7. Un tercer bloque de derecho es el acceso de las organizaciones políticas a recursos extras de financiación pública, pero este artículo únicamente procede para organizaciones del ámbito nacional.

4.2.1. PREGUNTAS DESARROLLO PRÁCTICO

¿Cómo debería ser una democracia?

La democracia se caracteriza por buscar los mayores consensos para la toma de decisiones públicas, pero ¿qué pasa con las personas que quedan por fuera de la decisión mayoritaria?; en principio se deberían someter a la decisión que logre el consenso de las mayorías, pero también es posible un escenario de tiranía de la mayoría en donde pensar diferente termine afectando a grupos y sectores minoritarios. ¿Crees que una democracia debería buscar proteger y garantizar los puntos de vista? ¿alguna vez has estado en la posición minoritaria?.

ILUSTRACIÓN 5. COMPARACIÓN DECLARACIÓN POLÍTICA DE PARTIDOS EN SENADO Y CÁMARA 2018



Fuente: elaboración propia.

4.2.2. PREGUNTAS GUÍAS PARA EJERCICIOS PRÁCTICOS



Identifica en tu territorio si para el Concejo Municipal o la Asamblea Departamental la persona que obtuvo la segunda votación para alcaldía o gobernación aceptó la curul que le brinda el estatuto de oposición.



En caso de que haya aceptado la curul, trata de identificar si esa persona efectivamente funge como la cabeza de oposición.

4.2.3. CAJA DE HERRAMIENTAS

- Herramienta estatuto de oposición CNE-NIMD**

<https://www.cne.gov.co/elecciones/estatuto-de-la-oposicion-en-colombia#:~:text=Es%20un%20instrumento%20normativo%20que,en%20los%20diferentes%20niveles%20territoriales.>

5. REFLEXIONES FINALES

Las reglas de juego del sistema electoral colombiano a partir de la Constitución Política de 1991 han tenido la intención de superar los procesos de exclusión política que ha caracterizado al país. La materialización de esa intención se ve reflejada en el lugar que hoy en día tienen en el sistema político colombiano expresiones sociales y políticas diversas. Antes de la mitad del siglo XX, las mujeres no contaban con representación de su género, tampoco con el ejercicio del derecho al voto. Antes de las reformas de elección popular para alcaldías y gobernaciones, las decisiones importantes y la política para los territorios se dirimía exclusivamente desde Bogotá. En la actualidad, las regiones pueden decidir sobre temas de interés para sus poblaciones y territorios, así como cuentan con expresiones políticas particulares que tienen alguna representación política.

Antes de la Constitución Política de 1991, los procesos políticos indígenas y afrodescendientes, los colectivos con creencias diferentes a las de la sociedad mayoritaria, difícilmente encontraban representación de sus sistemas de conocimiento e intereses individuales y colectivos en la política nacional. Así mismo, varios sectores sociales y políticos con visiones diferentes de desarrollo, en lo social, político y económico, al margen de las visiones tradicionales del bipartidismo, no tenían correspondencia en las instancias de poder político previo.

La frase “siempre son los(as) mismos(as), no hay opciones”, que hace referencia a la política y la representación en Colombia, tiene cada vez menos asidero. Desconocer la diversidad de la oferta política en el país puede ser un error de entrada o un bloqueo que impide identificar que, además de oferta de sectores de la política tradicional, también se puede encontrar oferta en diversos niveles del espectro ideológico.

Lo anterior no quiere decir que el sistema político sea óptimo o no sea perfectible, todo lo contrario, los esfuerzos para diversificar la representación política han sido graduales, pero se debe profundizar con mayor fuerza en la equidad, las garantías y en mejores condiciones para que sectores tradicionalmente subrepresentados tengan efectiva representación. Sumado a promover que las voces de las regiones puedan ser escuchadas, con opción de decisión en políticas públicas, sin restricción exclusiva en su territorio, también con incidencia en las decisiones de orden nacional que irradian a todo el país.

