

**Serie Implementación**

**DOCUMENTO 1  
DE TRABAJO**

---

**LA REFORMA POLÍTICA PROPUESTA POR  
EL GOBIERNO DE DUQUE. ENCUENTROS Y  
DESENCUENTROS CON EL ACUERDO FINAL**

**Equipo Apertura democrática y Participación política**

Carolina Jiménez / Francisco Toloza

Bogotá, septiembre 11 de 2018



CENTRO DE PENSAMIENTO  
Y DIÁLOGO POLÍTICO

## Resumen

El punto 2 del Acuerdo Final “Participación política: Apertura democrática para construir la paz” establece como uno de sus componentes fundamentales una reforma al sistema político, especialmente al régimen y la organización electoral. Durante el primer año de implementación se constituyó la Misión Electoral Especial, la cual emitió una serie de propuestas para adelantar una reforma política y electoral, soportada en cuatro asuntos: i. Diseño institucional electoral; ii. Sistema Electoral; iii. Financiamiento Político; y iv. Participación política de las mujeres.

Atendiendo a algunos de los elementos planteados por la Misión, pero especialmente producto de acuerdos con los partidos políticos, el Ministro de Interior Guillermo Rivera radicó en mayo de 2016 una propuesta de Acto Legislativo. El proyecto surtió un intenso debate en el Congreso del cual se desprendieron modificaciones que estaban en contravía del propósito perseguido. Por esa razón, el Gobierno de Juan Manuel Santos, solicitó que fuese archivado.

El 8 de agosto del año en curso, el presidente electo, Iván Duque, radicó ante el Senado el Proyecto de Acto Legislativo 09 de 2018 “Por el cual se adopta una Reforma Política y se dictan otras disposiciones”.

La propuesta del nuevo gobierno no recuperó el intenso debate nacional del año anterior. Por el contrario, limitó la discusión a la reforma de tres artículos de la Constitución Política: 107, 262 y 264. Las modificaciones propuestas se centran en los siguientes temas:

- » **Creación de primarias abiertas y obligatorias** como dispositivo para la definición de listas para las y los candidatos a las corporaciones públicas. En principio, este mecanismo tiene una pretensión de fortalecer la democracia partidista y eliminar la denominada “dictadura del bolígrafo”; y así conducir a una mejor distribución del poder al interior de las colectividades. Ahora bien, en tanto no se generan dispositivos adicionales asociados a financiación estatal de las campañas, el fortalecimiento del registro de afiliados, el régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas, medidas de combate al clientelismo y la corrupción, entre otros asuntos; se puede prever que el mecanismo reproducirá los vicios de las elecciones ordinarias.
- » **Las listas deberán estar compuestas en un 50% por mujeres.** La normatividad vigente establece que los partidos garantizarán que por lo menos el 30% de las candidatas de las listas sean mujeres. De esta modificación se desprendería una discriminación positiva a favor de la mujer, en las primarias, aunque no necesariamente en la elección como tal, en tanto no se establece obligatoriedad y aplicación inmediata de los principios de paridad, alternancia y universalidad para la conformación de las listas.
- » **Listas cerradas.** La reforma establece que las listas serán cerradas y se armarán atendiendo a los resultados de las primarias. La opción por la eliminación del voto preferente se justifica argumentando que facilita el proceso electoral, reduce costos y fortalece voto programático.
- » **Nuevo régimen de coaliciones.** Los partidos y movimientos políticos que se presentan en coalición se deberán fusionar para conservar su personería. Esta inclusión, aunque parecería resolver el debate actual sobre el derecho que tienen las fuerzas políticas minoritarias que alcanzan el umbral para obtener cada una la personería jurídica; tal como ocurrió con la lista de los decentes. Realmente, termina desnaturalizando el propósito de las coaliciones. De fondo, al mantenerse inalterado el artículo 108 en el proyecto gubernamental se sigue atando la personería jurídica a la obtención del umbral, en este caso como coalición, en franca contravía al régimen de adquisición progresiva de derechos basado en afiliados mandatado en el punto 2.3.1.1 del Acuerdo Final.

» **Fortalecimiento del CNE:** El proyecto introduce la autonomía técnica y financiera al CNE sin mayores reformas a la institución y podría eliminar las competencias de la sección quinta del Consejo de Estado, conduciendo en últimas a la muerte política de la misma. La reforma propuesta por Duque se constituye en un retroceso importante para la organización electoral existente, y va en contravía de las recomendaciones de la MEE y de lo pactado en el Acuerdo Final.

Las reformas de estos artículos no resuelven los problemas estructurales de la organización y el sistema electoral colombiano; por el contrario, con la reforma al 262 se profundizan algunas de las dificultades más sentidas. De esta manera, se evidencia la falta de compromiso del Gobierno con la ampliación democrática.

Adicional al PAL radicado por el gobierno, se presentaron por parte de diferentes fuerzas políticas, alrededor de 10 proyectos que pretenden impulsar reformas asociadas con este tema. La proliferación de iniciativas ratifica el anacronismo del actual sistema electoral colombiano y la deuda no saldada con su transformación que contempló el Acuerdo Final de Paz.

## Presentación

El punto 2 del Acuerdo Final “Participación política: Apertura democrática para construir la paz” establece como uno de sus componentes fundamentales una reforma del sistema político, especialmente del régimen y de la organización electoral. Para avanzar en esta dirección, crea una Misión Electoral Especial (MEE), la cual deberá emitir recomendaciones sobre los rediseños normativos e institucionales que se requiere adelantar para alcanzar los objetivos propuestos.

