

icade núm. 103 [Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales]

Monográfico

El proceso de paz en Colombia

Artículos

2. La participación política en el acuerdo de paz: una revisión del sentido de la democracia en Colombia (VANESSA SUELT COCK y JEFFERSON JARAMILLO MARÍN)

2 La participación política en el acuerdo de paz: una revisión del sentido de la democracia en Colombia

VANESSA SUELT COCK

Profesora asociada del departamento de derecho constitucional de la Pontificia Universidad Javeriana Bogotá-Colombia. Líder de la línea de estudios regionales del grupo de investigación Estudios de Derecho Público. (vsuelt@javeriana.edu.co).

JEFFERSON JARAMILLO MARÍN

Profesor asociado del departamento de sociología y director del doctorado en ciencias sociales y humanas de la Pontificia Universidad Javeriana Bogotá-Colombia. Líder del grupo de investigación Política Social y Desarrollo. (jefferson.jaramillo@javeriana.edu.co).

Sumario:

- I. Introducción
 - II. Contexto histórico y social
 - III. El punto de participación política en el acuerdo de paz
 1. Medidas para promover la participación política y la oposición
 2. Garantías para el ejercicio de la movilización, la protesta social, la difusión y la reconciliación
 3. Fortalecimiento de la planeación democrática y participativa
 4. Medidas para aumentar la participación política más afectada por el conflicto armado
 5. Reincorporación política
 - IV. Desarrollos de lo acordado en participación política
 1. Estatuto de la oposición
 2. Ley de garantías y promoción de la participación ciudadana
 3. Contenido del proyecto de acto legislativo
 - V. Análisis y conclusiones
- Bibliografía

RESUMEN: Este artículo analiza el punto dos de participación política del acuerdo de paz en Colombia, y lo relaciona con algunas razones históricas y políticas que han dado lugar al conflicto armado. Describe las medidas integrales y de largo plazo dirigidas a la ampliación del sistema democrático y a la garantía a la oposición. Las medidas previstas en el acuerdo de paz implican una revisión del funcionamiento de la democracia en Colombia que insta a la ampliación de las fuerzas políticas nacionales y territoriales, a la garantía de la oposición y a la deliberación. Este artículo se propone describir los temas acordados y lo que ha sido desarrollado normativamente para su implementación, para concluir que es necesario una renovación de las fuerzas políticas en el Congreso con el fin de implementar lo pactado, así como la necesidad de presión pública y de acompañamiento desde la ciudadanía mediante la movilización social.

PALABRAS CLAVE: acuerdo de paz; participación política; sistema democrático colombiano.

POLITICAL PARTICIPATION IN COLOMBIA'S PEACE AGREEMENT: A RECONSIDERATION OF THE MEANING OF COLOMBIAN DEMOCRACY

ABSTRACT: This article analyzes the point number two of the Colombian Peace Agreement: political participation and relates it to some of the historical and political reasons for the armed conflict. It describes the measures intended towards expanding democracy in Colombia and guaranteeing the opposition. The measures included in the Peace Agreement imply a reconsideration of the functioning of Colombia's democracy by increasing local participation, a strengthening of national and regional political forces, a guarantee for the opposition, and deliberation. This article aims to describe each point and what has been developed normatively for their implementation in Congress. This, to conclude that it is necessary a renewal of the political forces in Congress to implement the agreement, as well as public pressure through social mobilization.

KEYWORDS: Colombian Peace Agreement; Colombian democratic system; political participation.

Fecha de recepción: 11/12/2017.

Fecha de aceptación: 29/01/2018.

I. INTRODUCCIÓN

La literatura sobre violencia política en Colombia ha indicado que la concentración del poder político y económico es una de las causas estructurales y uno de los factores de prolongación de las violencias (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013; Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015; Fals Borda, 2015; Pécaut, 2004; Uribe, 2013). Esto emparenta con la deficitaria construcción del Estado a nivel regional y local, y la concentración de los recursos y bienes en unas regiones dejando al resto sin importantes inversiones en infraestructura, servicios, y comunicaciones terrestres (Restrepo, 2002). La presencia estatal en los territorios ubicados en las márgenes de la nación no coincide con los intereses y expectativas de sus pobladores. Es decir, no atiende sus necesidades sociales adecuada y sostenidamente (salud, infraestructura, educación, servicios públicos). También la concentración de las decisiones en el legislador y ejecutivo nacional, y en unas concretas élites políticas, ha conducido a que, en los temas de mayor importancia a nivel nacional, como son proyectos de desarrollo territorial y agendas de decisión macroeconómicas, se realicen sin la consulta y discusión por parte de los gobiernos departamentales y locales, de sus fuerzas políticas y sociales.

El conflicto armado, político y social colombiano ha permanecido en el tiempo, entre otras razones, por las características asociadas al funcionamiento del Estado y a la disputa por el poder y los recursos políticos y económicos, agenciada por grupos guerrilleros, mafias del narcotráfico y grupos paramilitares (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). Como parte, de las medidas institucionales para la gestión de la conflictividad armada en el país, desde 1820 se han expedido 63 indultos y 25 amnistías (Aguilera, 2001). Entre 1965-2010 se han expedido 18 leyes de amnistía, y ha habido más de 153 reducciones de penas. Entre 1981 y 2010, cada presidente inició un diálogo con las FARC o el ELN. Se han realizado, aproximadamente diez grandes procesos de desmovilización con relativo éxito durante las presidencias de Betancur, Barco, Gaviria, Álvaro Uribe Vélez, así como se han otorgado garantías políticas y asistencia para la reinserción.

Los diferentes gobiernos hicieron esfuerzos de paz, sustentados en arquitecturas institucionales y andamiajes burocráticos dirigidos principalmente a la desmovilización de los grupos armados, en muchas ocasiones, sin el acompañamiento de reformas políticas sustanciales u orgánicas dirigidas a cambiar las condiciones estructurales que habían dado lugar al conflicto o sin tener en cuenta medidas integrales y estrategias de largo plazo dirigidas a los municipios pequeños o a la periferia donde han ocurrido las peores consecuencias del conflicto¹.

El Acuerdo para una Paz Estable y Duradera que se firmó el 11 de noviembre de 2016 propone atender las causas estructurales y los factores prolongadores del conflicto armado en las últimas cinco décadas, mediante medidas de reforma rural, participación política, sustitución de cultivos, justicia, verdad, reparación y reincorporación. Este artículo describirá lo que fue acordado en el punto de participación política (punto dos) acometiendo una revisión al funcionamiento de la democracia en Colombia debido a las limitaciones a la oposición, la poca presencia de fuerzas políticas territoriales y de garantías de una deliberación ampliada y profunda. Para ello se realizará un breve contexto histórico, que explica y justifica los puntos acordados y lo que ha sido desarrollado normativamente en su implementación. Finalmente se realizará un análisis de la situación actual frente a lo pactado.

II. CONTEXTO HISTÓRICO Y SOCIAL²

A diferencia de otros países de la región como México, Brasil, Perú, Argentina, Venezuela, Uruguay, Ecuador y Chile, Colombia no asistió durante el siglo XX a transformaciones que colapsaran su sistema político y sus estructuras sociales y económicas mediante regímenes nacional-populares, dictaduras o transiciones democráticas. Sus instituciones «aparentemente» han sido de las más estables y antiguas del continente. El país transitó y sobrevivió en el siglo XX, con una sutil y problemática combinación de violencia y legitimidad (Jaramillo, 2010)³.

Sin embargo, en términos de larga duración el desasosiego generalizado es que la aparente estabilidad institucional es también una cortina, un velo de ignorancia que oculta las enormes limitaciones de nuestro sistema democrático y de la participación política. La institucionalidad formal no ha representado históricamente mayores garantías para la profundización democrática en amplios sectores de la población⁴. Tampoco ha logrado gestionar razonablemente, salvo excepciones históricas, incluyendo el reciente proceso de paz entre Gobierno Nacional y FARC-EP, las violencias caseras y el conflicto armado interno⁵.

Una tesis, entre otras, para entender la persistencia histórica del conflicto armado interno y de la violencia, en los últimos 60 años en el país, es la que sostiene la existencia de una especie de incapacidad histórica para articular proyectos populistas. Esta tesis defendida por historiadores y sociólogos⁶, plantea la ausencia del populismo «no solo como un vacío en la construcción de un gran proyecto nacional, sino que, igualmente, se constituye en buena medida como uno de los principales factores explicativos del surgimiento y permanencia de la crítica situación de violencia política y social experimentada en el país en los últimos cincuenta años» (Galindo, 2007, p. 155). Algunas excepciones a esta regla, pero con un grado de frustración enorme para Colombia, fueron el «Gaitanismo» y la ANAPO (Alianza Nacional Popular).

Entre las razones que explicarían esto, estarían: la pervivencia de un sistema de transmisión generacional del poder político desde el bipartidismo; un elevado grado de fragmentación social del territorio político⁷, con un centralismo del poder y los recursos en Bogotá como capital, y una marginación escandalosa de las otras regiones de la arena política y la distribución del bienestar; una gestión privatizada, «caciquista» y «localista» de la economía por unas elites «depredadoras», y una fuerte tendencia oligárquica, legalista y antimilitarista que, desde el siglo XIX hasta bien entrado el siglo XX, sepultó cualquier posibilidad a «liderazgos unipersonales y carismáticos» por fuera de los partidos tradicionales (Palacios, 2011). Todas estas razones conjugadas de manera especial en la historia nacional, en periodos coyunturales diversos, desencadenaron las condiciones necesarias para que no lograra gestarse un proyecto de unidad nacional sobre bases populares.

Más allá de la discusión sobre qué bloqueó o impidió el momento de institución social del populismo, o si un proyecto de unidad nacional de base popular habría sido la panacea para el país, llama profundamente en Colombia el escenario político

institucional bipartidista sobre el cual se consolidó la democracia colombiana hasta bien entrado el siglo XX. Este será uno, no el principal, «núcleo duro» de la precaria articulación de demandas sociales más allá de los canales de cooptación de los líderes y gamonales locales o nacionales.

