

Retos de la participación de las mujeres víctimas del conflicto armado en los escenarios electorales: el caso de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) a la Cámara de Representantes

Challenges Faced by Women Victims of the Armed Conflict in Electoral Participation: The Case of the Special Transitory Peace Constituencies (CITREP) for the House of Representatives

Ana María Rodríguez Romero *

Yelitza Manjarrés Fernández **

Recibido: 02/09/2024 - Aceptado: 11/11/2024

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo realizar un análisis sobre la participación política de las mujeres víctimas en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) a la Cámara de Representantes. A partir de dicho análisis, se re-

visarán las brechas y desigualdades que existieron en el proceso de candidatura, de elección y posterior a los comicios, proponiendo recomendaciones concretas para garantizar y adoptar medidas efectivas que aseguren la participación de las mujeres en las elecciones de las CITREP en 2026.

* Historiadora de la Universidad Externado de Colombia, Magíster en derechos humanos y democratización de América Latina y el Caribe de la Universidad Nacional de San Martín de Argentina. Estudiante de la Especialización en estudios feministas y de género de la Universidad Nacional de Colombia. Profesional del enfoque de género de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Experiencia en temas de género, derechos humanos, participación política y construcción de paz.

** Politóloga de la Universidad de los Andes, Especialista en marketing político y opinión pública de la Pontificia Universidad Javeriana con experiencia en investigación y amplio conocimiento en el sistema electoral colombiano. Capacitada en el área de relaciones internacionales y formación en gestión y administración pública, así como en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas. Experiencia en redacción de proyectos de ley, actos legislativos y manejo de temas de género.

Palabras clave: víctimas; mujeres; conflicto armado; reparación; CITREP; participación política.

Abstract

This article aims to analyze the political participation of women victims in the Special Transitional Peace Districts (CITREP) elections for the House of Representatives. Through this analysis, the article examines the gaps and inequalities present during the candidacy process, the election, and the post-election period. Finally, it proposes recommendations to ensure and adopt special measures for the effective participation of women in the CITREP elections for the 2026–2030 term.

Keywords: victims; women; armed conflict; reparation; political participation, CITREP.

Introducción

Colombia ha vivido un conflicto armado por más de setenta años que ha afectado a su población de diversas formas. Las mujeres han sufrido de manera diferenciada este conflicto y los hechos victimizantes. Según los datos del Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), en Colombia hay alrededor de 9.826.986 personas víctimas, entendidas como:

Aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un

daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (Ley 1448, 2011, art. 3).

De ese número de víctimas, las mujeres representan 4.934.209, es decir, el 50,2 %. Los hechos victimizantes de los que han sido víctimas son el desplazamiento forzado, homicidio, amenaza, desaparición forzada y delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado, delitos en los que, si bien no cuentan con un número tan alto como los anteriores hechos victimizantes, las mujeres representan el 81,9 % de personas afectadas por estos, que incluyen: violencia sexual (violación, esclavitud sexual, prostitución forzada) y las violencias que afectan los derechos sexuales y reproductivos (esterilización forzada, aborto forzado y planificación forzada), según el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2017).

En el año 2011 se sancionó la Ley 1448, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, cuyo objeto es:

Establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, so-

ciales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales. (Ley 448, 2011, art. 1)

Esta ley incorporó también el principio de reparación integral de la siguiente manera “las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley” (Ley 1448, 2011, art. 23). Esta reparación incluye medidas de “restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica” (Ley 1448, 2011, art. 23).

La Ley 1448 de 2011 ha sido el marco normativo por el que se rigen y se protegen los derechos de las víctimas hasta la actualidad. Sin embargo, a partir del año 2016 y con la firma del Acuerdo Final de Paz, este marco normativo se amplió con diversas medidas que, entre otras, buscan fortalecer la participación política de las víctimas.

En esta perspectiva se crea el Acto Legislativo 02 de 2021, “Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la cámara de representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030”, como medida de participación y representación política para las víctimas creada en el marco de las acciones del punto 2.3.6 del Acuerdo de Paz. Este Acto Legislativo manifiesta:

Artículo 1: creación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. La Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los períodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, estos serán elegidos en igual número de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, uno por cada una de dichas Circunscripciones. La curul se asignará al candidato de la lista con mayor cantidad de votos. Las listas deberán elaborarse teniendo en cuenta el principio de equidad e igualdad de género. (Congreso de Colombia, Acto Legislativo 02, 2021)

En el año 2022, por primera vez, se llevaron a cabo estos comicios, los cuales resultaron en la elección de 13 varones y únicamente 3 mujeres (RNEC, 2022), aun cuando en el Acto Legislativo se menciona que la composición de las listas será la siguiente: “las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos candidatos que deberán acreditar su condición de víctimas

del conflicto. La Lista tendrá un candidato de cada género” (Congreso de Colombia, SP 02, 2011, art. transitorio 6). Esto quiere decir que la medida de paridad en la lista no fue suficiente para garantizar la representación efectiva de las mujeres en estas curules.

El presente artículo tiene como objetivo analizar las brechas que afectaron la participación política de las mujeres víctimas del conflicto armado en las primeras elecciones de las CITREP para la Cámara de Representantes en 2022 y plantear recomendaciones que mejoren la participación de las mujeres para las elecciones de 2026. Para tal fin, el artículo se dividirá en cuatro partes. En la primera parte se realizará un contexto sobre las mujeres en el conflicto armado y la forma diferenciada en la que sufrieron las consecuencias de este; posteriormente se abordará el largo camino que las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz tuvieron que recorrer para poder consolidarse a través del Acto Legislativo 02 del 2021; se continuará con el balance sobre las elecciones de CITREP 2022-2026 y el diagnóstico de la participación política de las mujeres víctimas; por último, se plantearán unas recomendaciones y conclusiones.

Las fuentes principales para el análisis que se realiza en este artículo parten de los informes de balance realizados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, los informes realizados

por las organizaciones que trabajan en temas de participación política de las mujeres y las entrevistas realizadas a las candidatas de las CITREP que se encuentran en la investigación “La participación política de las mujeres víctimas del conflicto armado colombiano y la violencia política ejercida sobre ellas. Una mirada analítica a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) a la Cámara de Representantes”, realizada por el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE).

Las mujeres en el conflicto armado colombiano

Como se mencionó en la introducción del artículo, en Colombia las mujeres han vivido el conflicto armado de manera diferenciada, pero esta no es una realidad exclusiva del país. La antropóloga y feminista Rita Laura Segato, en su libro *La guerra contra las mujeres*, menciona que “la violencia contra las mujeres ha dejado de ser un efecto colateral de la guerra y se ha transformado en un objetivo estratégico de este escenario bélico” (2016, p. 56). Las mujeres son víctimas no solo de los hechos victimizantes reconocidos en las guerras sino también de la destrucción y comercialización de sus cuerpos.

Si bien los Estados han venido avanzando con un amplio bagaje en normatividad (nacional e internacional) y

de políticas públicas para la protección de los derechos de las mujeres, en el marco de las acciones bélicas estas siguen siendo muy vulnerables al ser consideradas como los actores más débiles, perpetrando contra ellas diversas violencias basadas en género. Como lo menciona Segato, en el marco de la guerra estas violencias ya no se reconocen como “crímenes de motivación sexual” sino como “crímenes de guerra”, lo que “genera una desprivatización de la violencia y redirecciona los casos hacia el Derecho Internacional Humanitario, entendido como “un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra” (CICR, 2024).

Como lo menciona la Corte Constitucional en el Auto 009 de 2015, las violencias hacia las mujeres presentan unos patrones de ocurrencia específicos: (i) violencias como parte de las operaciones violentas de mayor envergadura; (ii) acciones ejecutadas individualmente por los integrantes de los grupos armados; (iii) violencias contra las mujeres señaladas de tener relaciones afectivas o familiares con miembros o colaboradores de otros grupos armados; (iv) violencias en el marco del reclutamiento forzado; (v) violaciones y abusos sexuales para obtener su propio placer sexual; (vi)

actos de violencia sexual, tortura, mutilaciones sexuales, desnudez pública forzada o humillación sexual de las mujeres civiles que rompen con los “códigos sociales de conducta”; (vii) violencias contra las mujeres que hacen parte de organizaciones políticas, sociales o comunitarias; (viii) prostitución forzada y esclavización sexual y, (ix) la coacción de trabajadoras sexuales (Corte Suprema de Justicia, Sala Especial, 2015).

Las mujeres pueden ser víctimas de diversos actores del conflicto armado, ya sean las guerrillas, grupos paramilitares, grupos armados posdesmovilización, fuerza pública y otros actores no identificados. Adicionalmente, y como es reconocido en la teoría feminista, los impactos de la guerra también son diferenciales en razón de otro tipo de categorías dentro de la matriz de opresión: la raza, la etnia, la orientación sexual, el territorio, el ciclo vital, la clase, entre otros.

Por tal motivo, la Ley 1448 plantea unos principios que responden justamente a estas categorías. En ese sentido, el artículo 6 declara la igualdad como uno de los principios de la ley, que refiere que las medidas serán contempladas para todas las personas sin distinción de género, orientación sexual, etnia, condición social, credo religioso, opinión política, entre otros. Asimismo, el artículo 13 define el enfoque diferencial como:

Poblaciones con características particulares debido a su edad, sexo, orientación sexual e identidad de género diversa -LGBTIQ+, discapacidad, orfandad, creencias, origen nacional, diversidad étnica, cultural y territorial. Por tal razón, las medidas de prevención, el derecho de ayuda humanitaria, los derechos reconocidos, así como las medidas de atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque, sin perjuicio de la aplicación de criterios de priorización. (Ley 1448, 2011, art. 13)

Por último, la Ley 1448 también reconoce el enfoque territorial con desarrollo rural, que permite entender y reconocer las características heterogéneas de los contextos geográficos y rurales para comprender las lógicas y particularidades del conflicto en cada uno de los territorios (Ley 1448, 2011).

Además de la Ley 1448 de 2011, el Acuerdo Final de Paz firmado en el 2016 también cuenta con medidas para las víctimas del conflicto armado con enfoque diferencial y de género. En ese sentido es importante resaltar el punto 2 de Participación Política y específicamente para este caso el punto 2.3.6, “Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono”. En este apartado se definen las curules para

las víctimas del conflicto armado de la siguiente manera:

En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno Nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 períodos electorales.

Las Circunscripciones contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos y candidatas. Igualmente, las campañas contarán con financiación especial y acceso a medios regionales. Se establecerán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado. (Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 54)

Asimismo, el Acuerdo de Paz contempla medidas específicas para la participación política de las mujeres,

reconociendo la importancia y el liderazgo de las mujeres en la construcción de paz, en la defensa de los derechos humanos y en la participación ciudadana, de esta manera el Acuerdo menciona:

El fortalecimiento de la participación política y ciudadana de las mujeres en pie de igualdad incluye adoptar medidas que contribuyen a garantizar una representación equilibrada de hombres y mujeres en la conformación de todas las instancias a que se refiere este acuerdo. Así mismo, se requiere propender por la participación equilibrada y el protagonismo de las mujeres al interior de organizaciones y movimientos sociales y partidos políticos. Con el fin de crear conciencia de derechos y promover nuevos liderazgos de las mujeres, se pondrán en marcha programas de formación sobre sus derechos políticos y formas de participación política y ciudadana. (Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 54)

Con este marco institucional el Acuerdo Final de Paz amplía la participación de las víctimas y de las mujeres en escenarios electorales. Sin embargo, y como se verá más adelante, el Acuerdo de Paz y en especial las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, tuvieron que pasar un largo camino para su aprobación y su ejecución.