Es claro que aún permanecen muchos asuntos pendientes susceptibles de reforma. Se requieren mejores condiciones de transparencia y financiación de opciones políticas diversas desde el Estado; así como mejorar los filtros en las campañas políticas para evitar la injerencia de intereses ilegales en los escenarios políticos; sumado a una óptima representación bajo los principios de paridad, universalidad y alternancia para las mujeres; garantizar condiciones adecuadas para la participación y representación efectiva de los intereses de las comunidades de la diversidad sexual y de género; y, como mínimo que las comunidades con discapacidad tengan representación en los espacios de decisión; entre muchos otros asunto. Este es un camino que se sigue construyendo. Como persona, desde tu individualidad o desde lo colectivo, ¿sientes que en la actualidad existe una oferta política que representa tus ideas o las de tu comunidad? ¿Cómo crees que puedes aportar para mejorar la representación de las personas que piensan como tú o comparten tus intereses?.



BIBLIOGRAFIA

Acto Legislativo 01 de 2003. (2003). Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial No. 45.237 de 3 de julio de 2003.

Acto Legislativo 01 de 2009. (2009). Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia. Bogotá: Diario Oficial No. 47.410 de 14 de julio de 2009.

Acto Legislativo 02 de 2004. (2004). Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Acto Legislativo N° 02 de 2004.

Acto Legislativo 02 de 2015. (2015). Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial No. 49.560 de 1 de julio de 2015.

Acuña Villarraga, F. (2009). Partidos políticos y Procesos de Selección interna de candidatos en Colombia. *Revista Análisis Político*, 66, 145-161. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/apol/article/view/45916/47479>

Acuña Villarraga, F. (2015). ¿Presidentes Desatados?: Reección Presidencial y Cambio Institucional en el Área Andina. *Análisis Político*, 28(83), 73-87. doi:<https://doi.org/10.15446/apol.v28n83.51647>

Acuña Villarraga, F. (29 de julio de 2019). De vuelta al redil: candidatos cristianos por el liberalismo. Obtenido de www.razonpublica.com: <https://razonpublica.com/de-vuelta-al-redil-candidatos-cristianos-por-el-liberalismo/>

Acuña Villarraga, F. (2022). La tentación reeleccionista en América Latina: reformas políticas para prolongar o restringir el mandato presidencial (1977-2021). En F. Freidenberg, *Las reformas a la representación política en América Latina* (págs. 159-178). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas IIJ- Universidad Nacional Autónoma de México UNAM. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6983/8.pdf>

Acuña Villarraga, F. (31 de julio de 2022). Un acuerdo nacional para garantizar la gobernabilidad. Obtenido de www.razonpublica.com: <https://razonpublica.com/acuerdo-nacional-garantizar-la-gobernabilidad/>

Acuña Villarraga, F., & Pérez Guevara, N. (2019). Desempeño electoral de las FARC en las elecciones 2018. En F. Barrero Escobar, *Elecciones presidenciales y de congreso 2018. Nuevos acuerdos ante diferentes retos*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Colombia. Obtenido de <https://www.kas.de/documents/287914/287963/Elecciones+2018.pdf/83413d89-892f-f502-b54a-56ef97ce79e8?t=1555077234060>

Acuña Villarraga, F., & Pérez Guevara, N. (2020). ¿De ejército del pueblo a partido sin votos? Desempeño electoral de la FARC en las elecciones subnacionales 2019. En F. Barrero Escobar, & E. Richard, *Elecciones subnacionales 2019. Una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales* (págs. 263-318). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Colombia. Obtenido de <https://www.kas.de/documents/287914/0/Libro+elecciones+2019+BAJA+2.pdf/9849cb45-ce82-9eee-e7ca-bc6f8dc0806e?version=1.0&t=1599657713260>

Acuña Villarraga, f., Cruz Merchán, C., & Uribe Mendoza, C. (2020). ¿Gobiernos minoritarios o coaliciones suficientes?: alcaldes elegidos y su representación en los concejos municipales. En F. Barrero Escobar, & E. Richard, *Elecciones subnacionales 2019. Una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales*. (págs. 159-198). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Colombia. Obtenido de <https://www.kas.de/documents/287914/0/Libro+elecciones+2019+BAJA+2.pdf/9849cb45-ce82-9eee-e7ca-bc6f8dc0806e?version=1.0&t=1599657713260>

Aparicio, J. (8 de junio de 2010). NEP y Gallagher. Obtenido de <https://javieraparicio.net/>: <https://javieraparicio.net/2010/06/08/nep-y-gallagher/>

