

KAS

Enero de 2017

ISSN 2322-9896

Papers No. 30

Entre la apertura del sistema y su
institucionalización: la necesaria
ampliación democrática para la creación
de nuevos partidos políticos al final del
conflicto armado colombiano



Konrad
Adenauer
Stiftung



moe
Misión de Observación Electoral



FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER - MISIÓN: DEMOCRACIA

QUIÉNES SOMOS

- Somos una fundación política alemana allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU, por su sigla en alemán).
- Libertad, justicia y solidaridad son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- A través de más de 70 oficinas y proyectos en más de 120 países contribuimos por iniciativa propia a fomentar la democracia, el Estado de Derecho y la economía social de mercado.

SOBRE LA KAS EN COLOMBIA

- Desde hace casi 40 años trabajamos en cooperación con instituciones estatales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil del país.
- Fomentamos la democracia, con principios de pluralidad, Estado de Derecho y justicia social.
- Aportamos a la construcción de paz en el país y a fortalecer el respeto a los derechos humanos.
- Promovemos una economía social y ecológica de mercado.

SERIE KAS PAPERS | REFORMA POLÍTICA EN EL POSCONFLICTO

Objetivo

Ofrecer propuestas concretas que faciliten el tránsito hacia una democracia más incluyente, con mayor capacidad de respuesta frente a la corrupción y la relación entre ilegalidad y política.

¿Cómo?

A través del trabajo investigativo de un grupo de expertos, jóvenes estudiantes en las regiones y la puesta en común de los diagnósticos para la construcción colectiva y participativa de propuestas de política pública.

7 documentos

7 mesas de expertos: 4 regionales | 3 en Bogotá

Expertos y jóvenes investigadores

Diagnósticos, líneas de acción y propuestas concretas de política pública y reformas en:



Representatividad de
minorías étnicas

Popayán



Coaliciones de las
organizaciones
políticas

Cali



Conformación de
las organizaciones
políticas

Medellín



Financiación al
funcionamiento de las
organizaciones políticas

Cartagena



Voto preferente,
conformación de listas
y democracia interna

Bogotá



Representatividad
y circunscripciones
territoriales

Bogotá



Estatuto de la
oposición

Bogotá

¿Para quiénes?

- Tomadores de decisión en el Ejecutivo, Legislativo, Judicial.
- Investigadores, profesores, estudiantes.
- Organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general.

Contacto:

www.kas.de/kolumbien/es
www.facebook.com/KASColombia



Presentación

La adopción de las reformas políticas y electorales que necesita Colombia para la consolidación de su democracia es todavía una tarea pendiente, no obstante los avances de las últimas reformas constitucionales y legales en el tema. Con el fin de promover la discusión y la elaboración de propuestas de política encaminadas a atender los problemas de la democracia colombiana, la KAS y la MOE decidieron facilitar la elaboración de siete documentos de política pública en temas estratégicos para el país: los derechos de la oposición; la representación de minorías étnicas; las circunscripciones electorales; el voto preferente; la conformación y financiación de organizaciones políticas; y las coaliciones entre ellas.

Cada documento fue elaborado por autores vinculados a destacadas universidades del país –en el Cauca, el Valle del Cauca, Bogotá, Antioquia y Bolívar–, quienes además impulsaron en sus ciudades mesas de diálogo para socializar y discutir las propuestas que aquí se presentan.

Si bien es cierto que los documentos fueron elaborados para aprovechar la ventana de oportunidad que se abría con la firma de los acuerdos de paz entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno nacional, su contenido no depende del desarrollo del proceso de paz porque tanto los diagnósticos como las propuestas buscan promover discusiones más amplias, que permitan enfrentar muchas de las falencias del sistema político y electoral que vienen de tiempo atrás.

Colombia hoy tiene el enorme desafío de fortalecer y profundizar la democracia en aspectos tan importantes como los derechos de la oposición, la representación de las minorías étnicas, el financiamiento de la política, entre otros. Esperamos que estos documentos contribuyan a construir de forma participativa un camino hacia ese fin.

Alejandra Barrios

Directora

Misión de Observación Electoral

Hubert Gehring

Representante

Fundación Konrad Adenauer en Colombia



KAS Paper

Editor KAS Paper

Dr. Hubert Gehring
Representante, KAS Colombia

Coordinación editorial

Margarita Cuervo
Coordinadora de Proyectos - KAS Colombia
www.kas.de/kolumbien/es

Coordinador de proyecto

Javier Revelo Rebolledo - Misión de Observación Electoral

Diseño y diagramación

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Ilustración

Javier Muñoz Pérez
Misión de Observación Electoral

Corrección de estilo

Marcela Manrique Cornejo

Impresión

Opciones Gráficas Editores Ltda.
www.opcionesgraficas.com

Impreso en Colombia
Enero de 2017

Autores miembros de la plataforma SEPA

John Fredy Bedoya Marulanda, docente investigador Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia
Juan Carlos Escobar Escobar, docente investigador Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia
Olga Lucía Zapata, docente Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia
Fernando Valencia Rivera, docente Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, Director regional de la Corporación Viva la Ciudadanía regional Antioquia.
Jharry Martínez Restrepo, sociólogo Universidad de Antioquia, profesional de la Corporación Viva la Ciudadanía regional Antioquia.

Autores estudiantes

Fredy Alexander Chaverra Colorado, estudiante de pregrado en ciencia política, Universidad de Antioquia
Jenny Alejandra Henao Carmona, estudiante de pregrado en ciencia política, Universidad de Antioquia
Manuela Valencia Atehortúa, estudiante de pregrado en ciencia política, Universidad de Antioquia
Caterin Montoya Gómez, estudiante de pregrado en derecho, Universidad de Antioquia

Organizaciones de la Plataforma SEPA

Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia

Centro de Análisis Político Antioquia Visible de la Universidad EAFIT

Corporación Viva la Ciudadanía

Corporación Conciudadanía

Corporación Región

Corporación para la Vida Mujeres que Crean

Instituto Popular de Capacitación

Misión de Observación Electoral

Esta publicación se realizó gracias a la cooperación entre la Fundación Konrad Adenauer, KAS y la Misión de Observación Electoral, MOE.

Las opiniones, los comentarios y las posiciones que contiene este KAS Paper representan la postura del (de los) autor (autores) y no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, ni de la Misión de Observación Electoral, MOE. Este documento es un insumo para la discusión de posibles reformas en temas político-electorales. Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial, sin la autorización previa y expresa de los titulares.



Resumen

Con el anuncio de la firma del acuerdo final de las negociaciones de La Habana, comienzan a surgir dudas con relación a la conveniencia, la aplicabilidad y los efectos futuros de todos los puntos allí pactados. El presente documento se ocupa de analizar, dentro del punto dos Participación política: apertura democrática para construir la paz, las posibilidades y reformas necesarias para permitir la entrada de nuevos competidores en los términos del mismo acuerdo. Se parte de algunos casos internacionales donde el fin del conflicto llevó a la integración de los excombatientes y de la propia experiencia colombiana, en relación con los cambios normativos en esta materia, para plantear nuestra propuesta.

Introducción

Con la Constitución de 1991 se procuró incluir en el sistema representativo un amplio abanico de expresiones políticas y sociales excluidas hasta entonces por la hegemonía liberal y conservadora. Con ello, además, se pretendió desactivar la participación armada de otros tantos grupos sociales que buscaban, mediante esta vía, influir en el ordenamiento político. Sin embargo, hasta ahora dicha apertura y los posteriores arreglos institucionales que han tratado de ordenar el sistema electoral y de partidos, no han logrado la construcción de una identidad política colectiva que garantice, aun con la variopinta gama de identidades, que se acepten los derechos de todas las partes involucradas y las reglas del juego de nuestra democracia.

De lo anterior, hay que resaltar que con la finalización del proceso de paz en La Habana, y específicamente con el punto dos de sus acuerdos (*Participación política: apertura democrática para construir la paz*), se dan insumos que pueden ayudar a la construcción de esta

identidad colectiva que conlleve a la aceptación de una vía única (institucionalizada y reglada) para la participación política de todos los sectores e identidades del país, específicamente la participación electoral.