El largo camino de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

Como fue conocido a nivel nacional, el Acuerdo de Paz fue puesto a votación a través de un plebiscito cuya pregunta era: “**¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto** y la construcción de una paz estable y duradera?” a la cual los y las ciudadanas debían responder sí o no. El resultado de dicho plebiscito fue de 6.438.552 votos por el NO y de 6.382.901 por el SÍ, 72.875 votos no marcados y 168.589 votos nulos, para un total general de 13.062.917 millones de votos (RNEC, s.f.).

Con el resultado negativo, vino una gran ola de movilización social que obligó a las partes y a los detractores a sentarse y modificar el Acuerdo de Paz y pasarlo para aprobación de un nuevo mecanismo, en esta oportunidad, a través de un procedimiento legislativo especial para la paz, conocido popularmente como *fast track*. Las curules en la Cámara de Representantes se vieron afectadas en este mecanismo debido a que en la plenaria del Senado donde se debía aprobar la conciliación con un total de 51 votos a favor, la votación final fue de 50 votos a favor y siete en contra (Gómez Polo, 2021).

Como respuesta a una tutela interpuesta por el entonces Senador Roy

Barreras, que buscaba revivir estas curules, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia SU-150/21, da respuesta al “Derecho a la representación de las víctimas mediante las Circunscripciones Transitorias de Paz para la Cámara de Representantes”, por lo que resuelve:

TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso en el trámite legislativo del senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, así como los derechos a la reparación integral, a la igualdad y a la participación política de las víctimas, estos últimos objeto de agencia oficiosa por el citado congresista, en favor de varias organizaciones de derechos humanos que las representan, y promovidos por los accionantes de las dos tutelas que le fueron acumuladas, radicadas por la Fundación Lazos de Honor y por los señores Carlos Manuel Vásquez Cardozo y Víctor Manuel Muñoz Mendivelso, por las razones expuestas en esta providencia. Esta decisión tiene efectos *inter pares*.

En virtud de lo anterior y como orden de amparo, **DESE** por

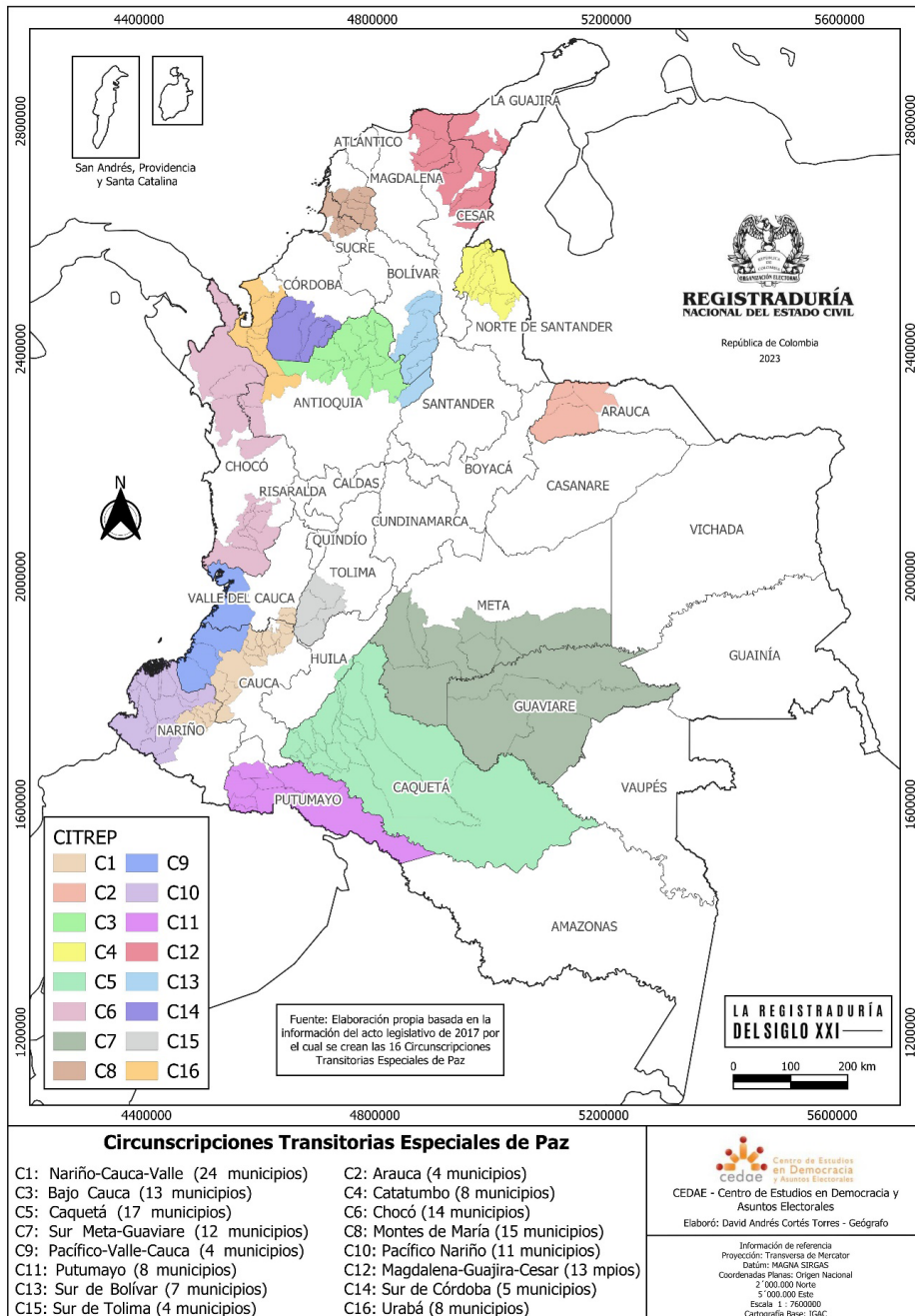
aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, “*por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026*”. (Corte Constitucional, 2021, Sentencia SU-150/21)

Por su parte, el Consejo de Estado, en su decisión [110010324000 2017-00474 00 de 1 de julio 2021](#), declara la solicitud de nulidad del Acto Administrativo verbal expedido por el presidente del Senado de la República, mediante el cual se negó la remisión del proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017. De esta manera se da vida a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Como se ha mencionado anteriormente, es a través del Acto Legislativo 02 de 2021, “Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030” que se le da viabilidad a dichas curules en 16 circunscripciones compuestas por los municipios más afectados por el conflicto armado de la siguiente manera:

Mapa 1

Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz



Nota. El mapa muestra las circunscripciones transitorias especiales de paz. Tomado de: RNEC (s.f.).

Estas Circunscripciones tienen varias características que se deben tener en cuenta para la realización del balance:

- Se excluyen las cabeceras municipales de cada uno de los municipios que las conforman y únicamente se habilitarán puestos de votación de la zona rural de estos.
- Las campañas se realizarán con financiación estatal especial y acceso a medios regionales.
- La inscripción de candidaturas se realizará por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas, organizaciones sociales, de mujeres y grupos significativos de ciudadanos, consejos comunitarios, resguardos y Kumpaño legalmente constituidas.
- Los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso de la República o personería jurídica no podrán inscribir listas ni candidatos.
- El domicilio del candidato debe corresponder a la circunscripción a la que se presenta o desplazados de estos territorios en proceso de retorno.
- Los ciudadanos podrán ejercer derecho al voto en las circunscripciones, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias.
- No podrán ser candidatos: a) candidatos elegidos o no a cargos públicos, con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica; b) quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido, dentro de los cinco años anteriores.
- Los grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito un acuerdo de paz con el gobierno nacional y/o se hayan desmovilizado de manera individual en los últimos veinte años, no podrán presentarse como candidatos.
- Las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos candidatos. La Lista tendrá un candidato de cada género.
- La curul se adjudicará al candidato más votado dentro de la lista que obtenga el mayor número de votos dentro de la respectiva circunscripción.
- La financiación de campañas será preponderantemente estatal, mediante el sistema de reposición de votos y acceso a los anticipos, en los términos y topes que determine la autoridad electoral. (Acto Legislativo 02 de 2021)

Con las reglas puestas sobre la mesa, la Registraduría Nacional del Estado Civil realizó un despliegue en tiempo récord (agosto de 2021 a marzo de 2022) para acatar las responsabilidades que le fueron designadas a través del Acto Legislativo y a través de la Resolución 10592 de 2021, “Por la cual se adoptan medidas especiales para la actualización del censo electoral, la inscripción de candidatos y establecer el procedimiento para la organización y dirección de la elección de los representantes adicionales a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”.

Balance de la participación política de las mujeres en las CITREP

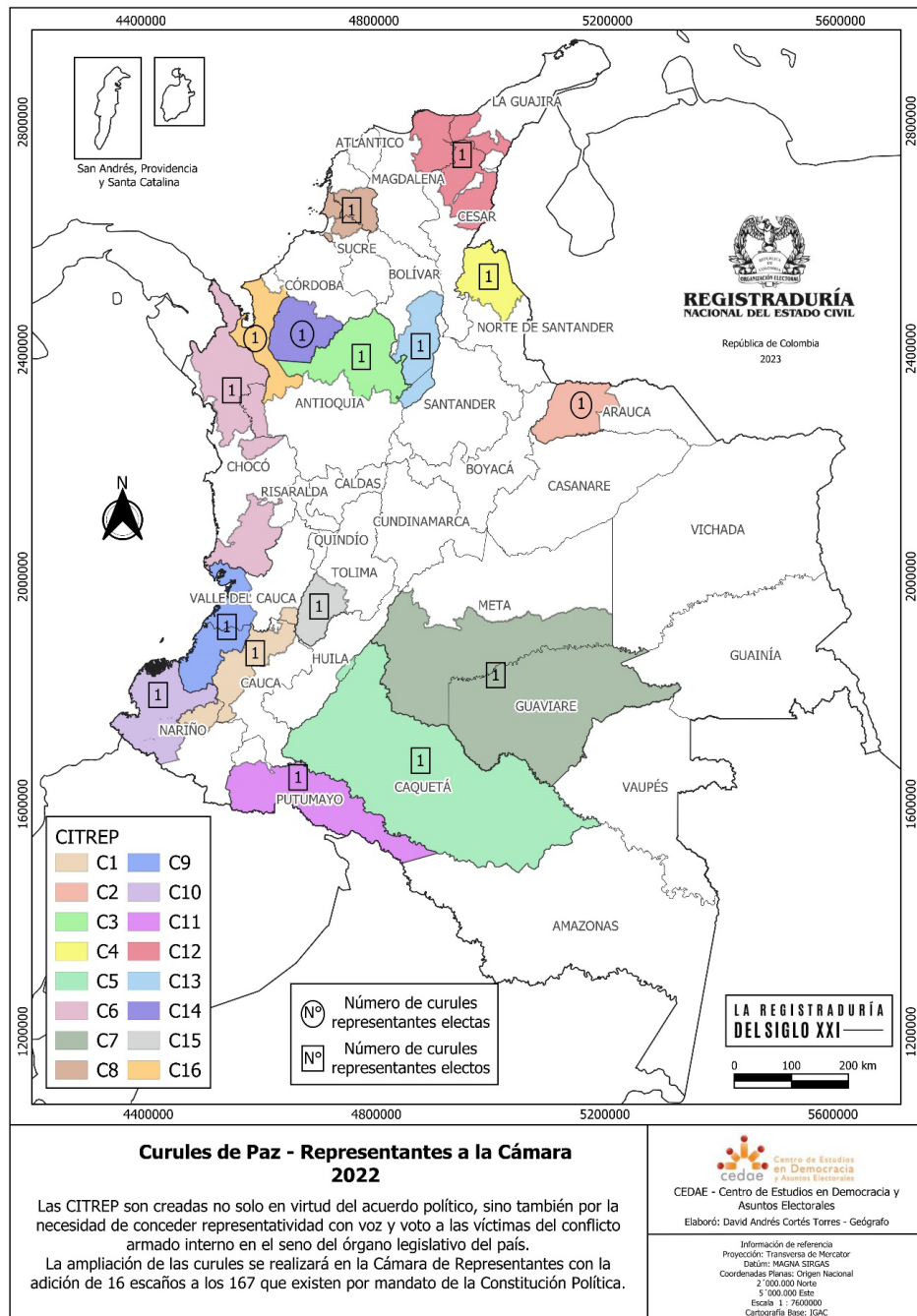
En los anteriores apartados se ha realizado una descripción sobre las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, el marco normativo en el que