Barrero Escobar, F., & Liendo, N. (2017). *Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz CITREPS. Análisis y descripción*. Bogotá: Centro de Estudios en democracia y Asuntos Electorales CEDAE-RNEC. Obtenido de https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Circunscripciones_transitorias_especiales.pdf

Barrero Escobar, F., Acuña Villarraga, F., Milanese, J., & Torres reyes, P. (2019). Elecciones presidenciales y de Congreso de la República, 1958-2018: las elecciones de todos los colombianos. Bogotá: CEDAE-RNEC. Obtenido de https://www.academia.edu/43545720/Elecciones_presidenciales_y_de_Congreso_de_la_Rep%C3%BABlica_1958_2018_las_elecciones_de_todos_los_colombianos_

Basset, Y. (2011). las circunscripciones especiales: ¿unas instituciones obsoletas? Revista Análisis Político(72), 43-59. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43694/44968>

Basset, Y. (2011). Las circunscripciones especiales: ¿unas instituciones obsoletas? Análisis Político, 24(72), 43-59. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43694>

Beltrán, W., & Quiroga, J. (2017). Pentecostalismo y política electoral en Colombia (1991-2014). Colombia Internacional(91), 187-212. doi:<https://doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.06>

Botero, F. (1998). El Senado que nunca fue. En A. Bejarano, & A. Dávila Ladrón de Guevara, Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998 (págs. Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998). Bogotá: Fundación Social.

Botero, F. (2006). Reforma política. Personalismos y sistema de partidos ¿partidos fuertes o coaliciones electorales? En G. Hoskin, & M. García Sánchez, La reforma política de 2003 ¿salvación de los partidos políticos colombianos? Bogotá: CESO- Universidad de los Andes.

Botero, F., & Rodríguez Raga, J. (2009). Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política. La nueva coyuntura crítica en los países andinos, 49-70.

Buquet, D. (2007). Entre la legitimidad y la eficacia. Reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 16(1), 35-49. Obtenido de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2007000100004

Caminotti, M., & Freidenberg, F. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales de Argentina y México. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 61(228), 121-141. doi:[https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30042-3](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30042-3)

Caminotti, M., & Freidenberg, F. (2018). Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política. En F. Freidenberg, M. Caminotti, T. Došek, & B. Muñoz-Pogossian, Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina (págs. 7-34). Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Castro Agudelo, S. (2014). Del dicho al hecho. Reformas políticas y sistemas de partidos en Colombia 2002-2010. Bogotá: Politécnico Gran colombiano.

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. (2018). Informe final: Hacia la democracia del Bicentenario. Lima. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisión_Informe_Completo-compressed_compressed.pdf?v=1553274382

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. (2019). Hacia la democracia del bicentenario. Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Lima: Presidencia de la República del Perú. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisión_Informe_Completo-compressed_compressed.pdf?v=1553274382

Congreso visible. (mayo de 2017). Juan Carlos Rodríguez: “No le cambiamos una palabra a las recomendaciones”. Obtenido de Congreso Visible, podcasts 070: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/juan-carlos-rodriguez-no-le-cambiamos-una-palabra-a-las-recomendaciones/>

Constitución Política de Colombia 1991. (1991). Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá.

Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia C-141 de 2010. Bogotá: MP: Huberto Sierra Porto.

Dávila Ladrón de Guevara, A. (2002). Democracia pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991. Bogotá: Universidad de los Andes.

Duque Daza, J. (2010). Las comunidades religiosas protestantes y su tránsito hacia lo político-electoral en Colombia, 1990-2007. Revista Mexicana de Sociología, 72(1), 74-111. Obtenido de <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/17790/16969>

El Tiempo. (26 de febrero de 2010). La Corte Constitucional le dijo ‘no’ al referendo reeleccionista. El Tiempo. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7304227>

Elster, J. (1998). Ulises revisitado. compromisos previos y constitucionalismo. *Análisis político*(35), 70-97. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/78977>

Escandón Vega, M. (2011). *Circunscripciones especiales indígenas y afro (1991-2010)*. Universidad de los Andes.