Pensando en este imperativo, la plataforma para el Seguimiento Político en Antioquia, SEPA, y sus instituciones integrantes, proponen, teniendo en cuenta la experiencia de 25 años de reformas constitucionales, una vía para la institucionalización de movimientos y partidos políticos nacientes y activados por la finalización del conflicto. Pero antes, también conscientes de los dilemas que traen consigo para el juego político este tipo de transformaciones institucionales, plantean los siguientes problemas a tener en cuenta para su lectura:

Primero: la experiencia que dejan las diferentes reformas constitucionales en que se ha intentado afianzar la apertura democrática, evitando la fragmentación partidista y su profundización en tendencias personalistas que pueden lesionar a los partidos políticos como estructuras unitarias, muestra su fracaso en este objetivo. Por un lado, porque las barreras de entrada cada vez más exigentes contribuyen a la institucionalización y estabilización de partidos con grandes plataformas electorales y que, en la mayoría de los casos, son vistos por la sociedad como poco representativos. Y por otro, debido a que la flexibilización de las reglas de entrada podría dar cabida al nacimiento de movimientos personalistas e incluso permitir la coexistencia de expresiones políticas semejantes pero dispersas, dando un tinte de redundante a los partidos políticos del sistema.

Segundo: también existe la posibilidad de que sea tergiversado el mensaje que pretende ofrecer un cambio normativo. En este sentido, en un escenario de fragilidad institucional e incertidumbre política, las partes centrarán sus esfuerzos en cambiar las normas a su favor. Sin



embargo, también se observa que en los intermedios de dichos cambios impera la lógica shumpiteriana de la innovación política y de la destrucción creativa, esto es, el delineamiento de estrategias que permiten obtener el máximo beneficio de las normas (sea en votos o puestos de representación) y la salida de competidores que aplican mal dichas estrategias. De esta manera, el nacimiento de nuevos partidos podría ligarse a las oportunidades que ofrece la normatividad vigente en un momento determinado que, leídas racionalmente por los actores, permiten encontrar la manera de lograr el mayor rédito electoral.

Tercero: hay que mencionar que en la política local (regional y municipal), la estructura y el funcionamiento de las organizaciones partidistas son totalmente diferentes a lo que se puede observar en el plano nacional. Aquí se rompe la coherencia partidista, evidenciando una fuerte tendencia a la informalidad de procesos como: la construcción de coaliciones, la selección de candidatos, su comportamiento legislativo y la vinculación con la ciudadanía. De esta manera, hay una alta probabilidad de que, con la propuesta de abrir el sistema político, esta informalidad sea contagiada a las nuevas organizaciones y, por lo tanto, no logren institucionalizarse como es el deseo; además de que se convierta en una puerta de entrada para que las facciones locales con mayor autonomía de los partidos existentes terminen por fraccionar mucho más el sistema de partidos a nivel local, en una especie de "remasterización" de la denominada operación avispa.

A pesar de lo anterior, e invitando a estas reflexiones, el presente documento continúa con su acercamiento al problema de la apertura política centrándose en dos momentos. En primer lugar, el texto examina algunos casos concretos con el propósito de entender la manera en que, países que habían vivido un conflicto armado interno y lo terminaron por la vía negociada, resolvieron el asunto de la configuración de nuevas fuerzas

políticas en la arena política-electoral. La segunda parte del texto aborda los cambios políticos y normativos recientes en Colombia, referidos a las reglas sobre partidos políticos y el sistema electoral; acá se intenta mirar qué tanto, con aquellos cambios normativos, el sistema político se ha abierto o cerrado a la posibilidad del surgimiento de nuevos actores, siguiéndole la pista a los requisitos de entrada que se han diseñado en el país para permitir su ingreso al juego de la política electoral, incluyendo la propuesta que, en ese sentido, se ha elaborado en los acuerdos de La Habana.

A modo de anexos se incluye en este informe, para la coyuntura actual, un marco normativo que desarrolla la propuesta que quedó esbozada en el punto 2 de los acuerdos de La Habana y que pretende facilitar la configuración de nuevas organizaciones políticas en el pos-conflicto. Se trata de un proyecto de acto legislativo y una propuesta de ley estatutaria centrados en este tema particular.

1. Conformación de nuevas organizaciones políticas en el marco de acuerdos de fin a la guerra: los casos de Guatemala, El Salvador e Irlanda del Norte

Aunque cada conflicto armado interno es distinto, al igual que la forma y los contenidos de su terminación, la revisión de las experiencias es interesante en la medida en que, en cada una de ellas, se proponen fórmulas con-





cretas para la configuración de fuerzas políticas nuevas. Acá se examinan los casos de dos países centroamericanos, Guatemala y El Salvador, y de Irlanda del Norte, casos que si bien no son exhaustivos para abarcar este tipo de procesos, permiten a modo de ejemplo hacer énfasis en las fórmulas usadas en cada país para la conformación de nuevos partidos, surgidos a raíz de los acuerdos de terminación de la guerra, y en los resultados respecto a apertura democrática obtenidos en cada caso.

1.1. Guatemala

En Guatemala, el acuerdo *Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca* (en adelante URNG) a la *Legalidad*, consagró la "determinación de la URNG de convertir sus fuerzas político militares en un partido político debidamente acreditado y cuya acción se enmarque dentro del ordenamiento jurídico nacional" (1996, p. 1). Para ello, se estipularon transformaciones de fondo a la ley ya existente de partidos (Decreto 1-85)¹, concretadas sino hasta el año 2006².

Para lo anterior, la norma termina reconociendo como organizaciones políticas, según el artículo 16 de la Ley Electoral y de partidos: los partidos políticos y los comités para la constitución de los mismos, los comités cívicos electorales y las asociaciones con fines políticos. Además, se les exige para su existencia y competencia electoral "un número de afiliados equivalente al 0,30% del

total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos. Por lo menos la mitad deben saber leer y escribir" (artículo 19, literal a). A su vez, les permite obtener personalidad jurídica desde que se forman sus comités para la constitución de los partidos³ (artículo 57), les concede el derecho a postular candidatos (en circunscripción municipal, departamental y nacional) y a fiscalizar las actividades del proceso electoral (artículo 20), así como les sujeta a una serie de obligaciones (artículo 22).

Como caso especial, a la figura de Comités Cívicos Electorales⁴ también se les exige un mínimo de afiliados para su existencia, lo que les otorga personalidad jurídica que les da el derecho a postular candidatos solo en corporaciones municipales y, además, fiscalizar las elecciones, pero su existencia se disuelve al adjudicar el cargo de elección. Por otro lado, en el artículo 77 se les otorga a los partidos el derecho a fusionarse y en el artículo 82 el derecho a coaligarse tanto a partidos como a comités cívicos. Todo lo anterior, en conjunto, muestra la preparación de una normatividad que otorga progresivamente derechos a las organizaciones políticas dependiendo del ámbito de su accionar, pero que no necesariamente es creada para los grupos desmovilizados.

En este sentido, la normatividad es explícita acerca de las organizaciones partidarias en los distintos niveles, en los cuales se determinan requisitos diferenciales que están consagrados en el artículo 49 de la Ley Electoral y de Partidos. Este artículo, como la reglamentación

1 Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, véanse artículos 1 a 21.

2 El Decreto 10 de 2004 le introdujo 152 reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos en Guatemala (Decreto 1 de 1985). Sin embargo, "el Congreso de la República aprobó estas últimas reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos después de que los jefes de bloque suscribieron un acuerdo en el que reconocieron que dichas reformas, además de insuficientes e incompletas, adolecían de incongruencias y deficiencias que debían ser subsanadas con prontitud" (Fuentes, 2008, p. 582). Por lo tanto, el Congreso se dio a la tarea de proponer nuevas reformas a la Ley Electoral que se llamaron "Reformas de Segunda Generación o de Armonización" con el Decreto 35 de 2006. Fue así como estas reformas materializaron el compromiso de los acuerdos de paz.