se sitúa y el largo camino que tuvo que atravesar para la realización en el periodo 2022-2026. A continuación, el análisis se concentrará específicamente en la participación de las mujeres en estos comicios y las distintas barreras que tuvieron que enfrentar en sus candidaturas y posterior a las elecciones.

Como se mencionó anteriormente, las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz eligen a 16 representantes a la Cámara de las organizaciones de víctimas para el ejercicio legislativo de 2022 a 2026. Si bien, la conformación de las listas tenía que realizarse de manera paritaria (uno de cada género), según el Acto Legislativo 02 de 2021, al ser elecciones con voto preferente, no se garantizaba la elección del 50% de las mujeres. Esto fue lo que sucedió con dichas curules, de las 16 curules 13 fueron ocupadas por varones y solo 3 fueron ocupadas por mujeres, como lo muestra el siguiente mapa:

Mapa 2

Curules de Paz-Representantes a la Cámara 2022



Nota: El Mapa 2 muestra las curules de paz, Representantes a la Cámara, 2022. Tomado de: RNEC (s.f.).

Este primer dato es realmente significativo pues del 100% de las curules tan solo el 19% es ocupado por mujeres. Lo que representa en primera medida una gran brecha en la apuesta de paridad política en Colombia. Estos resultados se deben a varios elementos.

Paridad en las listas no significa paridad en la elección

Teniendo en cuenta la medida del Acto Legislativo 02 de 2021 sobre la conformación de listas de manera paritaria, se demuestra que de un total de 401 candidaturas presentadas 203 fueron de mujeres. Sin embargo, la primera de las brechas que se evidencia en este caso es que la paridad en las listas no garantiza la elección de más mujeres en las listas con voto preferente. Esto se debe a varios factores: en primer lugar se reconoce que la población colombiana todavía refuerza estereotipos de género que históricamente hacen que los ciudadanos voten en menor medida por las mujeres, en segundo lugar y como lo mencionan algunas de las entrevistas realizadas a las mujeres del colectivo de “duplas de CITREP”¹, no existía una pedagogía clara sobre como ejercer el voto, sobre esto mencionan:

Hubo mucha desinformación en donde la gente asume que si votaba por él votaba por mí, incluso un familiar mío. No entiendo porque a nosotras no nos dejaron el 501, eso es una muestra de la posición en la que nosotras estamos, no entiendo porque quedamos nosotras de segundas” (entrevista 2, Duplas de las CITREP).

Este hecho evidencia que las medidas como la paridad en las listas, sin acciones afirmativas adicionales, son insuficientes para garantizar una representación equitativa en las elecciones. Esto es especialmente grave en la elección de las CITREP, pues como se mencionó anteriormente, el Acuerdo Final de Paz garantiza en sus principios y en varios de sus puntos un enfoque diferencial y de género que permita superar las brechas de desigualdad en el ámbito político del país.

Requisitos para la inscripción de candidaturas por organizaciones de mujeres

Como se mencionó en la caracterización de las CITREP, la inscripción de candidaturas se realizará por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas, organizaciones sociales de mujeres, grupos significativos de ciudadanos, consejos comunitarios, resguardos y Kumpañ legalmente constituidas (Acto Legislativo 02 de 2021). En el caso de las

¹ Duplas de las CITREP se denomina al colectivo de mujeres que fueron candidatas en las listas ganadoras pero cuya curul quedó representada por el varón de la lista.

organizaciones de mujeres, para la verificación de las organizaciones se pidió un requisito adicional que consistía en la validación por parte de la (CPEM, 2024). Como menciona la Misión de Observación Electoral en su Intervención en la Audiencia Pública: “¿Tienen garantías las mujeres para participar efectivamente y ser elegidas en las CITREP?” realizada por la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República el día 13 de junio del 2024:

Frente a esta competencia, la CPEM indicó que carecía de un registro formal de las organizaciones de mujeres, lo cual dificultaba su validación. Esto llevó a que esta entidad aplicará una interpretación restrictiva en el análisis del objeto social, lo que limitó la participación de cualquier organización cuyo objeto social no incluyera expresamente la defensa de los derechos de las mujeres. Como resultado, de las 203 listas inscritas para las CITREP, solo 5 fueron validadas como organizaciones de mujeres. (p.1)

Esta situación generó otra barrera para la participación, debido a que el Estado debe garantizar las medidas afirmativas para la participación política de las mujeres y no, por el contrario, poner mayores brechas o requisitos para su representación, esencialmente en el caso de las mujeres víctimas como sujetos de especial protección.

Financiación de campañas: un reto más grande para las mujeres en las CITREP

Entre las mayores dificultades que se mencionan tanto en los informes de las organizaciones que hacen seguimiento al tema de participación política de las mujeres, como en las entrevistas realizadas a las duplas de las CITREP, se encuentra el tema de la financiación de sus campañas políticas. En primer lugar, se recuerda cuáles fueron las disposiciones del Acto Legislativo 02 del 2021 frente al tema de financiación:

La financiación de las campañas será preponderantemente estatal, mediante el sistema de reposición de votos y acceso a los anticipos, en los términos y topes que determine la autoridad electoral.

La autoridad electoral entregará los anticipos equivalentes al 50 % del resultado de multiplicar el valor del voto a reponer por el número de ciudadanos que integran el censo electoral de la respectiva circunscripción. Esta suma se distribuirá en partes iguales entre todas las listas inscritas. En ningún caso el anticipo podrá superar el tope de gastos que determine la autoridad electoral. La financiación se realizará dentro del mes siguiente a la inscripción de la lista. Las sumas de dinero se entregarán sin dilaciones a las organizaciones pro-

motoras de la lista, y en ningún caso a los candidatos.

Los particulares podrán contribuir a la financiación de estas campañas mediante donaciones hechas directamente al Fondo Nacional de Partidos y Campañas Electorales, las cuales serán distribuidas por la autoridad electoral entre todas las campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, por partes iguales, hasta concurrencia del monto máximo señalado. Estas donaciones no podrán superar el 10% del monto establecido para la Cámara de Representantes y recibirán el tratamiento tributario que establece la ley para las donaciones y contribuciones a los partidos y movimientos políticos, donde “no se permiten aportes privados directos a campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz” (Acto Legislativo 02 de 2021).

Con estas condiciones dispuestas normativamente, el Consejo Nacional Electoral expidió seis resoluciones, regulando la financiación de estas campañas. A pesar de toda esta reglamentación la Financiación de Campañas contó con varias dificultades:

- No fue posible lograr que las entidades aseguradoras expidieran las pólizas necesarias para la entrega de los anticipos. Posteriormente se logró que Seguros del Estado expidiera las pólizas,

sin embargo, los anticipos fueron girados muy tarde y no se reguló el valor de las pólizas, por lo cual estas se hicieron inaccesible para muchas candidatas.

- No se recibieron donaciones a través del Fondo Nacional de Partidos y Campañas, lo que hizo que estas se basaran específicamente con los recursos que las candidatas destinaron.
- Solo 47 organizaciones pudieron acceder a la financiación estatal a través del anticipo.
- Falló el ejercicio de capacitación y pedagogía respecto a la financiación de campañas, presentación de informes y rendición de cuentas. Las mujeres afirman que estos no fueron claros y adicionalmente fueron muy encima del proceso electoral (entrevistas, Duplas de las CITREP).

En entrevista realizada a las mujeres de las Duplas de las CITREP, respecto al tema de financiación de campañas se afirma:

Teníamos que pagar una póliza para desembolsar el dinero, si por lista llegaba 24 millones el primer pago, serían 12 millones para el uno y 12 para el otro y de ahí tocaba pagar la póliza que podría llegar hasta 9 millones, el gobierno debió haber mandado directamente el dinero de las pólizas. Yo creo

que más del 50% de personas no retiran eso, porque es muy difícil. Yo no lo retire, yo hice mi campaña con recursos propios y quede debiendo hasta el alma (entrevista 2, Duplas de las CITREP).

Si bien estas características mencionadas anteriormente fueron dificultades para todas las organizaciones y candidatos y candidatas en las campañas de las CITREP, es importante recordar que históricamente y a nivel general de las elecciones, las mujeres tienen mayores dificultades para el acceso a la financiación de sus campañas políticas, lo cual en el caso de las CITREP se agrava en gran medida.