La Misión se constituyó durante el primer año de implementación del Acuerdo de Paz, y como resultado de su trabajo emitió en el mes de abril una serie de propuestas para adelantar una reforma política y electoral, soportada en cuatro asuntos: i. Diseño institucional electoral; ii. Sistema Electoral; iii. Financiamiento Político, y iv. Participación política de las mujeres.

Atendiendo a algunos de los elementos planteados por la Misión, pero especialmente producto de acuerdos y diálogos políticos, incluyendo los debates y aportes de la CSIVI, el Ministro de Interior radicó una propuesta de Acto Legislativo de Reforma Política en mayo de 2016. El proyecto surtió un intenso debate en el Congreso del cual se desprendieron modificaciones que iban en contravía del propósito perseguido. Por esa razón, el 29 de noviembre, el Gobierno Nacional, en el marco del último debate en la plenaria del Senado, solicitó que fuese archivado. La deformación del articulado era tal, que tanto el Componente de la FARC de la CSIVI como Voces de Paz exigieron el retiro del proyecto de acto legislativo.

Esta situación, aunada a la negación irregular de la aprobación de las Circunscripciones Especiales de Paz, dejó sin ningún avance en términos normativos la implementación del subpunto 2.3. del Acuerdo Final. No obstante, la necesidad urgente de la reforma político electoral es tal, que, en esta nueva legislatura, el 8 de agosto, el presidente Iván Duque radicó ante el Senado el Proyecto de Acto Legislativo 09 de 2018 “Por el cual se adopta una Reforma Política y se dictan otras disposiciones”. De igual manera, y aunque en forma fragmentaria, hoy se encuentran en trámite legislativo por lo menos 10 proyectos de reforma normativa relacionados con la problemática contemplada por la propuesta de la Misión Electoral y temáticas abordadas al respecto en el Acuerdo Final<sup>1</sup>.

Atendiendo a los elementos expuestos, este documento tiene como objetivo identificar los encuentros y desencuentros entre la propuesta del actual Gobierno con lo establecido en el Acuerdo Final. Siete apartados ordenan la exposición: i. Las Propuestas del Acuerdo Final; ii. Las recomendaciones de la

1. PAL 08 de 2018 Partido Liberal; 2. PAL 09 de 2018 Mininterior; PAL 011 de Circunscripción Especial de Jóvenes; 4. PAL 105 Partido Conservador; 5. PAL 19 de 2018 Bancada por la Paz; 6. Proyecto de Ley Estatutaria 010 de Coaliciones; 7. Proyecto de Ley 072 de 2018 Procedimientos Electorales (Bancada MIRA); 8. PAL 074 de Límite de períodos en corporaciones públicas; 9. PAL 044 Segunda Vuelta Alcalde Mayor de Bogotá, y 10. PAL 18 de Voto digital y a distancia de García Zuccardi.

Misión Electoral Especial; iii. El proyecto de Acto Legislativo del fast track; iv. El proyecto de Reforma política de Duque; v. Otras propuestas de reforma; vi. La propuesta del nuevo partido político FARC y la “bancada por la paz”<sup>2</sup>; vii. Algunos elementos de reflexión. Al finalizar el documento se presenta un cuadro comparativo.

## I. Las Propuestas del Acuerdo Final

En el punto 2 del Acuerdo de Paz se establece desde su mismo preámbulo una serie de garantías para el ejercicio de la acción política:

*Esas garantías suponen, por una parte, una distribución más equitativa de los recursos públicos destinados a los partidos y movimientos políticos y una mayor transparencia del proceso electoral, que requiere de una serie de medidas inmediatas especialmente en las regiones donde aún persisten riesgos y amenazas, así como de una revisión integral del régimen electoral y de la conformación y las funciones de las autoridades electorales. Y por otra parte, el establecimiento de unas mayores garantías para el ejercicio de la oposición política.*

La revisión y modernización de la organización y del régimen electoral debe propiciar una mayor participación de la ciudadanía en el proceso electoral. Una mayor participación requiere adicionalmente medidas incluyentes que faciliten el ejercicio de ese derecho, en especial en zonas apartadas o afectadas por el conflicto y el abandono, teniendo en cuenta las dificultades específicas de las mujeres que habitan dichas zonas para el ejercicio de este derecho (Acuerdo Final, 2016:36).

De ahí que el subpunto 2.3 identifica una serie de medidas, entre las que se destacan:

- » Desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de la superación de un umbral.
- » Diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos.
- » Establecer un régimen de transición por 8 años para promover y estimular los nuevos partidos y movimientos políticos.
- » Aumentar el fondo de financiación de partidos y movimientos políticos y establecer una distribución más equitativa de recursos.
- » Ampliar los espacios de divulgación del programa político de los partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso.
- » Ajustes normativos e institucionales al régimen y la organización electoral.
- » Conformar un tribunal nacional de garantías electorales y tribunales especiales seccionales, en las circunscripciones de mayor riesgo y fraude electoral, así como otras medidas de transparencia electoral.
- » Creación de las Circunscripciones especiales transitorias de paz – CETP3.

Buena parte de estas medidas requería reformas legales constitucionales; de ahí que se estableciera la reforma electoral dentro de las prioridades normativas para el fast track (6.1.10).