3 Formación de comités para constituir partido político. Cualquier grupo que reúna a más del dos por ciento (2%) del número mínimo de ciudadanos que se requiere para la constitución de un partido político, que sepan leer y escribir, podrá organizarse como comité para la constitución de un partido político, de conformidad con esta ley (Decreto 1-85, artículo 51).

4 Los comités cívicos electorales son organizaciones políticas, de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular para integrar corporaciones municipales (Decreto 1-85, artículo 97).



aquí expuesta, también fue sometido a las reformas del proceso de paz, dando como resultado los siguientes requerimientos para actuar en los diferentes niveles de elección: en el municipio, un mínimo de afiliados y su respectivo comité ejecutivo municipal; a nivel departamental, se exige a la organización partidaria estar presente en mínimo cuatro municipios y crear un comité ejecutivo departamental; a nivel nacional, se exige una organización partidaria con asiento en mínimo 50 municipios, además de su comité ejecutivo nacional.

Adicionalmente, hay que clarificar que si bien es novedoso este sistema expuesto en términos de apertura política, en concordancia con los términos integradores de los acuerdos de paz, su énfasis y prioridad en la identidad, la participación y los derechos de los pueblos indígenas⁵ (que constituyen el 40% de la población) no se vio reflejado en la implementación final, pues la apertura en participación política solo se dio, y en precarias condiciones, para la UNRG.

Incluso hay autores que expresan que “en cuanto a la participación de la UNRG en las urnas, el gobierno no hizo ningún tipo de cambio en el sistema electoral a partir de los acuerdos de paz, por lo que se considera que Guatemala constituye una instancia de marginación de los grupos rebeldes desmovilizados” (FIP, 2013, p. 7). Esto debido a que las reformas no fueron inmediatas y, como se señaló atrás, los cambios legales estipulados en los acuerdos tardaron casi 10 años. El panorama de participación política en Guatemala no fue muy exitoso:

5 Entre los conceptos básicos del acuerdo final se estableció: “El reconocimiento de la identidad y derechos de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de una nación de unidad nacional multiétnica, pluricultural y multilingüe. El respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos, es la base de una nueva convivencia que refleje la diversidad de su nación” (Acuerdo de Paz Firme y Duradera, 1996).

“Al año siguiente (1998), la UNRG dio los primeros pasos para convertirse en un partido político. No obstante, en 1999 el gobierno sometió a referendo una reforma para limitar el poder castrense y reconocer los derechos de los indígenas mayas, y perdió. La UNRG comenzó gradualmente a diluirse. En las recientes elecciones de 2011 integró un frente con otros partidos, con los cuales conquistó solo tres curules. Y su candidata presidencial, Rigoberta Menchú, ocupó el sexto lugar.”

(Semana, 2013)

1.2. El Salvador

Por su parte, en El Salvador, el capítulo VI de los acuerdos de Chapultepec, dio origen a un nuevo régimen electoral y de partidos en 1992. Allí se determinó la aprobación de un decreto legislativo para la legalización del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (en adelante FMLN) y su transformación en partido político, al que en septiembre de este año se le otorgó personería jurídica para actuar bajo dicha figura.

En cuanto a la creación de partidos, el Código Electoral de 1992 establece la figura de partido político como la única organización política en el ámbito electoral⁶. Esta es regulada por el título VII del mismo código, cuyos artículos 150 y subsiguientes determinan que para su conformación debe presentarse un acta manifestando la voluntad de crearla con el respaldo de mínimo 100

6 “El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno” (Constitución República de El Salvador, artículo 85).



ciudadanos, para después iniciar el proceso de su inscripción con al menos 50.000 afiliados. Al quedar inscrito el partido, se le reconoce su personería jurídica.

Cabe mencionar que años después surge la figura de la candidatura no partidaria. Con vigencia desde 2009, "las candidaturas no partidarias como variante del sufragio pasivo, surgieron en El Salvador luego de la Sentencia 61-2009 de la Sala de lo Constitucional de la demanda presentada por el ciudadano Félix Ulloa. En la demanda se presentaba como mayor argumento a lo solicitado que la Constitución no exige el requisito de formar parte de un partido político para participar en elecciones legislativas (solo para Asamblea Nacional)" (Bustamante y Fernández, 2012, p. 15). Esta figura se reglamentó más adelante con el Decreto 555 de 2011.

En cuanto a los efectos concretos de los acuerdos y los cambios normativos para la reincorporación del FMLN a la vida política, es necesario hacer mención que, a diferencia de lo que sucedió en Guatemala, este grupo se consolidó como la fuerza política más poderosa y obtuvo la Presidencia en dos periodos continuos, de 2009 a la actualidad. En palabras de Garibay, "el FMLN se ha afirmado como la principal alternativa de poder, con un electorado estabilizado alrededor del 30-35% de los votos válidos, una fuerte representación parlamentaria y bases municipales muy significativas, en particular en la capital y su área metropolitana" y agrega:

Este fenómeno muestra una forma de éxito del proceso de paz, a nivel electoral, pues la oposición ideológica que explicaba el conflicto armado se expresa hoy en día de forma pacífica a través de las urnas, sin que la fuerte polarización lleve a un peligro de reanudar el conflicto armado o de interrumpir el proceso democrático. (Garibay, 2005, p. 30)

1.3. Irlanda del Norte

La experiencia de Irlanda del Norte fue distinta en varios aspectos a la de los dos países centroamericanos aquí presentados. En la *Declaración de Downing Street* se propuso que todos los partidos políticos fueran incluidos en el proceso de paz irlandés, como una precondition importante para el efectivo desarme y cese de la violencia, y para ello, el sistema electoral se diseñó de manera tal que hasta los partidos políticos más pequeños pudieran estar representados en este proceso (Ministerio de Defensa de España, 2007, p. 92). Dicha oportunidad fue usada por los grupos paramilitares para crear partidos políticos con el propósito de ser incluidos: "las organizaciones paramilitares en los años noventa empezaron a crear sus propias organizaciones políticas con la perspectiva de participar de los diálogos de paz en Belfast: *Progressive Unionist Party* y *Ulster Democratic Party*" (Franco, 2002, p. 68).

De todos los acuerdos pactados, se destaca el énfasis sobre las minorías, que incluye aspectos relacionados con derechos humanos (Universidad Militar Nueva Granada, 2013) y la comisión de igualdad y apoyo a iniciativas de las víctimas (Ministerio de Defensa de España, 2007, p. 99). Además, con relación a la representación política, el énfasis se hace en la creación de una asamblea autónoma para Irlanda del Norte que corrija *la mayoría mecánica de una comunidad* y reitere el consenso suficiente y las mayorías cualificadas con el fin de mejorar la representación de esta población. El funcionamiento ejecutivo de esta asamblea, conformado por la presidencia y la vicepresidencia, se alterna para garantizar que los diferentes partidos gobiernen y se fiscalicen entre sí a través comités conformados por representantes de los mismos. Como novedad, se abre el espacio para que la ciudadanía en general participe mediante *foros ciudadanos*.

Del caso irlandés puede colegirse una lección referente a la organización política: permitir la defensa de los derechos sociales, entre los que sobresalen los culturales, de



los actores que desencadenan el conflicto y con quienes se busca la paz. De ahí que incorporarlos en los procesos de discusión, toma de decisiones e implementación de acciones y políticas, resulta ser un factor determinante. Es así como se espera que estos actores tengan las garantías que les ofrece el proceso de paz en términos de igualdad, participación y decisión.

Sin embargo, en Irlanda del Norte, los actores en conflicto que reclamaban sus derechos conformaron organizaciones políticas, partidos políticos, previamente, con lo cual se garantizó su derecho y lugar en las negociaciones para llegar a la paz. Esto marca una diferencia importante con las otras experiencias:

“En Irlanda del Norte, las mujeres aseguraron la participación de una representante en la mesa de paz creada en 1997, al constituir una agrupación política de mujeres de distintos partidos con la que obtuvieron algunos escaños en las elecciones. La Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte consiguió tender puentes entre católicos y protestantes y fomentó la reconciliación y la reintegración de los presos políticos.”