Un período de profundización en lo que algunos han considerado el «encierro político» o el «bloqueo institucional» se vivió con el denominado Frente Nacional (1958-1974), bajo la lógica de un sistema de reparto y alternancia del poder entre conservadores y liberales (Palacios, 2011)⁸⁾. Aunque varios autores, han llamado con insistencia la atención alrededor de que este «pacto» tuvo más bondades que defectos (entre ellos Daniel Pécaut)⁹⁾ en tanto permitió lograr acuerdos entre élites que buscaban adaptar el sistema político a las nuevas necesidades de consolidación democrática, pretendiendo evitar la dictadura y frenando con relativo éxito la violencia bipartidista, es necesario reconocer que el «acuerdo de élites» se fundó sobre «silencios pactados» frente al desangre y la lógica del «todos somos culpables, por tanto todos responsables del desangre»¹⁰⁾. Con el Frente Nacional y, luego con algunos «resabios heredados», se estrecharon las posibilidades de salidas políticas democráticas a las demandas sociales, por vías distintas al sistema de partidos tradicionales y sobre todo a la confrontación armada que se vivió durante este período y posterior a él, con grupos como las FARC-EP, el ELN o el M-19.

Con la Constitución de 1991 se logra avizorar una forma política distinta para romper la precariedad institucional colombiana. La Constitución surge como resultado de la condensación de un estado de inconformidad nacional bajo la forma de una Constituyente Nacional dentro del mismo sistema institucional¹¹⁾. Vista hoy a la distancia de 26 años, podemos probablemente sostener que, sin ella, hubiera sido imposible un giro político, social y cultural significativo en el país (Garay, 2002). Con ella, desde luego, aún queda mucho por profundizar la democracia en el país.¹²⁾

Este giro constitucional implicó una dislocación básica, entre el país del sistema institucional tradicional bipartidista y el «otro» país, el políticamente invisible, pero con muchas fuerzas políticas y sociales demandantes. Una muestra de ello operó a raíz de la extensión de los derechos sociales, económicos y culturales (DESC) a poblaciones antes marginadas y excluidas de ellos (indígenas, afrocolombianos, personas con orientación sexual, religiosa diversa, etc). Esa extensión permitió generar articulaciones de demandas de diversos sectores populares en el país que, si bien traían luchas importantes, comenzaron, amparados por este marco constitucional, a movilizar y exigir la profundización de sus derechos. Con la creación de organismos como la Corte Constitucional, en un país de instituciones tradicionalmente rígidas y controladas por el ejecutivo o la clase política tradicional, se abrió la posibilidad para que las demandas se articularan a un activismo judicial de más largo alcance. Sin la Corte, posiblemente la radicalización de los DESC hubiera sido más precaria y la movilización inoperante. Con la Corte, la vía judicial ha permitido hasta ahora, para diversos grupos y poblaciones vulnerables empoderadas¹³⁾, movilizarse activamente para exigir al Estado superar su inoperancia política en el procesamiento de las demandas por derechos fundamentales (García Villegas, 2001)¹⁴⁾.

A pesar de esta dislocación y articulación política generada por la Constitución del 91, que permitió avances nunca vistos en el procesamiento de derechos inconclusos y en la activación de la participación política de sectores políticamente marginados, los logros siguen siendo muy limitados en términos de profundización democrática en el país. Siguiendo a Palacios (2011) podríamos afirmar que dado el «tradicionalismo de los patrones clientelares», tanto el proceso de la Constituyente como la Constitución de 1991 «difícilmente [han podido] dar los resultados esperados en cuanto a democratizar [completamente] la vida pública y pacificar el país» (p. 139).

A lo largo de la década de los noventa la nación se fragmentará aún más por las lógicas y secuelas de la guerra. Las negociaciones a medio camino, o en el peor de los casos fallidas, entre los actores armados y el Estado, generaron una dosis de escepticismo nacional frente a una salida negociada al conflicto. El exterminio selectivo de terceras fuerzas políticas por parte de agentes estatales y el incremento de acciones victimizadoras y de propagación del terror con la población civil por las guerrillas y los grupos paramilitares, condensaron un síntoma de desgaste y colapso moral de la sociedad colombiana. Finalmente, la captura de ciertas instituciones estatales y de varios partidos políticos, por las lógicas y estructuras mafiosas han revelado el fracaso rotundo de nuestro «estilo democrático perdurable», aunque nuestros gobernantes sigan movilizándose hacia dentro y hacia fuera, la imagen de la democracia «más antigua y estable de América».¹⁵⁾

Durante la década del 2000, el curso de la historia nacional se altera notablemente con la llegada de Álvaro Uribe Vélez al poder central. Él ofrece para muchos sectores la garantía de un proyecto de unidad nacional, de una promesa de cierre, de reconstrucción nacional. Durante su primer mandato (2002-2006) al que llega con una votación del 53,2%, se coloca en movimiento toda la plataforma ideológica de la seguridad democrática. Esta política acomete como tareas el fortalecimiento del Estado a través de la recuperación del territorio nacional, tras el fracaso rotundo de las negociaciones en el Caguán entre el gobierno de Pastrana y las FARC. En ese marco se aprueba el Plan Patriota en 2004 y la Ley de Justicia y Paz en 2005 (Ley 975). Con el primero se coloca en marcha la estrategia de derrota militar al terrorismo, con la segunda, se da inicio al proceso de desmovilización de las estructuras paramilitares, pretendiendo, con éxitos relativos hasta el momento, la reintegración a la vida social de los excombatientes, la reparación integral a las víctimas, la confesión de los crímenes de los paramilitares y la puesta en marcha de condenas alternativas para estos. (Jaramillo, 2010, p. 71)

Como afirma Camacho (2009) «lo llamativo aquí, es que, en medio de estos procesos, van emergiendo algunas «virtudes y perversiones» de esta política» (p. 73). Se disminuyen los secuestros extorsivos y los producidos en retenes ilegales, el número de municipios atacados, en las capturas y muertes a combatientes de grupos guerrilleros y en la disminución de las tasas de homicidios en ciertas zonas del país y en la tendencia a la baja de los denominados cultivos ilícitos. Sin embargo, aumenta la incidencia de la pobreza en este período (Sarmiento, 2004), la agudización (aunque el problema no comienza propiamente en la era Uribe) de la crisis humanitaria del desplazamiento forzado de población civil que hoy asciende posiblemente a más de 7 millones de desarraigados y del despojo sistemático de sus tierras¹⁶⁾.

Tras el éxito político de las bancadas oficialistas, al lograr asegurar la validación constitucional del proyecto de reelección, Uribe Vélez logra su segundo mandato (2006-2010) con una votación de 62,2%. Su proyecto político en este segundo mandato se centra en la «continuidad de la política de seguridad democrática», articulándola a estrategias de «reforzamiento y estabilización de los avances obtenidos en el período anterior en materia de seguridad». A este diseño se le conoce como Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD). En este período se comienzan a sentir con extremo rigor los alcances reales de su proyecto ideológico, especialmente los efectos de las lógicas y prácticas autoritarias, que logran hacer más difusas y porosas las fronteras entre el estado social de derecho, presente en el horizonte nacional desde la Constitución del 91, y el estado autocrático. En este segundo mandato se refuerza la fractura nacional, a partir de una política de amigo-enemigo, profundizándose la sospecha frente al opositor político. El Estado parece retornar a viejos estilos con nuevas fórmulas, por ejemplo, recuperar la teoría de la

seguridad nacional, pero con el ropaje de la seguridad democrática. Con Uribe Vélez se profundiza esa imagen de la democracia colombiana como un sistema electoral institucional que funciona formalmente, pero que tiene *de facto* unas fuerzas en plan de desmovilización y reintegración social como los paramilitares, que siguieron contando con un gran poder de veto y de violencia en las regiones (Moreira, 2008; López, 2010). Este modelo político garantizará además que el enemigo interno esté no solo en las guerrillas de las FARC, sino que asegura cierta estigmatización funcional de todo aquel que disienta o discuta los logros de la seguridad democrática, etiquetándolo como cómplice del terrorismo o caja de resonancia del terror.

Con esta política de consolidación de la seguridad democrática, si bien operan una serie de estrategias para motivar y garantizar la desmovilización e integración a la vida social de las estructuras paramilitares, el asunto crítico es que sobre muchas de ellas el gobierno, o perdió el control o nunca lo ejerció como se debía¹⁷⁾. De otra parte, se insistió en este marco, en mostrar al Estado colombiano no como responsable frente a los crímenes que hayan podido cometer agentes estatales, sino solo como agente solidario con las desgracias de las víctimas de los grupos armados ilegales (GAI), como se les conoció en ese momento. Esto implicó colocar al Estado en una situación de imparcialidad sospechosa frente a un conflicto, en el que es un hecho que existen responsabilidades bien definidas por crímenes cometidos por agentes estatales, cuyas víctimas demandan justicia y reparación¹⁸⁾. Además, con ese modelo de solidaridad y no de responsabilidad, se tiende a confundir o subordinar las medidas de reparación integral para con todas las víctimas con simples esfuerzos humanitarios. A la par de todas estas limitaciones, en este segundo mandato se afianza sin mayores controles del Gobierno, la cooptación paramilitar de instituciones políticas como el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo (Cerec & Iris, Bogotá), además de hacerse evidente un clima de retroceso en materia de autonomía de los poderes constitucionales. En este sentido, los logros parciales del procesamiento de las fracturas nacionales históricas, conseguidos con la Constitución del 91, se ven amenazados continuamente con las declaraciones o actuaciones permanentes del ejecutivo.