## II. Las recomendaciones de la Misión Electoral Especial

La MEE, en concordancia con el mandato recibido por el Acuerdo Final, realizó su trabajo y elaboró una serie de propuestas que persiguen 5 objetivos: fortalecimiento de los organismos electorales; mejoramiento de la calidad de la representación política; impulso de un sistema partidario fuerte, menos personalista y clientelista; promoción de un sistema de financiamiento de la política con mayor participación del Estado, y reducción de la abstención (MEE, 2017:13).

2. Coalición parlamentaria integrada por Polo Democrático, Partido Verde, FARC, Colombia Humana, UP y MAIS.

3. De las CETP en particular no haremos mención en el presente texto, teniendo en cuenta que, si bien hacen parte de lo pactado en el subpunto 2.3., su mandato taxativo en el Acuerdo tuvo un desarrollo autónomo en relación con lo propuesto por la Misión Electoral Especial.

Para avanzar en esta dirección la Misión propuso las siguientes reformas (MEE, 2017):

1. Diseño institucional electoral: a) Organización electoral: Fortalecimiento con replanteamiento de funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil y creación del Consejo Electoral Colombiano (su conformación no depende de los partidos políticos); se elimina el CNE; b) Jurisdicción electoral: creación de una Corte electoral.
2. Sistema electoral: a) Listas cerradas y bloqueadas; b) Reforma a las circunscripciones de Cámaras de representantes con la creación de los Distritos uninominales, DUN; c) Reglamentación de democracia interna en los partidos.
3. Financiamiento político: Financiamiento mixto a las campañas electorales con mayor aporte estatal (directo e indirecto) al actual; mecanismos de control más efectivos; nueva distribución de recursos de funcionamiento de partidos políticos; topes de campañas; limitación de recursos propios y donaciones de empresas e individuos.
4. Reforma político-electoral para incrementar y fortalecer el liderazgo, la inclusión y la representación política de las mujeres: listas “cremallera”; promoción de agendas programáticas para la igualdad de género; promoción de principios de igualdad en reglamentos; aplicación de cuota en posiciones de decisión, entre otras.
5. Régimen de pérdida de investidura: Refuerza las causales de pérdida de investidura.
6. Registro de afiliados de partidos y organizaciones políticas: Ruta para el registro.
7. Régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas: Mejora de los procedimientos de verificación para otorgamiento de avales; aumento de las sanciones.
8. Acople a la Carta Interamericana de Derechos, del régimen sancionatorio para funcionarios de elección popular.

Para avanzar en esta dirección la Misión propone igualmente: 1. Proyecto de Acto legislativo para lograr una mayor autonomía e independencia de la organización electoral (reforma de los artículos 109, 116, 126, 156, 197, 181, 183, 231, 232, 233, 245A, 245B, 264, 265, 266); 2. Proyecto de Acto legislativo por medio del cual se adoptan disposiciones para modernizar y hacer más transparente el sistema electoral (reforma de los artículos 171, 176, 262, 263); 3. Proyecto de articulado para la reforma de la ley 1475 de 2011; 4. Reforma del artículo 258 de la CP sobre voto obligatorio.

### III. El proyecto de Acto Legislativo del fast track

El Gobierno de Juan Manuel Santos, presentó una reforma que, aunque inicialmente recogía lineamientos de la MEE, dejaba otras recomendaciones por fuera, en especial las referidas a la creación de una jurisdicción electoral, la creación de los DUN, la financiación indirecta de las campañas y la pretensión de listas cremallera, mientras que incluía otras medidas producto del acuerdo político con algunas bancadas legislativas. Los puntos principales del proyecto radicado inicialmente por el Gobierno eran:

- » Desligue de la personería jurídica del umbral a cambio de la creación de un régimen de afiliación a partidos políticos. Establece unos requisitos asociados con el porcentaje del censo electoral para el registro de afiliados (reforma del artículo 108).
- » La adquisición progresiva de derechos para organizaciones políticas: Define acceso a medios y financiación, atendiendo a su representación electoral, diferenciando partidos de movimientos políticos (reforma del artículo 108, 109).
- » Aumento y redistribución del fondo de financiación política: El acto legislativo fija el monto del fondo de financiación de partidos en el 0,5 por mil del Presupuesto General de la Nación.
- » Fortalecimiento de la financiación estatal de las campañas electorales: Fija un límite del 20% a la financiación privada y establece medidas de transparencia (reforma del artículo 110).

- » Sistema electoral: Listas cerradas y progresividad hacia la paridad de género. Fortalecimiento de la democracia interna de los partidos; consultas internas exclusivas para afiliados (reforma de los artículos 107, 262).
- » Organización electoral: Crea el Consejo Electoral Colombiano con un mecanismo de elección no partidista y definiciones de nulidades electorales (reforma de los artículos 237, 239A, 264, 265, 266).
- » Implementación de medios electrónicos para procesos electorales (reforma del artículo 103).
- » Armonización constitucional con la Carta Interamericana de Derechos Humanos en lo referido a muerte de los derechos políticos (reforma del artículo 40).
- » Requisitos para ser elegido, permanencias en corporaciones públicas por elección popular e inhabilidades (reforma de los artículos 126, 172, 177, 181).
- » Reforma del régimen de pérdida de investidura, incluyendo la creación de una pérdida de investidura temporal (reforma de los artículos 183, 184).
- » Reforma del régimen de inhabilidades para crear la puerta giratoria entre el Congreso y los cargos del ejecutivo.

No obstante, los debates iniciales condujeron a que el Ministerio del Interior modificara su propuesta centrando la reforma en los siguientes artículos, algunos de los cuales en su formulación se constituyen en una clara distorsión de las propuestas de la MEE: 40, 103, 107, 108, 109, 181, 183, 258, y, 264-266. De esta manera, se dejan por fuera asuntos referidos a inhabilidades, requisitos para ser elegidos, pérdida de investidura y reformas de la Registraduría, entre otros.

Ahora bien, el desarrollo del debate durante el segundo semestre de 2017 distorsionó sensiblemente el espíritu de la propuesta, lo que condujo a que el Gobierno Nacional solicitara que fuese archivado.

## IV. La Reforma política de Duque

Los elementos presentados permiten identificar los grandes asuntos que han acompañado el debate sobre la reforma política que se requiere para democratizar el régimen político y el sistema electoral y sentar, de esta manera, las bases para avanzar en un escenario de construcción de paz.

El Gobierno del presidente Iván Duque no ha recuperado el debate nacional sobre este tema y en el Proyecto de Acto Legislativo 09 de 2018 ha circunscrito la discusión a la reforma de tres artículos de la Constitución Política —107, 262 y 264—, mientras que otros asuntos relacionados con las recomendaciones de la Misión Electoral aparecen fragmentados en otros proyectos normativos, todos los cuales están sometidos a la transacción política del trámite ordinario en el Congreso de la República.

### a. La reforma del artículo 107

Este artículo aborda asuntos referidos a la organización democrática de los partidos y movimientos políticos, así como al régimen de bancadas y la constitución de listas.

El proyecto de Acto Legislativo radicado por el actual Gobierno introduce dos modificaciones sustanciales: creación de las primarias abiertas y nuevos criterios para la conformación de las listas.

#### Creación de las primarias:

La normatividad vigente establece que

*Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley (...) Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.*

El Gobierno introduce la siguiente modificación:

*Los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar el fortalecimiento del régimen de bancadas y procesos de democratización interna. Para la escogencia de sus candidatos a cargos o corporaciones de elección popular, propios o por coalición, **tendrán que participar en elecciones primarias obligatorias como condición previa para avalarlos e inscribirlos, las cuales se realizarán en una única fecha que fijará la Registraduría Nacional del Estado Civil**, para cada proceso electoral y de manera simultánea para todos los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica. Quien participe en las elecciones primarias de un Partido o Movimiento Político, no podrá inscribirse por otro para el mismo proceso electoral (Proyecto AL, 2018).*

De esta manera, se crean las primarias obligatorias y simultáneas como dispositivo para la definición de las listas para la escogencia de candidatos a cargos o corporaciones públicas. En principio, este mecanismo tiene la pretensión de fortalecer la democracia partidista y eliminar la denominada “dictadura del bolígrafo” y, en consecuencia, conducir a una mejor distribución del poder al interior de las colectividades. Ahora bien, en tanto no se generan dispositivos adicionales asociados a la financiación estatal de las campañas, el fortalecimiento del registro de afiliados, el régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas, ni a medidas de combate contra el clientelismo y la corrupción, entre otros asuntos, se puede prever que el mecanismo reproducirá los vicios de las elecciones ordinarias. Esta situación ha sido ampliamente documentada en las primarias de Argentina:

*Las primarias argentinas son confrontaciones abiertas entre aparatos partidarios, una de las más visibles manifestaciones de clientelismo que puede ilustrar la extensión en la cual los recursos públicos (pero también los privados) son empleados por las elites políticas para incidir sobre el desenlace del proceso electoral. En consecuencia, los atributos positivos que suelen ser adjudicados a las primarias (como la transparencia en los procesos de decisión intrapartidarios), y señalados por Carey y Polga-Hecimovich (2006), no son reconocidos como tales por la gran mayoría de la ciudadanía argentina en la práctica de las votaciones internas para la selección de candidatos. Y es probable encontrarse con una desilusión similar si se atribuyen estas virtudes a partidos que realizan primarias en otros países donde el clientelismo domina las relaciones entre dirigentes y votantes, y donde en las internas la fracción intrapartidaria que controla los recursos normalmente gana (principalmente por la habilidad de su propio aparato para aplastar a la maquinaria de sus rivales internos) (De Luca).*

Además de estos elementos, la bibliografía latinoamericana señala que las primarias no parecerían tener un peso fundamental sobre los resultados de los comicios generales. Es más, en algunos casos, la evidencia empírica señala que los candidatos ganadores de las primarias tienden a ser poco populares o perdedores en las elecciones generales (Colomer, 2002).

### **Criterios para la conformación de las listas:**

La normatividad vigente establece que los partidos definirán sus listas atendiendo a lo establecido en sus estatutos; en todo caso en la conformación de sus listas deberán incluir al menos un 30% de mujeres. Estos dos elementos serían modificados,

*En las elecciones primarias, las listas para la escogencia de candidatos (...) deberán estar integradas por un porcentaje igualitario de cada género (...) Para la inscripción de las listas resultantes de las primarias se deberá conservar la participación del 50 % de cada uno de los géneros, inscribiendo como candidatos a quienes obtengan las mayores votaciones en cada uno de ellos. Las listas se ordenarán en forma sucesiva y descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos” (Proyecto AL, 2018).*

De esta modificación se desprendería en las primarias una discriminación positiva a favor de la mujer, aunque no necesariamente en la elección como tal, en tanto no se establece obligatoriedad y

aplicación inmediata de los principios de paridad, alternancia y universalidad para la conformación de las listas. En consecuencia, esa medida afirmativa tendrá un alcance limitado para resolver la desigualdad en la representación política asociada al género.

Además de las reformas del artículo 107, en el proyecto del Gobierno también se destaca la omisión de elementos presentes en la propuesta presentada durante el fast track. Dos aspectos centrales que no se tienen en cuenta son: a) La no inclusión de la categoría de afiliados en las consultas para la designación de listas en concordancia con lo definido en el Acuerdo Final y contemplado en el proyecto reforma del año 2017 y b) el mantenimiento sin exclusiones de sanciones a los partidos que avalen candidatos que tengan condenas o sean condenados en el exterior durante el período para el cual aspiró, lo que mantiene la posibilidad de interpretaciones dirigidas a imponer por esta vía castigos al partido FARC, en contravía de lo dispuesto en el Acuerdo y en el mismo Acto Legislativo 03 de 2017.

## b. La reforma del artículo 262

Este artículo incluye dos nuevos elementos: listas cerradas y nuevo régimen de coaliciones.

### Listas cerradas:

La reforma establece que las listas serán cerradas y se armarán atendiendo a los resultados de las primarias. La opción por la eliminación del voto preferente se justifica argumentando que facilita el proceso electoral, reduce costos y fortalece el voto programático.

La eliminación del voto preferente es una medida muy valorada por algunos sectores políticos y académicos, en tanto parecería contribuir a limitar la personalización política y fortalecer a los partidos. Tanto el Informe de la Misión Electoral Especial, como el articulado inicial de Reforma Política presentado durante el fast track, incluían la eliminación del voto preferente y las listas cerradas y bloqueadas como uno de los pilares de la reforma. No obstante, esta propuesta es problematizada por ciertos sectores que consideran que, ante la pérdida de legitimidad de las colectividades políticas, la lista abierta genera condiciones más amplias para representar las preferencias ciudadanas. Ahora bien, en tanto estas listas cerradas estarían precedidas obligatoriamente de unas primarias electorales se podrían resolver parcialmente estos asuntos, aunque los riesgos ya expuestos en el artículo 107 se mantendrían.

### Coaliciones:

El Proyecto de Acto legislativo incluye el siguiente párrafo:

*En el caso de las elecciones de Congreso de la República, los Partidos y Movimientos con personería jurídica que se presenten en coalición se deberán fusionar para conservar su personería jurídica, si a ello hubiere lugar.*

Esta inclusión, aunque parecería resolver el debate actual sobre el derecho que tienen las fuerzas políticas minoritarias que alcanzan el umbral para obtener cada una la personería jurídica, tal como ocurrió con la lista de Los Decentes, realmente termina desnaturalizando el propósito de las coaliciones. Es decir, al obligar a que las diferentes fuerzas se fusionen en un solo partido limitan la autonomía de proyectos políticos que, aunque coincidentes en algunos asuntos, tienen naturalezas y horizontes estratégicos diversos, se elimina el mandato de la reglamentación legal de las coaliciones y se introduce la fusión de partidos. Ello, sin embargo, lejos de regular esta figura, tiende a desnaturalizarla, sin llenar efectivamente los vacíos legales existentes.

De fondo, al mantenerse inalterado el artículo 108, en el proyecto gubernamental se sigue atando la personería jurídica a la obtención del umbral, en este caso como coalición, en franca contravía al régimen de adquisición progresiva de derechos basado en afiliados dispuesto en el subpunto 2.3.1.1 del Acuerdo Final.



### c. Reforma del artículo 264

La reforma propuesta por Duque se constituye en un retroceso importante para la organización electoral existente, y va en contravía de las recomendaciones de la MEE y de lo pactado en el Acuerdo Final.

El proyecto introduce la autonomía técnica y financiera para el CNE sin mayores reformas de la institución y podría eliminar las competencias de la Sección Quinta del Consejo de Estado, conduciendo en últimas a la muerte política de la misma. Como ya ocurrió en el proyecto de Acto Legislativo que modifica el artículo 122, en el que, en palabras del Mininterior, no se incluía un párrafo vital para el cumplimiento del Acuerdo de Paz por un “error de técnica legislativa”, podríamos estar ante una situación similar que, no obstante, genera zozobra jurídica y política. En la propuesta de articulado desaparece el siguiente párrafo:

*La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año. En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses.*

Es necesario recordar que “La Sección Quinta (...) es llamada también la sección electoral porque se encarga de decidir sobre la legalidad de los actos que se expiden en el proceso electoral, sobre los actos electorales y los actos de contenido electoral” (Consejo de Estado).