(ONU Mujeres, 2012, p. 2)⁷

Dado todo lo anterior y a modo de cierre de este apartado, pueden plantearse lo útiles que resultan

7 “El enfoque de una agrupación política negociadora constituida exclusivamente por mujeres se aplicó una vez en Irlanda del Norte, y es célebre por ello, aunque puede ser complicado repetirlo en otros contextos debido a las circunstancias tan concretas en las que se desarrollaron las conversaciones de paz de aquel territorio en 1998. El diseño concreto del sistema electoral que determinó la composición de las negociaciones de paz entre múltiples agrupaciones políticas brindó a Monica McWilliams y May Blood la oportunidad de representar a un partido de nueva creación constituido por mujeres pertenecientes a diferentes comunidades, la Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte, en una mesa de negociación compuesta por un total de 20 miembros” (ONU Mujeres, 2012, p. 8).

estos casos para pensar el colombiano. En los procesos de paz de Guatemala y El Salvador, en cuanto a participación política, el punto central era el reconocimiento de los derechos políticos y el acceso a la esfera electoral de los actores armados, en estos casos el UNRG y el FMLN, lo que dejó un tanto excluido otro tipo de minorías como indígenas, mujeres⁸ y afrodescendientes. Aunque en ambos países la dinámica de reformas constitucionales sobre el ámbito de participación política fue diferente, el fin fue el mismo: permitir y dar espacio a los grupos armados interesados en ser parte de la vida política. El caso irlandés puede ser, en ese sentido, más cercano a lo que se pretende en Colombia. La participación de organizaciones sociales, especialmente de mujeres, fue, al contrario de los casos centroamericanos, determinante, incluso previo a la firma de los acuerdos.

2. El sistema político colombiano y la creación de nuevos partidos: entre el cierre y la apertura

2.1. Los antecedentes

Hasta finales del siglo XX Colombia se había caracterizado por ser el Estado con el sistema bipartidista más longevo de la región, un bipartidismo surgido a mediados del siglo XIX y profundizado con el pacto político que sustentó el Frente Nacional entre 1958 y 1974. Solo fue hasta la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 que se estableció como un Estado multipartidista (incluso constitucionalizando los partidos), definiendo su régimen político como una democracia participativa y pluralista, dando grandes

8 Respecto a la inclusión de mujeres, un informe de la ONU en Guatemala expresa: “La Ley Electoral y de Partidos Políticos ha sido cuestionada, porque no garantiza la paridad de género ni la representación de los pueblos indígenas [...] En la perspectiva de las organizaciones de mujeres e indígenas, esta Ley tampoco favorece su participación ya que los partidos no promueven la democratización interna, y más bien privilegian una visión mercantilista de la política que impide que más mujeres tengan posibilidades reales de hacer carrera política” (Vásquez, Galicia y Monzón, 2013, p. 21).



Representación de minorías

avances en el reconocimiento y la inclusión política de las minorías. De esta manera, con la Constituyente se plantearon una serie de garantías y derechos ciudadanos, encaminados a garantizar la materialización de un nuevo Estado, creando dentro de su articulado constitucional las condiciones y posibilidades para que los ciudadanos pudieran reunirse y participar de una manera más activa y democrática en la toma de decisiones. Al respecto, la Corte Constitucional ha mencionado:

"El derecho a fundar movimientos y partidos políticos es un derecho constitucional garantizado a los ciudadanos como desarrollo del principio democrático desde una perspectiva participativa, que encuentra límites textuales en la Constitución, en dicho principio y en los derechos de los demás, y que ha sido desarrollado por el legislador estatutario." (Corte Constitucional, Sentencia T-1329, 2001)

Este derecho de representatividad está ligado estrechamente al principio de proporcionalidad democrática, el cual según la Corte:

"[...] se manifiesta a través del concepto instrumental del cociente electoral, se predica tanto de los partidos políticos como de las demás organizaciones, sociales o políticas –más o menos estructuradas–, que persiguen un fin político –más o menos permanente–, e intervengan en una contienda electoral con sujeción a la Ley mediante la presentación de listas. Con la Carta de 1991 se da el reconocimiento a la personalidad jurídica y el derecho de asociación (artículos 14 y 38), en cuanto son la base del reconocimiento de los partidos y movimientos políticos, el principio de autonomía territorial (artículos 287 y siguientes) en lo relacionado con la representación política, así como la igualdad y la prohibición de discriminación (artículo 13)."

(Corte Constitucional, Sentencia C-013, 2014)

Sin embargo, esta reforma no tuvo el resultado esperado: si bien abrió el camino para el surgimiento de nuevas fuerzas políticas que proliferaron durante toda la década de los noventa, esto no mejoró la representación política, más bien ocasionó que en su lugar se instalaran movimientos personalistas y como consecuencia trajo la hiperfragmentación del sistema, ya que las estrategias electorales no dependían de los partidos sino de las micro organizaciones faccionales en cabeza de los congresistas (Duque, 2011). Todo lo anterior, junto con la fórmula de transformación de escaños en curules (fórmula Hare) y la no limitación en el número de listas presentadas por movimiento o partido, fueron un incentivo que con el tiempo dio a entender que entre más listas se presentase, más probable era que los candidatos fueran elegidos.



Bajo esta legislación, y con el resultado arrojado, la democracia colombiana pasó de tener pocas alternativas a disponer de extensas listas de partidos y movimientos, los cuales para el año 2002 dejaban una cifra de 63 organizaciones compitiendo por curules en el Senado (Botero y Rodríguez, 2008). Esta situación implicaba para los electores grandes dificultades, dado que los tarjetones presentaban un sinnúmero de caras y logos que, en la mayoría de los casos, no se traducían en planteamientos y propuestas claras.

Para contrarrestar lo anterior, durante varios años se trató de crear reformas a la normatividad partidista y electoral, a fin de poder contener la atomización y organizar el sistema de partidos a partir del fortalecimiento de estas organizaciones, buscando pasar de una lógica personalista a una de esfuerzo colectivo partidista para lograr la elección de candidatos. De este modo, la política colombiana ostentó un grado de descomposición y desinstitucionalización intolerable, donde los partidos políticos estaban desvertebrados por sus problemas internos de acción colectiva con grandes consecuencias hacia el exterior. La alta personalización dio paso al bofígrafo parlamentario, la fragmentación del sistema y la

proliferación de siglas que destruyeron cualquier intento de lograr representación por medio de la agregación de preferencias, el cambio constante de camiseta (de partido) por parte de los políticos profesionales, la evaporación de la capacidad del ciudadano de lograr un sistema de rendición de cuentas efectivo para controlar a sus elegidos, sin mencionar la fácil manera en que el narcotráfico y los paramilitares permearon el poder (Gutiérrez, 2006).

En términos concretos, la laxa legislación alrededor de la creación de partidos tuvo como efecto:

"[...] a) la aparición de muchas nuevas fuerzas (explosión); b) la desestructuración de las viejas, con una cantidad grande de políticos tradicionales buscando nuevos horizontes y nichos electorales (implosión). Es decir, compitiendo con los tradicionales no había una sino dos especies: políticos "nuevos" y "transicionales" (ex-tradicionales que buscaban reinventarse) (Gutiérrez, 2001). Una vez uno se ha apercebido de esta re-categorización básica, se da cuenta de que el gran ganador desde el fin del gobierno de Samper hasta hoy fueron los transicionales. Fueron ellos quienes rompieron el monopolio bipartidista. Fue Noemí Sanín quien dio el primer campanazo de alerta con sus excelentes resultados en 1998; y fue Uribe quien finalmente saltó la barrera de la alternación presidencial en 2002. De pronto, se vio que se podía aspirar a ganar cualquier elección con un marbete diferente al del rojo o el azul." (Gutiérrez, 2006, pp. 108-109)

Negociación





En el año 2003, con el Acto Legislativo 01, el sistema electoral y de partidos se vio modificado pues se instalaron algunas barreras legales para fortalecer los partidos grandes y reducir drásticamente el número organizaciones partidistas con personería jurídica. Entre los puntos más importantes del cambio se destacan la presentación de listas únicas, el umbral como requisito para obtener la personería jurídica (2% de los votos válidos) y para acceder a un cargo de elección popular, y el cambio en la cifra repartidora (D'Hondt). Asimismo, se impuso la prohibición de la doble militancia y se adecuó la presentación de listados en relación con la cantidad de escaños a ocupar en la respectiva corporación, es decir, se instauró la figura de la lista única por partido en cada elección legislativa de cualquier nivel.