Franco-Cuervo, A. (2007). Estudio comparado de las barreras o umbrales electorales implícitos y explícitos en el sistema electoral. Observatorio de Procesos Electorales (OPE) de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario. Bogotá: IDEA-PNUD. Obtenido de <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/12090>

Freidenberg, F., & Došek, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina: hacia una conceptualización más amplia. En F. Tuesta Soldevilla, *Representación política en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Freidenberg, F., & Gilas, K. (2020). ¡Ellas tienen los escaños, ellos el poder! Representación legislativa de las mujeres en el estado de Morelos. *Revista Mexicana De Ciencias Políticas Y Sociales*, 65(240), 327- 358. doi:<https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.240.72869>

Freidenberg, F., & Levitsky, S. (2007). Organización Informal de los Partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 46(184), 539–568. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/30037125>

Freidenberg, F., & Uribe Mendoza, C. (2019). Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018). *Revista de Estudios Políticos*(185), 191-223. doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.07>

García Sánchez, M. (2000). Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas. El sistema de partidos en el ámbito municipal 1988-1997. *Análisis Político*(41), 84-98. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/80025>

Giraldo García, F., & Soto Caballero, H. (2019). Circunscripciones Especiales: la paz en la apatía electoral. *Revista mexicana de sociología*, 81(2), 301-336. doi:<http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2019.2.57871>

Guerrero, J., & Peñaranda, R. (1999). *De las armas a la política*. Bogotá: IEPRI-UNAL, Tercer Mundo Editores.

Gutiérrez Sanín, F. (1999). La reforma política una evaluación crítica. *Pensamiento Jurídico*(11), 215-228. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/39065>

Gutiérrez Sanín, F. (2001). Agregando votos en un sistema altamente desinstitucionalizado. *Archivos de Economía -DNP*(157). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/157.pdf>

Gutiérrez Sanín, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá: Norma.

Gutiérrez Sanín, F., Acuña Villarraga, F., & Marín, M. (2014). Evaluación de las reformas políticas de 2003 y 2009 a la luz de los resultados electorales de 2014. Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales CEDAE-RNEC. Obtenido de https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Evaluacion_de_las_reformas_politicas_de_2003_y_2009_a_la_luz_de_los_resultados_electorales_de_2014.pdf

Hagopian, F., & Mainwaring, S. (2005). *the third wave of democratization in Latin America: Advances and setbacks*. New York: Cambridge university Press.

Hartlyn, J. (1993). *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Holguín, J. (2006). La reforma de 2003. La tensión entre abrir y cerrar el sistema político colombiano. En G. Hoskin, & M. García Sánchez, *La reforma política de 2003 ¿salvación de los partidos políticos en Colombia?* Bogotá: CESO- Universidad de los Andes.

Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*(12), 3-27. Obtenido de <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/001041407901200101>

Laurent, V. (1997). Población indígena y participación política en Colombia: las elecciones de 1994. *Análisis Político*(31), 63-81. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/76751>

Laurent, V. (2022). Dinámicas políticas indígenas en contexto de transición en Colombia. Apuestas y resistencias alrededor de las elecciones de 2018-2019. *Estudios Políticos*(63), 159–184. doi:<https://doi.org/10.17533/udea.espo.n63a07>

Ley Estatutaria 1475 de 2011. (2011). Por la cuál se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Julio 14 de 2011.

Ley Estatutaria 1909 de 2018. (2018). Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes. Bogotá: Diario Oficial No. 50.649 de 9 de julio de 2018.

Llano Marín, M. (2019). Estatuto de la oposición. Principios, derechos y herramientas para su aplicación. Bogotá: Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria NIMD, Consejo Nacional Electoral CNE. Obtenido de <https://colombia.nimd.org/wp-content/uploads/2020/09/Estatuto-de-la-Oposicion-Principios-derechos-y-herramientas-para-su-aplicacion-1.pdf>

Londoño Osorio, J. (1999). Sistema de partidos y régimen electoral. La gobernabilidad contra la democracia en la propuesta de reforma política. *Pensamiento Jurídico*, 11, 229-238. Obtenido de https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/39066/pdf_398

Londoño Osorio, J. (2016). Oposición política en Colombia. Completar la democracia y garantizar la paz. Bogotá: CEDAE-RNEC. Obtenido de https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/oposicion_politica_en_Colombia.pdf