Si bien es cierto que la dependencia administrativa del CNE de la Registraduría en poco ayuda a un buen funcionamiento e independencia del proceso electoral, el fortalecimiento de un CNE que mantiene su origen partidista sin ningún cambio de fondo de la arquitectura de la organización electoral constituye un obstáculo para avanzar en procesos de ampliación democrática y un desconocimiento de todo lo planteado por la MEE. Al respecto, es ilustrativa la caracterización realizada por el magistrado saliente Armando Novoa:

*El Consejo es una entidad compleja, desorganizada y difícil. Tiene la doble responsabilidad de ser escenario de concertación de los partidos políticos y de controlarlos y sancionarlos, cuando sea el caso. Pero esta entidad, encargada de velar por la transparencia de los procesos electorales, no hace ni lo uno ni lo otro, entre otras razones, porque está tomada por intereses clientelistas y prácticas lamentables (...). El CNE es una entidad funcional a los intereses de los partidos mayoritarios y obedece a una lógica puramente transaccional y clientelista. La reforma debería incorporar una nueva categoría: la del poder ciudadano. Los resultados de la consulta anticorrupción deberían interpretarse como un mandato para transformar, también, la organización electoral y el Consejo, en particular. Hace poco, el actual gobierno presentó un proyecto de reforma de esta corporación que no solo es insuficiente sino peligroso. <https://www.elespectador.com/el-cne-es-un-animal-dormido-que-solo-despierta-con-el-poder-articulo-809643>*

En el aspecto de organización electoral, a la fecha, la propuesta gubernamental ignora las recomendaciones sobre jurisdicción electoral, Corte Electoral, cambio de funciones y composición del CNE, así como de mecanismos efectivos para garantizar la independencia e idoneidad de sus integrantes.

## V. Otras propuestas de reforma

Aunados a la propuesta del Gobierno existen otros proyectos que cursan en el Congreso. Se destacan los radicadas por el senador liberal Luis Fernando Velasco (Proyecto de Acto Legislativo 08 de 2018) y por la bancada del Partido Conservador (Proyecto de Acto Legislativo 105 de 2018).

En el primero se propone reformar tres artículos: i. El 109 establece unas condiciones más garantistas de las responsabilidades estatales frente a las campañas electorales y funcionamiento de organizaciones políticas (incluyendo un incremento del Fondo de Partidos en un 50%), así como controles para

la financiación de los privados; ii. el 258, por medio del cual se cambia la edad para votar de 18 a 16 años, y iii. el 262, que incluye la figura de listas cerradas y bloqueadas.

La propuesta del Partido Conservador pretende modificar 7 artículos, 6 de los cuales (132, 190, 261, 299, 303 y 314) hacen referencia a la unificación de periodos de gobierno (la elección de cargos uninominales se realizará el mismo día y la de los plurinominales en una jornada diferente) y a la ampliación de los mismos (se pasa de 4 a 5 años). El último artículo modifica el 262 e incluye listas cerradas y consulta interna.

Como se puede apreciar, estas reformas coinciden con la del Gobierno y con la de la Misión Electoral en la eliminación del voto preferente, cuestión cuando menos curiosa, ya que el año pasado los mismos partidos se opusieron con vehemencia a esta propuesta. La del Partido Liberal recupera, aunque escuetamente, algunos elementos importantes recomendados por la MEE sobre financiación estatal de campañas. Los demás asuntos son ignorados.

Adicionalmente vale la pena reseñar que otros proyectos de ley relacionados con las temáticas propias de la reforma política están en trámite en el Congreso, en aspectos tan diversos que van desde la segunda vuelta para la Alcaldía de Bogotá, inicialmente incluida en las recomendaciones y propuestas de la MEE, hasta la creación de circunscripciones especiales para asegurar la representación de jóvenes en la Cámara o el PAL 074 de 2018 presentado por el Gobierno Nacional para poner límite a los periodos en las corporaciones públicas, —otra de las iniciativas tanto de la MEE como de la Reforma Política presentada durante el ámbito de aplicación del fast track—. Independientemente del nivel de su sintonía con lo planteado por la Misión, preocupa el fraccionamiento en múltiples iniciativas legislativas de una cuestión esencial para la apertura democrática, en relación con la cual justamente se diagnosticó la proliferación de normas fragmentadas superpuestas, que difícilmente armonizaban entre sí. Se corre el riesgo por esta vía de caer en nuevas enmendaduras legales parciales a la plétora ya existente de reglamentaciones del régimen político electoral.

## VI. Proyecto de Reforma Política de la “Bancada por la Paz”

Por su parte, la bancada del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común logró presentar un articulado de reforma política, consensuado y radicado con la “Bancada por la Paz”, que recupera los lineamientos propuestos por la MEE, teniendo como base el articulado presentado durante el fast track, en la apuesta de acercarse a saldar los incumplimientos legislativos con el Acuerdo Final, pero también incluyendo propuestas de nuevas fuerzas políticas que llegan al Congreso de la República.

El Proyecto de Acto legislativo 19 de 2018, radicado el día 4 de septiembre ante Senado de República, consta de 11 artículos que se centran en aspectos relacionados con personería jurídica, financiación, requisitos e inhabilidades de elección, y tipos de voto y lista, pero que conscientemente excluye las reformas relacionadas con arquitectura de la organización electoral. El acuerdo al que llegó la Bancada por la Paz fue diferenciar en otro proyecto de acto legislativo este paquete de reformas, con los riesgos y posibilidades que esto genera dentro del trámite legislativo. Por tanto, en el articulado hasta ahora radicado no están las recomendaciones relacionadas con transformaciones en las instituciones electorales.

En forma resumida, el proyecto de Reforma Política de la Bancada por la Paz incluye las siguientes medidas:

- » La limitación de los derechos políticos solo tendrá efecto cuando sean confirmadas por sentencia judicial en el contencioso administrativo.
- » Habilitación en 2026 del voto a partir de los 16 años, pero sin plena ciudadanía en ejercicio hasta los 18 años.
- » Consultas internas optativas entre afiliados para definición de listas y candidaturas.
- » Paridad y alternancia de hombres y mujeres en todas las listas. Paridad en la dirección de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.
- » Parágrafo que exceptúa de las sanciones del artículo 107 a los casos propios del Acto Legislativo 01 de 2017.

- » Sistema de adquisición progresiva de derechos basado en votos con 3 escalones: grupo significativo de ciudadanos, movimiento político y partido político.
- » Régimen de transición para partidos y movimientos políticos por 8 años.
- » Transfuguismo parlamentario excepcional por 2 meses a partir de la entrada en vigencia de la reforma.
- » Aumento del Fondo de Financiación de Partidos al 0.5 por mil del Presupuesto General de la Nación y cambio de la fórmula de distribución de los recursos, incluyendo a movimientos políticos.
- » Financiación completamente de las campañas electorales; prohibición de la financiación privada; mayores controles a proveedores y administración de los recursos.
- » Tope máximo de 3 periodos en cada una de las corporaciones públicas, comprendiendo al Congreso como una sola corporación.
- » Bajar la edad mínima para ser Senador a 28 años.
- » Voto obligatorio con ley reglamentaria. Aplicación del voto electrónico desde 2022.
- » Listas cerradas y bloqueadas. Voto preferente solo para coaliciones.

## VII. Algunos elementos de reflexión

La proliferación de iniciativas legislativas de reforma política electoral solo ratifica el anacronismo del actual sistema electoral colombiano y la deuda no saldada con su transformación, la cual está contemplada en el Acuerdo Final de Paz. No obstante, también es evidente que los intereses políticos de quienes precisamente son los responsables de tramitar y aprobar estas normas se resisten a cambiar las reglas del juego electoral con las que ellos mismos fueron elegidos. Por el contrario, ellos pretenden aprovechar al máximo la posibilidad de reformas para incluir medidas en función de beneficios particulares de algunos actores políticos, las cuales guardan poca correspondencia con criterios técnicos o políticos propios del proceso de apertura democrática.

Producto de la transacción política inherente a la dinámica parlamentaria o de intereses propios de sus ponentes, son varias las omisiones de los actuales proyectos en relación con las reformas consagradas en el Acuerdo Final o incluidas en las recomendaciones de la MEE. Sin duda, las más evidentes hasta ahora tienen que ver, por un lado, con la ausencia de un régimen de afiliados para la adquisición de personería jurídica y, por el otro, con el mantenimiento de la arquitectura electoral sustancialmente intacta, excluyendo propuestas esenciales de la MEE, como la Corte Electoral o el principio de esta fundamentada en el reconocimiento de la función electoral autónoma con un órgano de cierre. La propuesta de la Corte Electoral podría ser retomada en el segundo proyecto de Acto Legislativo de la Bancada por la Paz, pero difícilmente forma parte de los consensos.

Pese a puntos de encuentro evidentes (lista cerrada y bloqueada, promoción de la equidad de género, mecanismos de democracia interna en los partidos) e independientemente de algunos contenidos progresistas o en la línea de lo recomendado por la MEE que se pueden encontrar en varios de los proyectos, el trámite de todos estos se halla sometido a la conformación de mayorías parlamentarias. Si bien la bancada de Gobierno cuenta con la mayoría relativa, esta no le basta para la aprobación de reformas constitucionales como la propuesta, y su proyecto acotado, sinuoso y poco consensuado podría bien hundirse ante la indiferencia de bancadas como la de La U o la de Cambio Radical, o peor aún ser transformado en un peligroso frankenstein legislativo que acumule propuestas regresivas y desaguasados políticos de todas las bancadas, quedando lejos de soliviar la grave crisis del sistema político electoral y de cumplir con los requerimientos para la apertura democrática consagrados en La Habana. En este escenario de pulso parlamentario también es probable que el proyecto presentado por el Gobierno Nacional termine siendo parte de una negociación mayor frente a otros proyectos prioritarios, como las anunciadas reformas tributaria y pensional. En la actualidad, el Mininterior trabaja con los voceros de bancadas de partidos por la acumulación de un grupo de proyectos de acto legislativo relacionados con reforma política y la presentación de una ponencia unificada, lo que deja claro que aún no se decanta el articulado que realmente será sujeto del trámite legislativo.

Para el caso de la reforma política electoral, una vez más nos encontramos ante el choque de dos racionalidades diferenciadas para su concreción. De un lado, la inminente inescindibilidad de la reforma y del mismísimo sistema electoral a riesgo de que modificaciones fragmentadas deriven en mayores déficits democráticos y desajustes institucionales, con la debilidad de que estas miradas holísticas y con mayor rigor técnico difícilmente cuentan con mayorías parlamentarias o comprensión en la opinión pública. De otra parte, una visión que aboga por salidas pragmáticas que incluyen la búsqueda de consensos/acuerdos políticos en la idea de un avance gradual de reformas progresistas, aunque estas se produzcan con fugas y vacíos políticos y legales de todo tipo, y en medio de una regresión cierta en la apertura democrática ante la ofensiva política de la derecha.

Finalmente, queda el interrogante sobre el papel de la participación ciudadana en el debate legislativo en curso, así como sobre la armonización de este proceso con los compromisos del nuevo Gobierno con la implementación del punto 2 de Participación Política. Preocupa la ausencia por ahora de vocerías fuertes —más allá de los partidos con personería jurídica— para asumir este debate, así como la nula conexión con una política de cumplimiento del Acuerdo Final que incluya integralmente el punto 2.

**Tabla no 1. Puntos claves en la reforma política**

Acuerdo Final	MEE	Fast Track	Duque
Desligar la obtención de la personería jurídica de la superación del umbral.	Registro de afiliados de partidos y organizaciones políticas: Ruta para el registro.	Desligue de la personería jurídica del umbral a cambio de la creación de un régimen de afiliación a partidos políticos. Establece unos requisitos para el registro de afiliados, asociados con el porcentaje del censo electoral (reforma del artículo 108).	
Nuevo sistema de afiliados a organizaciones políticas y adquisición progresiva de derechos.	Régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas: mejora en los procedimientos de verificación para otorgamiento de avales; aumento de las sanciones.	La adquisición progresiva de derechos para organizaciones políticas: define acceso a medios y financiación, atendiendo a su representación electoral (reforma del artículo 108, 109).	
Régimen de transición por 8 años, incluyendo financiación y divulgación de programas, para promover nuevos partidos y movimientos políticos.			

Acuerdo Final	MEE	Fast Track	Duque
Incrementar el porcentaje que se distribuye por partes iguales entre las organizaciones políticas, y aumentar el fondo de financiación política.	Señala propuesta.	Aumento del fondo de financiación política: El acto legislativo fija el monto del fondo de financiación de partidos en el 0,5 por mil del Presupuesto General de la Nación.	
Conformar un tribunal nacional de garantías electorales y tribunales seccionales. Transparencia en financiación de campañas, vigilancia y control ciudadano.	<p>Diseño institucional electoral.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organización electoral: fortalecimiento de la Registraduría y creación del Consejo Electoral Colombiano.</li> <li>2. Jurisdicción electoral: creación de una Corte electoral; sus funciones.</li> </ol>	Organización electoral: Crea el Consejo Electoral Colombiano con un mecanismo de elección no partidista y definiciones de nulidades electorales (reforma de los artículos 237, 239A, 264, 265 y 266). Requisitos para ser elegido, permanencias en corporaciones públicas por elección popular e inhabilidades (reforma de los artículos 126, 172, 177 y 181).	Muerte política Sección Quinta del Consejo de Estado; CNE origen partidario fortalecido.
Reforma del régimen y de la organización electoral. Recomendaciones de la Misión Electoral Especial - MEE.	<p>Sistema electoral:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Listas cerradas y bloqueadas.</li> <li>2. Reforma de las circunscripciones de Cámaras de representantes con la creación de los DUN.</li> <li>3. Democracia interna en los partidos.</li> </ol>	Sistema electoral: listas cerradas y progresividad hacia la paridad de género. Fortalecimiento de la democracia interna de los partidos; consultas internas exclusivas para afiliados (reforma de los artículos 107 y 262).	Primarias, listas cerradas, coaliciones.
Apoyar la adopción de medidas para garantizar mayor transparencia de la financiación de las campañas electorales.	Financiamiento mixto con mayor aporte estatal (directo e indirecto) al actual; mecanismos de control más efectivos; nueva distribución de recursos; topes de campañas; limitación de recursos propios y donaciones de empresas e individuos.	Fortalecimiento de la financiación estatal de campañas electorales: pone un límite del 20% a la financiación privada y establece medidas de transparencia (reforma del artículo 110).	

Acuerdo Final	MEE	Fast Track	Duque
Apoyar la implementación de medios electrónicos en los procesos electorales, con garantías de transparencia.	Señala propuesta.	Implementación de medios electrónicos para procesos electorales (reforma del artículo 103).	
Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer.	Reforma político-electoral para incrementar y fortalecer el liderazgo, la inclusión y la representación política de las mujeres: listas cremalleras; promoción de agendas programáticas para la igualdad de género; promoción de principios de igualdad en reglamentos; aplicación de cuota en posiciones de decisión, entre otras.		Constitución de listas en las primarias con 50% de mujeres y en las elecciones ordinarias. No lista cremallera.
Fortalecer la capacidad de investigación de los delitos y faltas electorales y de la infiltración criminal.	Régimen de pérdida de investidura: refuerza las causales de pérdida de investidura.	Pérdida de investidura (reforma de los artículos 183 y 184).	
		Armonización constitucional con la Carta Interamericana de Derechos Humanos en lo referido a muerte de los derechos políticos (reforma del artículo 40).	

## Bibliografía

- » Colomer, Josep M. (2002) Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas, Recuperado en: [https://works.bepress.com/josep\\_colomer/143/](https://works.bepress.com/josep_colomer/143/)
- » De Luca Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula (2006), Revisando las consecuencias políticas De las primarias. Un estudio sobre las elecciones De gobernador en la Argentina. Recuperado en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-96012008000100005&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-96012008000100005&script=sci_arttext&tlng=pt)
- » Gobierno Nacional de Colombia (2018). Proyecto de Acto Legislativo sobre reforma política.
- » Misión Electoral Especial (2017), Reforma política y electoral en Colombia. Recuperado en: <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reformma-completo-2017-1-1.pdf>

- » Proyecto de acto legislativo \_\_\_\_\_ de 2018 por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el periodo de mandato. Cambio Radical.
- » Proyecto de acto legislativo \_\_\_\_\_ de 2018 por medio del cual se adopta una reforma política y electoral. Velasco.