No podrían usarse mejores palabras que las de la Corte Constitucional para describir el alcance de esta nueva reforma al referirse a ella como:

“[...] una profunda reforma al sistema político colombiano encaminada principalmente, a suprimir las llamadas “microempresas electorales”, fortaleciendo los partidos políticos, mediante el establecimiento de requisitos mucho más estrictos para obtener y conservar sus correspondientes personerías jurídicas.”
(Corte Constitucional, Sentencia C-757, de 2004)

De esta manera, el principal efecto observable fue la depuración del sistema de partidos para el año 2006, en el cual solo siete partidos obtuvieron puestos en el Congreso y más de 14 agrupaciones perdieron su personería jurídica. Esto demostró cierto éxito respecto a la disminución de fragmentación de los partidos. Lo que no queda

muy claro en el balance inicial es hasta qué punto se han fortalecido los partidos como organizaciones políticas, pero sí se evidencia un nuevo cierre al sistema donde solo pueden competir los partidos con grandes plataformas electorales. Con lo anterior, hay quienes sostienen que esta medida amplió la inequidad en la competencia política, cerrando el sistema a diversas alternativas y a sectores sociales, que en crecimiento, exigían al Estado permitirles entrar en el juego político para que sus demandas fuesen escuchadas (Guarín, 2006).

Adicional a este problema del cierre, como lo planteaban en términos teóricos Mair y Katz (1995), un sistema cerrado termina por favorecer las coaliciones de gobierno (la cartelización del partido). En el caso colombiano, esto ha significado que los conflictos al interior del sistema político se resuelvan a través del juego de la repartición de las cuotas burocráticas en el seno del Estado, desfavoreciendo la oposición programática e ideológica y concentrando la discusión en el poder del Ejecutivo, lo que en un contexto de guerra termina por agudizar la polarización ideológica y minando cualquier intento de solución al conflicto por vía de la política no armada.

Finalmente, hay que mencionar que, aun cuando no involucra directamente el fenómeno de la creación de partidos pero sí el orden interno de los mismos, la reforma de 2009 establece medidas para eliminar la influencia del crimen organizado en la política y los procesos electorales por medio de sanciones a los partidos que tuvieran vínculos con estructuras delincuenciales. De este modo, con la entrada en vigencia de la reforma se instaló la medida de *silla vacía*, lo que implica que no se reemplaza al miembro de una corporación de elección popular a quien las autoridades le profieran orden de captura por nexos con grupos armados ilegales, y si este es condenado, el partido pierde la curul de manera definitiva (Rangel, 2009).



En suma, con las reformas constitucionales recientes se ha intentado limitar la apertura democrática, evitando la fragmentación partidista y la profundización de tendencias personalistas que pueden lesionar al partido político como estructura unitaria, es decir, contribuir a su institucionalización. Pero en cierto sentido, ello sacrifica la pluralidad democrática al establecer umbrales que solo los partidos grandes pueden franquear. En esa disyuntiva entre cierre y apertura, y a modo de preámbulo a la siguiente sección, la propuesta del punto 2 de los acuerdos de La Habana opta por la segunda en la medida que, de forma transitoria, se requiere brindar posibilidades de ingreso al juego político-electoral tanto por parte de los excombatientes que han manifestado su interés por convertirse en partido político, como de grupos sociales históricamente excluidos de las posibilidades de la democracia.

2.2. Las barreras de entrada al juego político: la obtención de la personería jurídica para conformar partidos políticos en Colombia

Una de las pretensiones de la Constitución de 1991 fue terminar con el control de los dos partidos tradicionales, Liberal y Conservador, y de este modo abrir el sistema político a nuevas fuerzas por medio de una competencia pluralista. En este sentido, la Carta Política trató de garantizar a todos los ciudadanos colombianos el derecho a organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, con el respaldo de 50 mil firmas, exigiendo un poco más que en la antigua legislación que daba personería jurídica a quienes demostraran la existencia de al menos 10.000 afiliados o firmas que apoyaran su ejercicio⁹.

Desde entonces, la personería jurídica ha pasado por una serie de cambios en cuanto a los requisitos para

que movimientos y partidos políticos gocen de ostentar la calidad de su reconocimiento ante la autoridad electoral. Es así como en la Ley 130 de 1994, *Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos*, se desarrollan los primeros requisitos para obtenerla. A partir de 1994 y hasta 2003, se requería que los partidos y movimientos políticos presentaran una solicitud en la que sus directivas manifestaban la intención de obtener la personería jurídica, adjuntando copia de los estatutos y la ya mencionada recolección de firmas.

Actualmente, la figura de la personería jurídica se encuentra regulada en los artículos 108, 109, 111 y 112 de la Constitución. Al contar con personería jurídica, los partidos y movimientos políticos asumen una serie de derechos y obligaciones, tales como financiación estatal, acceso a medios de comunicación y derecho a postular candidatos sin requisito adicional alguno, y desde la reforma política de 2003 se sustenta en la superación de un umbral en elecciones legislativas (que en ese momento era del 2%), con la posibilidad de que los partidos y movimientos políticos la pierdan si desaparece la representación parlamentaria para las minorías o no superan el umbral en elecciones al Congreso.

En este sentido, el umbral juega entonces un doble papel, puesto que estipula quién gana una curul dentro de las corporaciones públicas, a la par que señala cuáles partidos o movimientos conservan su estatus jurídico, es decir, qué nuevos partidos pueden entrar a competir y de los ya existentes cuáles continúan. Por esto el umbral se convierte en una de las reglas principales a cumplir para la creación y consolidación de partidos políticos en el país (Acto Legislativo 01, 2003).

Respecto a lo anterior, hay quienes afirman que la reforma política creó las bases para definir quiénes serían los nuevos jugadores y a quiénes se le restringiría el ingreso a la competencia política, ya que el umbral implica

⁹ Ley 58 de 1985, por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos políticos y se provee a la financiación parcial de las campañas electorales, en cuyo artículo 4º se establece este criterio.



una barrera legal que beneficia, en mayor medida, a las agrupaciones que tienen alcance nacional, pues ellas quedan habilitadas para hacer parte de la competencia, mientras limita el éxito de alternativas pequeñas (Rodríguez, 2011).

Por otro lado, con el Acto Legislativo N° 1 de 2009, *Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia*, se hizo nuevamente en la que se redefinió el umbral para la obtención y conservación de la personería jurídica (el cual pasó del 2% al 3%), también se reforzó la concepción de la reforma política sobre la doble militancia y se sugirió *hacer responsables a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos de las faltas relacionadas de la cooptación ilegal expuesta*. Este Acto Legislativo fue desarrollado por la 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*, siendo esta la normatividad vigente.

Se podría decir finalmente que la creación de nuevos partidos en Colombia pasa, en la normatividad reciente, por la necesidad de alcanzar un umbral electoral por medio del cual se le otorga personería jurídica a estas agrupaciones, sean partidos o movimientos significativos de ciudadanos que aspiren a consolidarse. En este caso, si la presente coyuntura del fin del conflicto requiere de apertura democrática, parece necesario flexibilizar las barreras de entrada al juego político-electoral.