Violencia contra las mujeres en política

De acuerdo con la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política, del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem Do Pará, se puede definir la violencia contra las mujeres en política como:

Cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos. La violen-

cia contra las mujeres en la vida política puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica. (OEA, 2017, p. 26)

En el caso de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz no solo se evidenció la Violencia Contra las Mujeres en Política, sino que, además, al ser muchas de ellas lideresas sociales, políticas y defensoras de derechos humanos, y además, víctimas del conflicto armado, este tipo de violencias se recrudecieron. Al respecto se evidencian los siguientes problemas:

Durante 2023, en las CITREP se registraron 275 hechos de violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales en 97 municipios de las 16 regiones CITREP (el 58,1% de los 167 municipios que las integran). Esto implica que, el 36,8% de las afectaciones registradas en el país ocurrieron en territorios CITREP. Las amenazas (153) constituyeron el principal hecho de violencia, concentrando el 55,6% del total de las afectaciones registradas en los municipios CITREP. (MOE, 2024, p. 3)

De acuerdo con la encuesta de la MOE sobre “Experiencias de Campaña y Violencia Política a Candidaturas al Congreso 2022” la percepción de inseguridad en las elecciones de las CITREP fue de 7.1 en una escala de 10, muy por encima del promedio de los

demás tipos de elecciones de 5.6 sobre 10. (MOE, 2022)

El tema de seguridad no permitió realizar la campaña de manera presencial en todos los municipios, ni llegar a muchos de los territorios esperados. El riesgo para las mujeres es mucho mayor debido a las violencias diferenciadas que sufren las mujeres que especialmente afectan sus derechos sexuales. Por tal motivo, las candidatas tuvieron que utilizar otros medios como redes sociales para llegar a algunos lugares, reconociendo además los problemas de conectividad que se presenta en la ruralidad colombiana. A continuación, se presentan algunos de los relatos extraídos de las entrevistas realizadas a las mujeres de las Duplas de las CITREP:

Tuve bastantes problemas en mi campaña, me colocaron panfletos de la guerrilla en mis afiches, recibimos llamadas terribles, recibí mensajes en donde me ofrecieron 30 millones de pesos para que me bajara de la lista, después me ofrecieron 50 y como yo sí trabajaba con mi corazón no se me pasaba la tentativa por la cabeza (entrevista 2, Duplas de las CITREP)

Lo otro, que resultó totalmente ineficiente, fue el tema de la seguridad brindada por la UNP. Pues imagínate, entiendo del Estado, te da, incluso a mí me ofrecieron un esquema de seguridad

incompleto si o sea, no tenemos un vehículo, pero le ofrecemos 2 hombres para que usted se vaya con ellos, o sea, yo cómo voy a caminar como voy a transitar, un territorio que está plagado de un grupo armado con 2 escoltas del Estado armados. El tema de la seguridad fue nula y los riesgos, en mi caso en particular, fueron asumidos totalmente por mi persona (entrevista personal, Duplas de las CITREP, 2024).

Respecto a la violencia contra las mujeres en política, es importante recordar que este fenómeno desincentiva la participación política de las mujeres a futuro y es un grave problema en la garantía de los derechos civiles y políticos de las mujeres actualmente en Colombia. Adicionalmente, este es un problema que no se quedó en el escenario electoral del 2022, sino que aún al día de hoy, muchas de las mujeres que fueron candidatas, siguen viviendo violencias políticas en razón de su ejercicio político y su participación en las CITREP.

Como se puede evidenciar en los anteriores argumentos, las mujeres presentaron grandes barreras para participar en el escenario de las CITREP. Así pues, es necesario que, desde ya, las entidades de gobierno y la Organización Electoral creen estrategias que permitan la participación efectiva de las mujeres en el ejercicio de las CITREP de 2026-2030.

Conclusiones

Las conclusiones presentadas en este artículo reflejan un análisis detallado de los retos y desigualdades que enfrentan las mujeres víctimas en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP). A partir de este análisis, se proponen recomendaciones específicas que buscan fortalecer su participación política efectiva, abordando las brechas existentes desde un enfoque integral y diferencial.

Brechas y desigualdades en la participación

El presente artículo ha evidenciado que, a pesar de la implementación de medidas como las listas paritarias en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), persisten profundas brechas estructurales y desigualdades que limitan la participación efectiva de las mujeres. Estas desigualdades se manifiestan en múltiples niveles: el acceso a recursos, la violencia política, la falta de acompañamiento institucional, y las barreras económicas que enfrentan las mujeres víctimas.

De este modo, es fundamental reconocer que las medidas actuales, aunque significativas, no han sido suficientes para garantizar una participación equitativa. Los retos identificados en el periodo 2022-2026 deben ser atendidos con acciones complementarias y enfoques más integrales.

Recomendaciones legislativas y de financiación

Para fortalecer la participación de las mujeres en las CITREP, se recomienda:

- **Reformas legislativas:** se debe considerar la modificación del Acto Legislativo 02 de 2021 para incluir criterios de diferenciación positiva, como la posibilidad de inscribir listas compuestas únicamente por mujeres. Esto ha sido respaldado por la doctrina del Consejo Nacional Electoral (CNE) y discutido en la Audiencia Pública del Senado (Audiencia Pública, 2024).
- **Facilidades para las organizaciones sociales de mujeres:** se deben reducir los requisitos para la participación de organizaciones de mujeres, reconociendo las desigualdades históricas que enfrentan frente a los varones.
- **Financiación equitativa:** el Consejo Nacional Electoral y el Ministerio de Hacienda deben garantizar la fijación expedita de los anticipos para las campañas electorales y reducir los costos de las pólizas, permitiendo condiciones más equitativas para las mujeres candidatas (MOE, 2024).

Prevención y atención a la violencia política

Un aspecto clave para garantizar la participación efectiva de las mujeres es abordar la violencia contra las mujeres en política (VCMP). Colombia, en corto tiempo, contará con un marco normativo específico para prevenir y sancionar estas violencias. En este sentido, se plantean las siguientes recomendaciones:

- **Capacitación:** crear programas de capacitación para explicar los tipos de violencia, el marco jurídico aplicable y las rutas de denuncia disponibles (MOE, 2022; OEA, 2017).
 - **Fortalecimiento institucional:** articular las entidades competentes para garantizar una respuesta oportuna y efectiva a las denuncias de VCMP, evitando la revictimización.
 - **Plataforma URIEL:** fortalecer la plataforma URIEL como una herramienta confiable para las denuncias de violencia política, incluyendo capacitaciones específicas sobre su uso.
- Diseñar programas de capacitación para candidatas y votantes con un enfoque diferencial y territorial.
 - Implementar estrategias de pedagogía electoral que garanticen que las mujeres tengan información clara sobre el proceso electoral y sus derechos.

Enfoque diferencial de seguridad

Finalmente, es fundamental que las medidas de seguridad reconozcan los riesgos diferenciados que enfrentan las mujeres víctimas del conflicto armado y lideresas sociales:

- Diseñar protocolos con enfoque diferencial que consideren las realidades específicas de las mujeres en cada región (Resolución 1325, Consejo de Seguridad de la ONU, 2000).
- Garantizar que las acciones de protección no se limiten al periodo electoral, sino que también abarquen el periodo posterior, en el que los riesgos se incrementan significativamente.

Conclusión general

Este artículo destaca la importancia de fortalecer las acciones afirmativas, articular a las instituciones competentes y adoptar medidas integrales para garantizar los derechos políticos de las mujeres víctimas en las CITREP. Un

Capacitación y pedagogía electoral

La formación y la pedagogía son fundamentales para garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres. Se recomienda:

compromiso sostenido por parte del Estado y las organizaciones electorales es crucial para que las elecciones 2026-2030 representen un verdadero avance en materia de inclusión y equidad política.

Referencias

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2017). Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19 (CEDAW/C/GC/35). Naciones Unidas.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2004) ¿Qué es el derecho internacional humanitario? Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). La guerra inscrita en el cuerpo: Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado. <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/guerra-inscrita-en-el-cuerpo-accesible.pdf>
- Congreso de la República. Acto Legislativo 02 de 2021. “Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”.
- Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera (2021). Se decide la solicitud de nulidad del Acto Administrativo Verbal de 6 de diciembre de 2017, expedido por el presidente del senado de la república, mediante el cual se negó la remisión del proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017. <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2021/07/CurulesPaz.pdf>
- Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991). Artículo 13 [Titulo II]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991). Artículo 40 [Titulo II]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991). Artículo 107 [Titulo II]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

- Corte Constitucional de Colombia. (2021). *Sentencia de unificación SU-150*. Bogotá. <https://icrc.org/sites/default/files/external/doc/es/assets/files/other/dih.es.pdf>
- Corte Suprema de Justicia. Sala Especial. (2015). Seguimiento Sentencia T-025 de 2004. Auto 009 de 2015. Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/TO2504/AUTOS%202015/Auto%20009%20del%2027%20de%20enero%20de%202015seguimiento%20ordenes%20%20y%203%20del%20auto%20092-08.pdf>
- Gobierno Nacional & FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo.
- Gómez Polo, G. (21 de mayo de 2021). Así fue el camino tortuoso que recorrieron las curules de paz. Política. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/politica/asi-fue-camino-tortuoso-que-recorrieron-las-curules-de-paz/>
- Instituto Nacional Demócrata. (2022). Barreras al Derecho Fundamental de Elegir y ser Elegido en el marco del Proceso de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz CITREP en Colombia para el período 2022-2026. Bogotá
- MOE. (2022) Encuesta sobre “Experiencias de Campaña y Violencia Política a Candidaturas al Congreso 2022”. la Misión de Observación Electoral.
- MOE. (2024) Intervención en la audiencia pública: “¿tienen garantías las mujeres para participar efectivamente y ser elegidas en las CITREP?”. Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República 13 de junio de 2024. la Misión de Observación Electoral.
- Molano, M., & Renfigo, H. (2018) Participación política de víctimas ¿reivindicación o instrumentalidad? *Nova et Vetera* (Esc. Super. Adm. Pública); 27: 48-75.
- OEA. (2107). *Ley Modelo interamericana para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres en la vida política*. Washington D.C., Estados Unidos: Organización de Estados Americanos.

- República de Colombia. (2011). Ley 1448 de 2011. "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial, 10 de junio de 2011.
- Resolución 1325. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213ª, celebrada el 31 de octubre de 2000.
- RNEC (s.f.). Resultado Plebiscito. Registraduría Nacional del Estado Civil. https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20230815_historico-plebiscito.pdf
- Rocha, M. (2017). *Participación política de víctimas del conflicto armado en Colombia: contraste entre los planteamientos normativos y la experiencia de víctimas 2011- 2016*. Università degli studi di salerno y Universidad Católica de Colombia.
- Rojas, D., & Rodríguez, A. (2022). Las mujeres y diversidades víctimas del conflicto armado colombiano: cuerpos e identidades como botín de guerra y medidas para garantizar la reparación. *Democracia Actual*, 7(2), 9-36. <https://doi.org/10.56332/2745029596>
- Registro Unido de Víctimas – RUV. (2024) Unidad para las Víctimas. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas-ruv/>
- Salcedo López, D. M. (2013). Género, derechos de las víctimas y justicia transicional: Retos en Colombia. *Revista de Paz y Conflictos*, (6), 124-151.
- Segato, R. L. (2016). *La guerra contra las mujeres (Primera edición)*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Senado de la República (2024). Podrán inscribirse listas de solo mujeres para las circunscripciones especiales transitorias de paz. Disponible en: <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/5636-podran-inscribirse-listas-de-solo-mujeres-para-las-circunscripciones-especiales-transitorias-de-paz>

¿El colmo de la apatía? Factores que incidieron en la participación en las elecciones de Consejos de Juventud en Colombia

The Height of Apathy? Factors Influencing Participation in Youth Council Elections in Colombia

Nicolás Montoya Céspedes¹

Recibido: 10/10/2023 - Aceptado: 28/11/2024

Resumen

Las elecciones de Consejos Locales y Municipales de Juventud de 2021 en Colombia registraron un nivel de participación alarmantemente bajo, ya que en ellas sólo votó el 10.3% de las personas habilitadas para hacerlo. Este artículo identifica los factores que explican este fenómeno, cuestionando la pertinencia de la apatía como explicación de la participación político-electoral de la juventud. Para ello se consideran los aspectos contextuales, políticos, logísticos y de diseño institucional, concluyendo que la abstención fue producto de una interacción compleja de múltiples variables.

Palabras Clave: participación, comportamiento electoral, consejos de juventud, Colombia.