Ningún otro gobierno en la historia reciente del país (de allí su novedad histórica), logró capitalizar, articular y transformar hegemónicamente un sentimiento particular de repudio de (familiares de policías, soldados, políticos, empresarios y ganaderos, todas ellas víctimas del secuestro, la extorsión y el asesinato por parte de las FARC) en un sentimiento nacional de odio radical contra este grupo, sentimiento que a su vez terminan compartiendo y legitimando clases medias y sectores populares. Su retórica llevó consigo, además, una mutación ideológica respecto de otros gobiernos, haciendo sentir que las FARC no eran un enemigo más sino el enemigo interno a vencer. El asunto es que este discurso polarizó en lugar de unir, fragmentó la sociedad en lugar de crear escenarios de convivencia desde la diferencia. Para ello se valió estratégicamente de los medios de comunicación, el apoyo internacional de países como Estados Unidos que lideran la lucha contra el terrorismo y, en particular, ciertos éxitos de las campañas militares en contra de este grupo (Echandia, 2008). Sin embargo, lo que llamó la atención es que el mismo sentimiento nacional de repudio no se materializó en ese momento con igual fuerza con todos los grupos armados ilegales y tampoco con los agentes estatales responsables por acción u omisión en masacres sistemáticas, persecución y asesinato de líderes sociales y en falsos positivos¹⁹⁾ ocurridos en el país en ese entonces y hasta hoy.

El país experimentó una especie de tránsito desde un proyecto político de promesa de unidad nacional a un bloqueo personalista de la democracia. El bloqueo se manifestó al menos de dos formas. Una primera, fue el blindaje del ejercicio de la política ante cualquier posibilidad de crítica, sobre todo con el abuso de argumentos como las cifras de popularidad y los golpes contundentes en la lucha contra las FARC. Sin embargo, este discurso blindado, implicó blindar también la democracia contra la crítica razonada, bloqueando el ejercicio del disenso político. Una segunda forma, fue la consolidación de una combinatoria entre una estrategia de seguridad de la vida social y una táctica de extremado populismo bélico que impidió que la democracia se orientara a garantizar la inclusión social y política y a construir sobre la diferencia. El gobierno doble de la seguridad democrática consolidó un clima de sospecha latente, de vigilancia soterrada, de disuasión forzada del otro, del vecino, del colega, del amigo, del opositor, con el pretexto de contribuir a la lucha contra el denominado enemigo interno.

El 4 de septiembre de 2012, tras varios años de negación, bloqueo, estigmatización y muchos intentos fallidos de encontrar una salida negociada al conflicto colombiano, especialmente con las FARC-EP, actor que durante el periodo del gobierno doble de la seguridad democrática fuera considerado el enemigo público número uno del país, iniciaron de manera oficial los diálogos de paz entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC en la ciudad de Oslo, Noruega. Lo paradójico es que luego de tres intentos de negociación entre marzo de 1984 y febrero de 2002, el gobierno de Juan Manuel Santos, un adalid también de la ideología de la seguridad democrática fue el que dio el giro inesperado con el proceso de diálogo para la cesación del conflicto en la Habana, Cuba. Sin embargo, estas nuevas conversaciones se enmarcarían en tres marcos de oportunidad política y social para el país: a. el reconocimiento del conflicto armado interno; b. la sanción de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras el 10 de junio de 2011; la movilización nacional e internacional a favor de un acuerdo de paz definitivo.

III. EL PUNTO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL ACUERDO DE PAZ

Teniendo en cuenta la relación histórica trazada hasta el momento entre la ausencia de participación política y la violencia en Colombia, pero también la radicalización de las apuestas políticas divergentes, las pocas garantías a la oposición, y la limitación de sistema político colombiano, el acuerdo de paz firmado en noviembre de 2016 entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las FARC-EP, en su punto dos aborda la titánica tarea de ampliar la representación democrática. Lo central de la apuesta está en la profundización democrática, mediante propuestas de creación de nuevos partidos, movimientos políticos, escenarios de participación ciudadana, y la posibilidad de una deliberación democrática con la oposición. Para lograr esto se insta a fortalecer a las organizaciones y movimientos sociales; garantizar la seguridad de los nuevos movimientos políticos y sociales; crear nuevos canales de difusión mediática; crear nuevas circunscripciones electorales; crear nuevas autoridades electorales; garantizar la creación del nuevo partido político de las FARC-EP y su acceso a 5 curules en la Cámara y el Senado como medida de reincorporación política.

El punto dos, a su vez reconoce, que es necesario aumentar la participación ciudadana, en la discusión de los planes de desarrollo, de las políticas públicas y, en general, en los asuntos que interesan a la comunidad con el fin de incidir en el ejercicio del poder político. De este modo, se parte del supuesto, que la participación legitimaría las decisiones públicas y podría ser un mecanismo de control de la administración pública. En las medidas que contempla este punto es transversal la participación de las minorías, especialmente la participación de las mujeres rurales dado el impacto del conflicto armado y su exclusión y discriminación histórica que ha impedido su acceso a los espacios de representación política y social en igualdad. A continuación, se explican las principales propuestas del acuerdo de paz, en relación con este punto²⁰⁾.

1. MEDIDAS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LA OPOSICIÓN

Se concibe en el acuerdo la promoción de la expresión política a partir de la creación de nuevos espacios de difusión de los partidos, organizaciones y las comunidades en los territorios más afectados por el conflicto armado, y que el gobierno ha priorizado en la implementación del acuerdo de paz²¹. Así también se crean 16 circunscripciones en el Congreso de la República para asegurar la inclusión política de esos territorios y sus poblaciones, así como la representación de sus intereses.

El Gobierno Nacional realizará las revisiones y los ajustes institucionales necesarios que conduzcan a una plena participación política y ciudadana de todos los sectores políticos y sociales, y de esa manera, hacer frente a los retos de la construcción de la paz. Entre los ajustes institucionales están el derecho a la oposición política para que surjan nuevos movimientos y acceso de esta a los medios de comunicación. La regulación de la oposición mediante un estatuto permitirá el disenso de los partidos y movimientos políticos, como de las formas de acción de las organizaciones y los movimientos sociales y populares frente a políticas del Gobierno Nacional y de las autoridades departamentales y municipales. En esa medida, la definición de las garantías para la oposición requerirá distinguir entre la oposición política ejercida dentro del sistema político y de representación, y las actividades ejercidas por organizaciones o movimientos sociales y populares que pueden llegar a ejercer formas de oposición a políticas del Gobierno Nacional y de las autoridades departamentales y municipales. Esto se realizaría en el marco de la obligación constitucional consagrada en el artículo 112 Constitución Política (🗳️ CP) de reglamentar los derechos de los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al Gobierno.

También se prevé la creación de un sistema integral de seguridad que permita garantías de seguridad para el ejercicio de la política, basado en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos, tanto para los partidos políticos como para los movimientos sociales. Este nuevo sistema deberá contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad, que prevenga cualquier modo de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas, de libre opinión o de oposición. Se incorporará medidas especiales para las mujeres incluyendo la valoración positiva de su participación en lo público, y deberá contarse con un mecanismo de control interno que sancione cualquier conducta en contra de los derechos de las personas que está llamado a proteger²².

El sistema integral de seguridad implicará la realización de una adecuación normativa e institucional; crear una instancia de alto nivel que pertenecerá a la Presidencia para poner en marcha el sistema y garantice la articulación entre partidos y movimientos especialmente los que provengan de las FARC-EP, su funcionamiento y supervisión. También se prevé garantías de seguridad para líderes (hombres y mujeres) de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, a través de la adecuación normativa, fortalecer las capacidades investigativas y de judicialización contra quienes atenten contra líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos. El diseño de garantías para la movilización y la protesta social.

El Gobierno Nacional elaborará un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales que contará con la participación de voceros y voceras de las organizaciones y movimientos sociales para garantizar el derecho al acceso oportuno y libre a la información oficial; reglamentación del derecho de réplica y rectificación, en cabeza de las organizaciones y movimientos sociales más representativos, frente a declaraciones falsas o agraviantes por parte del Gobierno Nacional. El proyecto establecerá responsables para realizar una caracterización y registro de organizaciones sociales, formales y no formales. Apoyar, mediante asistencia legal y técnica, la creación y el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales. Sin perjuicio del principio de igualdad, se apoyará con medidas extraordinarias a las organizaciones de mujeres, de jóvenes y de grupos históricamente discriminados.

2. GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO DE LA MOVILIZACIÓN, LA PROTESTA SOCIAL, LA DIFUSIÓN Y LA RECONCILIACIÓN

Así también, en este acuerdo, se contempló la necesidad de diseñar garantías para la movilización y la protesta pacífica. En sus ejercicios legítimos como el derecho a la reunión, a la libre circulación, a la libre expresión, a la libertad de conciencia y a la oposición en una democracia. En este sentido se revisarán las normas que se aplican a la movilización y la protesta social.

El Gobierno en el marco de la Política pública de fortalecimiento, promoción y garantías de la participación de las organizaciones y movimientos sociales fortalecerá y ampliará las instancias de participación ciudadana para la interlocución y la construcción de agendas de trabajo locales, municipales, departamentales y nacionales, según el caso, que permitan la atención temprana de las peticiones y propuestas de los diferentes sectores y organizaciones sociales.

Respecto de la participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales se crearán y ampliarán los existentes medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales, se promoverá en dichos medios la cultura de paz, el reconocimiento de las diferentes identidades étnicas y culturales, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Para ello se financiará la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar una cultura de paz la asignación de los espacios mediáticos se llevará a cabo mediante concursos públicos y transparentes que contarán con mecanismos de veeduría ciudadana. Como complemento el Gobierno se compromete a habilitar un canal institucional de televisión cerrada orientado a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, para la divulgación de sus plataformas políticas, en el marco del respeto por las ideas y la diferencia, así como la divulgación de los avances en la implementación de los planes y programas acordados en el acuerdo.

Para garantizar la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad, el Gobierno creará un Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, el cual estará integrado por una representación amplia de la sociedad colombiana²³, que diseñará y ejecutará un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, con la participación de las entidades territoriales. Y promoverá el respeto por la diferencia, la crítica y la oposición política. Realizará una pedagogía y didáctica del acuerdo final, en especial sobre los diseños de participación política y social acordados. Creará un programa especial de difusión que se implementará desde el sistema de educación pública y privada en todos sus niveles. Se garantizará la difusión del acuerdo en todos los niveles del Estado. Se establecerán consejos para la reconciliación y la convivencia en los niveles territoriales, con el fin de asesorar y acompañar a las autoridades locales en la implementación de lo convenido de tal manera que se atiendan las particularidades de los territorios.