Londoño Osorio, J. (2018). Análisis comparativo de las propuestas de las comisiones de Reforma Política en Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil –RNEC–, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales -CADEL- y Centro de Análisis Electoral CEDAE. Obtenido de <https://www.registraduria.gov.co/Analisis-Comparativo-de-las-Propuestas-de-las-Comisiones-de-Reforma-Politica-en.html>

Misión Electoral Especial. (2017). Informe final. Propuestas de Reforma Política y Electoral. Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista NIMD. Obtenido de <https://colombia.nimd.org/wp-content/uploads/2017/05/Libro-Reformma-completo-2017-1-1.pdf>

Nohlen, D. (2015). Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación. . Instituto de la Democracia. Tecnos. Madrid.

North, D. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica.

O'Neill, K. (2003). Decentralization as an Electoral Strategy. *Comparative Political Studies*, 36(9), 1068-1091. Obtenido de <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414003257098>

Ortega Gómez, B. (2011). El hilo invisible entre el creer y el poder de las relaciones entre política y religión en el caso del MIRA y el IDMJI. *Revista Eletrônica De Ciências Sociais*, 4(11), 176-205. Obtenido de <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17177>

Pérez Guevara, N. (2011). El sistema de partidos colombiano hoy. Partidos y representación en el Congreso después de la reforma de 2003. *Opera*, 71 - 85. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3564>

Pérez Guevara, N. (mayo de 2017). La reforma electoral del gobierno: una ruptura (a medias) con el pasado. Obtenido de www.razonpublica.com: <https://razonpublica.com/la-reforma-electoral-del-gobierno-una-ruptura-a-medias-con-el-pasado/>

Pérez Guevara, N., Uribe Mendoza, C., & Acuña Villarraga, F. (2021). Reforma electoral y posconflicto en Colombia: tensiones, avances y tareas pendientes tras la firma del Acuerdo de Paz (2016-2020). *Revista Elecciones*, 20(21), 101-130. doi:<https://doi.org/10.53557/Elecciones.2021.v20n21.05>

Pizarro Leongómez, E. (1995). La comisión para la reforma de los partidos: ¿cortina de humo o necesidad histórica? *Revista Análisis Político*(26), 72–87. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/76050>

Pizarro Leongómez, E. (1997). ¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy. *Revista Análisis Político*(31), 82–105. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/76769>

Puyana, J. (2012). “Las reformas políticas en Colombia, 2003-2011: ¿hacia partidos más responsables? En L. Wills, &

M. Batlle, Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia (págs. 17-62). Bogotá: PNUD-IDEA International–NIMD. Obtenido de <https://www.undp.org/es/colombia/publications/pol%C3%ADtica-y-territorio-an%C3%A1lisis-de-las-elecciones-subnacionales-en-colombia-2011>

Puyana, J. (2012). Las reformas políticas en Colombia, 2003 – 2011: ¿hacia partidos más responsables? En L. Wills, & B. Margarita, Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia. Bogotá: PNUD. Obtenido de <https://www.undp.org/es/colombia/publications/pol%C3%ADtica-y-territorio-an%C3%A1lisis-de-las-elecciones-subnacionales-en-colombia-2011>

Revista Semana. (13 de diciembre de 2016). ¿Qué es el ‘fast track’? Revista Semana. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/fast-track-que-es-y-por-que-es-importante/509302/>

Rodríguez Pico, C. (2005). La reforma política de 2003. Motivaciones, definiciones y contenido. En E. Pizarro Leongómez, & C. Rodríguez Pico, Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina. Bogotá: Fundación Foro- IEPRI-UNAL.

Rodríguez Pico, C. R. (2021). Ganó el No, perdió Colombia. La refrendación de la paz cuatro años después. Bogotá: IEPRI- Universidad Nacional de Colombia.

Roll Vélez, D. (2001). Un siglo de ambigüedad : para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia. Bogotá: Universidad nacional.

Tula, M. (2015). Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia. Opera, 16(16), 9-33. doi:<https://doi.org/10.18601/16578651.n16.03>.

Vélez, C., Ossa, J., & Montes, P. (2006). Y se hizo la reforma. Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la reforma de 2003. En G. Hoskin, & M. García Sánchez, La reforma política de 2003 ¿salvación de los partidos políticos colombianos? Bogotá: CESO- Universidad de los Andes.