2.3. La participación política en los acuerdos de La Habana: abriendo el sistema político colombiano

Peter Mair y Richard Katz han defendido, aun bajo constantes críticas, la idea de que los partidos políticos históricamente se han transformado para ajustarse a los

cambios sociales, culturales, económicos y tecnológicos para ejercer sus funciones, y de ello, la principal consecuencia que se ha derivado es la metamorfosis de la manera en que se relacionan con el Estado y los ciudadanos. Actualmente, puede constatar, en los diferentes sondeos realizados a nivel mundial sobre el clima político, cómo la ciudadanía está cada vez más alejada de los partidos gracias a una creciente desconfianza de la sociedad civil hacia la institucionalidad. Y además, se verifica cómo para los partidos políticos sus afiliados son menos necesarios, pues ahora dependen de distintas fuentes de recursos para su funcionamiento, principalmente del Estado.

En este sentido, los partidos parecen fusionarse con las estructuras estatales y profesionalizarse en términos electorales, ya que están más interesados en crear programas y desarrollar estrategias de *marketing* para ganar votos, que en aglutinar a sus masas para legitimar su accionar por fuera de las urnas, pues para esto basta con conformar una coalición lo suficientemente grande para dar vía a sus propuestas, cerrando con ello el acceso a distintas expresiones políticas.

Lo anterior, aunque parece un rápido y descuidado bosquejo de la clase de partidos que poseemos en el país, sirve de introducción para plantear una lectura de lo que sería la "apertura democrática para construir la paz" tal y como titula y pretende el punto dos de los acuerdos de La Habana.

En primer lugar, puede leerse de dicho acuerdo la importancia que la institucionalidad recobra para el ejercicio participativo dadas las falencias que la estructura actual presenta para incluir a todos los actores. De allí que se desee revivir y dar mayor protagonismo a la sociedad civil organizada para la planeación del desarrollo a través de figuras como las veedurías, los consejos territoriales de



planeación y las JAL, pero, en un contexto donde dicha institucionalidad parece cerrada o exclusiva a los políticos profesionales, se plantea la necesidad de dotar a organizaciones y movimientos, por mandato, con la información y los recursos necesarios (como los medios de comunicación) para realizar dicho ejercicio. Sin embargo, allí no se agota la manera en que el acuerdo pretende abrir el sistema político e institucionalizar la participación.

En segundo lugar, también plantea un grueso componente electoral que es transversal a todos los demás temas y puede esquematizarse en tres partes: la oposición, la creación de nuevos partidos y la participación de los movimientos y grupos políticos en el ámbito representativo. En cuanto a la oposición (la cual podría ser desde la izquierda o la derecha), se puede decir que, desde la Constituyente, hay una antigua deuda por reglamentar su ejercicio, es decir, la manera en que podrá acceder a la información, la documentación oficial y los medios de comunicación para ejercer vigilancia y control del partido en el gobierno, tal y como lo dictamina la Constitución.

Sobre la creación de partidos, el acuerdo plantea una ambiciosa tarea de flexibilizar la reglamentación existente para este fin, dejando de lado todo el ejercicio normativo realizado hasta ahora para ordenar el caos que existió en el sistema político colombiano hasta 2003. De lo anterior, hay que reconocer el latente riesgo que se derivaría de flexibilizar nuevamente las reglas de competencia electoral, pues podrían renacer los movimientos personalistas que cerraron el sistema político durante la década del noventa a favor de los líderes regionales de los partidos Liberal y Conservador. Sin embargo, el carácter de excepcionalidad y transitoriedad de los acuerdos en la coyuntura actual hace necesarias medidas un poco más flexibles para que los actores que van a jugar en la política electoral puedan hacerlo.

Finalmente, la participación de movimientos y organizaciones políticas en las elecciones con circunscripciones especiales para garantizar la participación en política de poblaciones que han sufrido directamente el flagelo de la guerra, es una de las propuestas más novedosas y aunque esta figura también corre el riesgo de ser usurpada por movimientos personalistas, abre una puerta interesante para que la sociedad civil institucionalice sus demandas. Con esto en mira, se justifica asignar garantías para la protección de sus derechos en el ejercicio político y electoral.

En suma, no es gratuito que en este acuerdo se pretendan estructurar desde los territorios los nuevos partidos, pues con ello se podrían igualar las condiciones para la competencia de las nacientes expresiones políticas a fin de que logren permear el establecimiento cerrado por los actuales partidos. También hay que dejar en claro que estas nuevas expresiones no se agotarán en las entrañas de las FARC, sino que podrían ser la puerta de entrada para las propuestas de la sociedad civil organizada.

Hay que reconocer el latente riesgo que se derivaría de flexibilizar nuevamente las reglas de competencia electoral, pues podrían renacer los movimientos personalistas que cerraron el sistema político durante la década del noventa a favor de los líderes regionales de los partidos Liberal y Conservador. Sin embargo, el carácter de excepcionalidad y transitoriedad de los acuerdos en la coyuntura actual hace necesarias medidas un poco más flexibles para que los actores que van a jugar en la política electoral puedan hacerlo.



2.4. Flexibilizar las barreras para abrir el sistema político: la propuesta del punto 2 de los acuerdos de La Habana para la creación de nuevos partidos

La personería jurídica en el sistema de partidos colombiano se configura como un principio rector de permanencia y representatividad. Al contar con personería jurídica, los partidos y movimientos políticos asumen una serie de derechos y obligaciones, actualmente establecidos en la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 1475 de 2011, como se ha mencionado con anterioridad. La personería, adicionalmente, opera como el articulador del sistema electoral y el sistema de partidos. En un escenario de apertura democrática que posibilite la creación de nuevos partidos y movimientos políticos (con proyección nacional, pero de origen regional), el actual umbral debe ser replanteado.

En el marco del punto número 2 sobre participación en política, en particular el numeral 2.3.1.1., las partes acordaron como condición previa para la creación de nuevos partidos y movimientos políticos:

“Desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de la superación de un umbral en las elecciones de Congreso y, en consecuencia, redefinir los requisitos para su constitución. Uno de estos será el de número de afiliados. Diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, regional y nacional”.

[Resaltado fuera del texto]

Bajo esta perspectiva, para los nuevos partidos o movimientos políticos que surjan tras la firma del acuerdo general se establecería la figura de la personería jurídica transitoria (en adelante PJT¹⁰), debido a que en ningún momento se acordó dar de baja a la personería jurídica sino al umbral para la obtención de la misma. De esta manera, la PJT se ajustaría a lo planteado en el acuerdo sobre participación política relativo a facilitar la creación de nuevos partidos y movimientos políticos. Asimismo, sería clave para diseñar el sistema de transición por ocho años y el de adquisición progresiva de derechos según desempeño electoral a niveles local, regional y nacional.

Esta personería se articularía a lo acordado en el punto número dos y dependería de un seguimiento constante y permanente a los nuevos partidos y movimientos políticos por parte de la organización electoral o quien haga sus veces. La adquisición de la personería jurídica transitoria dependería del registro inicial de afiliados en una circunscripción determinada (regional y nacional) y la celebración de una asamblea inicial de afiliados. El registro mínimo sería establecido por la organización electoral previa auditoría técnica del censo electoral y el comportamiento electoral en la respectiva circunscripción. La auditoría técnica del censo electoral contaría con el acompañamiento y la participación efectiva de los ciudadanos y representantes de los partidos y movimientos políticos según fue acordado en La Habana. El registro de afiliados sería monitoreado y evaluado por la organización electoral. El registro de afiliados debería estar sujeto a la protección de datos personales o *habeas data*.

Los partidos y movimientos políticos deberían actualizar el registro de afiliados y el mínimo sería ajustado por la organización electoral previa auditoría técnica del cen-

¹⁰ En los acuerdos de paz la PJT no figura literalmente. Esta es la propuesta del documento, la cual se desarrolla tanto en este acápite 2.4., como en el Anexo 2.



KASPaper

so electoral y el comportamiento electoral en las circunscripciones. Según lo acordado en el borrador conjunto, los nuevos partidos y movimientos políticos contarían con un acompañamiento especial en materia de financiación y divulgación de programas. El partido o movimiento político pasaría a obtener la personería jurídica al certificar el mínimo nacional de afiliados.