Abstract

The 2021 elections for Local and Municipal Youth Councils in Colombia recorded an alarmingly low turnout, with only 10.3% of eligible voters participating. This article identifies the reasons behind this phenomenon, questioning apathy as the usual explanation concerning political participation of the youth. The article explores issues related to the political context, logistical limitations and institutional design, concluding that abstention derives from a complex interaction of multiple variables.

Keywords: Turnout, political behavior, Youth Councils, Colombia

Introducción

El 5 de diciembre de 2021 se presentó la más baja participación en unas elecciones ordinarias en la historia de Colombia. Ese día sólo 1.266.857 de las 12.282.273 personas entre 14 y 28 años habilitadas para hacerlo acudieron a

¹ Abogado y Magíster en Derecho de la Universidad de los Andes. Máster en Derecho Europeo de la Universidad Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. Docente, asesor, consultor e investigador en asuntos de derecho público.

las urnas, lo que equivale a apenas el 10.3% del potencial electoral (Registraduría Nacional del Estado Civil [RNEC], 2022). De ese alarmante nivel de participación se derivan riesgos tanto para los instrumentos de la democracia participativa como para los de la democracia representativa en Colombia (IDEA, 1999; Mahéo et al., 2012). La masiva abstención pone en duda la representatividad de los Consejos Locales y Municipales de Juventud (CLMJ), su funcionalidad y viabilidad en el andamiaje participativo nacional (Velásquez, 2014; Lizcano, 2015). Bajo una perspectiva de largo plazo, el ejercicio de sensibilización y socialización democrática que subyace a este proceso electoral se ve truncado en medida que la baja participación constituye una oportunidad perdida para fomentar entre los jóvenes el hábito de votar y daría pistas sobre su comportamiento futuro en otros comicios (Plutzer, 2002).

Con el propósito de evaluar los riesgos derivados de esta situación, este artículo identifica los principales factores que explican el nivel de participación en las elecciones de 2021. Para ello, se parte de la literatura especializada en comportamiento electoral, que ofrece una variada gama de factores para dar cuenta de la decisión de votar o abstenerse (Frank & Martínez i Coma, 2023). Estos factores pueden clasificarse en aspectos socioeco-

nómicos, demográficos, psicológicos, culturales, logísticos y contextuales. En esta clasificación, la edad es tratada como un factor demográfico, lo que ha llevado al desarrollo de estudios que analizan el comportamiento político de los jóvenes (Klandermans, 2004; Andersson, 2015; Maher & Earl, 2017; Paschou & Durán, 2022). Dichos estudios, y otros relacionados con la relación entre juventud y asuntos públicos, suelen describir a este segmento de la población como apático (Fernández et al., 2024), antipático (Foa & Mounk, 2019) o desinteresado (Escobar et al., 2004).

Esa es la caracterización habitual del comportamiento de los jóvenes frente a los asuntos político-electorales. La explicación de lo sucedido en 2021 saltaría a la vista: la baja participación fue consecuencia de la actitud que se atribuye tradicionalmente a este grupo poblacional. Sin embargo, en este contexto, esa explicación resulta insuficiente.

De entrada, se debe destacar que el ejercicio del derecho al voto es sólo una de las múltiples manifestaciones del derecho a participar reconocido tanto en tratados internacionales, como en la legislación interna (Bernales, 2006; Hurtado & Hinestroza, 2016). Para el caso colombiano, los jóvenes se pueden involucrar en asuntos políticos de formas bifurcadas (Varón, 2014). Por un lado, a través de meca-

nismos institucionales, incluyendo los CLMJ y, por otro, mediante modalidades no convencionales como la movilización social y la protesta (Velásquez, 2024; Cuartas et al., 2023; Sobczyk et al., 2022). En la medida en que paradójicamente (Pleyers & Karbach, 2014) los jóvenes tienden a preferir las modalidades no institucionales, en parte porque suelen desconocer la existencia misma de los mecanismos institucionales (USAID, 2023), la explicación de lo ocurrido no podría atribuirse únicamente a la apatía, puesto que de esa forma no se tendrían en cuenta las diversas formas en las que participan.

Adicionalmente, los análisis del comportamiento electoral juvenil suelen basarse en elecciones nacionales, en las que está demostrado que este grupo poblacional tiende a distanciarse de las dinámicas políticas tradicionales (Escobar et al., 2004). En otras palabras, la visión de la juventud como un colectivo apático no se basa en el estudio de su comportamiento frente a mecanismos especialmente previstos para ellos, como los CLMJ. Por consiguiente, se impone un análisis específico de las razones que expliquen por qué las personas que, en teoría, se verían beneficiadas de participar se abstienen de hacerlo. Para ello se debe recordar que la literatura reconoce que los niveles de participación electoral son el resultado de una

combinación de factores que operan simultáneamente (Frank & Martínez i Coma, 2023). En el caso de los CLMJ, el significativo nivel de abstención registrado en 2021 no puede ser explicado únicamente por la tradicional apatía juvenil o por el simple desconocimiento de su existencia. Factores contextuales, culturales y logísticos también jugaron un papel determinante en la configuración de este fenómeno.

Este artículo se estructura en cuatro partes. En la primera, se analizan los factores demográficos asociados a las elecciones de 2021; en la segunda, se examinan aspectos políticos y contextuales, incluyendo el diseño institucional de los CLMJ y su percepción entre los jóvenes. La tercera parte aborda factores logísticos como la incertidumbre respecto a la fecha de las elecciones y las restricciones al acceso a los puestos de votación. Posteriormente, se presentan las consideraciones finales.

Es importante señalar, antes de iniciar, que este estudio no pretende abordar exhaustivamente todos los factores que incidieron en los bajos niveles de participación, dado que algunos de ellos carecen de información confiable o verificable, como los factores socioeconómicos. Asimismo, no se busca medir el impacto específico de cada factor identificado, sino proporcionar un análisis que permita a los actores interesados adoptar me-

didadas para mitigar este fenómeno en futuros procesos electorales, como el previsto para 2025.

La insuficiencia de los factores demográficos

Las características demográficas de los electores como la edad y el género, suelen utilizarse para explicar su comportamiento. En relación con la edad, se argumenta que la participación tiende a aumentar con la adultez (Harder & Krosnick, 2008), siendo los adultos mayores quienes más tienden a votar, mientras que los jóvenes, aunque representan una proporción significativa del electorado (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2024), tienden a participar menos. Respecto al género, investigaciones previas indicaban que la participación de las mujeres era históricamente menor que la de los hombres (Fagot, 1981; Conway, 2001; Desposato & Norrander, 2008); sin embargo, esta dinámica ha cambiado de manera notable en años recientes. En el caso colombiano, se encuentra que no solo las mujeres representan una mayoría entre los habilitados para votar, sino que en términos proporcionales, su participación es mayor que la de los hombres (RNEC & Consejo Nacional Electoral [CNE], 2024). Ante este panorama, podría haberse esperado que la creciente participación femenina ayudara a mitigar la apatía de los jóvenes

en las elecciones de los CLMJ en 2021. Sin embargo, esto no se reflejó en los resultados los cuales, como se sabe, mostraron una participación significativamente baja.

Candidatos motivados y electores desinteresados

El análisis de la participación electoral suele centrarse en el comportamiento de los votantes. Sin embargo, la particularidad de los CLMJ, en los cuales tanto candidatos como electores pertenecen al mismo segmento poblacional, permite analizar también el comportamiento de los jóvenes como candidatos. En 2021 se postularon 41.825 personas para la obtención de 12.874 escaños en los CLMJ (RNEC, 2022). Eso quiere decir que se presentaron 3.25 candidatos por cada escaño en contienda o, teniendo en cuenta el potencial electoral, se presentó un candidato por cada 293 electores. A título comparativo, en las elecciones de 2023 compitieron 106.429 candidatos por 12.072 curules en los concejos municipales, lo que equivale a 8.82 candidatos por curul y un candidato por cada 364 electores potenciales (RNEC, 2023).

La comparación de la cantidad de candidatos en estos dos certámenes electorales muestra que a pesar del persistente desconocimiento sobre los CLMJ (USAID, 2023), su falta de legitimidad histórica (Acosta & Barbosa,

2005) y la relativa novedad del proceso electoral de 2021, existe una demanda no despreciable para acceder a espacios de representación.

A lo expuesto se suma que de las 41.825 personas que se postularon en las elecciones de 2021, 10.029, es decir un 24%, correspondía a menores de edad (RNEC, 2022). Considerando las restricciones asociadas a la edad para el acceso a cargos de elección popular vigentes en Colombia, las cifras presentadas significan que esas personas no se habrían podido postular a otro tipo de elecciones. Esto, además llevó a que el 25% de los elegidos fuera menor de edad.

El comportamiento de las personas que se postularon, incluyendo los menores de edad, permite advertir la existencia de un interés real en una porción muy específica de los jóvenes en este proceso electoral. Ese interés lamentablemente no se ha extendido al comportamiento de los integrantes del segmento poblacional en su calidad de electores.

Al analizar este aspecto se debe resaltar que la participación electoral en Colombia ha sido históricamente baja (RNEC, 2013). Por ello, el electorado colombiano podría ser catalogado de apático. Por consiguiente, el nivel de participación en las elecciones de CLMJ se insertaría y profundizaría una dinámica histórica del compor-

tamiento del electorado colombiano. Dinámica que en este caso se encontraría influenciada por el “creciente desinterés” que tendrían los jóvenes por las formas de participación ligadas a la política tradicional (Escobar et al, 2004), causada por la falta de legitimidad que dichos instrumentos tienen entre ellos (Acosta & Barbosa, 2005). Tal vez por eso, de tiempo atrás, este tipo de elecciones ha contado con porcentajes ínfimos de participación (Varón, 2014).

No obstante, datos recientes del Observatorio de la Democracia sugieren que el comportamiento reciente de los jóvenes frente a asuntos político-electorales no se caracteriza por la apatía. Esto se debe a que, según los datos de participación en las elecciones presidenciales de 2022 en segunda vuelta, votaron 5.056.985 de personas entre 18 y 25 años, representando el 21% del total de votantes. El fenómeno no se limitó a esas elecciones; 4.856.152 jóvenes participaron en las elecciones de autoridades locales celebradas en 2023, constituyendo el 19% del electorado.

Además, las encuestas del Departamento Nacional de Estadística (DANE) muestran cambios significativos en la cultura política de los jóvenes. En 2019, el 43% de ellos declaró no haber votado en las elecciones presidenciales previas, citando como explicación el desencanto con los candidatos y las

organizaciones políticas (DANE, 2019). Sin embargo, en 2023 el 84% de los encuestados del grupo etario afirmó haber votado en las elecciones presidenciales de 2022 (DANE, 2023). Estos datos demuestran que, aunque los jóvenes colombianos presentan niveles de participación variables, realmente no son antipáticos frente a los asuntos político electorales.