También se insta a la creación de “veedurías” ciudadanas en todo el territorio nacional y en especial en las zonas priorizadas, con el propósito de promover y fortalecer el control por parte de ciudadanos y ciudadanas y la democratización y mayor transparencia de la administración pública. Para este fin el Gobierno Nacional establecerá un plan de apoyo a la creación y promoción de “veedurías” ciudadanas y observatorios de transparencia, con especial énfasis en el control por parte de ciudadanos y ciudadanas en la implementación del presente acuerdo. El plan se pondrá en marcha con el concurso de organizaciones especializadas e instituciones de educación superior, entre otros, que proveerán acompañamiento y asistencia técnica. Los mecanismos de control y veeduría ciudadana que se prevean contarán con la participación efectiva de las mujeres.

3. FORTALECIMIENTO DE LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTICIPATIVA

Dentro de la política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, el Gobierno Nacional hará una revisión integral y participativa del sistema de participación en los procesos de planeación territorial y para el desarrollo, con el fin de articular las instancias territoriales y nacionales de planeación. Se revisará la composición y el funcionamiento del Consejo Nacional de Planeación con el fin de garantizar una representación amplia y pluralista²⁴⁾. Se fortalecerá los diseños institucionales y la metodología con el fin de facilitar la participación ciudadana y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales como salud, educación, lucha contra la pobreza y la desigualdad, medio ambiente y cultura. Creará incentivos para la formulación y ejecución de presupuestos participativos²⁵⁾ y se promoverá mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas a los ejercicios de presupuestos participativos.

4. MEDIDAS PARA AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA MÁS AFECTADA POR EL CONFLICTO ARMADO

Con el objetivo de promover el pluralismo político, ampliar y profundizar la democracia y la representatividad del sistema de partidos, se amplía el ejercicio del derecho de asociación con fines políticos y las garantías para asegurar igualdad de condiciones en la participación de los partidos y movimientos políticos. El acuerdo prevé que el Gobierno Nacional desarrolle medidas para promover el acceso al sistema político, remover obstáculos y hacer los cambios institucionales para que los partidos y movimientos políticos obtengan y conserven la personería jurídica, y en particular para que organizaciones y movimientos sociales hagan el tránsito a partidos o movimientos políticos. Para ello se requerirá un número de afiliados de los partidos y movimientos políticos para continuar existiendo en el escenario político con personería jurídica. Así también se modificará el requisito de la superación de un umbral en las elecciones de Congreso y, en consecuencia, redefinir los requisitos para su constitución. El sistema incorporará un régimen de transición por 8 años, incluyendo financiación y divulgación de programas, para promover y estimular los nuevos partidos y movimientos políticos de alcance nacional que nazcan en el escenario político, así como a otros que habiendo tenido representación en el Congreso la hubieran perdido.

Con el fin de establecer una distribución más equitativa de los recursos, se tomarán medidas para incrementar el porcentaje que se distribuye por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso y aumentar el fondo de financiación de partidos y movimientos políticos; ampliar los espacios de divulgación del programa político de los partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso.

También se diseñarán mecanismos de promoción de participación electoral promoviendo campañas de información, capacitación, pedagogía y divulgación, cedulación, que estimulen la participación electoral a nivel nacional y regional, con especial énfasis en promover una mayor participación de las mujeres, de poblaciones vulnerables y de territorios especialmente afectados por el conflicto y el abandono.

Dentro de las medidas para la promoción de la transparencia en los procesos electorales el Gobierno garantizará, junto con las autoridades competentes, la implementación de campañas de prevención de conductas que atenten contra la transparencia de los procesos electorales. Habilitará mecanismos para facilitar las denuncias ciudadanas y crear un sistema para su seguimiento. Conformará un tribunal nacional de garantías electorales y tribunales especiales seccionales, en las circunscripciones de mayor riesgo de fraude electoral. Fortalecerá la capacidad de investigación y sanción de los delitos, las faltas electorales y la infiltración criminal en la actividad política. Apoyará la adopción de medidas para garantizar mayor transparencia de la financiación de las campañas electorales. Promoverá procesos de formación, educación y comunicación política en asuntos públicos.

En cuanto a la reforma del régimen y de la organización electoral, el Gobierno deberá modernizar y hacer más transparente el sistema electoral, para de esa manera dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia. Tras la firma del acuerdo final, se creará una misión electoral especial. La misión adelantará un amplio y efectivo proceso de participación con todos los partidos, movimientos y agrupaciones políticas con el fin de obtener un amplio consenso en la producción del informe final. Sobre la base de esas recomendaciones, el Gobierno Nacional hará los ajustes normativos e institucionales que sean necesarios.

También promoverá una cultura política democrática y participativa para transformar la cultura política existente en el país y que exista una mayor integración, de los sectores sociales más vulnerables. Para ello se promoverán los valores democráticos, la participación política y sus mecanismos, para garantizar y fomentar su conocimiento y uso efectivo y así como fortalecer el ejercicio de los derechos consagrados constitucionalmente, a través de campañas en medios de comunicación y talleres de capacitación. En este punto se atenderá a la población más vulnerable y se incorporará la perspectiva género. Estas campañas incorporarán en sus contenidos valores que enfrenten las múltiples formas de discriminación mediante programas de educación democrática en los distintos niveles de enseñanza y promoción de programas de liderazgo político y social para miembros de partidos y de organizaciones sociales y de las mujeres.

Para atender a las zonas de la periferia del país y más afectadas por el conflicto armado y el abandono institucional el Gobierno creará 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la elección de un total de 16 representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 períodos electorales. Las circunscripciones contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos y candidatas. También habrá una financiación especial y acceso a medios regionales. Los candidatos y candidatas en todo caso deberán ser personas que habiten en los territorios señalados, o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno. El Gobierno Nacional pondrá en marcha procesos de fortalecimiento de las organizaciones sociales en estos territorios especialmente de víctimas. Los candidatos y candidatas serán elegidos por los ciudadanos y ciudadanas de esos mismos territorios, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos y candidatas a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias en sus departamentos. Los partidos que cuentan con

representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, y el nuevo partido de las FARC-EP no podrán inscribir candidatos ni candidatas para estas Circunscripciones.

La organización electoral ejercerá una especial vigilancia sobre el censo electoral, la inscripción de candidatos y candidatas y la financiación de las campañas, garantizando que se cumplan las reglas establecidas. Se promoverán mecanismos adicionales de control y veeduría por parte de organizaciones especializadas como la Misión de Observación Electoral (MOE) y de partidos y movimientos políticos.

Respecto de la participación incluyente el punto dos destaca la necesidad de ampliar la participación de las mujeres en la política, pero también al interior de organizaciones y movimientos sociales y partidos políticos. Para ello se pondrán en marcha programas de formación sobre sus derechos políticos y formas de participación política y ciudadana.

5. REINCORPORACIÓN POLÍTICA

El tránsito de las FARC-EP, de organización en armas a un nuevo partido o movimiento político legal, con derechos y obligaciones y deberes del orden constitucional, se contempló como una condición necesaria para el fin del conflicto armado y para el fortalecimiento de la democracia en Colombia. Con ese propósito, se adoptaron las garantías necesarias y condiciones que facilitaron la creación y funcionamiento del nuevo partido o movimiento político de las FARC-EP. En consideración de lo anterior se diseñó garantías para el nuevo partido o movimiento político, se reconoció su personería jurídica²⁶⁾. El Gobierno se encuentra tramitando ante el Congreso de la República las reformas normativas para el reconocimiento de este partido y los requisitos de conservación de la personería jurídica. Esa reglamentación incluirá las causales de pérdida de la misma previstas para los demás partidos y movimientos políticos de conformidad con la Constitución y la ley, salvo la acreditación de un determinado número de afiliados, la presentación a certámenes electorales y la obtención de un umbral de votación, durante el tiempo comprendido entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2026. También se reconocerá mecanismos de financiación con una suma equivalente al 7% anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2022. Las campañas de los candidatos a la Presidencia y al Senado de la República inscritos por el partido o movimiento político de las FARC-EP podrá participar en las elecciones de 2018 y 2022, tendrán financiación estatal de conformidad. Podrá inscribir listas únicas de candidatos propios o en coalición con otros partidos o movimientos políticos con personería jurídica para la circunscripción ordinaria del Senado de la República y para cada una de las circunscripciones territoriales ordinarias en que se elige la Cámara de Representantes. Las listas de este partido competirán, en igualdad de acuerdo con las reglas ordinarias por la totalidad de las curules que se eligen en cada circunscripción. Se garantizará como mínimo 5 curules en el Senado y 5 curules en la Cámara de Representantes.

IV. DESARROLLOS DE LO ACORDADO EN PARTICIPACIÓN POLÍTICA

En desarrollo de lo señalado en el acápite anterior se expidió, de acuerdo con el procedimiento de vía rápida para la implementación del acuerdo²⁷⁾ el Estatuto de la Oposición y está actualmente en trámite en el Congreso el proyecto de ley estatutaria de garantías y promoción de la participación ciudadana. A continuación, se describirá sus contenidos.

1. ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN

El deber de regular el ejercicio de la oposición política en Colombia se estableció en el artículo 112 de la Constitución Política de Colombia en 1991 (CP). Mediante una ley estatutaria debía regularse el ejercicio de la oposición a los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno. Para los constituyentes de 1991 era fundamental el desarrollo de este derecho para la consolidación de la democracia y que pudiera otorgarse garantías para poder ejercer la función crítica al gobierno de turno²⁸⁾.

El [artículo 112](#) CP fue modificado mediante dos reformas constitucionales. Una llevada a cabo en el año 2003 y otra en el 2015. En el año 2003 se hicieron dos modificaciones al artículo, una que señalaba al titular de la oposición a un partido o movimiento político con personería jurídica, y otra, que los derechos se atribuyen a estos cuando se declaren en oposición, y no por el simple hecho de no participar en el Gobierno. El derecho a la oposición, así consagrado, no se extendía a la ciudadanía y organizaciones o movimientos sociales.

En el 2015 la reforma constitucional de equilibrio de poderes²⁹⁾ adicionó tres incisos al artículo 112, que señalaba que una ley estatutaria reglamentaria, el ejercicio del derecho a la oposición para garantizar una representación en el Congreso y a las asambleas de los departamentos y de los consejos municipales a los candidatos que sigan en votaciones a las autoridades elegidas popularmente. En el Congreso de la República en el marco de este deber constitucional se presentaron 11 proyectos de ley estatutaria sin que lograra la mayoría para poder ser aprobado.

El Estatuto de oposición aprobado gracias a la vía rápida (*fast track*), recogida en la reforma constitucional para su implementación en el 2016, permitió que las fuerzas políticas se pusieran de acuerdo con rapidez frente a la regulación del derecho de la oposición. En sus disposiciones generales se indica los principios de la oposición y sus finalidades, los principios rectores, se determinan los niveles territoriales en los que opera, se hace referencia a la competencia para efectuar esta declaración en las agrupaciones políticas, se ordena el registro de la misma y se precisa quiénes las representan para efectos del ejercicio de los derechos y la activación de los mecanismos de protección que se consagran.

También define a la oposición como un derecho fundamental autónomo que goza de la especial protección del Estado. En este sentido reconoce la importancia del disenso, y la crítica para la democracia donde se fomenta la alternancia en el poder. La titularidad del conjunto de derechos que contiene el de oposición, radica tanto en personas jurídicas como colectivos agrupaciones ciudadanas, sociales, comunitarias que tengan representación en los cargos de elección popular. Y se realiza un desarrollo especial a la equidad de género para promover la participación de mujeres de manera «paritaria, alternante y universal».

El Estatuto regula específicamente la declaración de oposición que permita identificar las agrupaciones y partidos que tienen posturas contrarias a los gobiernos elegidos. Esto como un derecho a lo que los ciudadanos conozcan esas posturas y puedan ser parte de la deliberación amplia que no ha sido posible en Colombia por el conflicto armado.

Además de los derechos consagrados como participación en el Congreso, acceso a información, derecho a réplica, atención en los medios de comunicación se establece un porcentaje de financiación de los partidos políticos y agrupaciones políticas que se declaren en oposición. Y se regula el acceso a los medios de comunicación para generar equilibrio entre las opciones políticas y tener la igualdad en la difusión de las ideas. Tiene regulaciones específicas del nivel territorial permitiendo que las agrupaciones políticas independientes puedan tener asiento en la representación popular en estos niveles.

Por último, se establecen mecanismos de protección para el ejercicio de la oposición, como inhabilidades para evitar que los gobiernos coopten a sus integrantes, se crea una Procuraduría Delegada para que supervise el ejercicio de los derechos y mecanismos de seguridad para los miembros de las agrupaciones políticas que se declaren en oposición. Se ordena la ejecución de programas especiales de protección y seguridad para los directivos y miembros de las agrupaciones políticas declaradas en oposición para que no se repita el genocidio de un partido político como fue el caso de la Unión Patriótica³⁰.

El Estatuto salda una promesa de la democracia en Colombia desde 1991, en el marco del *Acuerdo Final para una Paz Estable y Duradera* que insta a la necesidad de encontrar mecanismos de inclusión al sistema político de los grupos que optaron por la violencia en contra del sistema político y del resto de los ciudadanos que no participa en los procesos democrático por no considerar que el sistema es legítimo y representativo de la sociedad colombiana.

2. LEY DE GARANTÍAS Y PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El punto de participación política previó la conformación de una Misión Electoral Especial (MEE) que realizó recomendaciones para la ley de garantías. En relación con las conclusiones y recomendaciones el Gobierno Nacional presentó el proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana (LGPPC).

La MEE realizó sus recomendaciones con base en i) una nueva arquitectura institucional electoral en tres instituciones la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Electoral Colombiano y La Corte Electoral. ii) Reforma al Sistema Electoral; iii) Financiamiento de la Política (Misión Electoral Especial de Colombia, 2017).

Respecto de la necesidad de nueva institucionalidad electoral se destaca la Corte Electoral que sería el órgano especializado en la jurisdicción electoral que integraría rama judicial y cuyas competencias serían: la resolución de las demandas de nulidad de elecciones y de los actos de contenido electoral; definirá la pérdida de investidura y la pérdida del cargo; decidirá las sanciones disciplinarias de funcionarios elegidos popularmente cuando impliquen separación del cargo, declarará la pérdida y suspensión de la personería jurídica de las organizaciones políticas, y la privación del derecho de presentar candidatos en una circunscripción.

Respecto de la reforma electoral se proponía que se pasará del voto preferente a la lista cerrada y bloqueada, para que las campañas de los partidos sean más unificadas y los candidatos se reúnan en torno a las características del partido y no a las de una persona.

Para la Cámara de representantes se propone un modelo diferente que consiste en dos votos, uno por la lista departamental del partido, cerrada y bloqueada, el otro será por el candidato del partido en la circunscripción nacional. Frente a la participación de género se recomendó una aplicación del 40% en las listas como a la paridad, alternancia y universalidad.

En cuanto al financiamiento de la política se proponía un sistema mixto, en el que el aporte del Estado tenga un peso importante con aportes directos e indirectos, mientras se reducen las fuentes privadas de financiación, sobre todo durante las campañas. Se recomendaba limitar aportes propios que realicen candidatos y familiares, restringir los montos que aporten las empresas e individuos y convertir en obligación legal la entrega de información contable a través del mecanismo de cuentas claras.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El proyecto acoge algunas recomendaciones realizadas por la MEE y contempla una totalidad de 23 artículos, los cuales se centran en cinco (5) ejes (i) garantizar la participación política, (ii) diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, (iii) promocionar la participación política, (iv) profundizar la transparencia en el ejercicio de la política y (v) fortalecer la organización electoral para garantizar la transparencia del sistema (Proyecto de ley de Garantías de Participación Política).

i) Garantías de participación política. En este aparte se optó por no reformar el actual sistema disciplinario respecto de los cargos de elección popular, como lo proponía la MEE. Se propuso adicionar un numeral artículo 40 de la Constitución sobre los derechos de participación política y restringir los efectos de la posibilidad de limitar el ejercicio de derechos políticos por parte de sanciones de naturaleza no judiciales, hasta tanto las eventuales sanciones no sean ratificadas por la jurisdicción contenciosa administrativa en el Consejo de Estado.

El proyecto establece un régimen de pérdida de investidura e incompatibilidades para evitar las actuales inconsistencias el artículo 183 de la Constitución que se refiere únicamente a congresistas y no los representantes de las asambleas y consejos municipales, y contempla conductas que no están en el código disciplinario. Teniendo en cuenta la recomendación de la Misión Electoral Especial (MEE), el artículo 12 del proyecto modifica el artículo 183 de la Constitución Política, unificando el régimen y causales de pérdida de investidura para los miembros de todas las corporaciones públicas.

Así las causales previstas contemplan el haber sido condenados penalmente a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; el que se haya violado el régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses; no asistir, por razones distintas a fuerza mayor, en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarios en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley, mociones de censura, ordenanzas u acuerdos, según el caso; no tomar posesión del cargo, sin que medie fuerza mayor, dentro de los ocho días siguientes a la fecha de iniciación del respectivo periodo constitucional de cada corporación; y por los eventos descritos en el artículo 109 de la Constitución Política de Colombia

Se establece que la pérdida de investidura durará únicamente por el término que establezca la sentencia para no limitar el ejercicio de los derechos políticos. Se acoge la recomendación entregada por la MEE, en cuanto la necesidad de adicionar

un inciso en relación con (i) la aplicación del régimen de inhabilidades, incompatibilidad y conflicto de interés para cualquiera que sea llamado a ocupar el cargo y (ii) el análisis de temporalidad que se debe realizar como referente el momento de la posesión. Y se establece que el término de duración de las incompatibilidades de los congresistas, luego de haber sido aceptada su renuncia, será de un año con excepción de la posibilidad de desempeñar cargo o empleos públicos. De esta manera, un congresista podrá ejercer cualquier cargo público siempre y cuando renuncie a su posición en el Congreso de la República.

ii) En cuanto a la adquisición Progresiva de Derechos para Organizaciones Políticas. Se concretan medidas para implementar el punto dos del acuerdo de paz sobre «medidas para promover el acceso al sistema político» el artículo tercero, modifica el artículo 107 de la Constitución Política, con el fin de establecer la prohibición de una persona de afiliarse a más de un partido político y la obligación de los partidos y movimientos a realizar sus consultas internas para la toma de decisiones entre sus afiliados. El artículo 4.º del proyecto, contiene uno de los elementos centrales para la adquisición progresiva de derechos a las organizaciones políticas, mediante la modificación del artículo 108 de la Constitución. Esta modificación pretende cambiar el régimen actual del reconocimiento de personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, la cual exige la obtención de una votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos para el Congreso de la República.

El proyecto establece que podrán contar con personería jurídica aquellas organizaciones políticas que cuenten con una base de afiliados de al menos el 0.2% del censo electoral nacional³³, sin que requiera para su preservación obtener un mínimo de votos en alguna de las elecciones de cargos de elección popular. También habilita al legislador a establecer las demás causales de pérdida de la personería jurídica y un régimen de derechos diferenciados entre los partidos y los movimientos políticos y un sistema progresivo de reconocimiento de derechos. Ahora bien, contempla el derecho a los movimientos políticos con personería jurídica a presentar candidatos con requisitos diferentes en consideración si se presentan a una elección para una circunscripción territorial o nacional. De esta manera, el proyecto establece que los movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a postulación de candidatos en las circunscripciones territoriales en las que demuestren un número mínimo de afiliados del 1% del respectivo censo electoral. A nivel nacional podrán postular listas y candidatos, pero para ello deberán demostrar que cuentan con afiliados en varias entidades territoriales que sumen el 50% del censo electoral nacional. Asimismo, se indica que los partidos y movimientos políticos deben seleccionar sus candidatos a través de mecanismos de democracia interna que se establezcan en la ley y deberán estimular la participación efectiva de las mujeres.

El proyecto incluye un primer párrafo a través del cual se establece un régimen por 8 años para aquellos partidos políticos que al momento de la entrada en vigor del Acto Legislativo cuenten con personería jurídica, los cuales conservarán la totalidad de los derechos que reconozca la Constitución y la ley sin necesidad de obtener el mínimo de votos equivalentes al 3% del censo electoral. Lo anterior sin perjuicio del marco normativo para el nuevo partido de las FARC-EP. Se habilita al legislador para establecer un régimen de transición de 8 años para los partidos que se creen hasta marzo de 2018. Se prevé que solo hasta el 31 de octubre de 2019 se podrá conformar grupos significativos de ciudadanos los cuales podrán postular candidatos a elecciones municipales y distritales.

iii) La transparencia en el ejercicio de la política. En este acápite se establece medidas de financiación de las campañas, implementación de listas cerradas, transparencia en la aprobación de los presupuestos nacionales y territoriales. Respecto de la transparencia reconoce que el actual sistema de financiamiento ha generado incentivos perversos para la violación de topes máximos, los organismos estatales no cuentan con las herramientas suficientes para controlarlas y genera vacíos que permiten las malas prácticas una vez el candidato resulta elegido.

El artículo 5.º del proyecto, modifica el artículo 109 constitucional, para establecer la financiación preponderantemente estatal a través de anticipos y reposición. Asimismo, un modelo de financiación indirecta, en el cual se debe incluir como mínimo la propaganda electoral y la franquicia postal. En esta misma dirección, se establece la prohibición de las campañas de contratar transporte para electores el día de elección o cualquier acto o manifestación política.

Se establecen las reglas para la distribución de recursos entre las campañas electorales; la prohibición de las campañas y las organizaciones políticas de entregar donaciones, dádivas o regalos a los ciudadanos. Asimismo, y de manera muy relevante para la transparencia y fácil control de los dineros por parte de las campañas políticas, se señala que cualquier movimiento monetario que se realice en dicho marco deberá adelantarse únicamente a través de los mecanismos y medios del sistema financiero. Bajo esta misma línea, se señala que los particulares deberán rendir públicamente el origen, volumen y destino de cualquier contribución que realicen a las organizaciones políticas o campañas electorales. Igualmente, se crea el Registro Nacional de Proveedores Electorales, en el cual se deberán inscribir todas las personas naturales y jurídicas que suministren bienes y servicios a las campañas electorales, con el fin de tener mayores controles a los gastos que se realicen en las mismas. Frente a este registro, se señala que el Consejo Electoral Colombiano podrá definir ciertas adquisiciones de mínima cuantía que podrán realizarse con quienes no necesariamente se encuentren registrados.

El artículo también establece condiciones mínimas en relación con las sanciones por los delitos y faltas electorales, las cuales deberán ser objeto de mayores desarrollos por parte del legislador. Asimismo, se delega en la ley la responsabilidad penal de los representantes legales, directivos de campañas y candidatos que violen las citadas normas.

Con el objetivo de aumentar la transparencia en la financiación de los partidos, movimientos y campañas, el artículo 6.º del proyecto modifica parcialmente el artículo 110 constitucional, en cuanto introduce la obligación de los miembros de las corporaciones públicas de declarar públicamente las contribuciones que estos hagan a aquellas.

Se implementan listas cerradas y bloqueadas para la presentación de candidatos en todas las corporaciones públicas. Estas permitirán: (i) ejercer mayor control frente a las campañas, en especial en relación con asuntos financieros, (ii) reducir el gasto de las campañas, consideración de suma importancia teniendo en cuenta que se propone la financiación preponderantemente estatal, (iii) fortalecer las organizaciones políticas y (iv) permitir un ejercicio de la política basado principalmente en las diferencias ideológicas, y no en personalismos que no contribuyen al fortalecimiento del sistema democrático.

En relación con la transparencia los artículos 20 y 21 del proyecto de reforma constitucional establecen disposiciones obligatorias sobre el proceso de aprobación del presupuesto tanto en el nivel nacional como local, estableciendo de manera

expresa, la obligación de sujetarse a los principios de publicidad, transparencia y participación ciudadana.

iv) Promoción de la Participación Política. Se propone la adición de un párrafo al artículo 103 constitucional, con el fin de implementar medidas que modernicen, faciliten y garanticen la efectividad de los mecanismos de participación política. De esta manera, se asegura constitucionalmente que se deberán habilitar políticas para asegurar que los ciudadanos puedan recolectar apoyos a los mecanismos de origen popular a través de medios digitales.

Por su parte, el artículo 15 del acto legislativo, adiciona un párrafo al artículo 258 de la Constitución con el fin de establecer la obligación de implementar un mecanismo de inscripción y voto a través de medios digitales, señalando que este iniciará con los colombianos en el exterior. Asimismo, se delega a la Registraduría Nacional del Estado Civil señalar cuáles serán las medidas necesarias que garanticen la identificación de los ciudadanos y que permitan la implementación de estos mecanismos.

Respecto de la limitación de reelección en corporaciones públicas y promoción de la participación de los jóvenes en la política, el artículo 7.º del proyecto adiciona un inciso limitando la elección en más de dos periodos consecutivos para las corporaciones públicas. Esto permitirá nuevos liderazgos, renovación política y ejercerá al mismo tiempo como un mecanismo para evitar la concentración de poder. Asimismo, se establece que se apoyará con medidas extraordinarias a las organizaciones de mujeres, jóvenes y grupos históricamente discriminados. En relación con la promoción de la participación de los jóvenes se reduce la edad para ser elegido senador y representante a la Cámara. Así entonces, se modifica de treinta (30) años a veinticinco (25), la edad mínima para poder ser elegido senador. Por su parte, al modificar el artículo 177 se establece que la nueva edad para ser elegido representante a la Cámara será de veintinueve años, en vez de veinticinco como actualmente se dispone.

v) Fortalecimiento de la organización electoral para garantizar la transparencia del Sistema. Se crea el Consejo Electoral Colombiano para ejercer inspección, vigilancia y control sobre las organizaciones políticas y las campañas electorales. Asimismo, es de especial importancia la revisión judicial frente a posibles faltas electorales con el fin, no solo de otorgar mayor transparencia en estos procesos, sino además evitar la destitución de quienes estén en el ejercicio de cargos públicos que posteriormente lleven a la obligación de convocar a elecciones atípicas. El proyecto otorga funciones judiciales específicas para resolver de manera definitiva, y en tiempo real, las demandas por inhabilidades y fraude electoral. Estas resoluciones deberán proferirse, según sea el caso, antes de la elección o posesión, lo cual implicará que el sistema cuenta con una herramienta efectiva para garantizar su transparencia.

Adicionalmente, llevará el registro de las organizaciones políticas y sus afiliados de conformidad con el nuevo régimen para la adquisición de la personería jurídica. Las decisiones de este órgano deberán garantizar una segunda instancia para lo cual se deberán crear secciones al interior del Consejo. Todas estas funciones hacen parte del artículo 18 del proyecto, el cual modifica el artículo 265 constitucional.

Para asegurar lo anterior completa con el rasgo de la autonomía e independencia del Consejo y por ello eliminar cualquier filiación partidista por parte de sus miembros y se establece que los consejeros se elegirán por cooptación. En su primer periodo, los consejeros serán elegidos por parte del presidente de la República y los presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, quienes empezarán a ejercer funciones a partir del 1.º de septiembre de 2018. De esta forma se sustituye el actual Consejo Nacional Electoral por el Consejo Electoral Colombiano en los artículos 120, 126, 156 y 197 de la Constitución Política.

En relación con la transparencia en la Registraduría Nacional del Estado Civil se obliga a que cualquier contratación que dicha entidad realice se haga de acuerdo con los principios de publicidad y criterios de meritocracia. Se obliga a que la Registraduría Nacional instale, para las elecciones de 2018, puestos de votación en todas aquellas zonas más afectadas por el conflicto y que tenga en cuenta las condiciones de transporte para los residentes de zonas rurales apartadas para que puedan realizar su derecho a elegir.

En definitiva, mediante este acto se buscaba implementar el punto dos del Acuerdo, no obstante, el proyecto es deficiente no recogió el trabajo realizado por el Consejo Nacional de Participación³² ni todas las recomendaciones de la MEE por esta razón se trata de un proyecto que no cuenta con legitimidad ante los ciudadanos y que no podrá, porque no contempla las medidas para garantizar los ejercicios de los derechos de participación política, promocionar la participación de los colombianos y fortalecer las organizaciones electorales con el fin de contar con controles efectivos y eficientes.

V. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

Lo acordado en participación política para la paz en Colombia en el acuerdo firmado en noviembre de 2016 tiene todo un camino por delante, pero es indudable que obedece también a la necesidad histórica de afrontar las limitaciones del sistema democrático colombiano y tomar en serio, a mediano y largo plazo, y con cierta profundidad territorial, medidas contra la represión a la oposición política y a la disidencia. Explica, pero no la justifica, la relación entre la violencia y la ausencia de participación política, por la carencia de espacios para la deliberación con nuevas fuerzas que representen los intereses diversos de los ciudadanos y ciudadanas. También evidencia que hemos tenido un Estado con presencias diferenciadas en los territorios donde las peores consecuencias del conflicto armado tuvieron lugar, además, una institucionalidad cuyas decisiones han beneficiado a unas elites políticas, y a una territorialidad específica.

El desarrollo del punto dos del acuerdo pone en debate el actual arreglo democrático en Colombia, insta a que se desconcentre el poder político representando la territorialidad afectada política y económicamente por la violencia. Además, abre nuevos espacios para renovar las fuerzas políticas y para el debate y la toma de decisiones. Para ello señala la necesidad de cambiar las actuales reglas constitucionales y legales que han favorecido solo a ciertos partidos políticos.

En desarrollo de lo acordado se expidió el estatuto de la oposición que reguló un aspecto que estaba en mora de realizarse durante la vigencia de la Constitución de 1991 hace más de 26 años, pero que al parecer no logró desarrollarse por la polarización y radicalización ideológica que implicaba la disputa política en el conflicto armado. Esto ha conducido a que en Colombia haya muy bajo reconocimiento a las ideas diversas y que no haya espacios para la deliberación. El Estatuto de la Oposición libera esta alta tensión y pretende que los conflictos por las ideas políticas contrarias se resuelvan en el marco de un

Estado de Derecho.

Respecto de la ley de garantías y participación política, lamentablemente no contiene todas las recomendaciones propuestas por la MEE y, en esa medida, se queda corta frente a los temas señalados en el acuerdo de paz sobre nueva institucionalidad electoral, y formas de participación. Esto ha dejado a un sector de la opinión pública colombiana con la impresión de violación de lo acordado por las fuerzas políticas actuales. De acuerdo con el procedimiento previsto en la vía rápida de implementación denominado *fast track*, y en el marco de la discusión de la justicia especial para la paz, el proyecto de reforma constitucional de garantías y participación política no podrá ser aprobado. Esto se explica por el ambiente electoral que ya vive el país, pero también porque son las fuerzas políticas tradicionales las que se ven enfrentadas a su renovación de ahí que no se hayan acogido todas las recomendaciones de la MEE.

Toda la implementación normativa del acuerdo se está realizando con las actuales fuerzas políticas tradicionales entre las cuales se encuentra un sector que se opuso a la negociación política. Esto ha implicado altísimas tensiones políticas a nivel nacional que se manifiestan con violencia en contra de los líderes sociales y defensores de derechos humanos en los territorios, es decir, con representantes que se oponen al ejercicio tradicional de la política en el país.

Encontramos necesario una renovación política territorial para alcanzar todo lo propuesto en el acuerdo de paz que permita ampliar la representación política y social en el país y con ello la deliberación. Para ello el papel de la ciudadanía, de las diversas institucionalidades y de todos los sectores políticos y en oposición es fundamental. Será mediante la movilización social que pueda exigirse el cumplimiento de lo pactado. Sin embargo, todo ello tiene lugar en medio de elecciones presidenciales en el mediano plazo que en una correlación desbalanceada de fuerzas políticas y sociales puede implicar riesgos para la paz.”

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, M. (2001). Amnistías e indultos, siglos XIX y XX. *Revista Credencial Histórica*. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/mayo2001/137amnistias.htm>
- Alto Comisionado para la Paz (1 de mayo de 2017). Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Cabrera, D. (2017). *Las redes sociales como entornos protectores frente a la estigmatización de los jóvenes en proceso de reintegración en la ciudad de Bogotá durante el año 2016*. Tesis para optar al título de Magíster en Política Social. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Camacho, Á. (3 de julio de 2009). “La seguridad democrática. Virtudes y perversiones”. *El Espectador*. Recuperado el 10 de 09 de 2009, de <http://www.elespectador.com/columna148875-seguridad-democratica-virtudes-y-perversiones>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado. En *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. (pp. 110-195). Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>
- (2016). *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá. Recuperado de file:///C:/Users/Administrator/Downloads/tierras-y-conflictos-rurales.pdf
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2009) *Décimo Primer Informe. Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Bases para el desarrollo de procesos de reparación* Recuperado de: http://viva.org.co/documentos/cat_view/1-comision-de-seguimiento
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Desde Abajo.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2010). *Informativo de Justicia y Paz Caminos n. 3*.
- Congreso Visible (11 de marzo de 2011). Proyecto de ley de Garantías de Participación Política. Recuperado de <http://congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-desarrollan/6504/>
- Consejo Nacional de Planeación (20 de noviembre de 2017). Recuperado de <https://www.cnp.gov.co/Paginas/Consultas.aspxc>
- Dávila, A. (2002). *Democracia Pactada: El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*. Bogotá: IFEA, Alfaomega.
- Díaz Gómez, C., Sánchez, N. C., y Uprimny, R. (2009). *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional, De Justicia.
- Duque, J. (2005). La circulación de la clase política en Colombia. El congreso de la República durante el Frente Nacional. *Sociedad y Economía*, 8, pp. 29-60.
- Echandía, C. (septiembre-octubre de 2008). El fin de la invulnerabilidad de las FARC. El estado actual del conflicto armado en Colombia. *Revista Nueva Sociedad*, 217. Recuperado el 12 de septiembre de 2009, de www.nuso.org
- Fals Borda, O. (2015). *Bases para un plan de retorno a la tierra y a la vida*. Bogotá: Universidad nacional de Colombia.
- Galindo, C. (2007). Neopopulismo en Colombia: el caso del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. *Revista Iconos*, 27, pp.147-162.
- Garay, L. J. (2002). *Repensar a Colombia. Hacia un nuevo tipo de contrato social*. Bogotá: Alfaomega.
- García Villegas, M. (2001). Derechos sociales y necesidades políticas. La eficacia judicial de los derechos sociales en el constitucionalismo colombiano. En B. De Sousa Santos, y M. García Villegas (eds), *El Caleidoscopio de las justicias en Colombia* (pp.

455-483). Bogotá: Siglo del Hombre.

González, F. (2015). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Cinep, Colciencias.

Gonzalez, F., y Otero, S. (2006). *La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernanza en Colombia*. Bogotá: CINEP. Recuperado de <http://www.institut-gouvernance.org/fr/dossiers/motcle-dossiers-26.html>

Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia. 1058-2002*. Bogotá: Norma.

- (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Bogotá: Debate.

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

Ibáñez, A.M., A. Moya, y A. Velásquez. (2006). *Hacia una política para la población desplazada en Colombia*. Informe final presentado a USAID.

Jaramillo, J. (2010). Entre el bloqueo y la profundización democrática. *Revista Perspectivas Internacionales*, 6 (1), pp. 57-84. Recuperado de <http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/perspectivasinternacionales/article/view/817>

- (2014). *Pasados y presentes de la violencia en Colombia. Estudio sobre las comisiones de investigación, 1958-2011*. Bogotá: Colombia

Lehoucq, E. (2016). Constitución de 1991, Ley de Cuotas y movimiento feminista: el papel del derecho en la generación de estructuras de movilización. Precedente. *Revista Jurídica*, 8, pp 9-41. Recuperado de: <https://doi.org/https://doi.org/10.18046/prec.v8.2359>

López, Claudia. (2010). (editora). *Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el estado colombiano*. Bogotá: Debate.

Ministerio del Interior. *Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal. (10 de noviembre de 2017). Gobernación del Meta*. Recuperado de http://www.meta.gov.co/web/sites/default/files/adjuntos/Lineamientos%20Presupuestos%20Participativos_0.pdf

Misión Electoral Especial de Colombia. (2017). *Síntesis de las propuestas de reforma política y electoral de la Misión Electoral Especial de Colombia*. Recuperado de <http://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Colombia-Mision-Electoral-Especial-1.pdf>

Moreira, C. (2008). Entre Bogotá y Caracas. Modelos emergentes de la política Latinoamericana contemporánea. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, XIV (2), pp. 31-48.

Palacios, M. (1987). *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*. Bogotá: Siglo XXI.

- (2011). Presencia y ausencia de populismo: para un contrapunto colombo-venezolano. En M. Palacios (ed.), *Populistas: El poder de las palabras. Estudios de Política*. (pp. 121-144). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/12295/2/libro%20Populistas%20el%20poder%20de%20las%20palabras.pdf>

Pécaut, D. (s.f.). Populismo imposible y violencia: el caso colombiano. *Estudios Políticos*, 16, 45-70. Recuperado de <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/16703/14483>

- (2004). *Hacia la desterritorialización de la guerra y del a resistencia a la guerra*. Bogotá: Montañez, Universidad Nacional de Colombia.

- (2012). *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*. Medellín: EAFIT.

Pécaut, D y Valencia, A. (2017). *En busca de la nación colombiana. Conversaciones con Alberto Valencia Gutiérrez*. Bogotá: Debate.

Presidencia de la República. (20 de noviembre de 2017). Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)* Nueva York: PNUD.

Redacción 180 grados. (20 de noviembre de 2017). *Presidencia de la República*. Obtenido de <http://www.180gradosprensa.com/en-el-angulo-chronicas-y-reportajes-regionales/279-este-es-el-proyecto-de-estatutos-que-tendr%C3%ADan-las-farc-como-partido-pol%C3%ADtico.html>

Restrepo, D. (2002). Luchas por el control territorial. *Revista del Colegio Mexiquense*, pp. 517-537.

Rice, S., y Patrick, S. (2015). *Index of State Weakness in the Developing World*. Washington: The Brookings Institution.

Rodríguez, N. (2008). *Los vehículos de la memoria. Discursos morales durante la primera fase de la violencia (1946-1953)*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Sarmiento, L. (2004). Malestar social y política pública. En C. Ossa Escobar, y M. T. Uribe de Hincapié, *Reelección: el embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez* (pp. 89- 97). Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

Valencia, L. Observatorio del Conflicto Armado. (2007). Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos. En Cerec, Corporación Nuevo Arcoiris, y M. Romero (ed.), *Parapolítica: La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. (pp. 11-58). Bogotá: Colombia.

Villarraga, Á. (2013). Experiencias históricas recientes de reintegración de excombatientes en Colombia. *Colombia Internacional*, 77, pp 107-140.

Uribe, M. (2013). *La nación vetada. Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*.

Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

FOOTNOTES

1

El proceso de reincorporación de estos grupos tuvo constantes giros a nivel institucional y territorial. Inicialmente, en 1990 se contempló el Consejo Nacional de Normalización del Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica (DAPRE). En 1991 dentro del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) se creó la Oficina Nacional de Reinserción que pasó a llamarse el Programa Presidencial para la Reinserción. Ya en 1994, se creó la Secretaria Especial para la Reinserción de la Red de Solidaridad Social (Villarraga, 2013; Cabrera, 2017). En la reincorporación de los excombatientes, estos además de recibir los indultos y el apoyo para transformarse en movimiento o partido político, recibieron beneficios económicos para un sostenimiento inicial, créditos productivos y proyectos empresariales colectivos e individuales. En la parte social, recibieron atención en salud y el acceso a programas comunitarios. En el área educativa, tuvieron una validación del bachillerato, asistencia técnica y otros programas de capacitación (Villarraga, 2013). En la segunda década del 2000, el proceso de reintegración en Colombia tuvo nuevos giros a partir del diseño e implementación de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) en 2011. Esta agencia se propuso «gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, los planes, programas y proyectos de la Política de Reintegración, con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia» (Cabrera, 2017).

2

Varias de estas notas del apartado, con leves cambios, se encuentran condensadas previamente en Jaramillo (2010).

3

Al respecto puede consultarse (Palacios, 1987; Pécaut, 2012).

4

Según PNUD, entre 2007-2008, entre 177 países, Colombia solo era superado por seis en la peor desigualdad del ingreso. Según datos de la CEPAL (2007) Colombia sería el cuarto país latinoamericano con el mayor coeficiente de desigualdad (Gini 0,584) luego de Bolivia, Brasil y Honduras. Al respecto puede consultarse (Moreira, 2008). No obstante, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016) ubica a Colombia en el puesto 95, de un total de 188 países. El valor del Índice de Desarrollo Humano de Colombia correspondiente a 2015 es 0,727 —el cual posiciona al país en la categoría de desarrollo humano alto. Entre 1980 y 2014, el valor del IDH de Colombia habría aumentado un 29, 3%, pasando de 0,557 a 0,720.

5

Rice and Patrick identifican a Colombia al nivel de un «estado débil», en el puesto 47, de un total de 141 países a partir del llamado *Index of State Weakness In the Developing World*. Véase (Rice y Patrick, 2015). La idea de “estados débiles”, hace referencia a países con poca capacidad y / o voluntad de: a. fomentar un ambiente conducente a la sostenibilidad, equidad y crecimiento económico; b. establecer y mantener de manera legítima, transparente y responsable sus instituciones políticas; c. proteger a sus poblaciones de conflictos violentos y mantener el control del territorio; d. satisfacer las necesidades básicas de la población. No obstante, estas clasificaciones resultan problemáticas al mirar el asunto de forma más multidimensional. Para una discusión profunda con respecto a estos index y a las etiquetas de clasificación de los estados se recomienda (González, 2015).

6

Entre los cuales encontramos Palacios (2011), Pécaut (2012) y Galindo (2007).

7

Algunos autores señalan como una constante histórica en Colombia la coexistencia tensionante de varios órdenes políticos y armados en las regiones, lo que apoyaría la tesis de falta de unidad nacional para la inscripción populista. Estos autores evidencian, por una parte, un

«orden institucionalizado» en las regiones centralmente integradas, un «orden negociado» con los poderes locales y regionales en zonas integradas a medias y, finalmente, unas «violencias estructuradoras en las regiones en proceso de integración». Véase Gonzalez y Otero (2006) y González (2015).

8

La lectura del Frente Nacional oscila entre aquellos que consideran que sobre el mismo existen muchos «mitos académicos y sociales» alrededor del supuesto bloqueo de la democracia, otros que siguen considerando que fue un momento de cierre político y otros que le han apostado a emprender nuevas lecturas sobre sus impactos culturales, sociales, regionales, etc. Una muestra de que aún hoy es objeto de disputa se puede ver en el informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas (2015).

9

A propósito, se recomienda Pécaut y Valencia (2017).

10

Respecto a la forma como las élites logran pactar este tipo de acuerdos y sus impactos en el sistema democrático colombiano, se recomienda Hartlyn (1993) y Dávila (2002). Sobre los pactos de silencio por encima del desangre nacional y sus consecuencias sobre la legitimidad de los partidos, se recomienda Gutiérrez (2007). Sobre el accionar de la clase política en este período se puede consultar Duque (2005). Finalmente, frente a la relación entre olvidos y memorias prohibidas, a partir de una relectura de Daniel Pécaut, recomiendo el texto de Rodríguez (2008). Para ampliación de la discusión puede resultar útil Jaramillo (2014).

11

La Asamblea Nacional Constituyente fue un momento de articulación e institución de lo político, bajo formas incluyentes para múltiples fuerzas políticas y sociales antes marginadas o estigmatizadas, por ejemplo, la participación que tuvo el M-19 que había ingresado al proceso de desmovilización y participación de la vida política. Aunque también es cierto que fue gestado por las fuerzas políticas liberales y conservadoras, el movimiento que lo antecedió conocido como la séptima papeleta vinculó a estudiantes de varias universidades del país que impulsaron su creación.

12

Para un análisis sobre cómo la Constitución del 91 favoreció “arenas y estructuras de movilización social” aún por profundizar y comprender, se recomienda Lehoucq, E. (2016).

13

Lo que ha pasado, por ejemplo, con las poblaciones en situación de desplazamiento en Colombia.

14

De todas formas, este organismo ha revestido una crisis significativa en los últimos años que ha fracturado la legitimidad social ganada. Esto a raíz del escándalo de uno de sus magistrados por la selección amañada de tutelas, y otras denuncias contra magistrados por uso indebido de vehículos o aceptación a invitaciones a cruceros cursadas por aspirantes a la corporación.

15

Gutiérrez (2014), destaca una pregunta central orientada a comprender la “anomalía colombiana del sistema político” ¿Por qué Colombia, uno de los países del continente caracterizado por un sistema democrático competitivo, ha sufrido tanta represión política contra la población civil? Tres elementos destacan en su análisis, que estarían en relación con lo que hemos dicho: la privatización de la seguridad; la inequidad extrema y especialmente en la propiedad sobre la tierra, y el centrismo violento.

16

Colombia es un país de despojo y abandono forzado a lo largo de la historia. Despojo ruidoso, sistemático, silencioso, violento, cotidiano. Ibáñez, Moya y Velásquez (2006), estiman entre 1980 y 2005 más de un millón de hectáreas despojadas a los campesinos. Otros hablan de 6.6 millones (Comisión de seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento, 2009). Otros de 10 millones (Movimiento Nacional de

Víctimas de Crímenes de Estado). Un balance detenido sobre el tema lo encontramos en Centro Nacional de Memoria Histórica (2016).

17

La consecuencia perversa de esto fue la persistente ampliación de los contextos delictivos en determinadas zonas del territorio, rearme de viejas estructuras armadas y emergencia de nuevas. Véase al respecto Valencia; Observatorio del Conflicto Armado (2007).

18

Un acercamiento crítico al tema de reparaciones en ese período lo desarrollan Díaz Gómez, Sánchez y Uprimny (2009).

19

Civiles, en su mayoría jóvenes de sectores populares, presentados como individuos abatidos en combate, pero ejecutados extrajudicialmente por el ejército, con el fin de mostrar éxitos militares y recibir beneficios. El impulso mediático dado por este hecho ha llevado a un incremento en las denuncias sobre otros casos, particularmente en Antioquia, Sucre y Boyacá.

20

La exposición de estas medidas se realiza con base en Acuerdo para una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Estado Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias –FARC– 24.11.2016. Ver Alto Comisionado para la Paz (2017).

21

El gobierno colombiano seleccionó 170 municipios denominados priorizados en los cuales se concentra la implementación del acuerdo de paz. Esto lo realiza debido a la baja institucionalidad de esos municipios y sus altos índices de pobreza y afectación del conflicto armado. Ver Decreto 983 de 2017 Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

22

Adicionalmente, el Gobierno fortalecerá, concentrará y desplegará su máxima capacidad institucional para prevenir, desarticular y neutralizar, con un enfoque multidimensional, cualquier posible fuente de violencia contra quienes ejercen la política, y tomará todas las medidas necesarias para asegurar que no resurjan grupos de tipo paramilitar (Ver punto 3.4).

23

En concreto representantes del Gobierno, el Ministerio Público, quienes designen los partidos y movimientos políticos, incluido partido de las FARC-EP organizaciones y movimientos sociales movimientos de mujeres, campesinos y campesinas, gremios, minorías étnicas, iglesias, confesiones religiosas, organizaciones basadas en la fe y organizaciones del sector religioso, el sector educativo, entre otros.

24

Actual funcionamiento del Consejo Nacional de Planeación en la instancia que representa a las entidades territoriales y a los diversos sectores sociales en la toma de decisiones respecto de la planeación al desarrollo de carácter nacional. Ver al respecto Consejo Nacional de Planeación (2017).

25

Los Presupuestos Participativos son «un instrumento de gestión pública mediante el cual la comunidad discute y decide en que invertir un porcentaje de los recursos o fondos públicos de inversión de libre destinación, formula los proyectos, efectúa seguimiento para su inclusión y aprobación en el presupuesto anual y vigila su ejecución». Véase Ministerio del Interior, Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal (2017).

26

Nuevo movimiento político de las FARC: Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. Ver al respecto Redacción 180 grados (2017).

27

El Acto Legislativo 01 de 2016 estableció una vía rápida para realizar todos los cambios normativos que requería la implementación del acuerdo de paz. Véase Presidencia de la República (2017)

28

Véase Ley Estatutaria 03 de 2017, Estatuto de la Oposición Política. Disponible en http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=1039&p_numero=03&p_consec=47665 (Consultado 20.11.2017)

29

Véase Acto Legislativo número 02 de 2015 *Reforma de equilibrio de poderes* . Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_02_2015.html

30

La Unión Patriótica nace en 1984 por los acuerdos de paz entre el gobierno de Belisario Betancur y la guerrilla de las FARC. En fallo del Consejo de Estado en 2013 se reconoce oficialmente el genocidio y se le devuelve la personería jurídica. Véase Centro de Memoria Histórica (2013).

31

De acuerdo con la Registraduría Nacional del Estado Civil el censo electoral a 2017 es de 35,732,173. Ver: <http://www.registraduria.gov.co/Censo-Electoral,3661-.html>

32

El Consejo Nacional de Participación con el apoyo de Foro por Colombia, Viva la Ciudadanía y el CINEP organizó un espacio de participación de carácter nacional para recoger todas las recomendaciones para ser regulado mediante la ley de garantías y participación política. Estas recomendaciones no fueron acogidas ni mencionadas en la exposición de motivos del proyecto de ley que se describe en este artículo. Ver: <http://congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-desarrollan/6504/>