A diferencia del artículo 3 de la Ley 30 de 1994, se plantea acá un número mínimo de afiliados y no de firmas de ciudadanos para la otorgación de la personería jurídica. Un ciudadano afiliado a un partido o movimiento político no podría estar afiliado en otro y, por ende, no podría ser considerado para la constitución de un partido

o movimiento político del cual no es afiliado. Así el sistema de partidos evitaría la proliferación de proyectos políticos sustentados en firmas ciudadanas y se incentivaría la creación de proyectos políticos constituidos en una vinculación directa del ciudadano/afiliado/militante con la estructura institucional de los partidos y movimientos políticos.

Lo anterior podría ayudar a cerrar un poco la brecha del dilema mencionado al principio entre apertura e institucionalidad, contribuyendo a la creación de nuevas organizaciones políticas sin retornar necesariamente al sinnúmero de siglas que teníamos en la década de los noventa.



Anexo 1

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° ____ DE 2016

“Por el cual se reforma el artículo 108 de la Constitución Nacional, sobre los requisitos para la adquisición de la personería jurídica para los partidos y movimientos políticos”

El Congreso de la República, en virtud del Procedimiento Especial Legislativo para la Paz, establecido en el Acto Legislativo N° ____ de 2016

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. El artículo 108 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 108. La autoridad electoral reconocerá personería jurídica a los partidos y movimientos políticos que obtengan votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Se exceptúa el régimen para las circunscripciones especiales, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos en los términos que disponga la ley. Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada, en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas. Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del periodo para el cual fue elegido.

ARTÍCULO 2º. El artículo 108 de la Constitución Política tendrá un párrafo transitorio del siguiente tenor:

Parágrafo transitorio. Con el fin de posibilitar la apertura democrática, créase por un período de ocho (8) años la personería jurídica transitoria para los movimientos y partidos políticos que irrumpen por primera vez en el escenario electoral, sujeta a las siguientes reglas:

- a) Las nuevas organizaciones políticas podrán tener cobertura nacional, departamental, regional, provincial, distrital, o sobre un número plural de municipios o una localidad con población superior a 500.000 habitantes.
- b) Para obtener la personería jurídica provisional, la nueva organización política deberá acreditar un número de afiliados igual o superior al 1% de la participación registrada en las últimas elecciones en el respectivo territorio, y dotarse de estatutos.
- c) Las organizaciones políticas con personería transitoria podrán fusionarse y su cobertura territorial ser ajustada, en cualquier momento del periodo de transición.
- d) Salvo lo establecido para circunscripciones especiales, las organizaciones políticas tendrán limitados sus derechos de avalar candidatos(as) y de acceder a medios de comunicación a su respectiva cobertura territorial.
- e) A partir de diciembre de 2019 la autoridad electoral suspenderá la personería jurídica provisional a aquellas organizaciones políticas que no cumplan por lo menos uno de los siguientes requisitos:
 - Tener curul en Cámara o Senado.
 - Haber obtenido, en uno cualquiera de los eventos electorales, un mínimo de votación, en referencia a los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado, así:
 - 2019: igual o superior al uno por ciento (1%).
 - 2022: igual o superior al dos por ciento (2%).
 - 2023: igual o superior al tres por ciento (3%).
- f) Cumplido el periodo de transición, solo conservarán la personería jurídica las organizaciones políticas que cumplan con los requisitos ordinarios.



Anexo 2

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA N° ____ DE ____

“POR LA CUAL SE REGLAMENTA LA PERSONERÍA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS, SE CREA UN RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y SISTEMA DE ADQUISICIÓN PROGRESIVA DE DERECHOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley determina el marco general para la reglamentación de la personería jurídica de organizaciones políticas, incluido el régimen de transición, con un sistema de adquisición progresiva de derechos que estará vigente a partir de la expedición de la presente ley por un periodo ocho (8) años.

Capítulo I

Disposiciones sobre personería jurídica transitoria

ARTÍCULO 2. PERSONERÍA JURÍDICA TRANSITORIA. La personería jurídica transitoria es el reconocimiento provisional que otorga la autoridad electoral a los partidos y movimientos políticos de nivel territorial que puedan registrar y certificar el mínimo territorial de afiliados y celebrar una asamblea inicial. Este mínimo territorial de afiliados será establecido por la organización electoral, con quien además se organizará la respectiva asamblea inicial. El mínimo territorial de afiliados no estará sujeto a la división político-territorial y/o circunscripciones electorales departamentales, pudiendo agrupar varios municipios o departamentos según proyecto de afiliación del partido o movimiento político.¹¹

PARÁGRAFO. La promoción de afiliaciones y el trámite de la personería jurídica transitoria estarán a cargo de un comité promotor compuesto por un grupo de al menos diez (10) personas, el cual deberá inscribirse ante la autoridad electoral y designar su vocero.

ARTÍCULO 3. ASAMBLEA INICIAL DE AFILIADOS. Dentro de los noventa (90) días posteriores a la certificación del mínimo de afiliados por parte de la autoridad electoral, las organizaciones políticas deberán celebrar una asamblea inicial.

PARÁGRAFO. La no realización de la asamblea inicial por parte de los partidos y movimientos políticos será causal para negar la personería jurídica. La autoridad electoral asumirá los gastos relativos a la organización de la asamblea inicial, pero las condiciones para su realización serán resueltas por la respectiva organización política.

ARTÍCULO 4. CELEBRACIÓN DE LA ASAMBLEA INICIAL DE AFILIADOS. Los partidos y movimientos políticos celebrarán la asamblea inicial en presencia de un funcionario de la autoridad electoral, un funcionario del Ministerio Público y un delegado de una organización independiente especializada en hacer seguimiento electoral, quienes certificarán en informes separados:

- A. El número de afiliados o delegados que participaron en la asamblea.
- B. Que los afiliados o los delegados convocados aprobaron de forma libre y voluntaria los estatutos y el programa del partido o movimiento político.
- C. La designación y conformación de los órganos de dirección.

ARTÍCULO 5. RECONOCIMIENTO Y OBTENCIÓN DE LA PERSONERÍA JURÍDICA TRANSITORIA. Una vez cumplidos los requisitos referenciados en el artículo anterior, la autoridad electoral procederá en un tiempo no mayor a treinta (30) días a reconocer la persone-

¹¹ Establecer un "techo" para la regulación que hará la organización electoral del número mínimo de afiliados, entendiendo como techo el máximo posible de exigencia de afiliados para el otorgamiento de la personería jurídica transitoria (por ejemplo, establecer que sea máximo el 50% del número mínimo de afiliados que se requiere para la obtención de la personería jurídica).



ría jurídica al partido o movimiento político, el cual pasará a integrar el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos administrado por la autoridad electoral. El registro contará con un enfoque diferencial de seguimiento, monitoreo y acompañamiento en una sección dedicada a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica transitoria.

ARTÍCULO 6. SISTEMA DE ADQUISICIÓN PROGRESIVA DE DERECHOS PARA LA PERSONERÍA JURÍDICA TRANSITORIA.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica transitoria contarán con financiación y divulgación de sus programas a cargo del Estado, en un régimen de adquisición progresiva de derechos durante su vigencia según desempeño electoral. Corresponde a la autoridad electoral evaluar el desempeño de estos partidos o movimientos políticos en un trabajo conjunto realizado con un comité técnico que la organización política designará para tales efectos.

ARTÍCULO 7. TEMPORALIDAD DE LA PERSONERÍA JURÍDICA TRANSITORIA. La personería jurídica transitoria tendrá una vigencia máxima de ocho (8) años, periodo dentro del cual la organización política podrá ampliar su campo territorial y número de afiliados hasta alcanzar el mínimo requerido para la obtención de la personería jurídica definitiva. Durante todo este periodo las organizaciones con personería jurídica transitoria podrán fusionarse con otros partidos o movimientos políticos.

ARTÍCULO 8. OBTENCIÓN DE LA PERSONERÍA JURÍDICA DEFINITIVA. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica transitoria podrán solicitar ante la autoridad electoral la personería jurídica definitiva cuando logren certificar el porcentaje de votos requerido en el primer inciso del artículo 108 de la Constitución Nacional.

Capítulo II

Disposiciones comunes a todas las organizaciones políticas

ARTÍCULO 9. CELEBRACIÓN DE ASAMBLEAS DE AFILIADOS. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica deberán celebrar cada dos años una asamblea de afiliados, bajo las condiciones establecidas en el artículo 4 de la presente Ley, a excepción de la financiación por parte de la autoridad electoral. El incumplimiento de esta disposición será causal para la pérdida de la personería jurídica.

ARTÍCULO 10. DE LA ACTUALIZACIÓN DEL REGISTRO DE AFILIADOS. Los partidos y movimientos políticos deberán actualizar su registro de afiliados cada cuatro (4) años a efecto de acreditar el mínimo requerido para el reconocimiento de personería jurídica. La autoridad electoral apoyará a los partidos y movimientos políticos en la actualización del registro de afiliados.



Referencias bibliográficas



- Alonso, R. (2000). *La paz de Belfast*. Alianza Editorial.
- Botero, F. y Rodríguez, J. C. (2008). *Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Bustamante, R. y Fernández, N. (2012). Marco de análisis. Las manifestaciones actuales del problema del sufragio y de las candidaturas no partidarias. En *Los partidos políticos y las candidaturas no partidarias como manifestación del derecho al sufragio pasivo* (pp. 15-23). San Salvador, El Salvador: Universidad de El Salvador.
- Cheyene, D. (8 de junio de 2016). Los errores de El Salvador en sus acuerdos de paz. *Semana*. Recuperado el 5 de julio de 2016 desde: <http://colombia2020.elespectador.com/politica/los-errores-de-el-salvador-en-sus-acuerdos-de-paz>.
- Constitución de La República de El Salvador. (1983). Artículo 85, Título III, El Estado, su forma de gobierno y sistema político.
- Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 1985). Estatuto básico de los partidos políticos. [Ley 58 de 1985]. *Diario Oficial de la República de Colombia*.
- Congreso de la República de Colombia. (3 de julio de 2003). Reforma Política Constitucional. [Acto Legislativo 01 de 2003]. *Diario Oficial de la República de Colombia*.
- Congreso de la República de Guatemala. (14 de enero de 1986). Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto Número 1 de 1985). *Diario Oficial de la República de Guatemala*.
- Congreso de la República de Guatemala. (24 de mayo de 2004). Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto Número 10 de 2004). *Diario Oficial de la República de Guatemala*.
- Congreso de la República de Guatemala. (13 de noviembre de 2006). Reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto Número 35 de 2006). *Diario Oficial de la República de Guatemala*.
- Corte Constitucional. (3 de marzo de 1994). Sentencia C-089. [MP Eduardo Cifuentes Muñoz].
- Corte Constitucional. (10 de diciembre de 2001). Sentencia T-1329. [MP Nilson Pinilla Pinilla].
- Corte Constitucional. (10 de agosto de 2004). Sentencia C-757. [MP Clara Inés Vargas Hernández].
- Corte Constitucional. (23 de enero de 2014). Sentencia C-013. [MP Manuel José Cepeda Espinosa].
- Duque, J. (2011). Redefinición de las reglas de juego. Las reformas al sistema electoral colombiano como un caso de volatilidad institucional, 1991-2011. *Papel Político*, 421-460.
- Franco, V. L. (2002). El mercenarismo corporativo y sociedad contrainsurgente. *Estudios políticos* (21), 55-82.
- Fuentes, M. (2008). Análisis de las reformas políticas en Guatemala. En D. Zovatto y J. J. Orozco, *Reforma política y electoral en América Latina* (pp. 571-621). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Fundación Ideas Para la Paz. (2013). *Negociaciones de paz*. Boletín de paz 31, Bogotá, Colombia.
- Garibay, D. (2005). Del conflicto interno a la polarización electoral. Diez años de elecciones en El Salvador



- (1994-2004). *Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre* (48), 30-45.
- Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. (2016). *Acuerdo de participación política: apertura democrática para construir la paz*. La Habana, Cuba.
- Gobierno de El Salvador y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. (1992). *Acuerdos de Paz de Chapultepec*. Chapultepec, México.
- Gobierno de Guatemala; Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca. (1996). *Acuerdo sobre bases para la Incorporación de la URNG a la legalidad*. Madrid.
- Gobierno de Guatemala y Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca. (1996). *Acuerdo de paz firme y duradera*. Guatemala.
- González Rubio Babilonia, R. E. (2015). *Análisis del proceso de paz en Irlanda del Norte: reflexiones sobre su alcance para el abordaje del proceso de paz colombiano*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia y Università degli Studi di Salerno. Tesis maestría en ciencia política.
- Guarín, R. (2006). Colombia - Oposición, competencia electoral y reformas para la paz en Colombia. *Desafíos*, 69-114.
- Gutiérrez, F. (2006). Estrenando sistema de partidos. *Análisis Político*, 106-125.
- Katz, R. y Mair, P. (1995). *Changing Models of Party Organization and Party Democracy*.
- Ministerio de Defensa de España. (2007). Reflexiones sobre la evolución del conflicto en Irlanda del Norte. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. *Documentos de Seguridad y Defensa*, 12.
- ONU Mujeres. (2012). *Participación de las mujeres en las negociaciones de paz: relaciones entre presencia e influencia*. Recuperado desde: <http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Media/Publications/es/WPSourcebook-03A-WomenPeaceNegotiations-es%20pdf.pdf>.
- Rangel, A. (6 de Junio de 2009). Buena la reforma política. *Semana*. Recuperado desde: <http://www.semana.com/opinion/articulo/buena-reforma-politica/103869-3>.
- Rodríguez, R. (2011). Partidos políticos y reforma política en Colombia: ¿hacia la cartelización del sistema? *Controversia*, 167-197.
- Semana. (16 de marzo de 2013). La política después de la guerra. Los procesos de paz de Nepal, Guatemala, El Salvador y Sudáfrica ilustran los riesgos y las bondades de cambiar las armas por los votos. *Semana*. Recuperado el 30 de junio de 2016 desde: <http://www.semana.com/nacion/articulo/lapolitica-despues-guerra/337008-3>.
- Universidad Militar Nueva Granada. (2013). *Procesos de paz: un referente, Irlanda del Norte* (Compilación informativa No. 1). Bogotá: Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos.
- Vanegas, C. (2008). Impacto de la reforma política de 2003 en los partidos y en el sistema de partidos local. El caso de Cali elecciones 2007. *Perspectivas Internacionales*, 37-72.
- Vásquez, S., Galicia, P. y Monzón, A. (2013). *Entre la realidad y el desafío: mujeres y participación política en Guatemala*. Guatemala: Entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. Recuperado el 3 de julio de 2016 desde: <https://www.ndi.org/files/Entre-la-realidad.pdf>.



Participación sesión de debate y discusión Conformación de organizaciones políticas

NOMBRE	ORGANIZACIÓN
JORGE GAVIRIA	CENTRO DEMOCRATICO
MAURICIO VILLEGAS	CENTRO DEMOCRATICO
ORLANDO OSORIO	POLO DEMOCRATICO
ALEJANDRA HENAO	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
OLGA ZAPATA	INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
JOHN FREDY BEDOYA	INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
JUAN CARLOS ESCOBAR	INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
BERNARDITA PÉREZ	FACULTAD DE DERECHO UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
JUAN CARLOS ARENAS	INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
KATERIN MONTOYA	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FREDY CHAVERRA	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MANUELA VALENCIA	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
ADRIANA GONZÁLEZ	INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
PEDRO CHICA	ALIANZA VERDE
SILVIA GARCÍA	CORPORACIÓN PARA LA VIDA MUJERES CREAM
LORENA ÁLVAREZ	CORPORACIÓN PARA LA VIDA MUJERES CREAM
GUILLERMO MEJIA	PROFESOR UNIVERSITARIO
SILVIA RODRÍGUEZ	CORPORACIÓN VIVA LA CIUDADANIA
JUAN AGUDELO	UNIVERSIDAD REMINGTON
FERNANDO VALENCIA	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
CINDY SUAZA	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