Con ello en mente, se puede afirmar que el nivel de participación que se presentó en 2021 fue excepcional y anormalmente bajo al compararse con otros procesos electorales ordinarios. No obstante, esta comparación resulta inapropiada, ya que no toma en cuenta las dinámicas específicas de los CLMJ como instancia de participación ciudadana. Estas elecciones no se han caracterizado históricamente por movilizar grandes porciones del electorado (Varón, 2014). De ello se desprende que, aunque los candidatos muestran un interés genuino en ejercer liderazgos, los problemas de representatividad, viabilidad, legitimidad y sostenibilidad parecen limitarse exclusivamente a los CLMJ, sin comprometer la democracia nacional. En otras palabras, la apatía atribuida a los jóvenes electores no está dirigida hacia las instituciones democráticas en general, sino específicamente hacia este mecanismo de participación ciudadana. Sin embargo, la apatía por sí misma no es suficiente para explicar lo ocurrido en 2021.

Albores de una transformación política en clave de género

Al analizar el comportamiento de las mujeres entre 14 y 28 años en las elecciones de 2021 se debe destacar su creciente protagonismo. A pesar de las persistentes brechas en participación política por género en Colombia (RNEC & CNE, 2024) y las limitaciones observadas desde tempranas edades en democracias consolidadas (Gordon, 2008; Pfanzelt & Spies, 2019), los resultados de las elecciones de CLMJ apuntan a una transformación significativa en este aspecto.

Con relación a las jóvenes candidatas, los datos muestran un notable nivel de aspiraciones por parte de mujeres. En las elecciones de 2021, 20.805 de ellas que representaban un 49.7% del total, se postularon para representar a sus pares en los CLMJ (RNEC, 2022). Además, los porcentajes de escaños ocupados por mujeres reflejan una tendencia hacia la paridad: el 49.1% de los escaños municipales y el 49.6% de los escaños locales fueron ocupados por ellas (RNEC, 2022). Este resultado contrasta significativamente con las elecciones de autoridades locales de 2023, en las que solo el 24.5% de los elegidos fueron mujeres (RNEC & CNE, 2024).

Estos resultados están directamente vinculados con disposiciones normativas que distinguen a las elec-

ciones de CLMJ de otros procesos electorales en Colombia. En el marco de los principios de paridad, alternancia y universalidad establecidos en el artículo 262 de la Constitución desde 2015, la Ley 1885 de 2018 introdujo el mecanismo de listas cremallera, prohibiendo que dos candidatos consecutivos en una lista sean del mismo género. Esto convierte a las elecciones de CLMJ en el único certamen del país donde esta medida ha sido adoptada, promoviendo efectivamente la equidad de género en la participación política. Cabe destacar que, durante el proceso electoral, se presentó una solicitud judicial para inaplicar esta norma y permitir listas compuestas exclusivamente por mujeres. Sin embargo, el Tribunal Superior de Antioquia negó la solicitud, argumentando que existían otros mecanismos para proteger los derechos fundamentales y que no se trataba de un perjuicio irremediable. Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia ratificó esta decisión en sede de impugnación (Corte Suprema de Justicia, 2021).

En este contexto, el comportamiento de las jóvenes candidatas en 2021 no solo evidencia su interés por ocupar espacios de representación juvenil, sino que también demuestra el impacto concreto del marco normativo en promover su participación bajo una perspectiva de equidad de género. En un futuro cercano es posi-

ble que aquellas mujeres que se postularon y fueron elegidas a los CLMJ prosigan en el ejercicio de liderazgos accediendo a otros escenarios de representación política. Por ello, además de la materialización efectiva de los principios de paridad en la participación, será necesario que se extiendan este tipo de disposiciones de eficacia comprobada, a otros procesos electorales en Colombia. Aunque recientemente la Ley 2424 de 2024 extendió cuotas de participación política de las mujeres en otros contextos, se limitó a mantener los porcentajes actuales de participación femenina en la conformación de listas y a extenderlos, en menor proporción, a circunscripciones en las que se eligen menos personas.

Unas elecciones en un contexto político y social particular

Los factores demográficos no explican completamente los bajos niveles de participación en las elecciones de CLMJ de 2021. Por consiguiente, resulta necesario explorar la incidencia de otros factores. En este sentido, es fundamental considerar que, con base en el carácter expansivo del principio democrático (Corte Constitucional, 2017) y como expresión del rasgo participativo de la democracia nacional (Corte Constitucional, 2010), han proliferado espacios institucionales diseñados

para permitir que la ciudadanía incida en las decisiones que afectan su vida cotidiana (Velásquez & González, 2003).

Estos espacios se caracterizan por facilitar el diálogo entre las autoridades de diferentes niveles de descentralización territorial y los representantes de sectores poblacionales específicos, quienes a través de su participación, buscan influir en la formulación de políticas públicas. Los CLMJ se enmarcan dentro de esta dinámica como mecanismos de participación ciudadana que complementan, sin sustituir, a las instituciones de representación política tradicional, aunque las elecciones asociadas a estas últimas movilizan a porciones más significativas del electorado. Este diseño institucional crea un contexto propicio para la aparición de tensiones entre los instrumentos de la democracia participativa y los propios de la democracia representativa. Dichas tensiones reflejan los desafíos inherentes a integrar ambos modelos dentro de un sistema político que aspira a ser inclusivo y eficiente.

El alcance limitado de los CLMJ

A través de la Ley 375 de 1997 se creó el Sistema Nacional de Juventud y, como parte de él, los CLMJ. Estos son espacios que permiten a los integrantes del segmento poblacional involucrarse activamente, en asocio

con las autoridades, en la toma de decisiones directamente relacionadas con ellos. El carácter participativo de estos espacios se refleja en las funciones previstas para ellos en la legislación nacional. Una revisión de las funciones previstas para los CLMJ en las Leyes 375, 1622 y 1885, evidencia que estos espacios se limitan a brindar a los representantes de los jóvenes la posibilidad de incidir en las decisiones, así como realizar veeduría y control social sobre las políticas públicas relacionadas con sus intereses. Estas funciones han llevado a que los CLMJ sean definidos como órganos consultivos, colegiados, autónomos y atípicos (Consejo de Estado, 2008).

Desde su creación, los CLMJ han evidenciado una tensión entre distintas concepciones sobre el alcance de la participación ciudadana (Velásquez & González, 2003). Esta tensión puede resumirse en dos alternativas: ¿deberían ser instancias consultivas o espacios decisorios? Aunque las personas que ocupan estos espacios buscan ampliar su alcance, la legislación nacional ha optado sistemáticamente por mantenerlos como órganos consultivos. En 2018 esta tensión se intensificó con nuevas disposiciones normativas que introdujeron dos elementos relevantes. En primer lugar, la politización parcial de los espacios de participación ciudadana al autorizar que candidatos avalados por orga-

nizaciones políticas compitieran con aquellos respaldados por procesos organizativos no partidistas, para ejercer la representación del segmento poblacional en el seno del CLMJ. En segundo lugar, establecieron que la elección de sus integrantes debía realizarse mediante un proceso electoral con calendario propio (RNEC, 2021a, 2021b), que incluyera la determinación de puestos de votación, censo electoral (RNEC, 2021c), requisitos de inscripción (RNEC, 2021d), inhabilidades, propaganda electoral (CNE, 2021a), tarjetas y testigos electorales (CNE, 2021b), tribunales de garantías (CNE, 2021c) y escrutinios. Estas disposiciones acentuaron los rasgos político-electorales de este mecanismo de participación ciudadana.

No obstante, los CLMJ continúan siendo órganos meramente consultivos que, además, carecen de mecanismos de financiación de campañas, como anticipos o reposición de votos (Ledezma, 2022), y no se alinean adecuadamente con los ciclos electorales propios de las dinámicas del gobierno local, ya que ejercen sus actividades tiempo después de que se discute y adopta el Plan de Desarrollo de la entidad territorial. Entonces, por diseño institucional, los CLMJ fomentarían la apatía de aquellos a quienes están dirigidos puesto que siendo únicamente consultivos, se trata de espacios poco atractivos para la participación.

Con fundamento en lo anterior, los electores podrían dudar de la efectividad o trascendencia de su voto o de su capacidad real de los jóvenes de generar cambios significativos (IDEA, 1999).

El semillero de liderazgos

Desde el inicio del siglo XXI la normatividad colombiana ha buscado introducir mecanismos orientados al fortalecimiento de las organizaciones políticas. Entre ellos, se destaca la Ley 1475 de 2011, que establece que una porción de los recursos asignados por el Estado para financiar su funcionamiento se distribuirá en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas. Este esquema introduce un incentivo financiero para el surgimiento de nuevos liderazgos políticos. Estas mismas intenciones motivaron las reformas al Estatuto de Ciudadanía Juvenil que permitieron a las organizaciones políticas postular candidatos a las elecciones de los CLMJ. Como consecuencia, y frente a la falta de oportunidades en otros espacios de democracia representativa, estos espacios pueden ser considerados como semilleros de oportunidades para jóvenes que desean iniciar una carrera política (Rozo & Riquett, 2021).

Sin embargo, esta concepción pasa por alto que las organizaciones políticas en Colombia suelen funcionar

como federaciones de feudos, clientelas y liderazgos consolidados (Gutiérrez, 1996; Gechem, 2009). En este contexto, la promoción de nuevos líderes frecuentemente entra en conflicto con los intereses de quienes buscan fortalecer sus posiciones de poder dentro de estas estructuras. Por lo tanto, fomentar el surgimiento de liderazgos juveniles puede percibirse como una amenaza, ya que equivaldría a incentivar la futura competencia al interior de las mismas organizaciones políticas. Por lo tanto, además de no ser espacios atractivos para estas organizaciones, los CLMJ terminan funcionando a largo plazo, como un semillero de competencia no deseada. A pesar de ello debe reconocerse que los candidatos avalados por organizaciones políticas obtuvieron el 56.4% de los votos emitidos (RNEC, 2022).

Otras maneras más eficientes de participar

El momento político y social en el que se desarrollaron las elecciones de 2021 fue particularmente significativo. Este proceso electoral coincidió con el denominado “estallido social” que vivió Colombia entre 2019 y 2021, una oleada de protestas sin precedentes en la historia reciente del país (Velásquez, 2024), protagonizada en gran medida por jóvenes. Dado que los comicios tuvieron lugar tras un periodo de intensa movilización ciudadana li-

derada por este mismo segmento poblacional, la coyuntura influyó en los niveles de participación en las elecciones de los CLMJ. Aunque estas elecciones pudieron haber representado un punto de inflexión para canalizar las demandas juveniles hacia mecanismos institucionales de participación ciudadana, se caracterizaron por niveles exigüos de participación.

Entre las múltiples explicaciones ligadas al momento coyuntural, se puede resaltar que la protesta permanente pudo haber generado para mediados de 2021, un agotamiento en los liderazgos juveniles. Este cansancio dificultó la reconducción de las dinámicas de organización social hacia fines electorales, tanto a corto como a largo plazo. Aunado a ello, no se puede desconocer que el proceso electoral representaba una institucionalidad frente a la cual la juventud estaba enfrentada. En opinión de los jóvenes, esta institucionalidad encabezada por el Gobierno nacional no había atendido adecuadamente sus necesidades ni demandas (Velásquez, 2024). En consecuencia, una alta participación en las elecciones de los CLMJ podría haber sido interpretada como un respaldo al Gobierno y a las estructuras institucionales vigentes. Finalmente, los resultados obtenidos a través de la movilización social, como la interrupción de la agenda legislativa, pudieron haber sido percibidos como más

efectivos para alcanzar los objetivos deseados que los mecanismos institucionales de participación ciudadana, los cuales, como en el caso de los CLMJ, son meramente consultivos. En este sentido, se refuerza la percepción de que votar es un medio ineficiente para lograr cambios sustanciales (Chareka & Sears, 2006).

Incertidumbre electoral y restricciones de acceso al voto

Junto con los factores contextuales, los factores logísticos también incidieron significativamente en el nivel de participación en las elecciones de CLMJ. Entre ellos destacan dos elementos: la incertidumbre respecto a la fecha de la jornada electoral y las limitaciones en el acceso a los puestos de votación.

La incertidumbre respecto de la fecha de la jornada electoral

A diferencia de otros certámenes electorales en Colombia, las elecciones de los CLMJ se han caracterizado históricamente por la incertidumbre en cuanto a su fecha. Inicialmente, la Ley 375 de 1997 no estableció un criterio claro, específico o vinculante respecto del momento en que debían celebrarse, dejando esta decisión a discreción de cada entidad territorial. Posteriormente, el artículo 53 de la Ley 1622 de 2013 pretendió unificar la fecha, estableciendo que las elec-

ciones se llevarían a cabo “el último viernes del mes de octubre” de 2012. Sin embargo, asuntos del trámite legislativo, incluyendo el control previo de constitucionalidad requerido para las leyes estatutarias, impidieron que esta fecha se materializara.

El proceso legislativo culminó con la promulgación de la Ley 1622 en abril de 2013, casi seis meses después de la fecha inicialmente prevista para las elecciones. La Corte Constitucional, en su Sentencia C-826 de 2012, reconoció esta situación y sostuvo que era necesario respetar tanto la “realidad temporal” como los derechos adquiridos de los miembros de los CLMJ en ejercicio, lo que dilató la celebración de las elecciones.

Con la reforma de 2018 se adoptó un enfoque diferente; el artículo 21 de la Ley 1885 de ese año dispuso que la RNEC fijaría la fecha, asegurando que las elecciones: i) se realizaran dentro de los dos años siguientes a la promulgación de la Ley, ii) no coincidirían con ninguna otra jornada electoral y, iii) se llevaran a cabo cada cuatro años.

El plazo previsto por el legislador en 2018 se vencería en abril de 2020. Por ello, a través de la Resolución 1074 del 4 de febrero de 2020, la RNEC dispuso que las elecciones se realizarían el cuarto domingo de octubre de ese año. Tan solo tres semanas después,

aduciendo el propósito de contar con un término más amplio para la organización logística del proceso, a través de la Resolución 2031 del 27 de febrero de 2020, se aplazarían las elecciones para el segundo domingo de noviembre. Posteriormente, como consecuencia de la pandemia, el 8 de mayo de 2020 se expediría la Resolución 3473. Con ella se modificaría la fecha de la jornada electoral para el 7 de marzo de 2021. Los aplazamientos no terminarían allí. La Resolución 4369 de 2021 previó el 28 de noviembre de ese año como el día que se adelantaría la jornada electoral. Finalmente, a través de la Resolución 9261 del 31 de agosto de 2021 la fecha fue modificada, y la jornada electoral fue postergada una semana para el 5 de diciembre de 2021. Así, entre 2020 y 2021 se expedieron cinco resoluciones que, por diferentes motivos, postergaban las elecciones. Esos aplazamientos llevaron a que unas elecciones que se tenían previstas para octubre de 2012 sólo se llevaran a cabo en diciembre de 2021.

Establecer con precisión el impacto de estos aplazamientos en la participación electoral resulta complejo. Por un lado, los constantes cambios podrían haber proporcionado más tiempo para actividades de proselitismo y movilización. Por otro lado, la incertidumbre recurrente pudo transmitir una percepción de poca importancia

del proceso electoral, desincentivando la participación de los votantes.

Además, la disposición legislativa que prohíbe la coincidencia de las elecciones de los CLMJ con otros certámenes electorales, tuvo un efecto adicional sobre la participación. Aunque se podría considerar que esta medida busca preservar los CLMJ como espacios de participación ciudadana resguardados de la influencia política, también limitó su capacidad para movilizar votantes. Estudios han demostrado que la concurrencia de votaciones en un mismo día puede aumentar significativamente la participación electoral y reducir los costos o las barreras asociados a la movilización de los electores (Fornos et al., 2004).

Restricciones de acceso al voto

Todas las elecciones requieren un esfuerzo logístico que no siempre es debidamente dimensionado. Una de las manifestaciones más representativas de este esfuerzo se encuentra en la identificación, disposición e instalación de puestos y mesas de votación. Estos aspectos no solo repercuten en los costos logísticos del proceso electoral, sino que también tienen el potencial de influir en el comportamiento de los votantes al hacer más o menos accesible el acto de votar (Harder & Krosnick, 2008).

En las elecciones de los CLMJ de 2021, según información de la RNEC, se dispusieron 19.991 mesas en 6.058 puestos de votación para un potencial de 12.282.273 electores. En contraste, en las elecciones de autoridades locales de 2023 se instalaron 119.875 mesas distribuidas en 12.922 puestos de votación, abarcando un potencial electoral de 38.965.515 personas.

Si bien es entendible que el menor potencial electoral de las elecciones de 2021 justificara una reducción en el número de mesas y puestos de votación, estas decisiones también generaron limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales, lo que impactó directamente en los niveles de participación electoral (McGuire et al., 2020). Es incorrecto asumir que la disminución del potencial electoral implica automáticamente una reducción proporcional en la dispersión geográfica del electorado. Esto resulta especialmente relevante en las elecciones de los CLMJ, dado que “el 76.2% de la población joven reside en las cabeceras municipales, mientras que el 23.8% habita en áreas rurales dispersas” (DANE, 2021, p. 18).

Un ejemplo que ilustra esta problemática ocurrió en Santa Ana (Magdalena). Según la información de la RNEC (2023) para las elecciones de 2021, se instaló un único puesto de votación con nueve mesas para un potencial de 6.692 electores, ubicado en

la cabecera municipal. En dichas elecciones participó el 29.75% de los jóvenes habilitados para votar. En comparación, en las elecciones de 2023, se dispusieron en el mismo municipio 56 mesas distribuidas en siete puestos de votación, para un potencial de 17.460 personas y participó el 72.88% de los inscritos.

Estos datos llevan a concluir que la ubicación del puesto de votación en las elecciones de los CLMJ implicó que los votantes de las zonas rurales debían desplazarse, en algunos casos por horas, hasta la cabecera municipal para ejercer su derecho al voto. Esta situación llevó a la Corte Constitucional (2022) a concluir que, en este caso, se había restringido el ejercicio del derecho al voto de los jóvenes rurales. Según la Corte, la ubicación de los puestos de votación debe cumplir con dos deberes: garantizar que estén a una distancia razonable para facilitar el acceso de los sufragantes y justificar de manera concreta y razonada la ausencia de mesas en lugares específicos, particularmente en zonas de difícil movilidad.

Santa Ana no fue un caso aislado. En 2021 más del 50% de los municipios del país sólo contó con un puesto de votación, generalmente en la cabecera municipal, incluso en municipios con censos electorales superiores a los 10.000 electores, como Santa Rosa del Sur (Bolívar) o con grandes exten-

siones territoriales como Cumaribo (Vichada), el municipio más extenso de Colombia, con un potencial electoral de 9.694 personas. Esta decisión tuvo un impacto directo en la participación electoral de 2021, al imponer barreras significativas a los votantes de zonas rurales y dispersas para acceder al voto. Aunque se intentaron paliar estas limitaciones mediante medidas de última hora, como la Resolución 15881 del 4 de diciembre de 2021, que permitió a los jóvenes entre 14 y 17 años votar en lugares cercanos a su residencia; estas iniciativas no lograron mitigar completamente los obstáculos existentes.

A esta problemática se sumó otro aspecto. Durante el proceso electoral, un candidato presentó una acción de tutela contra la RNEC, argumentando que no se había desarrollado una campaña logística y pedagógica suficiente para garantizar que los jóvenes ejercieran su derecho al voto. Aunque tanto el Tribunal Superior de Buga como la Corte Suprema de Justicia (2022) rechazaron la acción de tutela por razones técnicas, este hecho evidenció una percepción de insuficiencia en la promoción del proceso electoral. En este sentido, es posible que, a pesar de los esfuerzos realizados, muchos jóvenes no tuvieran conocimiento pleno de las elecciones, lo que habría impactado negativamente en los niveles de participación registrados en 2021.

Conclusiones

En este artículo se identificaron los principales factores que incidieron en el comportamiento electoral de los jóvenes en 2021. A la apatía que suele describir el comportamiento electoral de los jóvenes pero que, al mismo tiempo, no parece reflejar la actualidad en Colombia, se deben sumar otros factores como los contextuales, políticos y logísticos. Ellos muestran que, en realidad, los exiguos niveles de participación pueden ser explicados por la confluencia de factores. Entre ellos se encuentran:

1. A pesar del interés que suscitan entre los candidatos, los CLMJ nunca se han caracterizado por ser escenarios de contienda electoral que movilice a los electores. Es más, aún después del proceso electoral, estos espacios siguen siendo desconocidos por parte del segmento poblacional que pretende representar (USAID, 2023), tal vez porque no han mostrado su eficacia al momento de tramitar las necesidades de aquellos a quienes representan.
2. El diseño institucional de los CLMJ que los concibe como escenarios de concertación e interlocución, no los convierte en espacios atractivos para las organizaciones políticas, máxime cuando se recuerda que en estas elecciones no hay

mecanismos de financiación estatal de las campañas, que su capacidad real de gestión es limitada y que implicaría el fomento de nuevos líderes que se podrían convertir en la competencia de liderazgos en proceso de consolidación.

3. La existencia de los CLMJ parece estar motivada por la loable intención institucional de proporcionar una oferta participativa a este segmento de la población, como consecuencia de la conquista de una minoría activa e interesada (Varón, 2014), y no por la existencia de una amplia demanda ciudadana y juvenil en la materia. Como consecuencia de ello, esta oferta institucional no ha sido apropiada por los jóvenes quienes tienden a preferir mecanismos no institucionales de participación ya que tienden a ser más eficientes.
4. La incertidumbre sobre la fecha de las elecciones, la prohibición de que coincida con otros certámenes electorales, y en una porción significativa de los municipios del país, la instalación de puestos y mesas de votación únicamente en las cabeceras municipales, también tuvieron incidencia en la participación electoral de las elecciones de 2021.

Aunque en este artículo no se hayan abordado los factores socioeconómi-

cos ni se haya medido el impacto que los factores contextuales, políticos y logísticos tuvieron en el nivel de participación, aspectos que podrían ser objeto de investigaciones futuras, no se puede omitir que la mayoría de los factores que incidieron en la participación electoral de 2021 no son coyunturales. Por lo tanto, no se anticipa que, repentinamente, en las elecciones de 2025 se presente un comportamiento sustancialmente diferente por parte de los jóvenes. Ello, particularmente si se tiene en cuenta la difícil relación entre el Gobierno nacional y los integrantes de los CLMJ que están terminando su período (Garzón, 2024). A pesar de ello, sin desconocer los limitados efectos que los esfuerzos de sensibilización de la juventud pueden tener (Print, 2007) con miras a las elecciones de 2025, corresponderá a todos los interesados en el Sistema Nacional de Juventud adelantar extensos procesos de pedagogía en los que se destaque la trascendencia actual y futura de los CLMJ.

De cara a las elecciones de 2025, resulta imperativo que los actores involucrados en el Sistema Nacional de Juventud –incluyendo a las autoridades electorales, las organizaciones políticas y los propios jóvenes– trabajen de manera articulada para superar las barreras identificadas. Esto no solo permitirá aumentar los niveles de participación, sino también fortalecer

los CLMJ como un instrumento clave para la formación democrática de los jóvenes y su integración en los procesos de toma de decisiones.

El éxito de los CLMJ como espacios representativos dependerá de la capacidad del Estado y de la sociedad civil para transformar estos mecanismos en instancias efectivas, accesibles y legítimas, que respondan a las expectativas y necesidades de la juventud colombiana. Este desafío representa una oportunidad única para fomentar una democracia más inclusiva y participativa.

Referencias

- Acosta, F. & Barbosa, D. (2005). Participación, organización y ciudadanía juvenil. Intervención en el IV Simposio Nacional de Investigación y Formación en Recreación. FUNLIBRE. Mayo 19 al 21 de 2005. Disponible en: <https://www.cf.caribeafirmativo.org/todo/ATT1379608567.pdf>
- Andersson, E. (2015). Situational political socialisation: A normative approach to young people's adoption and acquisition of political preferences and skills. *Journal of Youth Studies*, 18(8), 967–983.
- Bernales, E. (2006). El derecho humano a la participación política. *Derecho PUCP*, 59(9), 9-32.
- Chareka, O. & Sears, A. (2006). Civic duty: young people's conceptions of voting as means of political participation. *Canadian Journal of Education*, 29(2), 521–540.
- Consejo de Estado. (2008). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, 2 de octubre de 2008, Rad. No. 2007-00943-0, C. P.: Mauricio Torres Cuervo.
- Consejo Nacional Electoral. (2021a). Resolución 2284 del 20 de agosto de 2021. Por la cual se señala el número máximo de cuñas radiales, de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias que pueden usar las candidaturas independientes y los partidos políticos. CNE.
- Consejo Nacional Electoral. (2021b). Resolución 4286 del 2 de septiembre de 2021. Por la cual se reglamenta la actividad de los testigos electorales y organismos de observación electoral. CNE.
- Consejo Nacional Electoral. (2021c). Resolución 7928 del 29 de octu-

bre de 2021. Por la cual se constituyen los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral. CNE.

- Conway, M. (2001). Women and political participation. *PS: Political Science and Politics*, 34(2), 231–233.
- Corte Constitucional. (2010). Sentencia C-303 del 28 de abril de 2010. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional. (2012). Sentencia C-826 del 25 de octubre de 2012. M. P.: Alexei Julio Estrada.
- Corte Constitucional. (2017). Sentencia C-290 del 5 de mayo de 2017. M. P.: Alejandro Linares Cantillo.
- Corte Constitucional. (2022). Sentencia T-150 del 2 de mayo de 2022. M. P.: José Fernando Reyes Cuartas.
- Corte Suprema de Justicia. (2021). Sala de Casación Penal (Tutela), 26 de octubre de 2021, Rad. 119212, M. P.: Fabio Ospitia Garzón.
- Corte Suprema de Justicia. (2022). Sala de Casación Penal (Tutela), 22 de febrero de 2022, Rad. 121359, M. P.: Fabio Ospitia Garzón.
- Cuartas, M., Acevedo, O., Arias, D., & Quiroz, J. (2023). La juventud y la ley en Colombia: La ciudadanía juvenil en el contexto de la democracia digital. *Opera*, 33, 11-34.
- Departamento Nacional de Estadística. (2019). Encuesta de Cultura Política. DANE.
- Departamento Nacional de Estadística. (2021). Juventud en Colombia. DANE.
- Departamento Nacional de Estadística. (2023). Encuesta de Cultura Política. DANE.
- Desposato, S. & Norrander, B. (2008). The Gender Gap in Latin America: Contextual and individual influences on gender and political participation. *British Journal of Political Science*, 39, 141–162.
- Escobar, M., Quintero, F., Arango, A. & Hoyos, D. (2004). Estado del arte del conocimiento producido sobre jóvenes en Colombia 1985-2003. Programa Presidencial Colombia Joven. Disponible en: <https://semillerojovenes.wordpress.com/wp-content/uploads/2010/07/informe-estado-del-arte-sobre-jovenes-1985-2003.pdf>

- Fagot, J. (1981). Political participation of women in Latin America. *The Western Political Quarterly*, 34(1), 156–173.
- Fernández, E., Portos, M., & Felicetti, A. (2024). Young people's attitudes towards democracy and political participation: Evidence from a cross-european study. *Government and Opposition*, 59(2), pp. 582-604.
- Foa, R. S. & Mounk, Y. (2019). Youth and the populist wave. *Philosophy & Social Criticism*, 45(9-10), 1013–1024.
- Fornos, C. A., Power, T. J. & Garand, J. C. (2004). Explaining voter turnout in Latin America, 1980 to 2000. *Comparative Political Studies*, 37(8), 909–940.
- Frank, R. W. & Martínez I Coma, F. (2023). Correlates of voter turnout. *Political Behavior*, 45, 607–633.
- Garzón, D. (2024, abril 24). Los CLMJ van por un lado y el gobierno por otro. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/los-consejos-de-juventud-van-por-un-lado-y-el-gobierno-por-otro/>
- Gechem, C. (2009). Los partidos políticos en Colombia: Entre la realidad y la ficción. *Revista Derecho del Estado*, 23, 131–146.
- Gordon, H. R. (2008). Gendered paths to teenage political participation: Parental power, civic mobility, and youth activism. *Gender and Society*, 22(1), 31–55.
- Gutiérrez, F. (1996). Dilemas y paradojas de la transición participativa. *Análisis Político*, 29, 35–52.
- Harder, J. & Krosnick, J. (2008). Why do people vote? A Psychological analysis of the causes of voter turnout. *Journal of Social Issues*, 64(3), 525–549.
- Hurtado, J. & Hinestroza, L. (2016). La participación democrática en Colombia: Un derecho en evolución. *Justicia Juris*, 12(2), 59–76.
- IDEA Internacional. (1999). Youth voter participation: Involving today's young in tomorrow's democracy.
- Mahéo, V-A., Dejaeghere, Y. & Stolle D. (2012). La non-participation politique des jeunes: Une étude des barrières temporaires et permanentes de l'engagement. *Revue Canadienne de Science Poli-*

tique, 45(2), 405-425.

Klandermans, B. (2004). The Demand and supply of participation: social psychological correlates of participation in social movements. En D. Snow, S. A. Soule & H. Kriesi (Eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements* (pp. 360–379). Blackwell Publishers.

Lizcano, R. (2015). La participación ciudadana: ¿Un baluarte de la democracia? *Revista de Derecho Público*, 34, 4–20.

Ledezma, K., (2022), Ciudadanía juvenil y participación política en Colombia, *Democracia Actual*, 7(2), 1-8.

Maher, T. & Earl, J. (2017). Pathways to contemporary youth protest: The continuing relevance of family, friends, and school for youth micromobilisation. En J. Earl & D. A. Rohlinger (Eds.), *Social Movements and Media, Studies in Media and Communications* (pp. 55–87). Emerald.

McGuire, W., González, B., Baird, K., Corbett, B. & Collingwood, L. (2020). Does distance matter? Evaluating the impact of drop

boxes on voter turnout. *Social Science Quarterly*, 101(5), 1789–1809.

Paschou, M. & Durán, L. (2024). A Comparative analysis of the motivations of youth political participation across different types of activism. *Government and Opposition*, 59(3), 675–695.

Pfanzelt, H. & Spies, D. C. (2019). The Gender gap in youth political participation: Evidence from Germany. *Political Research Quarterly*, 72(1), 34–48.

Pleyers, G. & Karbach, N. (2014). Analytical paper on youth participation: young people, political participation in Europe: What do we mean by participation? Disponible en: <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47261980/What+is+youth+participation.pdf>

Plutzer, E. (2002). Becoming a habitual voter: Inertia, resources, and growth in young adulthood. *American Political Science Review*, 96(1), 41–56.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024, septiembre 30). *Hacia una democracia con y*

para las juventudes en América Latina. https://www.undp.org/es/latin-america/historias/hacia-una-democracia-con-y-para-las-juventudes-en-america-latina?utm_source=chatgpt.com

Print, M. (2007). Citizenship education and youth participation in democracy. *British Journal of Educational Studies*, 55(3), 325–345.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2013). Abstencionismo electoral en Colombia: Una Aproximación a sus Causas. RNEC.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2021a). Resolución 4369 del 19 de mayo de 2021. Por la cual se fija la fecha para la realización de las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud y se establece el calendario electoral. RNEC.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2021b). Resolución 9261 del 31 de agosto de 2021. Por la cual se establece nueva fecha para las elecciones de los Consejos Municipales y Locales de Juventud y se fija el calendario electoral. RNEC.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2021c). Resolución No. 5776 del 17 de junio de 2021. Por la cual se conforma el censo electoral de jóvenes para las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud que se realizarán el 28 de noviembre de 2021. RNEC.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2021d). Resolución No. 4807 del 26 de mayo de 2021. Por la cual se reglamenta la inscripción de jóvenes electores para las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud que se realizarán el 28 de noviembre de 2021. RNEC.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2022). El Inicio de una nueva nación: Los jóvenes como protagonistas de la transformación política. CEDAE. RNEC.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2023). Datos electorales. Archivo del autor. RNEC.

Registraduría Nacional del Estado Civil & Consejo Nacional Electoral. (2024). Avances hacia la igualdad entre hombres y mujeres en los cargos de elección territorial: la representación políti-

ca de las mujeres después de las elecciones territoriales 2023. RNEC, CNE.

Rozo, J. & Riquett, S. (2021, 22 de septiembre). Los CLMJ son otra forma de participación más allá de un paro. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/los-consejos-de-juventud-son-otra-forma-de-participacion-mas-alla-de-un-paro/>

Sobczyk, R., García, J. & Barros, F. (2022). Protagonistas de su participación política: formas actuales de participación convencional, no convencional y activismo online de la juventud en Europa. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 17, 201–232.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional & ACIDI/VOCA. (2023). Voces Resilientes: Juventudes, Realidades y Territorios. USAID, Observatorio de Juventud, ACIDI/VOCA. Disponible en: <https://jovenesresilientes.acdivoca.org>

Varón, D. (2014). La Ciudadanía juvenil y los mecanismos de participación en jóvenes: El Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013) y la construcción de la realidad desde el derecho. *Verba Iuris*, 31, 115–134.

Velásquez, F. & González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona.

Velásquez, F. (2014). Democracia participativa y participación ciudadana en Colombia: fundamentos, desarrollos normativos y resultados. En R. Araujo Oñate (Ed.), *Retos y Tendencias del Derecho Electoral* (pp. 3–37). Universidad del Rosario.

Velásquez, F. (2024). Del Conflicto al estallido: Las movilizaciones sociales en Colombia 2019–2021. Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Pontificia Universidad Católica del Perú.



Centro de Estudios
en Democracia
y Asuntos Electorales



REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL