

DA. DEMOCRACIA ACTUAL

Edición N° 5 enero - diciembre 2020
ISSN: 2745-0295 (En línea)

364

DE LA CÉDULA
80.245.103
HASTA LA CÉDULA
80.248.357

373

DE LA CÉDULA
80.238.818
HASTA LA CÉDULA
80.234.804



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**LA REGISTRADURÍA
DEL SIGLO XXI**

REVISTA DEMOCRACIA ACTUAL

Publicación especializada de la Registraduría Nacional del Estado Civil – Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE).

EDITORORA

Aura Helena Peñas Felizzola, PhD
CEDAE – Registraduría Nacional del Estado Civil.

COMITÉ EDITORIAL

Felipe Botero Jaramillo, PhD
Universidad de los Andes (Colombia).
Denise Mercedes Lopes Salles, PhD
Universidad Católica de Petrópolis (Brasil).
Daniel Ernesto Aguilar Rodríguez, PhD
Universidad Externado de Colombia.
Manuel Tenorio Adame, PhD
Universidad Católica de Colombia
Aura Helena Peñas Felizzola, PhD
CEDAE – Registraduría Nacional del Estado Civil (Colombia).
Diego Armando Mazorra Correa, M. Sc.
Universidad Externado de Colombia.
Oscar Iván Londoño Pardo, M. Sc.
CEDAE – Registraduría Nacional del Estado Civil (Colombia).

EVALUADORES

Yann Basset, PhD – Universidad del Rosario (Colombia)
Juan Federico Pino Uribe, PhD – Pontificia Universidad Javeriana (Colombia)
Jose Antonio Fortou, PhD – Universidad EAFIT (Colombia)
Daniel Ernesto Aguilar Rodríguez, PhD - Universidad Externado de Colombia
Aura Helena Peñas Felizzola, PhD – Universidad Santo Tomás (Colombia)
Oscar Mauricio Aponte Moreno, M.Sc. - City University of New York (Estados Unidos)
Diana Patricia Sánchez García, M.Sc. – Universidad Central (Colombia)
Sergio Fabián Lizarazo Vega, M.Sc. - Universidad de los Andes (Colombia).
Marcela Valencia Toro, M.Sc. – Universidad Nacional de Colombia

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

María Camila Martínez Guzmán
CEDAE – Registraduría Nacional del Estado Civil.

CORRECTOR DE ESTILO

Juan Sebastián Silva Serna
Pontificia Universidad Javeriana (Colombia).

PERIODICIDAD: Anual
Número 5 – Enero/Diciembre de 2020

ISSN:
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

DEPÓSITO LEGAL

Para sus contribuciones, suscripciones o canjes dirigirse a: Registraduría Nacional del Estado Civil – Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE)
Avenida calle 26 n.o 51 – 50 oficina 310,
Teléfono: 2202880, extensión 1376.
Página web: <https://www.registraduria.gov.co/-Revista-Democracia-Actual-.html>
Correo electrónico: cedae@registraduria.gov.co

POLÍTICA DE ACCESO ABIERTO

El contenido de la revista es de acceso abierto, aplicando las condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0) que permite descargar el contenido de la publicación y compartirlo con otros siempre que se cite la fuente y se reconozca la autoría.



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

DIRECTIVOS

ALEXANDER VEGA ROCHA	Registrador Nacional del Estado Civil
MIGUEL SANTIAGO GARCÍA BUSTOS	Secretaría Privada
BENJAMÍN ORTIZ TORRES	Secretaría General
AURA HELENA PEÑAS FELIZZOLA	Coordinadora CEDAE
LUIS FRANCISCO GAITÁN PUENTES	Jefe Oficina Jurídica
JOSÉ FERNANDO FLÓREZ RUIZ	Jefe Oficina de Planeación
LILIA AURORA ROMERO LARA	Jefe Oficina de Control Interno
LEYLA LIZARAZO VALENCIA	Jefe Oficina de Control Disciplinario
JAVIER FELIPE SÁNCHEZ IREGUI	Jefe Oficina de Comunicaciones Digitales e Institucionales
NICOLÁS FARFÁN NAMÉN	Registrador Delegado en lo Electoral
LUDYS EMILSE CAMPO VILLEGAS	Directora de Gestión Electoral
JOSÉ ANTONIO PARRA FANDIÑO	Director de Censo Electoral
JAIRO ALONSO MESA GUERRA	Registrador Delegado para el Registro Civil y la Identificación
DIDIER CHILITO VELASCO	Director Nacional de Identificación
CARLOS ALBERTO MONSALVE MONJE	Director Nacional de Registro Civil
ALEJANDRO ALBERTO CAMPO VALERO	Gerente de informática
SABRINA CAJIAO CABRERA	Gerente Administrativa y Financiera
SONIA FAJARDO MEDINA	Directora financiera
JOSÉ DARIO CASTRO URIBE	Gerente de Talento Humano
JOHANA FANDIÑO CASAS	Coordinadora Oficina de Asuntos Internacionales
DILY MARINA MAESTRE ZABALA	Directora Administrativa

CONTENIDO

EDITORIAL

Somos la Registraduría del siglo XXI

ALEXANDER VEGA ROCHA

INVESTIGACIÓN

El Estatuto de Oposición: ¿Una garantía del derecho de oposición?10
María Isabel Alzate Moscoso

Análisis del tratamiento informativo sobre las marchas estudiantiles de 2011 y las marchas campesinas de 2013 en Colombia en cinco medios online: El Tiempo.com, el Espectador.com, Revista Semana.com, el Colombiano.com y la Silla Vacía.com27
Victoria Elena González Mantilla.

ANÁLISIS - ENSAYOS Y RESEÑAS

En busca de la comunidad afrocolombiana: una propuesta para la circunscripción especial de la Cámara de Representantes	53
Ana Carolina Osorio	
Hacia el avance de un neoinstitucionalismo feminista en América Latina	86
Doris Ruth Méndez Cubillos	
Derechos políticos e identidad convencional. Aproximaciones a la sentencia caso Petro Urrego vs. Colombia	97
Juan Nicolás Escandón Henao	
Política de investigación y capacitación para la democracia	109
Aura Helena Peñas Felizzola, María Alejandra Sánchez Cortes.	
La descentralización y sus efectos en la participación política local	125
Tatiana Elizabeth Morales González, María Alejandra Salazar Rojas	

EDITORIAL

La Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) fue creada en 1948 con el propósito de afrontar las circunstancias que amenazaban la democracia: garantizar la independencia, la transparencia y la imparcialidad del proceso electoral y la identificación de los colombianos frente a la influencia de los partidos políticos. Su creación está marcada por el anhelo nacional de superar la confrontación partidista violenta y transformar la materialización de los derechos civiles y políticos de los colombianos.

Tras cumplirse 72 años de su creación, tengo el honor de liderar, a partir del esfuerzo y el compromiso de todos los funcionarios de la entidad, uno de los procesos de modernización institucional más importante en la historia de la Organización Electoral, que es el de situar a la RNEC a la altura de los retos que nos plantean la transformación tecnológica y cultural, el cambio climático y la integración económica a nivel global.

La Registraduría del siglo XXI retoma los planteamientos hechos por quienes me antecedieron en la conducción de la entidad y se caracteriza por hacer visible, ante la sociedad civil y política, la necesidad de modernizar el proceso electoral y la identificación en Colombia. En el primer año de gestión, implementamos transformaciones que pasarán a la historia, fijando como norte a las futuras generaciones.

Bajo esta perspectiva, implementamos una nueva versión de identificación a partir de la expedición de la cédula digital, ubicando a Colombia a la vanguardia de la identificación y autenticación en el plano internacional y pionera a nivel regional. El documento facilita a la ciudadanía el acceso a servicios, teniendo alojados de manera ordenada los documentos más importantes al momento de interactuar con el Estado como: registro civil, licencia de conducción, libreta militar, historia clínica, entre otros. Adicionalmente, incorpora los últimos adelantos en materia tecnológica

y de seguridad, especialmente en su portabilidad, integridad, identificación y autenticación biométrica para trámites virtuales. Cuenta con una versión física impresa en policarbonato, que impide de manera efectiva su falsificación, suplantación y adulteración, en comparación con la versión que la antecede.

Esta nueva herramienta cumple los más altos estándares internacionales de identificación de personas y es el resultado de un proceso colaborativo entre la Organización Electoral y distintas entidades del Estado, que incorporó las observaciones hechas por la ciudadanía durante el proceso de diseño. La cédula digital no sólo mejora la calidad de vida de los colombianos en la gestión de sus trámites, sino que también posibilita la acción contra la suplantación y el fraude electoral, la protección de los datos personales, el cuidado del ambiente y la prevención e investigación de la delincuencia nacional y trasnacional.

De forma simultánea, hemos presentado al país un proyecto de Ley Estatutaria que permitiría la implementación de un nuevo Código Electoral acorde a nuestros tiempos. Luego de 34 años de la aplicación de un código que antecede la Constitución del 91 y varios intentos fallidos para sustituirlo, hemos realizado un laborioso esfuerzo de diálogo para alcanzar el consenso entre la ciudadanía y los actores políticos sobre la necesidad de adelantar una reforma que modernice el proceso electoral, fortalezca su transparencia, garantice el pluralismo y promueva la participación política.

Este esfuerzo trajo como resultado la aprobación del nuevo Código Electoral por parte del Congreso de la República. Corporación que, tras 1 año de trabajo, que incluyó 2 meses de debate en las comisiones primeras y en las respectivas plenarias, discutiéndose más de 2.300 proposiciones y las propuestas del conjunto de las fuerzas políticas, consolidó una votación favorable de la mayoría absoluta en las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes.

Este Código incorpora reformas estratégicas que ampliarán la participación electoral. Entre éstas se destacan: la ampliación de la infraestructura tecnológica en todo el territorio nacional para la instalación de mesas y puestos de votación, una nueva conformación del censo electoral, la implementación del voto mixto (asistido electrónicamente y con soporte en físico), y la conformación paritaria de las listas en la elección de las corporaciones públicas (50% mujeres y 50% hombres).

En materia de transparencia, el nuevo Código abre las puertas para la depuración del Censo Electoral, la propiedad del software de escrutinio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la auditoría en tiempo real por parte de los movimientos y partidos políticos y ciudadanía en todo el proceso electoral, así como nuevas herramientas tecnológicas para el control disciplinario de los funcionarios de la entidad, específicamente la digitalización de todos los expedientes, la realización de videollamadas con todos los operadores disciplinarios y la divulgación de tips relacionados con la transparencia como función preventiva.

A estos aspectos se suma el rediseño de la arquitectura institucional, la profesionalización de los cargos de los registradores municipales y auxiliares y la ampliación de nuestra planta para mejorar el desarrollo de nuestras funciones y el servicio que prestamos a la ciudadanía.

En una coyuntura histórica marcada por la excepcionalidad, hago un reconocimiento a la labor del cuerpo directivo, de la Comisión Redactora del Código Electoral y de todos los funcionarios de la RNEC; a las delegaciones departamentales, la Registraduría Distrital, a las Registradurías especiales, auxiliares y municipales, así como a la Unidad de Atención a Población Vulnerable (UDAPV), su empeño impidió que la pandemia contagiara a la democracia y la identificación.

Pese al panorama desafiante, adelantamos con éxito 6 elecciones de carácter atípico en Sutatausa (Cundinamarca), Achí (Bolívar), San Zenón (Magdalena), Providencia (Nariño), Repelón (Atlántico) y Valle de San Juan (Tolima) adoptando los protocolos de bioseguridad del Gobierno Nacional y las administraciones locales. También se garantizó la atención de 638.455 colombianos para la inscripción de registros civiles de nacimiento, matrimonio y defunción y 1.652.813 en trámites de cédula de ciudadanía. En materia de capacitación, 17.000 jóvenes se inscribieron en la “Escuela de Nuevos Liderazgos en Cultura Democrática” realizada de forma virtual para su formación como líderes y su participación en la elección de los Consejos de Juventud. Estas son algunas de las acciones que dan cuenta de nuestra capacidad de adaptación y nuestro compromiso con la Nación.

Bajo este contexto, la quinta edición de la Revista Democracia Actual se presenta en un momento histórico para la RNEC y se inscribe en su proceso de modernización. Con el ánimo de fortalecer y transformar el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales, CEDAE, en un referente de investigación y capacitación, la presente edición cumple los lineamientos nacionales e internacionales para su indexación e inclusión en las bases de datos de revistas científicas, dando lugar a la publicación de estudios y obras que aportan en la producción de conocimiento sobre la configuración y el funcionamiento de la democracia en Colombia. Invito a la comunidad académica y a la ciudadanía a participar de esta iniciativa y esperamos que este esfuerzo colectivo de lugar a una sociedad mejor informada sobre el ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

ALEXANDER VEGA ROCHA
Registrador Nacional del Estado Civil

EL ESTATUTO DE OPOSICIÓN: ¿UNA GARANTÍA DEL DERECHO DE OPOSICIÓN?

THE STATUTE OF OPPOSITION: ¿A GUARANTEE OF THE RIGHT TO OPPOSITION?

María Isabel Alzate Moscoso

Abogada - Universidad Cooperativa de Colombia

Magíster en Derecho - Universidad Sergio Arboleda (Colombia)

Resumen

La oposición política es un elemento axiológico de la democracia pluralista, la cual equilibra las imposiciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. Sin embargo, en el debate público colombiano adquiere mayor relevancia desde la Ley Estatutaria 1909 de 2018 o Estatuto de oposición.

Esta norma es un hito histórico, porque cumple tardíamente el artículo 112 de la Constitución, pero limita el goce efectivo de los derechos para algunos actores políticos declarados en oposición; lo que, sin duda, contradice el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En este escrito, desde un enfoque de la Ciencia Política, con la utilización de un método hermenéutico, se compara la Constitución y la legislación colombiana con algunas decisiones del Sistema Interamericano relacionadas con el Estatuto de la Oposición y se concluye que la restricción legal impide el fortalecimiento de la democracia.

Abstract

Political opposition is an axiological element of pluralist democracy, which balances the impositions between the executive and legislative powers. However, in the Colombian public debate it acquires greater relevance since Statutory Law 1909 of 2018 or Statute of opposition.

This norm is a historic milestone, because it belatedly complies with article 112 of the Constitution, but limits the effective enjoyment of rights for some political actors declared in opposition; which, without a doubt, contradicts Article 23 of the American Convention on Human Rights.

In this writing, from a Political Science approach, with the use of a hermeneutical method, the Colombian Constitution and legislation are compared with some decisions of the inter-American system and it is concluded that the legal restriction prevents the strengthening of democracy.

Palabras clave

Democracia pluralista, derechos políticos, sistema electoral, oposición política, estatuto de la oposición.

Keywords

Pluralist democracy, political rights, electoral system, political opposition, opposition statute

Introducción

Oponerse es un derecho connatural del hombre partícipe en una misma sociedad ante iguales pero diferentes a sí mismo (Castillo, 2014). Como ejercicio público, tiene su génesis en el hombre político,¹ individuo- ciudadano, quien encuentra en el voto un atributo que no fenece al sufragar; pues al ser esencialmente un acto libre, puro y egoísta en sí mismo, este le permite exteriorizar su querer. En síntesis, la actuación personal, aunque se una a las minorías, tiene la posibilidad de contrarrestar las mayorías numéricas evitando su tiranía (Tocqueville, 2017), desde una dimensión electoral.²

De este modo, la oposición política es de carácter colectivo, al agrupar individuos y partidos políticos que realizan una contralectura sobre las políticas de quienes ostentan el poder; también, en forma más radical, puede convertirse en insubordinación contra el statu quo (Cristancho, 2014). Sin embargo, es necesario delimitar el término en la democracia pluralista, para entenderla como la suma de aquellos intereses comunes, a veces contrapuestos que compiten entre sí dentro de una misma esfera política (Bobbio, 2014). Por tanto, admitir el disenso representado en las diferentes ideologías, con la adopción de medidas garantistas, constituye un estadio de madurez democrático (Cante, 2014).

1. Para Aristóteles, el hombre forma parte de la sociedad para transformar su entorno, en el denominado Zoon politikon.

2. De acuerdo con Giovanni Sartori, las dimensiones autónomas del principio mayoritario son: en el ámbito electoral, las garantías de la oposición política a los perdedores; en el ámbito constitucional, los postulados del Estado Social de Derecho, y, en el ámbito social, respetar la diversidad y la multiculturalidad (2005).

Bajo la perspectiva de formalización, luego de muchos intentos frustrados dentro del debate parlamentario, en Colombia se creó el Estatuto de Oposición, producto en primera medida del afán por cumplir el mandato constitucional y con el propósito legítimo de legalizar la oposición partisana (Schmitt, 2013). Precisamente, en este análisis se determina si la norma adopta los estándares necesarios para que todas las voces contrapuestas al gobierno cumplan su rol protagónico de disenso.

La oposición política en el sistema interamericano

El Sistema Interamericano determina una línea de acción de los Estado Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, que se modula mediante el control difuso de los organismos judiciales internos. Adicionalmente, aunque resulten incómodas e impopulares las posturas que devienen del fenómeno de refutación, es necesario el compromiso solidario del gobierno de turno, en procura de fortalecer y generar los espacios de deliberación (García, 2013). De esta sinergia surgen los lineamientos en defensa de la oposición.

Para comenzar, la Corte Interamericana define a los derechos políticos como derechos humanos de carácter fundamental, puesto que impulsan el desarrollo de los demás derechos y aseguran que la democracia sea el eje transversal de los sistemas políticos regionales. Por lo tanto, son los encargados de robustecer la democracia mediante la intervención directa del ciudadano, en forma individual o agrupada, para controlar los asuntos de carácter público (Corte Constitucional, sentencia C-027, 2018).

En segundo lugar, establece para el Estado la responsabilidad de propiciar los espacios jurídicos, institucionales y fácticos donde el ciudadano en su libre albedrío pueda participar en forma efectiva en las actividades de tipo electoral (Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, 2008) (Norín Catrimán y otros [Dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena Mapuche]Vs. Chile, 2014). Este reforzamiento de la participación ciudadana existe como un elemento central de la Constitución Política en Colombia.

En tercer lugar, los derechos políticos son atribuidos a ciudadanos con madurez para actuar en el campo político- electoral (edad y capacidad mental), a quienes tienen un vínculo anímico o jurídico con el estado (nacionalidad, idioma) y a los que gozan en forma efectiva de sus capacidades de participación (sin restricciones de tipo legal por condena penal). Están, por tanto, prohibidas

las limitantes de tipo ideológico, lo que convierte a la participación política en un bien común (Castañeda Gutmán vs. México, 2008).

En cuarto lugar, los miembros de la oposición deben gozar de especial protección estatal, dado que, por su condición de disenso se encuentran en estado de vulnerabilidad ante situaciones de facto provocadas por su actividad pública de contradicción (Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, 2010).

En conclusión, la Jurisprudencia del Sistema Interamericano direcciona el derecho político a la oposición como un elemento cardinal de una democracia pluralista, en la cual tienen cabida todas las vertientes ideológicas. Postura ratificada al decretar las medidas cautelares de protección para los miembros del partido de oposición Voluntad Popular de Venezuela (Corte IDH, 2017), donde se ratifica la pluralidad democrática en la diversidad ideológica que impide la unanimidad.

Oposición política colombiana en el Sistema Interamericano

En el país se han presentado épocas aciagas de aniquilamiento del otro por discrepancias políticas, ello como vestigios de la cruenta lucha por la independencia y los rezagos de la colonización, seguidos en tiempos modernos por la sistemática desaparición de quienes pensaban distinto (Guzmán, 2005); pero sólo hasta el año 2010 la muerte de dirigentes políticos de ideologías contrarias al gobierno tuvo en el caso Cepeda vs. Colombia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos una condena ejemplarizante. Ella fue el primer reproche contundente de un organismo internacional por la violación de los derechos políticos, la honra, la dignidad y la libertad de expresión, de quienes se encontraban en oposición en el país. Allí se sostuvo que: “Las voces de la oposición resultan imprescindibles para una sociedad democrática, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad” (Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, 2010, num. 173).

Esta condena se produjo por el homicidio de Manuel José Cepeda ocurrido el 9 de agosto de 1994, quien en representación del grupo político Unión Patriótica (U.P) ostentaba el cargo de senador. La Comisión Interamericana, en su demanda ante la Corte, sostuvo que existió un patrón sistemático de violencia por parte de los grupos paramilitares y de algunos integrantes del Ejército, quienes hostilmente violentaron a los miembros del recién creado grupo político (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008). Luego, en la decisión de fondo, la Corte sustentó que la muerte del dirigente se generó por la precaria capacidad del Estado para

proteger su integridad personal, la cual estaba gravemente amenazada debido a sus condiciones de líder político de la U.P y del Partido Comunista, sumado a su actividad profesional como comunicador social. De allí que, la sentencia hiciera un llamado a la comunidad en general y al gobierno en particular, para actuar proactivamente en aras de garantizar el principio democrático pluralista.

Otra sanción directa para Colombia, por violación de los derechos políticos, esta vez a favor de Gustavo Francisco Petro Urrego, es la sentencia de la Corte Interamericana que encontró discrepante el artículo 23.2 de la Convención Americana, con la facultad de destituir e inhabilitar a funcionarios públicos elegidos democráticamente a manos de una autoridad administrativa como la Procuraduría General de la Nación (PGN) (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020).

Este Fallo se intuía desde el impulso procesal de la Comisión Interamericana cuando decretó las medidas cautelares de protección para el entonces Alcalde Mayor de Bogotá Gustavo Francisco Petro Urrego, quien había sido destituido mediante resolución del ente administrativo. No obstante, en aplicación de los controles de legalidad y convencionalidad, el Consejo de Estado anuló la decisión de la Procuraduría, lo que produjo la rehabilitación de sus derechos políticos y el reintegro para culminar su mandato.

Finalmente, la sentencia de la Corte Interamericana obliga a la nación a reconfigurar y adaptar los procesos tanto administrativo disciplinario como de responsabilidad fiscal, para que se eliminara su facultad sancionatoria consistente en la muerte política de los funcionarios de elección popular. Para la Corte Interamericana este tipo de castigo sólo es procedente a través de una decisión en firme dentro de un proceso penal, como expresamente lo contempla la Convención. Trascendental también resulta, el voto parcialmente disidente del Juez Patricio Pazmiño Freira, donde alerta a los servidores públicos con funciones sancionatorias para que modulen sus expresiones públicas de desavenencia ideológica y personal.

Un tercer caso emblemático para la nación consiste en la decisión tomada por la Comisión Interamericana³ el 29 de junio de 2018, en el sentido de someter a jurisdicción de la Corte, el genocidio agravado de 6000 víctimas integrantes y militantes del extinto partido político Unión Patriótica (UP), y que fuere incoado desde 1997. Según su comunicado de prensa del 25 de julio de 2018, se encuentra probado que el Estado violó los derechos políticos de los integrantes del

3. Resolución número 5 del 18 de marzo de 2014 ordena suspender la ejecución de la sanción disciplinaria proferida por la PGN el 9 de diciembre de 2013 y ratificada el 13 de enero de 2014. Sanción de destitución e inhabilitación general por 15 años al alcalde electo de Bogotá en el 2011.

partido por no protegerlos debidamente ante los señalamientos difamatorios emanados de los mismos funcionarios del sector público y otros agentes, quienes anularon la expresión libre de sus ideas partidistas. A propósito de este hecho, con la entrada en vigor de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, mediante Auto número 27 del 26 de febrero de 2019, avocó conocimiento del tema rotulándolo con el número 06, denominado “Victimización de los miembros de la Unión Patriótica (UP), por parte del Estado”. De darse un fallo interno eficaz, no habría lugar a la facultad contenciosa subsidiaria de la Corte en detrimento de los intereses nacionales.

Como se observa, el Sistema Interamericano protege a la oposición, bajo la premisa de su debilidad frente al gobierno que en muchos eventos actuó negligentemente siendo incapaz de zanjar las reglas informales de intimidación propias de un país en conflicto, lo que generalizó una visión errada de la oposición política como una figura ajena y contrapuesta a la democracia (Fundación KAS & MOE, 2017).

Esta necesaria protección de la oposición política la ratificó quien fuere presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su visita al país entre el 26 de agosto al 6 de septiembre de 2019. En el discurso inaugural invitó a los dirigentes para que se abstuvieran de realizar alocuciones de odio y posiciones nocivas hacia las voces disidentes. Puntualizó que las actitudes perniciosas hacia ese grupo en particular erosionan la convivencia social y menoscaban el pluralismo democrático (Mac-Greger, 2019).

Vacío legislativo del Estatuto de Oposición

Un Estatuto de oposición es la herramienta jurídica y política que regula la actuación de quienes realizan la contravención política ante el gobierno, en él se deben crear unos elementos de protección frente a las ventajas de los que manejan los destinos políticos del país, para que sus frenos y contrapesos eviten los abusos de poder (Londoño, 2016). Por ello, la Ley Estatutaria 1909 de 2018 debía recapitular los elementos necesarios para la actuación de la oposición política como parte integral del sistema democrático.

En contraste, la realidad fáctica ponderada frente al examen de constitucionalidad en la sentencia C-018 del 2018 articula la existencia de un vacío legal derivado de la declaratoria de inexecutable parcial de los proyectos de Ley 03 de 2017 del Senado de la República y 006 de 2017 de la Cámara de Representantes. Nótese que allí se incluyó en la definición de

“organizaciones políticas” a los grupos significativos de ciudadanos, agrupaciones políticas y movimientos sociales con representación en las Corporaciones Públicas de elección popular como depositarios de los derechos de la oposición. Sin embargo, la redacción final redujo la condición de organizaciones políticas solamente para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. La Corte Constitucional, para esta decisión se centró en el Acto Legislativo 01 de 2003 que reglamenta el reconocimiento de la personería jurídica; entonces, como los proyectos de ley no presentaban esa distinción, la Alta Corporación consideró que hubo una transgresión de competencia por parte del Congreso, al incluir a todos los grupos sin la distinción estatutaria ya citada.

No obstante, genera interrogantes la incongruencia de la misma sentencia, en la medida en que, declaró exequible la igualdad material y formal de las organizaciones políticas integrantes de una corporación pública. En efecto, es incomprensible su argumentación en defensa del principio rector del derecho a declararse en oposición por parte de las organizaciones políticas, sin clasificación, como quedó sentado en el literal C del artículo quinto de la ley, sustentada en que la participación política sin discriminación alguna “maximiza” la democracia.

Frente a esta postura, la Magistrada Diana Fajardo Rivera, presentó un salvamento de voto cuyo desacuerdo consiste en la dificultad impuesta a los movimientos ciudadanos para ejercer el control político. Sostiene la togada que la decisión desconoce el espíritu de la Constitución la cual prevé la necesidad de fomentar una democracia abierta y pluralista, con garantías para todos los representantes de la ciudadanía en general. Su disertación se apoya en que la providencia se tomó sin una lectura sistemática de los precedentes jurisprudenciales los cuales sostienen el carácter universal y expansivo del principio democrático. Por tanto, el valor general decantado constitucionalmente y reafirmado en un principio rector de la ley es cercenado por la misma literalidad normativa que coarta la posibilidad de declararse en oposición a los grupos no adscritos a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que tenían representación en las corporaciones públicas (Rivera, 2018).

Para el presente estudio acoge esta última postura, subrayando que una limitación de tal naturaleza no supera un examen de convencionalidad. Cabe señalar que en la condena a Nicaragua por el caso Yatama se halló responsable a la nación centroamericana porque impidió la inscripción de unas minorías indígenas a cargos de elección popular, por no pertenecer a un partido político, como lo exigía su legislación. Ciertamente, este análisis para Colombia deviene de la imposición inequitativa que se forja en la ley para quienes se declaren en oposición sin haber sido elegidos

por partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida por el Consejo Nacional Electoral, pues se encontrarán con la limitación establecida en la norma estatutaria aprobada.

Aunque es cierto, como se observó en el acápite anterior, que el Sistema Interamericano admite la creación de unos requisitos para el acceso a un proceso electoral democrático, esa formulación está blindada puesto que los condicionamientos deben tener como finalidad la estructuración de la organización electoral con un propósito claro de conseguir una actuación electoral transparente y segura. Así entonces, las exigencias no pueden ser excesivas o desventajosas para algunos sectores, pues ello encarnaría una parcialidad en favor de algunos de los participantes del asunto en contienda.

Analizado este presupuesto, desde la lógica del acceso a la activación pública electoral, no hay duda que Colombia acoge plenamente la postura de no discriminación para participar, hecho que se garantiza desde el artículo 107 de la Constitución Política, pues permite a los nacionales fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse, para que tanto unos como otros puedan participar en la vida democrática del país, independientemente si están llamados a actuar en una sola elección o a permanecer en la vida política indefinidamente. En consecuencia, tanto partidos como movimientos políticos tienen la opción de acceder a las elecciones constitucionales, pues su diferencia, que radica en su rol de permanencia, según el artículo segundo de la Ley Estatutaria 130 de 1994, no les impide la igualdad en la inscripción, ni reduce su vocación al poder.

En efecto, conforme al Acto Legislativo 01 de 2003 se exige el cumplimiento de unos requisitos para obtener el reconocimiento de la personería jurídica, pero el sistema también permite la inscripción a través de grupos independientes. Si bien es cierto que, estos últimos requieren para su postulación la presentación ante la Autoridad Electoral competente de un número determinado de firmas y una caución prendaria como garantía de seriedad para su aspiración, esto no ha disminuido su participación. El objetivo de esta diferenciación era el fortalecimiento de los partidos políticos para evitar la denominada “operación avispa” que, según los análisis políticos de la época, generaba una fragmentación que impedía la consolidación del sistema de partidos. Pero en la práctica, lo que quiso modularse, por el contrario se convirtió en una atomización mayor,⁴ pues la inscripción en representación de grupos significativos de ciudadanos supera históricamente

4. De acuerdo con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se presentaron 17 Partidos Políticos con Personería Jurídica y 1.253 listas inscritas por grupos independientes para las elecciones del 27 de octubre de 2019

la de los candidatos con aval partidista. Lo que sugiere que dicho mecanismo no constituye una barrera ante la dispersión de la representación política.

Ahora bien, se carece de una integración normativa entre la acción de inscripción y la del ejercicio político del elegido. Situación que deviene de la falta de modificación o adecuación del artículo 112 de la Constitución Política frente a la nueva dinámica de participación; por tanto, desde allí se genera un detrimento de la figura de contradicción política al quedar vedada la posibilidad de declaratoria de oposición para los grupos significativos de ciudadanos.

Este vacío legislativo debe solucionarse con base en un rasgo definitorio de la Constitución como es la democracia pluralista (Corte Constitucional, Sentencia C-577, 2014), que establece como un principio axiológico en la lógica electoral la participación de todas las voces que conforman la sociedad en igualdad de condiciones. Como se consolidó en la Sentencia C-490 de 2011, tanto los partidos como los movimientos y las agrupaciones significativas de ciudadanos representan distintas modalidades de amparo de los anhelos, a veces contradictorios, que robustecen las peticiones de la sociedad civil.

En la sentencia C-018 de 2018 se sostuvo que existe un tipo de discriminación desde la intención originaria del constituyente primario que pretendió dotar de plenas garantías a los Partidos Políticos únicamente. Sin embargo, al contrario de esa interpretación, en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente se determinó la necesidad del fortalecimiento de los partidos políticos en procura de alcanzar una democracia consolidada, sin embargo, nunca se planteó que las garantías a la oposición solamente serían para aquellos partidos que tuvieran personería jurídica. Así pues, siguiendo una articulación de los principios constitucionales, lo que se pretendía era augurar unos futuros desarrollos normativos en temas de pluralidad y participación en equidad (Corte Constitucional, 2018, Sentencia C-018).

Precisamente lo que caracteriza el sistema político desde la Constitución es la igualdad de derechos para los asociados. Por tanto, la motivación de consolidar el sistema de partidos no puede interpretarse como una lógica excluyente que limite el reconocimiento y ejercicio de los derechos políticos. Con la implementación de derechos diferenciados para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica frente a los que no la poseen, sin el derecho a declararse en oposición, se está instaurando una especie de “ilegitimidad de origen” que resulta inequitativa e inaceptable en el proceso democrático actual (Corte Constitucional, Sentencia C-840, 2013).

Ante este panorama interno es pertinente subrayar que, en el artículo tercero de la Carta Democrática Interamericana, aunque no constituye una imposición para el Estado, se crea un referente en tanto indica que las regulaciones nacionales deben nivelar las condiciones de los participantes en la legitimación del ejercicio público, sin importar el origen plural de los partidos y organizaciones que integran el sistema democrático.

Es claro que estas normas internacionales no hacen diferenciación alguna entre los derechos de los partidos y las organizaciones políticas, llamadas movimientos, grupos o sectores políticos como lo sostuvo la Corte Interamericana en el caso Yatama Vs. Nicaragua (2005, párr. 196) al afirmar que, si bien es cierto los partidos políticos son unas formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, no son las únicas instancias mediante las cuales se puedan impulsar candidaturas para los cargos de elección popular. En este sentido, queda proscrito cualquier requisito que limite el alcance pleno de los derechos políticos, y por tanto es obligación de los estados propender por las condiciones óptimas que permitan el ejercicio político, sin discriminación (Yatama vs. Nicaragua, 2005, pp 195).

Vale destacar el pronunciamiento del doctor Diego García Sayán, quien en el caso en cuestión formalizó un voto recurrente y amplió el sentir de esta decisión al expresar que el catálogo de derechos humanos es dinámico, éste obedece a un desarrollo del Estado y por ende a la evolución de los regímenes políticos con la ampliación de los derechos políticos que algunos han denominado como “derecho humano a la democracia”.

Por esto, los estados a partir de un proceso paulatino deben ampliar la gama de los derechos políticos, como por ejemplo el de fiscalización de la actividad pública, hoy denominado derecho a la información o a la transparencia pública, el cual puede realizarse a través de los partidos políticos y “otras organizaciones políticas”, ya que todos son ingredientes esenciales para canalizar la libre expresión de los electores. Responsabilidad aceptada por los Estados Parte del Sistema Interamericano para fortalecer el pluralismo e impedir las acciones u omisiones que pudieren debilitarlo (Yatama vs. Nicaragua, 2005, pp 132 - 139).

En conclusión, los derechos de la oposición política en cabeza de las organizaciones políticas en general, no puede matizarse, disminuirse, cercenarse o limitarse, por carecer de una Personería Jurídica. De permitirse esta diferenciación, se degeneraría el sistema político y se caería en una discriminación inaceptable en el campo internacional, lo que podría acaecer otra sanción para el estado, en razón a la afectación de los derechos de las voces disidentes, ya no por situaciones

relacionadas con el conflicto armado o por las decisiones de un órgano administrativo, sino por la falta de previsión del ordenamiento jurídico que descompone un derecho fundamental para el ejercicio de la política en igualdad.

Este vacío jurídico afecta la realidad política actual. El Acto Legislativo 02 de 2015 reformó el artículo 112 de la Constitución Política⁵ al imponer que en las elecciones uninominales quien siga en votación al ganador, por derecho propio será designado como integrante de la corporación pública de control político del gobernante. Según este precepto, en el caso de la fórmula a la Presidencia, el candidato a esta dignidad obtiene un cupo en el Senado de la República y el candidato a la Vicepresidencia, será Representante a la Cámara.

Gustavo Francisco Petro Urrego y su fórmula vicepresidencial Ángela María Robledo Gómez se inscribieron en las elecciones presidenciales del 19 de junio de 2018 y obtuvieron la segunda votación. La candidatura de estos ciudadanos fue avalada por una coalición que estuvo integrada por el Movimiento Político MAIS, ASI y la Unión Patriótica (UP), que cuentan con Personería Jurídica reconocida, además, por el Movimiento Petro presidente, que carece de ella.

Aunque dicha coalición obtuvo el segundo lugar en las elecciones presidenciales del 2018, por ser una fórmula inscrita a través de una coalición conformada por dos partidos con Personería Jurídica y uno sin esta, no fueron oficialmente registrados como congresistas declarados en oposición, aunque funjan como tal en la realidad política, pues la reglamentación del Consejo Nacional Electoral no previó la situación de las coaliciones, situación que se suma a la imposibilidad que trae la legislación para los grupos significativos sin Personería Jurídica que decidan declararse en oposición (CNE, Resolución 3134, 2018). Esta situación afecta también a los subsistemas regionales, pues, de igual forma, los candidatos que en las elecciones uninominales de alcalde y gobernador se inscriban en representación de grupos significativos de ciudadanos, de llegar a obtener la segunda votación y decidan declararse en oposición no podrán acceder a los beneficios de la Ley 1909 de 2018, entre ellos las garantías de financiación, el derecho de réplica, el derecho al acceso preferencial a los medios de comunicación, entre otros.

5. El Estatuto de oposición, modificó el error de prever que estos nuevos integrantes serían de la oposición. Obtener el segundo lugar en votación no es premisa suficiente para determinar que será contradictorio, luego la segunda votación puede ser obtenida por alguien cercano al mandatario elegido y en aras de conservar gobernabilidad convertirse en partido gobiernista, sin que ello le impida su investidura como Congresista, Diputado o Concejal. Artículo 6°. Declaración política. Dentro del mes siguiente al inicio del Gobierno, so pena de considerarse falta al régimen contenido en la Ley 1475 de 2011 y ser sancionadas de oficio por la Autoridad Electoral, las organizaciones políticas deberán optar por: declararse en oposición, independiente o de gobierno.

Conclusiones

Desde 1991, la sociedad colombiana entendió la necesidad de incorporar herramientas jurídicas y diseños institucionales que permitieran un “juego limpio” para quienes, con ideas contrarias al gobierno de turno, pudieran actuar en forma categórica frente a la toma de decisiones gubernamentales. Tras 2 décadas de discusión, se logró materializar lo ordenado en el artículo 112 de la Constitución Política, mediante la ley 1909 de 2018, denominada Estatuto de Oposición. Si bien dicha Ley fue producto del acuerdo de paz entre el gobierno y un movimiento guerrillero, allí se desarrollaron los derechos, deberes y obligaciones de las organizaciones políticas que se declaren en oposición, sin que exista un sesgo ideológico que fuese impuesto por una de las partes que actuaron en su consolidación.

La visión progresista decantada en los pactos de derechos humanos suscritos por el país y que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, especialmente en desarrollo del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, además del valor axiológico como el pluralismo, no fue considerada en su plenitud para que los derechos establecidos para la oposición política, de la norma aprobada, tuviera en cuenta la diversidad en cuanto a la forma de organización y expresión de las opiniones que en la esfera práctica tienen lugar. Lo anterior, en la medida en que, solamente los partidos y movimientos políticos con personería jurídica son los beneficiarios de los derechos contemplados, quedando fuera del marco normativo aquellos grupos significativos de ciudadanos que participan en el debate electoral.

El Estatuto de la Oposición, por tanto, excluye un pilar de la dinámica política representada en aquellas facciones no adscritas a grupos políticos reconocidos, al no acceder a las prerrogativas de financiación estatal, al derecho de réplica, a las acciones especiales de protección, conformación de las mesas directivas de las corporaciones públicas o a tener vocería en las comisiones de relaciones exteriores como parte de las garantías reconocidas por dicho Estatuto, en representación de la oposición si así se declaran, a pesar de formar parte del sistema político en una proporción superior a la de los partidos y movimientos reconocidos por el Consejo Nacional Electoral si se tienen en cuenta las formas de inscripción y participación en los procesos electorales.

Las instituciones políticas, por tanto, quedan rezagadas ante los fenómenos profundos que implican la coexistencia de opiniones diversas, contrarias y contrapuestas. Por ello, será a través de la aplicación de figuras jurídicas como la excepción de constitucionalidad, convencionalidad, o, de reformas constitucionales que posibilitará el ejercicio de la oposición para quienes carecen

de personería jurídica, las cuales fueron excluidas en la normativa inicial del Estatuto de la Oposición.

Siendo la Ley Estatutaria 1909 de 2018 un avance desde el punto de vista legal para equiparar las condiciones de quienes están en desacuerdo con el gobierno, como lo ordena el artículo 112 de la Constitución Política de 1991, éste requerirá de la socialización, de la culturización ciudadana y sobre todo de voluntad política del gobernante de turno para que sea práctica su aplicación. Como lo señaló Estanislao Zuleta (2005), en su obra *Violencia, Democracia y derechos Humanos*, la democracia tiene una connotación mayor a la de los derechos, particularmente en relación con las posibilidades de realización de estos.

Una verdadera democracia, retomando los planteamientos de Estanislao Zuleta, entiende que el poder legítimo tiene que ser discutible, disputable y sustituible. En este sentido, para garantizar el papel que cumple la oposición al tener vocación de poder esta debe contar con los derechos efectivos para disentir, debe dotarse con los elementos suficientes para darse a conocer y en último lugar, se le debe permitir acceder en igualdad de condiciones a los medios establecidos para la competencia libre en la dinámica electoral.

Referencias

- Alzate, M.I. (2019). *El Estatuto de oposición: ¿Una garantía al derechos de oposición?*. (Trabajo de Maestría en Derecho). Universidad Sergio Arboleda. Bogotá. Colombia.
- Bobbio, N. (2014). *El futuro de la democracia* (S. Fernández, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Cante, M. F. (2014). *Garantías para la oposición: un avance hacia la paz*. En R.A. Oñate. (Ed.), *Retos y Tendencias del derecho Electoral* (pp.347-375). Universidad del Rosario.
- Castillo, M. (2014). *La tradición política en la obra de Hannah Arendt*. Universidad del Rosario.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (14 de noviembre de 2008). *Caso Manuel Cepeda Vargas contra la República de Colombia*. [Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos]. Caso 12.531.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (14 de Enero de 2017). Medida cautelar No. 475-15, Miembros del Partido Voluntad Popular vs. Venezuela. [Resolución 1/17]. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/1-17mc475-15-ve.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (25 de octubre de 2017). Caso Gustavo Francisco Petro Urrego vs. Colombia. [Informe No. 130/17 - Caso 13.044]. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2018/13044FondoEs.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (25 de julio de 2018). CIDH presenta caso sobre Colombia ante la Corte IDH. Comunicado de prensa. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/162.asp>

Congreso de la República de Colombia. (23 de marzo de 1994). Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. [Ley 130 de 1994]. D.O: 41.280

Congreso de la República de Colombia. (3 de julio de 2003). Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. [Acto Legislativo 01 de 2003]. D.O:45.237.

Congreso de la República de Colombia. (1 de julio de 2015). Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. [Acto Legislativo 02 de 2015]. D.O: 49.560.

Congreso de la República de Colombia. (7 de julio de 2016). Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. [Acto Legislativo 01 de 2016]. D.O: 49.927.

Congreso de la República de Colombia. (23 de mayo de 2017). Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. [Acto Legislativo 3 de 2017].

Congreso de la República de Colombia. (9 de julio de 2018). Por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes. [Ley 1909 de 2018]. D.O: 50.649.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (23 de septiembre de 2015). Fallo de tutela en primera instancia Rad.11001-03-15-000-2015-02257-00. [CP Alberto Yepes Barreiro].

Consejo Nacional Electoral [CNE]. (14 de diciembre de 2018). Por medio de la cual se reglamentan algunos aspectos de la Ley Estatutaria 1909 de julio de 2018, que consagra el Estatuto de la Oposición, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición, y de las organizaciones políticas independientes. [Resolución No. 3134 de 2018].

Constitución Política de Colombia [Const.].(1991). Artículo 112. Recuperado de <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-4/capitulo-3/articulo-112>

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (20 de noviembre de 2013). Sentencia C-840/13. [MP Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (6 de agosto de 2014). Sentencia C-577/14. [MP Martha Victoria Sáchica Méndez].

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena.(4 de abril de 2018). Sentencia C-018/18. [MP Alejandro Linares Cantillo].

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (18 de abril de 2018). Sentencia C-027/18. [MP José Fernando Reyes Cuartas].

Corte IDH. (23 de junio de 2005). Caso Yatama vs. Nicaragua. (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 127. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

Corte IDH, (6 de agosto de 2008). Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 184. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf

Corte IDH. (26 de mayo de 2010). Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia. (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 213. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_213_esp.pdf

Corte IDH, (01 de septiembre de 2011). Caso López Mendoza vs. Venezuela. (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 233. Recuperado de https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf

Corte IDH, (29 de mayo de 2014). Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena Mapuche) Vs. Chile. (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 279. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_esp.pdf

Corte IDH. (18 de julio de 2020). Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 406. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf

Cristancho, J.G. (2014). La categoría Oposición Política: reflexiones para su conceptualización. *Análisis político*, 27(81), 98-113. <https://doi.org/10.15446/anpol.v27n81.45768>

De Tocqueville, A. (2017). *La Democracia en América*, I. Alianza Editorial.

Fundación Konrad Adenauer Stiftung [KAS], Plataforma para el Seguimiento Político en Antioquia [SEPA] & Misión de Observación Electoral [MOE]. (2017). Entre la apertura del sistema y su institucionalización: la necesaria ampliación democrática para la creación de nuevos partidos políticos al final del conflicto armado colombiano. No. 30, pp.1-23. Opciones Gráficas Editores.

García, A. H. (2013). El diálogo jurisprudencial de la Suprema Corte mexicana con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos tras las reformas constitucionales del 2011. En E. F. Mac-Gregor & A. H. García (Coords.), *Diálogo Jurisprudencial en Derechos*

Humanos entre Tribunales Constitucionales y Cortes Internacionales (pp.859-889). Tirant lo Blanch.

Guzmán, M. C. (2005). Política, descentralización y subsistemas regionales de Partidos en Colombia, 1988-2000: Una explicación teórica y un análisis empírico. Universidad de Ibagué.

Londoño, J. F. (2016). Oposición Política en Colombia: Contemplar la Democracia y Garantizar la paz. CEDAE.

Sartori, G. (2005). Elementos de la Teoría Política. Alianza Editorial.

Schmitt, C. (2013). Teoría del Partisano. Acotación al concepto de lo político. Editorial Trotta.

Zuleta, E. (2005). Colombia: violencia, Democracia y Derechos Humanos. (F. E. Giraldo, Ed.). Hombres Nuevos Ediciones.

ANÁLISIS DEL TRATAMIENTO INFORMATIVO SOBRE LAS MARCHAS ESTUDIANTILES DE 2011 Y LAS MARCHAS CAMPESINAS DE 2013 EN COLOMBIA EN CINCO MEDIOS ONLINE: EL TIEMPO, EL ESPECTADOR, REVISTA SEMANA, EL COLOMBIANO Y LA SILLA VACÍA.

ANALYSIS OF THE INFORMATIVE TREATMENT ON THE STUDENT MARCHES OF 2011 AND THE PEASANT MARCHES OF 2013 IN COLOMBIA IN FIVE ONLINE MEDIA: EL TIEMPO, EL ESPECTADOR, REVISTA SEMANA, EL COLOMBIANO AND LA SILLA VACÍA.

Victoria Elena González Mantilla

Comunicadora social y periodista

PhD en Ciencias sociales

Docente Investigadora - Universidad Externado de Colombia.

Resumen

El presente artículo es fruto de la investigación Movilización Social en Colombia. Movimientos estudiantiles (2011) y movimientos campesinos (2013), desarrollada en el grupo de Comunicación Política de la Facultad de Comunicación Social Periodismo de la Universidad Externado de Colombia. Esta propuesta tiene como base la teoría del framing desde la perspectiva construccionista. El corpus estuvo compuesto por 103 registros sobre movilización estudiantil, recolectados en octubre y noviembre de 2011 y 845 registros de movilización campesinas, recolectados entre julio y septiembre de 2013.

Palabras Clave

MANE, marchas campesinas, tratamiento informativo, framing.

Introducción

El 3 de octubre de 2011, el gobierno de Juan Manuel Santos radicó un proyecto de reforma a la Ley 30 de 1991 ante el Congreso Nacional. Dicho proyecto buscaba reorganizar el sistema de educación superior colombiano. El 12 de octubre de 2011 cientos de estudiantes de 31

universidades del país entraron en paro indefinido para expresar su rechazo a la medida. Las movilizaciones se hicieron a nombre de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil MANE, movimiento creado con la pretensión de aglutinar a todas las organizaciones estudiantiles colombianas. En adelante, se dieron varias congregaciones en diferentes lugares del país.

Por otra parte, en los meses de julio, agosto y septiembre de 2013 Colombia vivió una masiva movilización de campesinos en diversas regiones y con distintas agremiaciones. Las motivaciones para la movilización de los campesinos --organizados en torno a la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular-- fueron distintas de acuerdo con las necesidades de los diferentes gremios. Las peticiones estaban orientadas a proveer redes de comercialización para los productos; fijar precios de sustentación; frenar las importaciones y establecer un plan de choque contra el ingreso de contrabando; crear un fondo de estabilización para un precio constante en el café; eliminar las desventajas frente a tratados de libre comercio, frenar la competencia desigual con los productos importados, detener las aspersiones con glifosato y promover el cumplimiento en programas de sustitución de cultivos.

Partiendo de los antecedentes mencionados, podemos decir que esta investigación se propuso como objetivos:

- Establecer, con base en la teoría del framing, desde la perspectiva construccionista, cuáles fueron los patrones de presentación de la información sobre las marchas campesinas 2013 en cinco medios colombianos de comunicación de circulación nacional.
- Establecer, con base en la teoría del framing, desde la perspectiva construccionista cuáles fueron los patrones de presentación de la información sobre la Mesa Amplia Nacional Estudiantil MANE en 2011 en cinco medios de comunicación de circulación nacional.
- Comparar los patrones de presentación de la información sobre las marchas estudiantiles MANE 2011 y las marchas campesinas 2013 en cinco medios colombianos de comunicación de circulación nacional.

Elementos teóricos para el análisis

La teoría del Framing o encuadre parte de la sociología interpretativa. Para Sábada (2001), esta perspectiva sociológica es la que estudia significaciones de realidad para cada individuo a partir de un proceso de tipo interpretativo, en el que la interacción tiene un papel fundamental y que busca la definición de las situaciones de la vida cotidiana.

Gregory Bateson (2006, p. 112), propuso por primera vez el concepto de frame en 1955 y lo definió como el contexto o marco en el cual un individuo toma unos aspectos de la realidad y desecha otros. Desde una perspectiva psicológica, explica que los marcos son las herramientas con las cuales se perciben las diferencias de las cosas; desde una perspectiva comunicativa, considera necesaria la existencia de marcos para interpretar los mensajes de los medios de comunicación. Erving Goffman (1986, p. 10), explica que los frames son marcos que designan un contexto de la realidad y esquemas o estructuras mentales que incorporan los datos externos y objetivos. También considera que los frames son formas transmitidas y compartidas por la sociedad por medio de las cuales se mira la realidad. Doris Graber (1989, p. 144-152), amplía el radio de los frames no solo a los medios de comunicación sino a todas las instancias que se dan en el proceso de producción de un mensaje, es decir, el receptor y el entorno cultural. Robert Entman (1993), entre tanto, entiende el framing como una selección de la realidad que hace el periodista y que implica su visión particular de un hecho. Stephen Reese y Grant (2001, p. 7-31) explica que el framing estructura el conocimiento social, un conocimiento que está determinado por unos intereses, lo que implica el privilegio de ciertas fuentes y el desconocimiento de otras, por parte de los periodistas.

En las últimas décadas la Teoría del Framing se ha convertido en una herramienta muy usada en investigaciones del campo de la comunicación social. Sin embargo, no se puede hablar de la Teoría del Framing de una manera unívoca, dado que se puede abordar no solo desde distintas definiciones, tal como lo vimos anteriormente, sino desde distintos paradigmas. Al respecto Sádaba (2001, p. 145), citando a Entman y Scheufele, afirma que el framing es un paradigma fracturado porque los diferentes autores aportan delimitaciones y usos distintos del término. D'Angelo (2002), propone incluir tres perspectivas paradigmáticas, llamadas cognitiva, constructiva y crítica para proporcionar a los investigadores perspectivas específicas que les permitan examinar la interacción de los marcos mediáticos y la realidad individual o social.

De acuerdo con la clasificación que hacen Marín y Zamora (2014, p. 9), retomando la perspectiva de estudio que plantea de D'Angelo (2002, pp. 870-888), el paradigma cognitivo está orientado a explorar los efectos que producen los marcos en los comportamientos de los individuos. A pesar de que desde este paradigma existe una manifiesta preocupación por los efectos, no se asume que haya una relación directa entre un encuadre y el efecto que se genera en los individuos, dado que dicho efecto no es homogéneo para todos.

En segundo lugar, se puede hablar del paradigma crítico que como su nombre lo indica, está concebido desde la Teoría Crítica. Vale la pena recordar entonces que, según esta teoría:

(...) los medios juegan el mismo papel que la religión en Marx, son el nuevo opio del pueblo (...) los hombres están abandonados a sí mismos, pero al perder sus raíces y sus comunidades de origen se vuelven extraños así mismos, 'alienados'. Son entonces susceptibles de ser manipulados por las fuerzas que gobiernan a la sociedad, particularmente por los medios a los cuales están confrontados directamente. (Maigret, 2003, p.112)

De acuerdo con el paradigma crítico los frames propuestos por los medios de comunicación sirven a los intereses de las élites con el propósito de ejercer su hegemonía ideológica sobre la sociedad (Sábada, 2001). Así, Tuchman (1983, p.51), explica que los medios de comunicación omiten su papel de mediadores y se apropian de la ideología y del discurso de las élites económicas y políticas, con lo cual se impone la visión de mundo de esas élites en los medios, visión que se lleva a las audiencias. El tercer paradigma se denomina construccionista y define los frames que proporcionan los medios de comunicación como herramientas que contribuyen a que un individuo pueda interpretar la realidad. Desde el construccionismo se supone que un individuo lee los marcos de los medios desde su experiencia, sus creencias personales, las conversaciones con otros ciudadanos y sus prejuicios. Con esta perspectiva, Gramson y Modigliani (1987, pp. 137-177), definieron conceptualmente los marcos mediáticos como ideas organizadoras centrales o líneas argumentales que proporcionan significado a un despliegue de eventos. El marco en este caso sugiere cuál es la controversia sobre la esencia de una cuestión. Tuchman (1978, p. 1), presenta una definición afín para los marcos de los medios de comunicación cuando expresa que organizan la realidad cotidiana y constituyen un elemento esencial de esa realidad. Para Gitlin, (1980, p. 46-60), los marcos de los medios de comunicación también sirven como rutinas de trabajo que permiten a los periodistas identificar y clasificar rápidamente la información y organizarla para hacer la transmisión eficiente a sus audiencias.

Movimiento estudiantil y Movimiento campesino en Colombia

Específicamente, en lo concerniente al movimiento estudiantil, el historiador y especialista en movilización social, Mauricio Archila Neira (2012, p. 71), divide la historia del movimiento en seis momentos: los primeros pasos (1909-1929); visibilidad oscilante (1930-1945); resistencia democrática (1946-1957); radicalización contra el bipartidismo (1958-1974); hacia el movimiento

popular (1975-1990); y la crisis y recomposición (1991-2011). Archila (2012), habla de los primeros pasos en el surgimiento de la movilización estudiantil a comienzos del siglo XIX cuando se manifiesta una fuerte inconformidad con la enseñanza escolástica. De la misma manera, recuerda que en los años veinte del siglo XX el estudiantado se constituye como actor social. Así, surge la primera organización denominada Federación Nacional de Estudiantes creada en 1922. En la segunda etapa (1930-1945), el autor expone la relación entre el desarrollo del movimiento y momentos históricos como la modernización de la República liberal que propuso reformas económicas, políticas y culturales y educativas, estas últimas conducentes a la aprobación de la Ley 68 orgánica de la Universidad Nacional (1935).

En 1954, bajo la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla, cerca de diez mil estudiantes salen a las calles de Bogotá a protestar por el asesinato de su compañero Uriel Gutiérrez y son recibidos por las balas del ejército, con un saldo de nueve muertos y veinte heridos. En la misma época, surgen nuevas asociaciones como la Federación Universitaria de Colombia (FUC) (1953) afiliada al Partido Conservador y la Federación de Estudiantes Colombianos (FEC) (1954) afiliada al Partido Liberal. Igualmente nacen organizaciones regionales.

Entre 1958 y 1974, debido a la influencia internacional de la Revolución Cubana y Mayo del 68, el movimiento estudiantil adquiere un carácter más político. Por lo anterior, importantes figuras del movimiento estudiantil, provenientes especialmente de la Universidad Industrial de Santander UIS, ingresaron al grupo guerrillero ELN.

Para Miguel Ángel Urrego y Miguel Ángel Pardo (2003, pp. 15- 16), el año 1971 marca un hito del movimiento estudiantil colombiano por las nutridas movilizaciones y por el Programa Mínimo del Movimiento Nacional Estudiantil que se elaboró en el II Encuentro Nacional Universitario, realizado en Bogotá en el mes de marzo y que se constituyó en la base de la reestructuración de la universidad.

El año 1983 se destaca por la incorporación a las marchas estudiantiles, de jóvenes de secundaria. En septiembre de 1986 se desarrolla el “Seminario Estudiantil por la Universidad que Colombia necesita” en Manizales y en septiembre de 1987 se realiza el Primer Plenario Nacional del CUE (Comité de Unidad Estudiantil) en Bogotá. La década de los 90, conlleva el protagonismo de los estudiantes en una constituyente que condujo a la Nueva Constitución en 1991 y la promulgación de la Ley 30 de 1992.

En el año 2011 surge la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) como un movimiento de carácter nacional que busca aglutinar a todas las organizaciones estudiantiles del país. Antes de producirse la acción colectiva en torno a la Ley 30 -que se puede establecer como un detonante de movilización de los estudiantes aglutinados en la MANE o un marco de injusticia que pugna por el derecho a la educación- existen organizaciones formales de estudiantes que a partir de ese detonante buscan hacerse más sólidas y unificarse mediante la MANE.

En cuanto al movimiento campesino en Colombia, Shameel Thair Silva (2008), explica que a comienzos del siglo XX surgen las primeras organizaciones campesinas orientadas a la lucha por el dominio de la tierra trabajada y las condiciones dignas de trabajo. La primera movilización se produjo en 1920 y permitió el surgimiento de grupos como el Baluarte Rojo de Lomagrande, San Fernando, Canalete y Callejas en Córdoba. En 1928 las organizaciones campesinas existentes lograron la formación del Partido Agrario Nacional, la Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria y el Partido Socialista Revolucionario que sirvieron como antecedentes del Partido Comunista Colombiano.

Debido a la crisis económica mundial de finales de la década del 20 se crearon Ligas Campesinas, Sindicatos de Obreros Rurales y Unidades de Acción Rural. A comienzos de los años 40 surgió la Federación Campesina e Indígena, que promovió movilizaciones en todo el país en contra de la Ley 100 de 1944. A estas organizaciones se suman los llamados círculos clericales de ACPO y de Radio Sutatenza.

En 1946 aparece la Federación Agraria Nacional (FANAL), fundada con el apoyo de la Iglesia Católica y la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC). Esta federación no está constituida exclusivamente por campesinos, sino también por trabajadores de otros sectores y tenía como objetivo principal reivindicar el derecho a la tenencia de la tierra, por lo cual, frecuentemente organizaban invasiones y apropiaciones de territorios en todo el país.

La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), fue creada por el Decreto 755 del 2 de mayo de 1967, durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo. Mauricio Archila (2011) considera a la ANUC como la asociación campesina más importante en la historia del país que se formó por voluntad del gobierno, pero rápidamente fue apropiada por los campesinos.

El movimiento campesino, al igual que los demás sectores sociales, tuvo papel protagónico en el primer Paro Cívico Nacional del 14 de septiembre de 1977, que movilizó cientos de ciudadanos

en todo el país y dejó un saldo de 16 muertos en Bogotá. A finales de los años 80, la ANUC buscó reunificar al movimiento campesino, sin embargo, aparecieron nuevas organizaciones como la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia, surgida en 1984.

Thair Silva (2008), recuerda además que en el año 1996 se dan nutridas manifestaciones organizadas por campesinos cultivadores de hoja de coca de Guaviare, Putumayo y Caquetá surgidas a propósito de la implementación de aspersiones con glifosato. A partir de esas movilizaciones se constituye la Coordinadora de Cultivadores de Coca y Amapola en el año 2000. Su primera gran cruzada es la lucha contra el Plan Colombia y en contra de las aspersiones con glifosato y la búsqueda de la implementación de cultivos sustitutos.

El 7 y 8 de abril del 2003 se llevó a cabo el Congreso Nacional Agrario que con la participación de campesinos, indígenas y negritudes trabajó temas como el derecho a la tierra; la reconstrucción de la economía agropecuaria y agroalimentaria; la protección del medio ambiente; la política concertada con los cultivadores de coca, amapola y marihuana; los derechos sociales económicos y culturales del campesinado, indígenas y afrodescendientes; el reconocimiento político al campesinado; el reconocimiento de las mujeres campesinas; el derecho a la territorialidad y el fin del desplazamiento forzado. Durante esta etapa, como fenómenos sociales y políticos de gran magnitud en el país, se agudiza el desplazamiento en muchas regiones del país debido a las disputas por el territorio y los poderes locales entre grupos armados y se presentan varias las masacres de civiles.

Entre 2002 y 2010, durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, los campesinos concentraron sus protestas en la exigencia de la protección a la vida y la integridad y la libertad. Las protestas de los campesinos no fueron constantes debido a la gran represión ejercida por el gobierno y al incremento del fenómeno del desplazamiento causado por paramilitarismo en muchas regiones.

Metodología

Se desarrolló una investigación de tipo documental, que privilegió la recolección y uso de documentos en busca de analizar los datos y ofrecer resultados lógicos; se recolectaron los datos con un orden lógico, lo que permite encontrar hechos que sucedieron tiempo atrás; explora además fuentes de investigación y elabora instrumentos de investigación.

El corpus de esta investigación se construyó con un criterio de temporalidad. En el caso de las marchas estudiantiles de la MANE 2011, se seleccionaron las publicaciones aparecidas en los meses de octubre y noviembre, dado que fue en ese lapso en el que se radicó el proyecto de reforma a la Ley 30 de 1991 ante el Congreso Nacional y se produjeron las marchas de los estudiantes y el retiro de la propuesta por parte del gobierno nacional. En el caso de las marchas campesinas 2013, los meses de julio, agosto y septiembre fueron los que presentaron mayor cantidad de movilizaciones de los distintos gremios. Sobre la elección de los medios, se tuvo en cuenta su importancia en el ámbito nacional y regional y, en el caso específico de la Silla Vacía.com, por la particularidad de que solo publica artículos de análisis y opinión.

De los paradigmas expuestos en la primera parte de este escrito, esta investigación eligió la perspectiva construccionista, asumiendo que el contenido de los medios se construye gracias a variados elementos culturales, simbólicos, estereotipos, valores, mitos y antecedentes históricos. Además, que, aunque los medios transfieran representaciones simbólicas a las audiencias, estas no son las únicas representaciones que tiene un individuo para formarse una idea acerca de un acontecimiento, dado que existe además la experiencia personal, las identificaciones culturales previas y una memoria social compartida (Gamson, Modigliani, 1989, pp. 137-177). Con base en lo anterior, se entiende que los enmarcados de los medios de comunicación guían las percepciones de los individuos y les dan un sentido particular a los hechos y a los acontecimientos noticiosos.

En relación con el abordaje metodológico de los estudios sobre framing, Semetko y Valkenburg (2000, p. 73-109), estos autores realizan sus análisis a partir de cinco encuadres noticiosos genéricos: atribución de responsabilidad, que se refiere a la responsabilidad que en el registro periodístico se le atribuye a un actor determinado en relación con algún asunto; conflicto, que se refiere a las diferencias que se muestran entre individuos o instituciones; interés humano, que permite ver, desde la perspectiva emocional, como se habla de un hecho; consecuencias económicas, que plantea los resultados económicos que se generan debido al hecho ocurrido para un individuo, para un grupo o para una nación; finalmente, la moralidad, que plantea el asunto desde la perspectiva del juzgamiento religioso o moral del comportamiento de los individuos que participan en las movilizaciones. Para esta investigación se decidió suprimir el último encuadre referido a la moralidad, dado que se considera que no aplica.

Para cada uno de esos encuadres se elaboró una batería de preguntas que permitiera su desarrollo. Las matrices para organizar la información se hicieron de la siguiente manera:

Tabla 1. Matriz de sistematización de corpus

Fecha de Publicacion	Titular	Género	LEAD	Link
1 de julio de 2013	Protestas, reformas y paz.	Columna	Los campesinos llevan décadas planteando lo que hoy plantean. Han hecho paros en 1986, 1996 y 1998, entre otras acciones; para lograr su levantamiento los sucesivos gobiernos han firmado acuerdos que sin excepción han incumplido. Ni que extrañarse que los grupos insurgentes den a los campesinos el apoyo que no les han dado los partidos legales.	http://www.elespectador.com/opinión/protestas-reformas-y-paz.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2. Relación frame, pregunta que responde y cita

Frame	Pregunta que responde	Cita
CONTEXTO	¿Se trata de un registro con formato temático?	
	¿Se trata de un registro con formato episódico?	
ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD	¿Qué responsabilidad se le atribuye al gobierno?	
	¿Tienen los actores sociales movilizados alguna culpa de lo que sucede?	
	¿A quién se le atribuyen las acciones violentas?	
	¿Se vislumbra alguna posibilidad cercana de solución de los problemas?	

Tabla 2. Continuación.

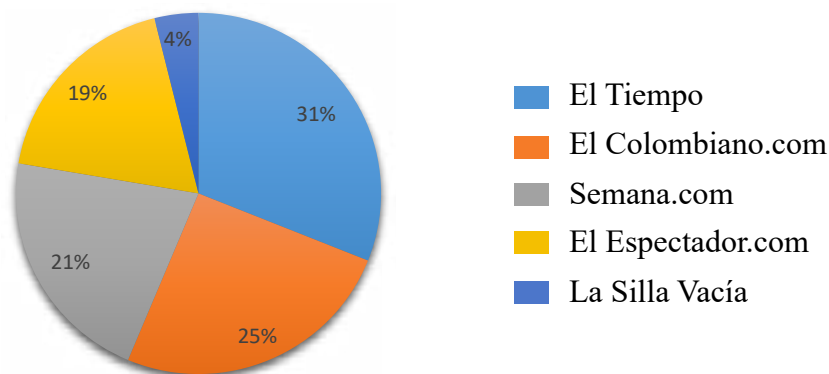
Frame	Pregunta que responde	Cita
CONFLICTO	¿Cómo se presentan los acuerdos y los desacuerdos que se dan a lo largo de las negociaciones entre los grupos enfrentados?	
	¿A quién se le brinda más espacio en los medios para exponer sus ideas y propuestas?	
	¿A quién se le muestra como ganador y a quién como perdedor en el conflicto?	
	¿Se enfatiza en la faceta humana del conflicto?	
INTERÉS HUMANO	¿Se muestra de qué manera las movilizaciones afectan la vida cotidiana de las personas?	
	¿Se hacen alusiones injuriosas o calumniosas a los implicados en el conflicto?	

Fuente: Elaboración propia

El consolidado del número de registros quedó de la siguiente manera:

Figura 1. Total registros marchas estudiantiles por medio

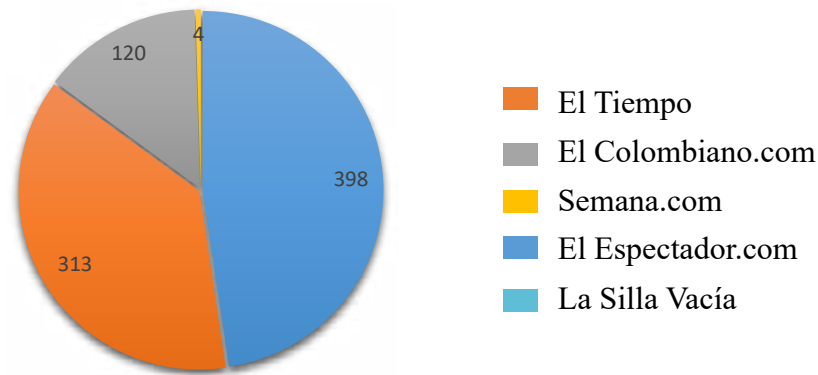
TOTAL REGISTROS MARCHAS ESTUDIANTILES POR MEDIO



Fuente: Elaboración propia

Figura 2. Total registros marchas campesinas por medio

**TOTAL REGISTROS MARCHAS
CAMPELINAS**



Fuente: Elaboración propia

Hallazgos

1. Atribución de responsabilidad

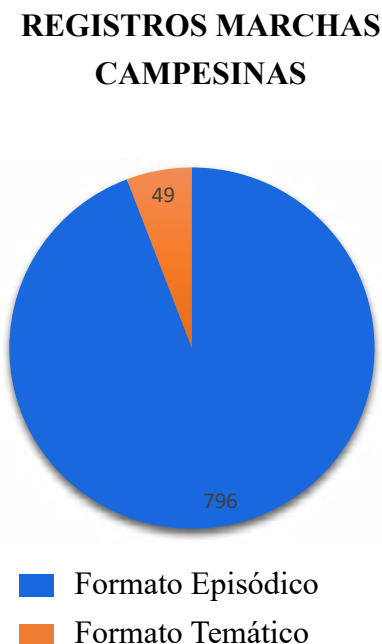
Las preguntas correspondientes a este frame fueron: ¿Qué responsabilidad se le atribuye al gobierno? ¿Tienen los actores sociales movilizados alguna culpa de lo que sucede? ¿A quién se le atribuyen las acciones violentas? ¿Se vislumbra alguna posibilidad cercana de solución de los problemas?

Para obtener respuestas inicialmente se buscó establecer cuáles de las piezas periodísticas analizadas tenían contexto y cuáles no, esto, en el entendido de que, si el cubrimiento de un hecho noticioso adolece de contexto, la audiencia asume la información que lee desconectada de la causa que la produce y, por ende, es incapaz de atribuir responsabilidades. Se analizó entonces si en las piezas periodísticas había antecedentes históricos de los movimientos campesino y estudiantil, si se hacían reflexiones sobre la problemática de la educación y del campo en Colombia y si se consultaban fuentes especializadas.

En un primer hallazgo se determinó que en el cubrimiento de las dos movilizaciones predominó el esquema episódico sobre el temático, es decir, el cubrimiento escueto de los hechos sin contexto, en la modalidad de noticias, reportajes y galerías de imágenes¹ (figura 3).

De este modo, se puede afirmar entonces que el lector especializado --que es quien tiene más elementos para hacer análisis y, por consiguiente, quien lee editoriales y columnas-- fue quien tuvo acceso al contexto. Entre tanto, el lector común que busca noticias, no lo tuvo. Esto se explica claramente en el caso del portal La Silla Vacía.com, cuyo fin es analizar noticias de interés público desde la perspectiva de expertos. Aquí, tal como era de esperarse, se vio el mayor porcentaje de información con contexto referido a temas como: abandono estatal, tratados de libre comercio, terrenos baldíos, desplazamiento forzado, insumos agrícolas costosos, entre otros.

Figura 3. Total registros marchas campesinas por tipo de formato



Fuente: Elaboración propia

1. Aquí retomamos a Iyengar y Kinder (1987, p. 187) quienes hablan de formatos de noticias episódicos, cuando se refieren a las noticias con una cobertura orientada hacia los acontecimientos y de formatos de noticias temáticas, cuando el cubrimiento está encaminado al contexto. Los autores afirman que el predominio del esquema episódico se debe a factores como el tiempo, espacios, intereses comerciales, publicidad y objetividad.

Figura 4. Total registros marchas estudiantiles por tipo de formato.



Fuente: Elaboración propia

En relación con los antecedentes históricos, tan solo se encontraron en algunas piezas de género argumentativo como editoriales y columnas de opinión. Con respecto a las fuentes especializadas, son pocas las consultas que hicieron los medios. En el caso de los estudiantes, se consultó al experto en movimientos sociales (Mauricio Archila Neira) y a algunos expertos en educación (Francisco Cajiao, exsecretario de Educación de Bogotá), incluidos rectores de universidades públicas (Moisés Wasserman). En el caso del movimiento campesino, a un experto en el problema de la tierra en Colombia (Juan Camilo Restrepo) y a un experto en movilización social (Mauricio Archila Neira).

Retomando las preguntas que configuran el encuadre de atribución de responsabilidad, se buscó conocer en primera instancia las responsabilidades que se le atribuyen al gobierno en las dos movilizaciones. Se encontró que al gobierno se le atribuye la responsabilidad de haber retirado el proyecto de reforma de la Ley 30 y de haberse mostrado débil frente a los estudiantes. Esto significa que para algunos columnistas y editorialistas es más grave haber retirado el proyecto que las consecuencias que hubiesen podido generarse en caso de haberse modificado la Ley. De igual modo, se responsabiliza al gobierno de no contar con el personal idóneo para dar un mejor manejo al problema de los estudiantes. Se plantean fuertes críticas a la ministra de educación por su falta de disponibilidad para dialogar y por su falta de conocimiento sobre asuntos que deberían ser de su dominio. Al sistema de educación se le atribuye la responsabilidad de ser “elitista”, teniendo en cuenta los costos que deben pagar los estudiantes por acceder a él y la escasa cobertura que presenta. Aquí la atribución de responsabilidad se diluye porque la responsabilidad no se atribuye a un actor en particular y porque no hay claridad sobre cómo se debe proceder de manera práctica para cambiar la situación.

A los estudiantes no se les atribuye culpabilidad por su movilización. Sus reclamos se consideran justos, sin embargo, sí hay reproches referidos a los días sin actividad en las universidades y a las marchas que congestionan la ciudad. Esta es una constante de todas las manifestaciones populares, cuando se trata de Bogotá, teniendo en cuenta los graves problemas de movilidad que tiene la ciudad, por ello, las marchas pueden producir rechazo en muchas personas ajenas al conflicto.

En cuanto a la responsabilidad por las acciones generadas durante las marchas, los medios coinciden en destacar el carácter pacífico de las mismas, por lo cual hay pocas alusiones a actos violentos. Se destaca la mirada positiva de los medios a los repertorios de acción² utilizados por los estudiantes tales como los besatones, desnudatones y abrazatones por ser innovadores y pacíficos. Además, debido a que, por sus características, resultan bastante llamativos desde el punto de vista mediático, por lo cual los medios les dedican algunas galerías fotográficas y primeras páginas.

En cuanto a la pregunta de si se propone una pronta resolución de la situación, los medios se enfocan mucho más en la terminación de las marchas y el retorno a las aulas como respuesta al problema y no en la resolución de las peticiones propuestas por los estudiantes. Los expertos consultados y los voceros del movimiento estudiantil proponen leyes más incluyentes y diálogos que partan del financiamiento y del acceso a la educación superior en forma más equitativa como soluciones a largo y corto plazo. Se concluye entonces que se puede hablar de dos niveles desde donde los medios entienden la solución del conflicto estudiantil: el primero, referido a las movilizaciones y el paro de los estudiantes; el segundo, al problema real que generó la movilización. Sobre el primero se vislumbran salidas, sobre el segundo, no.

En el tema de la movilización campesina, varios columnistas coinciden en afirmar que el problema del campo es de vieja data y en atribuir al gobierno de Juan Manuel Santos la responsabilidad de no haber tomado medidas oportunas para dar soluciones. El mismo presidente también reafirma en una nota periodística la condición endémica de los problemas del campo a la que califica de “un abandono de años”. En algunas columnas se hacen recuentos de las veces que los campesinos llevan planteando sus problemas, de los levantamientos que han protagonizado y de los acuerdos que han firmado, acuerdos que sin excepción ha incumplido el gobierno.

2. Erick Neveu (2000) citando a Tilly (1978) explica el concepto de repertorios de acción como “los modos recurrentes de acción colectiva que llevan a cabo los movimientos sociales, y que constituyen productos culturales aprendidos que surgen y cobran forma a partir de confrontaciones anteriores”. Para McAdam, McCarthy, Mayer y Zald (1999), existen dos componentes fundamentales en la constitución de los repertorios de acción: lo cultural y lo temporal. Lo primero tiene que ver con las prácticas propias de una cultura y la aceptación o rechazo de dichas prácticas. Lo segundo, con el momento político, social o económico que esté viviendo una nación. En el caso que nos ocupa es interesante ver que en los repertorios de acción de la protesta estudiantil colombiana se mezclan entre otros, expresiones arraigadas en tradiciones culturales e influencias de movimientos foráneos.

Varios columnistas y editoriales de medios atribuyen la responsabilidad al presidente de enfocar toda su atención en los diálogos de paz de La Habana e ignorar a los campesinos. Comentaristas de las alas más conservadoras del país se preguntan por qué hay diálogos con actores al margen de la ley y no con los campesinos.

La responsabilidad en el levantamiento campesino también se le atribuye en algunos casos a factores como los Tratados de Libre Comercio firmados por el gobierno colombiano. No hay en ningún medio una atribución de responsabilidades a los campesinos por su movilización. Sin embargo, sí se les atribuyen otras responsabilidades, por ejemplo, propiciar acciones violentas y permitir la infiltración de grupos armados en su movimiento. En varias piezas de género noticioso la información muestra quemas de vehículos, bloqueos de carreteras etc. Las noticias en este caso terminan orientadas a destacar los hechos de orden público en detrimento de las movilizaciones, las propuestas de los actores y los eventuales acuerdos. En un registro en particular de la Revista Semana.com se muestra una golpiza a un campesino por parte de un miembro del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), aquí se puede hablar de la atribución de un hecho violento a fuerzas del Estado. Igualmente, en El Espectador.com, se hace eco a la denuncia de un campesino que acusa de robo a unos policías durante las movilizaciones.

Para responder la pregunta de si los medios vislumbran una pronta solución del conflicto, se puede decir que, al igual que con los estudiantes, están más preocupados por la solución del paro campesino que por la resolución de los problemas que propiciaron la movilización. En múltiples notas periodísticas se pronuncian en particular acerca del paro de la Zona del Catatumbo, el más prolongado y en el cual se produjeron la mayor cantidad de acciones violentas. En relación con las acciones que conlleven a una solución, existen posiciones encontradas. Los columnistas más conservadores se oponen a las propuestas del movimiento campesino, pero, igualmente son muy críticos del gobierno.

2. El Conflicto

Sobre este segundo encuadre se proponen las siguientes preguntas: ¿Cómo se presentan los acuerdos y los desacuerdos que se dan a lo largo de las negociaciones entre los grupos enfrentados? ¿A quién se le brinda más espacio en los medios para exponer sus ideas y propuestas? ¿A quién se le muestra como ganador y a quién como perdedor en el conflicto?.

Para responder esta primera pregunta, en referencia con las marchas estudiantiles, si bien desde el género noticioso algunos titulares de Semana.com y El Tiempo.com expresan de manera positiva la gestión del gobierno en pro de negociar, los artículos de opinión no se muestran tan condescendientes. Tal como lo mencionamos anteriormente, hay un imaginario sobre la figura del presidente y de sus subalternos de debilidad e indolencia. Los estudiantes como negociadores encuentran espacio en las páginas de los medios e incluso su pliego de peticiones se publica en algunos de ellos. Sin embargo, en algunas columnas se les tilda de intransigentes por no volver a estudiar. El propio rector de la Universidad Nacional de Colombia, Moisés Wasserman, les hace un llamado para que retornen a las aulas.

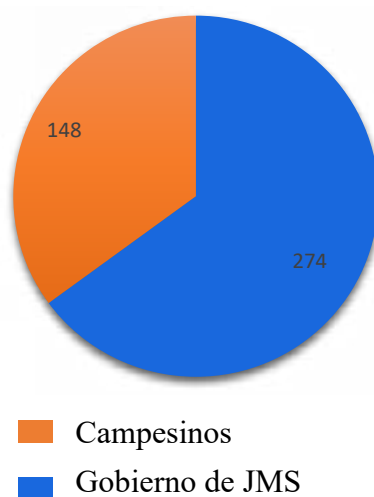
En relación con las marchas campesinas la imagen del gobierno como negociador es un poco más positiva, esto se ve en varias piezas periodísticas en las que se destaca su disponibilidad al diálogo y su permanente convocatoria a mediadores para que contribuyan a normalizar la situación. Sin embargo, algunos columnistas cuestionan la incapacidad del gobierno de mantener sentados a los campesinos en las mesas de negociación y de proceder con mano firme frente a los actos violentos producto de las movilizaciones. Merece mención especial el amplio despliegue a la que muchos consideraron una salida en falso por parte de Santos cuando el mandatario mencionó la frase: “El tal paro no existe”. A partir del pronunciamiento de esta frase, columnistas y analistas critican al mandatario y le atribuyen la responsabilidad de no dar pronta solución al problema con los campesinos por considerarlo trivial. Incluso en un titular del diario El Colombiano se habla de “Diálogos frustrados del gobierno” y una columna se titula “Fracaso de Santos”. Entre tanto, en el diario El Espectador.com un columnista manifiesta que el gobierno de Juan Manuel Santos está pasando a la historia como aquel durante el cual se agudizaron los conflictos sociales y en el que el país ha sufrido la mayor cantidad de paros.

Los campesinos por su parte son descalificados por algunos medios debido a acciones violentas que supuestamente realizaron dentro del paro. Las más cuestionadas son los bloqueos de carreteras, las quemas de camiones y algunos actos confusos en los cuales se produjeron víctimas que son atribuidas a los marchantes. La extensión durante casi tres meses del paro en la zona del Catatumbo merece amplio despliegue y posiciones encontradas. De una parte, hay quienes ven la protesta en esta región como una expresión justa, resultado de varios años de ausencia del Estado y de dominio de grupos armados. De otra, hay quienes celebran la intervención de fuerza pública en la región luego de 40 días justificando dicha intervención por la existencia de “revoltosos” y posibles infiltrados de la guerrilla.

Respecto a la pregunta ¿A quién se le brinda más espacio en los medios para exponer sus ideas y propuestas? se da un hallazgo interesante a la hora de consultar las fuentes. La voz de los estudiantes se ve en mayor número en relación con la voz de los representantes del gobierno, en las páginas de la mayoría de los medios. Esto significa que los estudiantes tuvieron mayor oportunidad de expresar sus peticiones, ideas y planteamientos que el gobierno (Gráfica N°5).

Figura 5. Total registros por actores con respecto a las marchas campesinas.

LA VOZ DE LOS ACTORES EN LOS MEDIOS

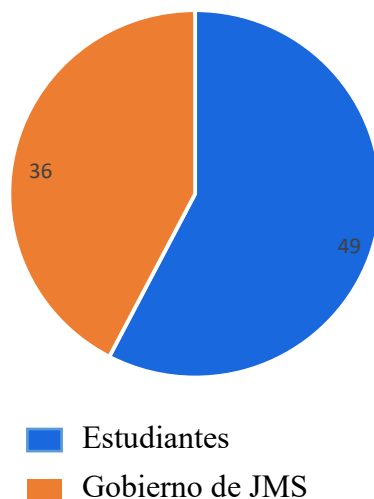


Fuente: Elaboración propia

En el caso de los campesinos, se encuentra una tendencia mayor de los medios por privilegiar la voz del gobierno nacional y a sus representantes para que tengan la posibilidad de exponer sus argumentos en el marco de la confrontación con el campesinado (Figura 5). Las fuentes más usadas para exponer su posición son el ministro del interior, el consejero presidencial, el ministro de agricultura, el propio presidente y el vicepresidente de la república. La evidencia de lo dicho anteriormente es que, en algunos medios, incluso se dobla en número la voz del gobierno en relación con la de los campesinos. Esto hace una gran diferencia en lo que tiene que ver con el caso de los estudiantes, allí la voz de los estudiantes es mayor que la del gobierno.

Figura 6. Total registros por actores con respecto a las marchas estudiantiles.

LA VOZ DE LOS ACTORES EN LOS MEDIOS



Fuente: Elaboración propia

Sobre la pregunta, ¿A quién se le muestra como ganador y a quién como perdedor en el conflicto? Los estudiantes aparecen como los grandes triunfadores frente al gobierno. La decisión de retirar la reforma a la Ley 30 es el punto más destacado para demostrar que la lucha de los estudiantes tuvo desarrollos positivos. De hecho, para los críticos del gobierno es claro que ese triunfo minó la credibilidad y la fortaleza del gobierno. De igual manera, la manera de manifestarse pacíficamente en un país con tradición de movilizaciones violentas también contribuye a proyectar una imagen positiva y ganadora en los medios. Destaca la afirmación que se hace en el periódico El Colombiano en la cual se expresa frente al pulso entre gobierno y estudiantes que “se habla de posibles perdedores y ganadores en esta contienda. Pero, el análisis toma otra dirección, al darse cuenta de que la verdadera perdedora fue la democracia participativa”.

En cuanto a los campesinos, es menos obvio quién es el triunfador y quién es el derrotado. Las críticas están repartidas entre los dos actores. Aquí de nuevo aparece la idea de un gobierno débil en algunos casos y, en otros, apático. También la idea de unos campesinos que, a pesar de luchar por unas reivindicaciones justas, se expresan de manera violenta para hacer respetar sus derechos, lo cual les resta validez a sus pretensiones.

3. Interés humano

El encuadre referido al interés humano se plantea a partir de las siguientes preguntas: ¿Se enfatiza en la faceta humana del conflicto? ¿Se muestra de qué manera las movilizaciones afectan la vida cotidiana de las personas? ¿Se hacen alusiones injuriosas o calumniosas a los implicados en el conflicto?

Sobre la primera pregunta, en algunas columnas de opinión se exalta la figura del estudiante como un sujeto espontáneo, creativo, pacífico y tolerante. Se encuentran textos como el de La silla vacía titulado “Así es el ADN de la protesta estudiantil”, firmado por Camila Osorio (04 de noviembre de 2011):

Cuando llegaron con antorchas, pancartas, máscaras y disfraces, los estudiantes corrieron hacia la policía que protegía la entrada del Capitolio. Los abrazaron, les dieron besos, y junto a ellos, entre las columnas de la entrada y junto a la fuerza pública, cantaron hasta la media noche. (párr. 19).

Sobre los campesinos, persisten algunos prejuicios. Uno de ellos es el que se complace con la creencia colonial del hombre sumiso que perdió esta “cualidad” por la injerencia de actores externos. En El Tiempo.com Álvaro Valencia Tovar (19 de septiembre de 2013, párr. 4) en la columna “El paro, instrumento legítimo, pero no absoluto”, afirma:

Quienes hemos tenido un intenso contacto con el campo y sus gentes, sobre todo en regiones flageladas por la violencia, sabemos que el agricultor posee una idiosincrasia bondadosa que responde con generosidad al liderazgo comprensivo, respetuoso como ellos lo son y agradecido con voluntad de servicio para hallar remedios a su abandono consuetudinario.

En relación con la pregunta ¿Se muestra de qué manera las movilizaciones afectan la vida cotidiana de las personas? En algunas notas periodísticas se exponen los inconvenientes producidos en la ciudad debido a las movilizaciones de los estudiantes, pero no se narra ningún caso personal. Sobre la movilización campesina, sucede lo contrario, se presentan varias notas que pretenden mostrar los dramas personales producto del paro. La muerte de un paciente que iba en una ambulancia y no pudo llegar al hospital por los bloqueos en las carreteras; los heridos producto de los enfrentamientos; la suspensión de algunas fechas del torneo de fútbol a causa de

las barricadas puestas por los campesinos que impidieron la movilización de los futbolistas y los directivos; los pasajeros que quedaron atascados en las terminales de transporte; la suspensión de la Vuelta de la Juventud; la suspensión de clases en los colegios. También se destacan otros gestos como el de una mujer que salió en defensa de la fuerza pública y el apoyo a los campesinos por parte del ciclista y figura nacional Nairo Quintana.

Finalmente, sobre la pregunta ¿Se hacen alusiones injuriosas o calumniosas a los implicados en el conflicto? Como ya lo hemos mencionado, no es evidente en el caso de los estudiantes, ya que subsiste una imagen positiva. Tan solo ante el anuncio de las marchas a comienzos del mes de octubre, en el artículo de El Tiempo.com (2 de octubre 2013) “Los violentos ‘pescan’ en las marchas” se publica sin fuente de respaldo que: “Las autoridades tienen 62 comunicaciones de la guerrilla en las que se habla de intervenir en marchas indígenas, campesinas y de sectores estudiantiles” (párr. 1).

Sobre los campesinos, no es de la naturaleza de esta investigación establecer si se trata de injuria o calumnia lo que los medios promueven en sus páginas. Lo que sí se puede decir es que existen acusaciones puntuales sobre el carácter de la organización campesina y de sus miembros. El columnista del El Tiempo.com Jorge A. Caicedo (18 de julio de 2013) en su columna “De La Habana al Catatumbo”, omite el nombre de los campesinos como actores de la movilización y afirma que la movilización hace parte de una acción mucho más amplia organizada por los grupos armados. Esta posición, sumada a la de algunos otros analistas contribuye a afianzar un imaginario del campesino como un ser violento. El caso de la Revista Semana (7 de julio de 2013), es particular, ya que en el artículo “Catatumbo: los correos que implican a líder de protesta”, se presentan supuestos mensajes en los computadores de jefes guerrilleros comprometen a César Jerez con las Farc, y se duda de la condición de campesino de este personaje debido a que tiene estudios superiores en una universidad de Moscú. Aquí se ve nuevamente un prejuicio acerca de cómo debe ser un campesino. El Tiempo.com (3 de julio de 2013), en el artículo “Un geólogo estudiado en Europa, el vocero de campesinos del Catatumbo”, si bien no se acusa a este líder de nexos con la guerrilla de las Farc, se aclara que: “El vocero principal de la protesta campesina del Catatumbo, César Jerez, no es propiamente un labriego. Es un geólogo de la Academia Estatal Azerbaijaniana de Petróleos (antigua Unión Soviética), con maestría en geología industrial de petróleo y gas” (párr. 1).

4. Consecuencias económicas

Este último enmarcado se desarrolla a partir de las siguientes preguntas: ¿Se mencionan consecuencias económicas generadas a partir de las movilizaciones? ¿Se alude a los costos económicos que podría traer la resolución del problema? Las movilizaciones estudiantiles se prolongaron durante dos meses. La preocupación de los medios no está propiamente orientada hacia las eventuales pérdidas económicas que estas generan porque no son evidentes. Más bien conduce a los trastornos en el calendario escolar que acarrear los días sin clase.

En el caso de los campesinos, se puede decir que, para los medios, las consecuencias económicas son un elemento relevante. Existen varias notas enfocadas a dos temas en particular: el desabastecimiento en las ciudades por falta de productos agrícolas y las pérdidas de productos por falta de transportación. Así se ven titulares como, “Paro agrario afectaría la economía del tercer trimestre: Andi”, “Los paros le han costado al país cerca de \$1 billón en este año” o “Paro duplicó los precios de la cebolla, la papa y la arveja”. Es este tema sucede el mismo fenómeno que sucede con los hechos de orden público consecuencia de las movilizaciones: se convierte en el epicentro de la información y deja de lado el enfoque inicial, es decir, las causas de las movilizaciones campesinas. Además de esto, el ciudadano del común que no tiene relación con las movilizaciones se siente interpelado por la información porque ve afectada su economía personal gracias al conflicto.

Sobre la pregunta sobre si se alude a los costos económicos que podría traer la resolución del problema, en el caso de los estudiantes resulta de suma pertinencia. Lo anterior porque en varias columnas de opinión se plantea el problema de la educación visto desde la privatización, la falta de inversión de recursos de parte del Estado y las desventajas en cuanto a presupuesto frente a otras necesidades. Las opiniones de expertos dejan ver la magnitud del problema y la imposibilidad inmediata de su solución. De igual manera, en las entrevistas realizadas a los estudiantes se ve la dimensión del asunto.

Sobre el tema campesinos, la situación es similar a la de los estudiantes. En los análisis sobre los costos económicos para resolver el problema del agro surgen múltiples asuntos de interés nacionales tales como la sustitución de cultivos ilícitos, la implementación de las Zonas de Reserva Campesina, la distribución de tierras, la disminución de los aranceles en los insumos agrícolas y la falta de presencia del Estado en grandes zonas del país. Aquí prima la controversia claramente matizada por posiciones ideológicas de los diferentes columnistas y editorialistas.

Conclusiones

Sobre esta investigación se puede concluir en primer lugar que, tanto en el tratamiento de las noticias sobre marchas campesinas como las noticias de marchas estudiantiles, la mayoría de los registros tienen formato episódico, lo cual significa que la mayoría de la información sobre las movilizaciones carece de contexto y, por ende, de posibilidades más amplias de que las audiencias tengan una amplia perspectiva de la problemática.

En relación con la imagen positiva o negativa de los actores sociales, se encontró que existe una tendencia entre varios columnistas a mostrar al campesino, de una parte, como un ser ingenuo e indefenso, susceptible de ser manipulado por parte de actores armados y de otra, a un ser violento y desestabilizador. En el caso de los estudiantes, salvo contadas excepciones, se les ve como jóvenes pacíficos con iniciativa.

De otra parte, los medios en general en sus editoriales reconocen el derecho a la movilización campesina, pero expresan su temor a la misma debido a las consecuencias que esta trae tales como los bloqueos de carreteras y el desabastecimiento de alimentos. También algunos medios insinúan y otros directamente afirman que las marchas no son convenientes porque están permeadas por actores armados. Sobre los estudiantes, tan solo aparece una nota inmediatamente posterior al anuncio de las movilizaciones sobre una posible infiltración de actores armados detectada por la policía, pero luego nunca más se vuelve a tratar el tema.

La declaración del presidente Santos negando la existencia del paro campesino dispara el número de registros, dado que suscita gran controversia. Igualmente, el desabastecimiento y el uso de la ruana o poncho como repertorio de acción también son considerados con cierto despliegue por parte de los medios elegidos para el análisis. El primero porque se convierte en un problema de orden nacional y el segundo, porque resulta novedoso. Los repertorios de acción utilizados por los estudiantes son muy mediáticos dado que se consideran llamativos y seductores especialmente para las galerías fotográficas.

Los medios se enfocan mucho más en la terminación de las marchas y el retorno a las aulas como respuesta al problema y no en la resolución de las peticiones propuestas por los estudiantes. Para posicionar sus ideas recurren a fuentes expertas que manifiestan la conveniencia de terminar el conflicto y retornar a la normalidad lo más pronto posible.

Los estudiantes en su calidad de negociadores tienen más espacio en los medios de comunicación analizados que el gobierno, e incluso, su pliego de peticiones logra difusión en algunos de ellos. Así lo vemos, por ejemplo, en el artículo de la Silla Vacía, firmado por Darwin Cortés, titulado Los máximos del programa mínimo de la Mesa Amplia Nacional estudiantil. En el caso de los campesinos, sucede lo contrario. La presencia del gobierno en relación con la de los campesinos, en los medios, es mucho mayor. Esto resulta bastante llamativo teniendo en cuenta que las marchas campesinas tuvieron una gran cantidad de actores y de reivindicaciones propias de las distintas organizaciones que se movilizaron.

* La investigación tiene como producto principal el libro del mismo nombre, publicado en 2019 por la Universidad Externado de Colombia. Tanto el libro mencionado, como el artículo que se presenta a continuación, parten de una investigación que se desarrolló en entre 2013 y 2017, dentro del grupo de Comunicación Política de la Facultad de Comunicación Social Periodismo de la Universidad la Universidad Externado de Colombia en el marco del proyecto internacional PICT “Los movimientos sociales como agentes de producción de significación. Procesos de enmarcado y lucha simbólica en los campos de la educación y la comunicación” de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Este trabajo se desarrolló con el apoyo del Semillero de Comunicación y Movilización Social de la Facultad de Comunicación Social y Periodismo de la Universidad Externado de Colombia, constituido por los estudiantes Ana María Méndez, Andrés Montes, Adriana Tous, Paola Vargas, Daniela Zárate, Gilmer Londoño y David Guarín, quienes se desempeñaron en calidad de asistentes de investigación.

Referencias

- Archila, M. (2011). Latin American Social Movements at the start of the Twenty-First century, a Colombia case study, *Labor: studies in working-class history of the Americas*, Vol. 8 (1), pp. 57-75.
- Archila, M. (2012). El movimiento estudiantil en Colombia, una mirada histórica, *Revista OSAL*, Año XIII (31), pp. 71-103. Recuperado el 6 de febrero de 2017 de <http://bvsde.org.ni/clacso/publicaciones/OSAL31.pdf>
- Bateson, G. (2006). *Una unidad Sagrada. Pasos ulteriores hacia una ecología de la mente*. Gedisa, Barcelona: España.

Caicedo, J. A. (18 de julio de 2013). De la Habana al Catatumbo, Recuperado: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12936711>

Cortés, D. (16 de noviembre de 2011). Los máximos del programa mínimo de la Mesa Amplia Nacional estudiantil, Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/7478/1/darwincortes.20111.pdf>

D'Angelo, P. (2002). News Framing as a Multiparadigmatic Research Program: A Response to Entman, *Journal of Communication*, Vol. 52 (4), pp. 870–888.

El Tiempo.com. (2 de octubre de 2013). Los violentos ‘pescan’ en las marchas. Según la Policía, este año las Farc intentaron infiltrarse en 49 protestas a nivel nacional, Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4866693>

El Tiempo.com. (3 de julio de 2013). Un geólogo estudiado en Europa, el vocero de campesinos del Catatumbo, Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12908148>

Entman, R. (1993). Framing: toward clarification of the fractured paradigm, *Journal of Communication*, Vol. 43 (4), pp. 51-58.

Gramson, W.A; Modigliani, A. (1987). The Changing culture of affirmative action. En R.G. Braungart, R.G; Braungart, M.M (Eds.), *Research in political sociology* (pp. 137-177), Greenwich: United Kingdom.

Gitlin, T. (1980). *The Whole World Is Watching: Mass Media in the Making and Unmaking of the New Left*. University of California Press, Berkeley.

Goffman, Erving (1986). *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*. Northeastern University press, Boston.

Graber, D. (1989). Content and meaning: What’s it all about?, *American Behavioral Scientist*, Vol. 33, pp. 144-152.

Iyengar, S; Donald, K. (1987). *News That Matters*. University of Chicago Press, Chicago: Estados Unidos.

- McAdam, D; McCarthy, M; John, Z. (1999). *Movimientos Sociales, perspectivas comparadas: oportunidades políticas*. Ediciones Istmo, Madrid: España.
- Maigret, E. (2003). *Sociología de la comunicación y de los medios*. Fondo de Cultura Económica, Bogotá: Colombia.
- Marin J; Zamora R. (2014). Aproximación integradora en la investigación sobre la teoría del framing desde su condición paradigmática. *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social "Disertaciones"*, Vol. 7. (1), Artículo 1. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/disertaciones/article/view/3838>
- Neveu, E. (2000). *Sociología de los movimientos sociales*. Editorial ABY-YALA, Quito: Ecuador.
- Osorio, C. (04 de noviembre de 2011). Así es el ADN de la protesta estudiantil. <https://lasillavacia.com/historia/asi-es-el-adn-de-la-protesta-estudiantil-29355>
- Sábada, M. T. (2001). Origen, aplicación y límites de la "teoría del encuadre" (framing) en comunicación, *Revista Comunicación y sociedad*, Vol. XIV (2), pp. 143-175.
- Semana.com. (7 de julio de 2013). Catatumbo: los correos que implican a líder de protesta. Varios mensajes en los computadores de jefes guerrilleros comprometen a César Jerez con las Farc, Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/catatumbo-correos-implican-lider-protesta/349856-3>
- Semetko, H; Valkenburg, P. (2000). Framing European politics: a content analysis of press and television news. *Journal of Communication*, Vol. 50 (2), pp. 93-109.
- Tahir, S. (2008). *Movimiento campesino colombiano: historia y lucha*, Recuperado de: <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article1289>
- Urrego, M. A; Pardo, M. A. (2003). El movimiento estudiantil de 1971 en Colombia. Ponencia para el Primer Congreso Internacional sobre Historia de las Universidades de América y Europa, realizado del 10 al 12 de julio de 2003 en la Universidad de Córdoba – Argentina.
- Valencia, A. (19 de septiembre 2013) El paro, instrumento legítimo, pero no absoluto, Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13072278>
- Tuchman G. (1978) *Making news: a study in the construction of reality*. Free Press

ENSAYOS Y RESEÑAS



EN BUSCA DE LA COMUNIDAD AFROCOLOMBIANA: UNA PROPUESTA PARA LA CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

**IN SEARCH OF THE AFRO-COLOMBIAN COMMUNITY: A PROPOSITION FOR
THE SPECIAL CONSTITUENCY IN THE HOUSE OF REPRESENTATIVES**

Ana Carolina Osorio

Abogada

Especializada en Derecho Administrativo

Magíster en Ciencia política

Registraduría Nacional del Estado Civil

Resumen

Las críticas que ha enfrentado la circunscripción especial de comunidades afrocolombianas en la Cámara de Representantes ameritan reformas legales y estrategias de movilización que construyan un voto identitario. La captura por la política tradicional, el incentivo perverso de la personería jurídica a las organizaciones que logran las curules, el bajo desempeño legislativo de los congresistas en favor de la población y las dificultades de coordinación política son algunos de los problemas que debe resolver la comunidad para justificar la acción afirmativa que le asegura dos representantes a la Cámara en el Congreso de la República. A partir de la revisión de la literatura, la ley y la jurisprudencia sobre el tema, del análisis de los resultados electorales de la circunscripción y de entrevistas a líderes destacados dentro de la comunidad, se concluye con una propuesta de diseño institucional para las curules de las comunidades afrocolombianas que, primero, reconozca el derecho de postulación de candidatos a todas las organizaciones que la ley permite constituir alrededor de la causa afro, segundo, promueva alianzas entre las organizaciones, a través de la conformación de ternas de candidatos o de mecanismos de participación que permitan a los miembros de la comunidad conocer previamente a los postulados, tercero, modifique el tarjetón, asegurando uno exclusivo para la circunscripción, y finalmente, que extienda el umbral del 3% de la votación válida que se exige para las elecciones al Senado de la República, tanto para obtener las curules como para volverse partidos políticos.

Palabras Clave

Afrodescendientes, derechos civiles, elecciones, grupos étnicos, igualdad de oportunidades.

Abstract

The criticism that the special constituency of Afro-Colombian communities has faced in the House of Representatives merits legal reforms and mobilization strategies that build an identity vote. The capture by traditional politics, the perverse incentive of legal status as political parties for the organizations that win seats, the poor legislative performance of the congressmen in favor of the population, and the difficulties for political coordination are some of the problems that the community must solve in order to justify this affirmative action. Based on the review of the literature, the law and jurisprudence on the subject, the analysis of the electoral results of the constituency and interviews with prominent leaders within the community, this research is concluded with a proposal of institutional design for the seats of Afro-Colombian communities that, first, recognizes the right of nomination of candidates to all organizations that the law allows to establish around the Afro cause, second, promotes alliances between organizations through shortlists of candidates or participation mechanisms that allow community members to previously know the candidates, third, modifies the ballot, ensuring an exclusive one for the constituency, and finally, extends the threshold of 3% of the valid votes required for elections to the Senate, both to obtain seats and to become political parties.

Key words

Civil and political rights, elections, equal opportunities, ethnic groups, people of African descent.

Introducción

La orientación pluralista y participativa de la Constitución Política de Colombia de 1991 produjo una serie de medidas de discriminación positiva en favor de las minorías. En una de ellas, desde su texto original la Constitución se orientó a establecer circunscripciones especiales en el Congreso de la República a favor de los grupos étnicos. En particular, los afrocolombianos tienen derecho a dos curules en la Cámara de Representantes, que se eligen en circunscripción nacional, es decir, la votación proviene de ciudadanos de todo el país.

Desde la primera elección en 1994, esta acción afirmativa ha sido objeto de cuestionamientos en cuanto a la verdadera representatividad de los congresistas elegidos en la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes, considerando la baja votación que en general han obtenido los candidatos, el surgimiento de organizaciones políticas “de papel” que se convierten en partidos

políticos con personería jurídica, la intrusión de los partidos tradicionales, el alto nivel del voto en blanco, la falta de constatación del trabajo de los elegidos con las comunidades y la escasa expedición de leyes que las beneficien de manera directa como minoría étnica.

El análisis de estos factores hasta las últimas elecciones del Congreso de 2018 conduce, a su turno, a identificar importantes rasgos distintivos que son objeto de controversia al interior de las propias comunidades y que afectan su movilización, en cuanto a su denominación -negros, afrodescendientes, afrocolombianos-, los intereses y discursos que defienden -propiedad colectiva de la tierra, igualdad racial y social, cultura y tradiciones-, su relación con el territorio -grupos urbanos o rurales- y en general, disputas en cuanto al lugar político desde el cual es legítimo realizar al Estado las demandas que pueden hacer como una población con protección constitucional reforzada.

Esta problemática ha tenido respuestas parciales desde los jueces, quienes, en su intento de identificar a la comunidad beneficiaria de esta acción afirmativa, han producido el efecto presuntamente involuntario de excluir a los integrantes de la comunidad en las ciudades, que son la mayoría, así como a todo tipo de asociaciones alrededor de la causa afro que se pueden conformar según el ordenamiento jurídico colombiano y que se encuentran por fuera del área rural propia de los consejos comunitarios.

Las discusiones jurídicas han distraído la atención de un problema mayor, que radica en la debilidad de la movilización política de los afrocolombianos y la subutilización de la acción afirmativa frente a las necesidades de todos los ciudadanos que conforman esta comunidad étnica.

El propósito del presente artículo es proponer un diseño institucional que conserve las curules fijas y mantenga la circunscripción nacional, reconociendo los distintos tipos de organizaciones que ya dispone la ley, reforzando los requisitos y calidades para ser candidato y para ejercer el derecho de postulación, replanteando la adquisición de personería jurídica para las organizaciones que inscriben a los ganadores, y reconsiderando el sistema de distribución de estas curules.

Metodología

El presente artículo profundiza en los datos y extiende las conclusiones presentadas en la tesis de maestría realizada por la autora en el año 2018. En esta oportunidad, la investigación fue complementada y enriquecida con literatura sobre políticas de etnicidad, y con datos estadísticos

adicionales y actualizados sobre la participación política de la comunidad afrocolombiana en la circunscripción especial del Congreso de la República y sobre su presencia demográfica en el país, a partir de las bases de datos oficiales y públicas de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y de los resultados del censo nacional de 2018 (DANE, 2020), respectivamente.

Las entrevistas fueron realizadas durante el año 2018 en Barranquilla, Bogotá, Cartagena y Mahates (San Basilio de Palenque), considerando la participación de los entrevistados en procesos organizados en torno a la causa afro y su notoriedad en la comunidad.

Este artículo siguió un modelo descriptivo y explicativo, de una parte, para establecer las formas en que se manifiesta el fenómeno de la participación política de la población afrocolombiana, especialmente frente a las votaciones para la circunscripción especial y de otra, para establecer relaciones entre los conceptos abordados y los eventos políticos advertidos, con el fin de intentar encontrar las causas de la problemática identificada.

Evolución del sujeto político afrocolombiano

Los antecedentes históricos de la comunidad afro en Colombia definieron la manera en que el Estado incorporaría al ordenamiento jurídico sus obligaciones hacia sus miembros. Las vejaciones a las que fueron sometidos los negros importados del continente africano a las colonias de América Latina, su tránsito hacia la libertad y su lucha por alcanzar una verdadera igualdad ante la ley y la sociedad, fueron factores que determinaron el catálogo de garantías, derechos y herramientas jurídicas para la interlocución institucional.

Del trasegar desde la colonia hasta la Constitución de 1991, es necesario recordar que la esclavitud en nuestro país solo fue abolida hasta 1851, bajo el gobierno del presidente José Hilario López, es decir, habiendo pasado 40 años desde la independencia. En Colombia, siguiendo la tendencia de América Latina, los negros fueron tenidos en cuenta de forma general en la futura nación, y con la ayuda de la Iglesia Católica, su proceso de integración a las sociedades fue menos traumático que en Estados Unidos (Wade, 1997). Sin embargo, las condiciones de marginalidad y las altas tasas de analfabetismo con que esta población llegó a la República contribuyeron a su exclusión del proceso de construcción del Estado colombiano y de las decisiones políticas que se tomaban desde la capital del país (Ramos, 2006; Almario, 2013).

Los primeros brotes de liderazgo afro surgieron al interior del partido Liberal en la década de 1920, principalmente en el Chocó, el norte del Cauca y Buenaventura. Su primer triunfo electoral fue una curul en el Concejo de Puerto Tejada, Cauca, en 1929. Más adelante, la adopción de la cédula de ciudadanía y el sufragio universal en 1932 amplió considerablemente el involucramiento político de esta población. Paralelamente, dentro de los partidos políticos tradicionales crecía la participación de estudiantes hombres de Medellín, Chocó, Buenaventura y Cali, quienes lograron profesionalizarse primero entre los negros del país (Hurtado, 2004; Agudelo, 2005).

De esta manera, se conformaba un sector de negros y mulatos con algún poder económico y liderazgo social que obtuvo visibilidad, desplazando a los blancos y mestizos del ejercicio del poder político y administrativo de las regiones con mayoría de población negra, principalmente con las banderas del partido Liberal, aunque también hubo liderazgos de izquierda regionalista, como el conducido por Diego Luis Córdoba (1907-1964) en los años 30 y 40 del siglo XX (Paschel, 2016).

En los años 60, la Iglesia Católica apoyó la creación de procesos populares en el Pacífico colombiano contra la discriminación racial, entró en vigencia la legislación que declaró la zona de reserva forestal del Pacífico, y llegó al país la influencia de las luchas por los derechos civiles de los negros en Estados Unidos y los movimientos anticolonialistas en África. De esta época se destacan las iniciativas y procesos liderados por Manuel Zapata Olivella y Juan de Dios Mosquera, quienes estuvieron entre los primeros en organizarse alrededor de la identidad racial, resaltar la contribución de los negros a la sociedad colombiana, luchar contra la injusticia histórica, difundir el valor de su etnicidad y el conocimiento de su cultura, reclamar medidas administrativas de protección y reparación (Paschel, 2016).

Con la apertura de un campo político etno-racial global en los ochentas y noventas, activistas mayoritariamente de base rural (campesinos y mineros del Pacífico) se incorporaron al movimiento preconstituyente, siguiendo el ejemplo de los indígenas. Debido a los desacuerdos entre jóvenes activistas y Juan de Dios Mosquera, la demanda central que la comunidad llevó a la Constituyente fue liderada por campesinos negros, interesados en obtener la propiedad de la tierra colectiva y defender su cosmovisión del ambiente. Así nacieron las comunidades eclesiales de base a lo largo de la Cuenca del Pacífico, nuevamente auspiciadas por la Iglesia (Oslander, 2016; Paschel, 2016).

Como los movimientos de negritudes no llegaron a un acuerdo sobre la forma de elegir a sus representantes ante la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), aquellos tuvieron una representación indirecta a través de Francisco Rojas Birry, representante de los indígenas. Desde

la Comisión Primera de la ANC, encargada de los temas relativos a derechos fundamentales, principios constitucionales, participación democrática y elecciones, Rojas Birry abogó por la preservación de la propia cultura, los dialectos y la propiedad comunitaria.

Paralelamente, la comunidad negra organizada en las ciudades, principalmente en Chocó y Bogotá, realizó movilizaciones, manifestaciones y adoptó vías de hecho para visibilizar la reivindicación de la población y llamar la atención del Gobierno Nacional sobre sus necesidades. Es el caso de las tomas del INCORA, la Catedral de Quibdó y la Embajada de Haití en 1991.

Con la Ley 70 de 1993 surgió el Proceso de Comunidades Negras (PCN), fundado y liderado por jóvenes profesionales, en su mayoría de Buenaventura, Tumaco, Guapi, norte del Cauca y Cartagena. Sus instancias de coordinación fueron los palenques conformados en torno a los ríos del Pacífico, el norte del Cauca y la Costa Caribe. El PCN defendía una visión cultural propia y alternativa de la sociedad, su relación con el territorio, y sus formas tradicionales de producción y organización social.

Fue en esta coyuntura que se eligieron en 1994 los primeros congresistas de la circunscripción especial de la Cámara de Representantes, Zulia Mena y Agustín Valencia, quienes representaron dos grupos distintos dentro de la misma comunidad: uno, que apoyó a Mena, aspiraba a que la circunscripción representará exclusivamente a los movimientos articulados alrededor de las reivindicaciones sociales afrocolombianas, y otro, el de Valencia, consideraba que la circunscripción debía representar a la comunidad negra en general (CEDAE, 2018).

A partir de ahí, en términos políticos, el movimiento afro ha tenido un papel deslucido, con una representatividad altamente cuestionada y sin líderes nacionales visibles, salvo Piedad Córdoba, cuya agenda no se agota ni se centra en la reivindicación afro.

Con estas dinámicas, la propia comunidad ha contribuido a la construcción legal del sujeto político afrocolombiano: un sujeto rural, apartado, vulnerable, pobre, dependiente de la asistencia estatal para su bienestar y, en últimas, en condiciones ideales para ser víctima de la corrupción electoral.

Un ejemplo concreto de esa visión se encuentra, precisamente, en la circunscripción especial de la Cámara de Representantes que es objeto de este artículo. En este sentido, actualmente sólo las organizaciones raizales de San Andrés y Providencia y los consejos comunitarios constituidos

en las zonas rurales a lo largo del país pueden inscribir candidatos, debido a que el Consejo de Estado (2016), la Corte Constitucional (2015) y el Consejo Nacional Electoral (2017) coinciden en no dar legitimación a las organizaciones de base que funcionan en las ciudades por considerar que no representan a las comunidades afrodescendientes, a pesar de estar inscritas en el registro que lleva el Ministerio del Interior, como lo exige la ley (Ley 649, 2001, art.3) para inscribir candidatos a dichas curules. Adicionalmente, en 2015 se reformó la Constitución para adicionar a la circunscripción territorial de San Andrés, Providencia y Santa Catalina un representante por la comunidad raizal, cuyas instancias de participación, de hecho, figuran en el registro del Ministerio del Interior bajo el rótulo de organizaciones de base.

De esta forma, una consecuencia aparentemente involuntaria de la connotación rural del sujeto afrocolombiano que tienen la ley y las instituciones colombianas es la privación del ejercicio del derecho fundamental a la participación política a los miembros de estas comunidades en la ciudad, quienes, de hecho, conforman la mayoría tanto en términos demográficos como de registros de procesos organizados ante el Estado.

1. Construcción del concepto de comunidad afrocolombiana

Las minorías étnicas se caracterizan paradójicamente por su heterogeneidad, pues a pesar de haber en un mismo grupo, entre ellas responden a rasgos distintivos que son en igual medida objeto de protección y preservación. Echeverry y Villamizar (2018) advierten que las cuotas y asientos reservados en las corporaciones públicas generan esencialismos en los grupos minoritarios y los categorizan a todos dentro de un mismo “paquete”.

En el caso del grupo étnico que nos atañe, desde la ley se utilizan distintos términos para referirse al mismo. La Constitución Política se refirió en el artículo 55 transitorio a las “comunidades negras del Pacífico y otras zonas del país en similares condiciones” como el sujeto titular del derecho a la propiedad colectiva que desarrollaría la Ley 70 de 1993. A su turno, el artículo 176 de la Constitución, desde la reforma de 2015 (Acto Legislativo 02), acude al concepto de “comunidades afrodescendientes” para identificar al titular de la circunscripción especial de la Cámara de Representantes. Por su parte, para efectos del registro ante el Ministerio del Interior,

1. Esta legislación recogió el concepto de comunidades negras, incluso para efectos de definir la titularidad de las curules de la circunscripción especial de la Cámara de Representantes, antes de que el artículo 66 fuera declarado inexecutable por la Corte Constitucional (sentencia C-484 de 1996).

pueden ser “*comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras*” (Decreto 1066, 2015, art. 2.5.1.1.14).

Desde la doctrina, Ramos (2006) clasifica las denominaciones de esta población en Colombia entre: (i) negritudes, que reivindican la cultura africana y la diáspora, en línea con la lucha política por la descolonización de África y los pueblos oprimidos, (ii) comunidades negras, que rescatan su aporte a la construcción de la nacionalidad colombiana, (iii) comunidades afrodescendientes, término genérico para referirse a los hijos de africanos en América y (iv) comunidades afrocolombianas, que califica como un concepto en construcción y en ascenso.

Para Hoffmann (2007) en Colombia se defienden dos conceptos diferentes de identidad negra. Por un lado, el concepto de afro resalta la relación con la ancestralidad y la especificidad cultural, mientras que negro se asocia con la característica socio-racial que los distingue del resto de la población y recuerda la discriminación histórica para justificar medidas específicas.

A pesar de las explicaciones para acudir a uno u otro término, la dificultad de los afros para responder a una sola denominación como grupo étnico entre ellos y ante el Estado puede considerarse como un factor que contribuye a que la diversidad se convierta en un obstáculo para movilizarse políticamente y encontrar una voz como comunidad.

Por su parte, los indígenas en Colombia superan las 60 comunidades con dialectos distintos y en territorios distantes, pero ante el Estado responden al mismo concepto de pueblos y comunidades indígenas. En este sentido, las investigaciones del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales - CEDAE (2018) de la Registraduría Nacional del Estado Civil, han concluido que la identidad étnica de la población negra es menos clara que la identidad indígena.

De hecho, la existencia de diferentes comunidades y pueblos indígenas no les impidió, por ejemplo, acudir con un solo representante a la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, el indígena embera Francisco Rojas Birry, quien terminó siendo también la voz de las comunidades negras, pues no llegaron a ningún acuerdo sobre su propio delegado, como se indicó en el acápite anterior.

Atendiendo a lo expuesto, el concepto de afrocolombiano que viene construyéndose parece ser el más comprensivo de la diversidad de estas comunidades, toda vez que logra combinar la evocación ancestral del afro, la discriminación histórica y su participación en la construcción

del país. Lo cierto es que, para efectos de movilización política e interlocución con el Estado, avanzar en un concepto con el que puedan sentirse identificados los integrantes de la comunidad contribuiría a nacionalizar sus procesos, sin renunciar de ninguna manera al uso concomitante de las diversas acepciones en que se ramifica su identidad.

2. Discurso comunitarista vs. discurso antidiscriminatorio y otros intereses

Las demandas de las minorías étnicas son peticiones modernas que surgen en sociedades liberales. En estos contextos, las políticas de etnicidad parten de una formación identitaria en torno a la que se moviliza una minoría. Esta identidad, que dice ser natural o primordial, solamente puede definirse a través de la decisión consciente que hace a los miembros del grupo distintos de quienes no pertenecen. Cuando la diferencia cultural se politiza ofrece a las minorías un lugar desde donde buscar el acceso al poder público y hacer demandas al Estado (Jung, 2000). Esta politización de la etnicidad determina la relación raza-democracia en cada nación de manera distinta.

En lo que atañe a las demandas políticas y sociales de los afrocolombianos, la defensa de sus intereses se ha hecho, esencialmente, desde dos sectores: quienes se encuentran en la zona rural del país y defienden la propiedad colectiva de los territorios que les reconoce la ley, y aquellos que viven en el área urbana y que han llevado sus procesos organizados en defensa de la identidad desde las ciudades, con preocupaciones y realidades distintas a las relacionadas con un territorio comunitario ancestral, especialmente el racismo y la desigualdad social. Estas dos voces están representadas frente al Estado, en esencia, por los consejos comunitarios y las organizaciones de base, que deben registrarse ante el Ministerio del Interior.

También están conformados movimientos sociales por fuera de las categorías legales del mencionado registro del Gobierno Nacional. Es el caso del Proceso de Comunidades Negras, PCN, que agrupa a 120 organizaciones étnicas, y el Consejo Nacional de Paz Afro, CONPA, que adelantó un proceso consultivo a las comunidades afro, de cara al acuerdo de paz con las FARC.

Adicionalmente, los afrocolombianos representan el 12% de las víctimas del conflicto armado en Colombia (UARIV, 2020) y han sido particularmente afectados por el desplazamiento forzado (Unidad de Víctimas, 2020). En el marco de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011) se han creado organizaciones afrocolombianas para participar ante las autoridades en la elaboración de las políticas públicas que les concierne. Se destacan la Asociación de Desplazados Afrocolombianos, AFRODES, en torno a la solidaridad étnica y la denuncia del abandono del gobierno, y

AFROMUPAZ, que congrega mujeres negras desplazadas por la violencia.

De manera que la población afrocolombiana se organiza políticamente en torno a diversas causas, tanto en el campo como en las ciudades, y en todos los casos son interlocutores válidos del Estado, están respaldados por un sector de las comunidades y tienen agendas que exponen sus diferentes realidades, intereses y necesidades.

No obstante, para efectos de legitimación para inscribir candidatos a las curules de la circunscripción especial de la Cámara, la jurisprudencia favorece actualmente el discurso comunitarista, en la medida en que limita ese derecho a los consejos comunitarios, definidos por la Ley 70 de 1993 como la persona jurídica que legítimamente puede recibir la propiedad colectiva de las tierras adjudicables a las comunidades negras (art.5). Sobre esta clase de enfoque, Hoffmann (2007) pone de presente que:

Paradójicamente, en el momento mismo en que la identidad social de las poblaciones rurales se vuelve más compleja y se desprende de la estricta pertenencia territorial, la evolución política del país y la afirmación de la multiculturalidad les remite, por una parte, a su identidad racial de “negros” y por la otra a su vínculo “original” con el territorio local y rural. (p. 141)

En efecto, el proceso de afirmación afrocolombiano ha estado marcado durante los últimos 25 años por reclamos ante el Estado para lograr el derecho de propiedad sobre el territorio colectivo, defenderse de los intereses extractivos privados que afectan el medio ambiente y obtener la reparación integral individual y colectiva como víctimas del conflicto interno armado.

Este discurso es el que controla la producción de normas, como las que reconocen los derechos a hablar su propia lengua, la etnoeducación y la consulta previa para proyectos en sus territorios, mientras que el enfoque antirracismo, la igualdad real de oportunidades y la integración de lo rural con lo urbano son temas que han quedado reducidos a algunos beneficios, como los descuentos o subsidios en la matrícula para los jóvenes universitarios afro y la aplicación del enfoque diferencial para asignación de becas de educación superior. De ahí que el discurso dominante de derechos de los negros en Colombia haya sido de territorios colectivos, comunidades rurales y derecho a la diferencia, antes que de igualdad racial y por lo mismo, haya estado típicamente representado en el campesino negro de la Costa Pacífica.

Paschel (2016), citando a la ex congresista y ex viceministra de Cultura Zulia Mena, señala que la historia de colonialismo y esclavitud en Colombia hizo a la gente negra reticente a su identidad y proclive a la idea de “mejorar la raza”. Esta negación de discriminación y racismo es afín al caso brasileño, pues en aquel contexto también tiende a negarse que la raza sea un factor relevante de conflicto, que exista una consciencia racial fuerte o que la población afrodescendiente se comporte en formas políticas relevantes (Johnson, 1998).

A su turno, el representante Jhon Arley Murillo, titular de una de las curules afro en la Cámara de Representantes para el periodo 2018-2022, asegura que en Colombia existe discriminación contra los negros, que se manifiesta en falta de oportunidades, exclusión, segregación silenciosa y prejuicios en ciertos espacios sociales, que explican, por ejemplo, la escasa presencia de afrocolombianos en gabinetes del Gobierno Nacional y en juntas directivas de empresas en el sector privado (J. A. Murillo, comunicación personal, 11 de agosto de 2018).

En línea con lo anterior, el colectivo Chao Racismo, liderado por el abogado Ray Charrupi, se movilizó contra el personaje del soldado Micolta del legendario programa de humor colombiano Sábados Felices, ya que los manifestantes consideraban que el personaje afianzaba los estereotipos raciales que muestran al negro colombiano como perezoso, malhablado y pobre, condenado a ser parte de una minoría marginada (Alarcon, 2018, 49m13s).

Por su parte, Jesús Pérez Palomino, un respetado habitante de San Basilio de Palenque (municipio de Mahates, Bolívar) destaca que la mayoría de afrocolombianos está en las ciudades por diferentes motivos, entre ellos, el desplazamiento forzado. Agrega que muchas de estas familias constituyen palenques urbanos y mantienen las tradiciones del territorio original, como las comidas, las celebraciones matrimoniales y los ritos fúnebres (J. Pérez, comunicación personal, 3 de agosto de 2018).

Este proceso de negociación, adaptación o reconstrucción de la cultura en las ciudades también se refleja en la gestión de la identidad étnica a través de la comercialización de productos y la preservación de rasgos característicos, como el cabello afro natural, las trenzas, los turbantes, las telas con estampados africanos, las medicinas naturales ancestrales, la música y los ritmos afrocaribeños (Buelvas, 2015). Sobre estos movimientos, la estudiante de ciencia política Francis Tejedor Herrera, nieta de palenqueros, destaca desde la ciudad que ser afro va más allá de las características fenotípicas; es identificarse con las problemáticas de la comunidad, apropiarse de ellas y luchar para mejorar la situación (F. Tejedor, comunicación personal, 18 de agosto de 2018).

Ante tantos puntos de contestación, Basset (2011) cuestiona que se puedan imponer criterios para definir qué es una organización afro. En esta línea, Echeverri (2017) destaca que en Colombia conviven numerosas organizaciones que representan a las poblaciones afrocolombianas, a nivel urbano y rural, que han generado diferentes tipos de relaciones con el Estado e “incluyen organizaciones de mujeres, jóvenes, consejos comunitarios, académicos, estudiantes, artísticas, deportivas, urbanas, productivas, desplazados, desempleados, funcionarios, escritores, entre otros” (p.91).

Para el caso colombiano, como se profundizará a continuación, las reglamentaciones legales de los noventa impusieron una organización y un interlocutor de las comunidades afrocolombianas que aún las hacen funcionar en una lógica paternalista de marginación, que ofrece indicios de una forma de cooptación estatal y el continuo rol mediador del Estado en su movilización (Oslender, 2016).

Se trata de un enfoque de minoría étnica que, sin desconocer su relevancia, ha primado sobre la lucha contra la discriminación racial para alcanzar la igualdad de oportunidades en la sociedad, sobre la base de negar que en Colombia existe discriminación, gracias a la supuesta igualdad de condiciones que produjo el proceso de mestizaje.² En contraste, las diferencias culturales, históricas y políticas de la población negra en Colombia han desembocado en un amplio espectro de posiciones políticas, experiencias de movilización y concepciones de lucha, representadas en diversas formas de organización, con opiniones y agendas confrontadas en temas tan sensibles como la minería y la soberanía alimentaria en los territorios considerados ancestrales (Echeverri, 2017).

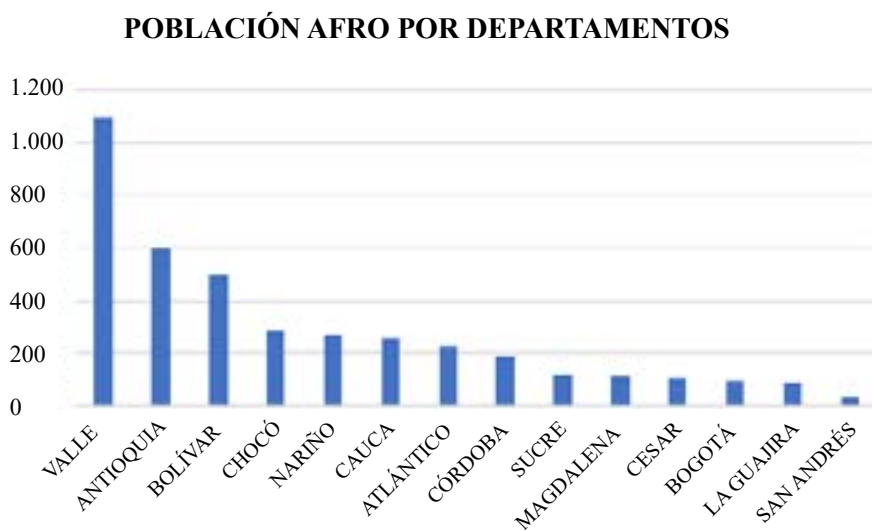
Con un panorama nacional y regional en el que subsisten prácticas racistas, resultan oportunas las reflexiones de Lasso (2007) en torno al discurso nacionalista de armonía racial que surgió en la nueva República, en virtud de la cual los negros gozaban de igualdad ante la ley, pero enfrentaban prejuicios, discriminación informal y un entorno cultural que consideraba divisores antipatrióticos a las organizaciones que denunciaban el racismo. Por consiguiente, tanto en la época de construcción de la República como en el siglo XXI, el ideal de igualdad racial y armonía no debería opacar la necesidad de continuar la denuncia y corrección de situaciones de racismo a través de los escenarios políticos que ofrece el marco jurídico colombiano, como las curules fijas del Congreso.

2. Sobre las críticas a la negación del racismo y la política de colorblindness en Colombia, ver: Rodríguez, C., et. Al. (2008). Racial Discrimination and Human Rights in Colombia: A Report on the Situation of the Rights of Afro-Colombians (Observatorio de Discriminación Racial). Bogotá: Universidad de los Andes.

3. Distribución territorial de la población afrocolombiana

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 del DANE (2020), la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (NARP) corresponde al 9,34% de los colombianos, que se traduce en más de 4.6 millones de personas, ubicadas principalmente en los siguientes departamentos:

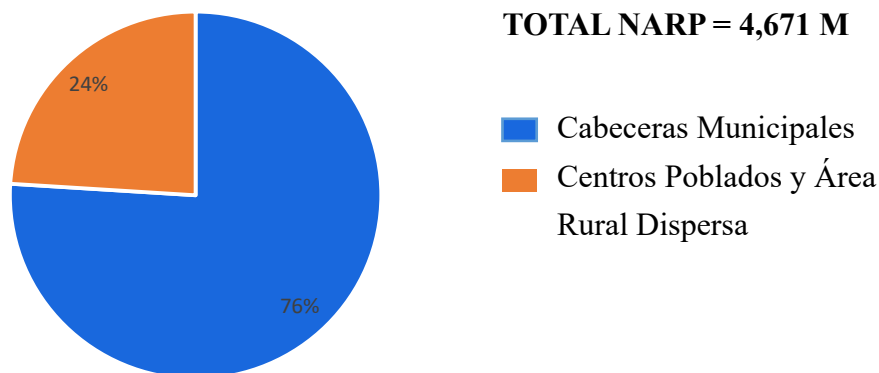
Figura 1. Gráfico de la población Afro por departamentos en Colombia.



Fuente: Elaboración propia con datos de DANE-DCD (CNPV, 2018). Datos en miles.

Según la misma fuente, dentro de estos departamentos la mayoría de la población NARP vive en las cabeceras municipales:

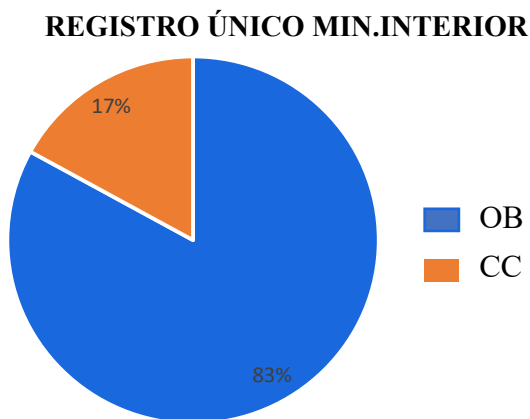
Figura 2. Gráfico de la distribución de la población Afro por cabecera y área rural.



Fuente: Elaboración propia con datos de DANE-DCD (CNPV, 2018)

De otra parte, conforme al Registro Único de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (Ministerio del Interior, 2020), de 1782 inscripciones del Registro, 1484 corresponden a organizaciones de base (OB) y 298, a consejos comunitarios (CC):

Figura 3. Gráfico del Registro Único por tipo de organización.



Fuente: Elaboración propia con datos de Min. Interior - DACN (2020).

Estas organizaciones tienen mayor presencia en los 10 departamentos que se muestran a continuación:

Tabla 1. Tipo de organización por departamento.

	ORGANIZACIONES DE BASE	CONSEJOS COMUNITARIOS
ANTIOQUIA	108	17
ATLÁNTICO	231	1
BOGOTÁ D.C.	144	0
BOLÍVAR	116	11
CAUCA	103	28
CÓRDOBA	77	4
CHOCÓ	35	82
NARIÑO	12	49
SAN ANDRÉS*	42	0
VALLE DEL CAUCA	297	55

*Los raizales conformados en el Archipiélago de San Andrés y Providencia están incluidos dentro de las organizaciones de base, es decir, no son una categoría especial para efectos del registro.

Fuente: Elaboración propia con datos de Min. Interior - DACN (2020).

Las cifras expuestas indican que, en efecto, la mayoría de colombianos que se autoreconoce como negro, afrocolombiano, raizal o palenquero vive en el área urbana, principalmente en los departamentos de la Costa Pacífica y la Costa Atlántica del país. De ahí que, salvo en el departamento de Chocó, sean más las organizaciones de base que los consejos comunitarios que se conforman en las regiones con mayor presencia afro. En otras palabras, la distribución de las organizaciones afro es consecuente con las regiones que concentran a la población afrocolombiana.

Aún así, el discurso que se privilegia en Colombia desde el Estado es de identidad negra y rural del Pacífico (Agudelo, 2005), so pretexto de una supuesta legitimidad rural que excluye a los afrocolombianos organizados en las ciudades y desaprovecha espacios para la coordinación de fuerzas cívicas y políticas en la comunidad. Esta perspectiva también desconoce que el medio rural siempre tiene un referente urbano que lo influye en lo político (Hoffman, 2007).

La manifestación más reciente de este hecho son las elecciones al Congreso de marzo de 2018, en las que el Consejo Nacional Electoral, aplicando la tesis restrictiva para la inscripción de candidatos, excluyó de la votación por la circunscripción especial afro 42.686 votos depositados por 14 organizaciones de base de las ciudades, casi los mismos votos que obtuvieron los dos congresistas elegidos por consejos comunitarios (47.661 votos).

Atendiendo al recuento anterior, es evidente que la creación de este sujeto político colectivo afrocolombiano rural ha restringido la participación de la población negra urbana, a pesar de constituir su mayoría, pues el propio Estado sospecha de su legitimidad, desconoce su discurso identitario y le impide representar las causas rurales con fines electorales.

4. Comportamiento electoral de la población y las organizaciones de afrocolombianos frente a las curules de la Cámara de Representantes

Las primeras elecciones de las curules afro fueron realizadas en 1994 al amparo de la Ley 70 de 1993, que estableció “la circunscripción especial para elegir dos (2) miembros de las comunidades negras del país” (art. 66). Estas curules fueron obtenidas por Zulia Mena y Agustín Valencia, con 131.207 votos para la circunscripción, tan solo el 12% en la Costa Pacífica. Los resultados mostraron que, a pesar de que se gestaron por parte de los candidatos procesos de organización en perspectiva de derechos del territorio, los votantes se comportaron según los patrones electorales de siempre, y no en respuesta a un movimiento negro (Agudelo 2005).

En 1996, la Corte Constitucional declaró inexecutable aquella norma y, por lo tanto, las curules, porque la medida no fue adoptada a través de una ley estatutaria (Corte Constitucional, 1996). Desde ese momento y hasta la Ley 649 de 2001, las curules estuvieron sin ocupar y sin regular. Este hiato de 5 años pone en evidencia que no hubo suficiente interés de la comunidad por la acción afirmativa constitucional de carácter político de que es titular.

A partir de aquella legislación hubo una explosión de candidatos, listas y organizaciones postulantes. De acuerdo con el análisis de Escandón (2011), para las elecciones al Congreso de 2002 en esta circunscripción fueron inscritos 48 candidatos (en listas hasta de 8) por parte de 28 organizaciones, mientras que en 2010 participaron 168 candidatos y 65 organizaciones. La misma autora agrega que para las elecciones de 2010, el 90% de los votos en el Chocó no fue identitario y tan sólo el 5% fue efectivo, es decir, depositados a favor de los elegidos.

En las siguientes elecciones de 2014 resultaron elegidos dos candidatos que no eran de raza negra, ambos de la lista inscrita por la organización de base FUNECO. La inconformidad de la comunidad se tradujo en la impugnación del acto de declaratoria de elección por tres vías distintas: una acción de tutela que fue revisada por la Corte Constitucional, una demanda electoral decidida por la Sección Quinta del Consejo de Estado y un recurso ante el Consejo Nacional Electoral.

Estas controversias fueron resueltas por las mencionadas corporaciones a través de las decisiones antes comentadas en este artículo, que coinciden en reconocer exclusivamente a los consejos comunitarios el derecho a inscribir candidatos en esta circunscripción especial. Como consecuencia de dichas decisiones, las curules de la circunscripción especial de la Cámara de Representantes para el período 2014-2018 terminaron siendo ocupadas por Vanessa Mendoza, candidata de un consejo comunitario del Valle del Cauca, quien obtuvo solamente 550 votos, y por el tercero de la lista de FUNECO, con 3390 votos.

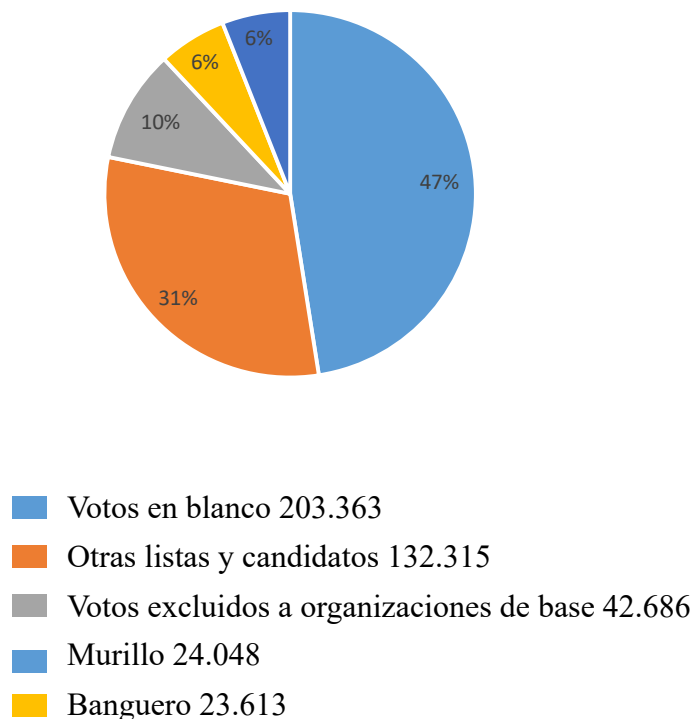
Para las elecciones de 2018, en aplicación de la posición institucional comentada, el Consejo Nacional Electoral revocó la inscripción de las listas de candidatos inscritas por organizaciones de base, lo que se tradujo en la exclusión de 42.686 votos. Las curules fueron obtenidas por los candidatos Jhon Arley Murillo Benitez del consejo comunitario Playa Renaciente (Valle del Cauca), con 32.434 votos por la lista, 24.048 de ellos por el candidato, y Hernán Banguero Andrade, del consejo comunitario la Mamuncia (Cauca), con 23.613 en una lista cerrada. Le siguieron en votación los consejos comunitarios de la Comunidad Negra de la Plata (Valle del Cauca) con 17.006 votos (3,98%), Río Yurumangui (Valle del Cauca) con 13.352 votos (3,13%) y

Mayor de Cértegui (Chocó), con 11.742 votos (2,75%). A su turno, el voto en blanco fue apoyado por más de 200 mil ciudadanos.

Estas cifras indican con claridad dos hechos alarmantes para la participación en esta circunscripción especial: primero, que el voto en blanco superó a las listas de candidatos y segundo, que los votos excluidos por el CNE a las organizaciones de base se aproximan a los votos que obtuvieron los candidatos ganadores, como lo ilustra el siguiente gráfico:

Figura N° 4 Tipo de votación de la población Afro en las elecciones del 2018.

VOTOS VÁLIDOS: 426.298



Fuente: Elaboración propia con datos de la RNEC.

Adicionalmente, Echeverry y Villamizar (2019) destacan que en esta circunscripción especial viene en aumento el número de votos no útiles, es decir, aquellos sufragios que no se tradujeron en el acceso a una curul, que para el 2014 fueron 117.015 votos, mientras que el promedio de votos requerido para obtener una curul era 29.483.

Los mismos autores llaman la atención sobre el incremento del voto en blanco en esta circunscripción para las elecciones de 2018, especialmente en departamentos con alta población afro, que atribuyen a la insatisfacción o expresiones de descontento de estas comunidades, aunque también reconocen que puede obedecer a la complejidad del tarjetón de la Cámara de Representantes, que agrupa en un solo instrumento las opciones de la circunscripción departamental correspondiente y las circunscripciones especiales de los indígenas y los afros.

5. Propuesta para las curules afrocolombianas en la Cámara

La problemática planteada a lo largo de este artículo evidencia las dificultades que ha enfrentado la circunscripción especial de las comunidades afrocolombianas para convertirse en una verdadera herramienta política con enfoque diferencial étnico.

Agudelo (2005) señala que estas curules han fracasado en su objetivo de contribuir al proceso de construcción de un actor social y político negro más visible y con capacidad de impulsar desde el Congreso la ley de negritudes y otras reivindicaciones de esta población. En sentido similar, Escandón (2011) indica que estas curules, antes que producir un cambio significativo, han fragmentado a las comunidades y dificultado su integración. Por su parte, Basset (2011) critica que la mayoría de organizaciones inscritas en la circunscripción se han gestado al servicio de la maquinaria política tradicional, que la ha encontrado más rentable para obtener personería jurídica como partido.

En cuanto a la producción legislativa de los congresistas afro, Echeverry y Villamizar (2018) presentan un panorama preocupante para la comunidad en términos de efectividad y pertinencia de las leyes impulsadas:

Los representantes del distrito afro presentaron 71 iniciativas legislativas. De estas, el 70% (50) fueron proyectos de ley ordinaria, el 25% (18) tenían como propósito generar un cambio en la Constitución y el restante 5% eran proyectos de ley estatutaria. Del mismo grupo de proyectos, el 75% fueron archivados por la discusión dada en el Congreso, por decisión de los autores, por vencimiento de términos o por tránsito de legislatura. Solo el 14% de las iniciativas (10) fue sancionado. (...)

[...] al analizar los temas de los proyectos radicados, los más sobresalientes por su repetitividad fueron aquellos que buscaban realizar cambios en la rama legislativa (diez proyectos). Luego siguieron los temas relacionados con tránsito y transporte, estampillas, derechos fundamentales, y minorías étnicas y sexuales, cada uno con cinco proyectos. (...)

Si analizamos las leyes impulsadas por iniciativa de los miembros de la circunscripción, se encuentra que la mayoría de ellas corresponde a proyectos que incurren en inflexibilidades presupuestales (como estampillas e iniciativas de celebraciones, honores y monumentos) destinadas a proveer bienes públicos locales a los electorados y mejorar las posibilidades de reelección de los congresistas. (...) Por otro lado, al revisar en detalle en la actividad de María Isabel Urrutia Ocoró, quien ha sido la congresista del distrito más exitosa en términos de sanción de proyectos, vale la pena resaltar que parte de su agenda giró en torno a temas de género y deporte (...). (p. 105)

Para el CEDAE (2018):

(...) La misma desorganización de la población afrocolombiana y su fragmentación ha dado lugar a que personajes poco representativos de la comunidad ocupen las curules asignadas exclusivamente a las negritudes. Además, la proliferación de listas que presentan para acceder al Congreso refleja la diversidad de intereses existentes en el seno de la misma comunidad negra, lo que vuelve difícil llegar a acuerdos que permitan unir esfuerzos y trabajar en pro de intereses propios. (p. 56-57)

En tales condiciones, la acción afirmativa constitucional de carácter político destinada a la población afrocolombiana ha producido unos efectos involuntarios o indeseados, contrarios al objetivo inicial de contribuir a la consolidación de una fuerza política étnica. Por cuenta de la ley, es decir, del propio Estado, la heterogeneidad de los grupos étnicos ha venido actuando en contra de la movilización política de los afrocolombianos, creando divisiones entre ellos.

La posición institucional actual excluye una sección importante de la población, con procesos organizados en las ciudades, igualmente legítimos que los gestados desde los territorios colectivos rurales a través de los consejos comunitarios, que podrían aprovecharse para generar alianzas y conseguir electores a lo largo del país.

De ahí la necesidad de analizar alternativas para mejorar la participación y representación política de los afrocolombianos, desde varios aspectos: fortalecimiento del voto identitario, revisión de los requisitos de los candidatos, participación de todas las organizaciones afro reconocidas por el Estado, modificación del diseño de la tarjeta electoral, análisis de costos de las curules en circunscripción nacional, y reconsideración de las disposiciones constitucionales que establecen la fórmula para distribuir las curules y otorgan la posibilidad de obtener personería jurídica como partidos políticos.

a) Voto identitario

La creación de curules en los órganos legislativos a favor de minorías apunta a asegurarles un espacio fijo desde el cual se les facilite la identificación y discusión de problemáticas e intereses propios, el control político de las autoridades y la expedición de leyes con un enfoque diferencial. Específicamente, la representación de las minorías e indígenas en los parlamentos ha sido reconocida por la comunidad internacional como esencial para garantizar la participación efectiva de estos grupos en los asuntos públicos (Protsyk, 2010).

De acuerdo con el estudio de Reynolds (2005), alrededor de 40 países en el mundo tienen curules reservadas para grupos étnicos en sus parlamentos o tienen implementado algún mecanismo de distrito electoral. Incluso en países como Reino Unido, Tanzania, Dinamarca y Finlandia determinados territorios étnicos están sobre representados en las cámaras bajas. No obstante, en América Latina sólo existen dos países con este tipo de circunscripciones especiales. En Brasil, por ejemplo, un país con una alta población afrodescendiente, este grupo poblacional se considera subrepresentado en el Congreso, en relación con la cantidad de habitantes que representan en términos demográficos en el país (Johnson, 1998).

En el caso de las curules de las comunidades afrocolombianas, la circunscripción es nacional para permitir la participación de esta población desde cualquier parte del país, en un reconocimiento implícito de su presencia tanto en la zona urbana como en el área rural. En esa medida, cualquier ciudadano que se auto reconozca como miembro de la comunidad o se identifique con sus intereses puede depositar su voto a favor de la circunscripción especial. Por lo tanto, el ejercicio legítimo de este derecho supone que el elector deposita un voto identitario, es decir, que comprende y apoya las causas del grupo étnico al que pertenece o con el que simpatiza. Para el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, el DANE (2020) captó la pertenencia étnica a partir del autorreconocimiento, que la misma entidad define como “el sentido de pertenencia que

expresa una persona frente a un colectivo de acuerdo con su identidad y formas de interactuar en y con el mundo” (S.f, p.1). De acuerdo con el Censo, entre el 2005 y el 2018 el autorreconocimiento afro se redujo en un 30.8%, especialmente dentro del grupo étnico de negros, mulatos, afrodescendientes y afrocolombianos, mientras que los grupos raizales y palenqueros se mantuvieron estables en este aspecto (DANE, 2020).

En tales condiciones, mejorar la efectividad de la representación sustantiva de la comunidad destinataria de estas curules en el Congreso requiere del empoderamiento y la construcción de un capital político propio, que refleje en realidad la existencia de un voto identitario.

Para el efecto, la teoría de los movimientos sociales recomienda aprovechar las fuentes de solidaridad étnica para fortalecer las redes de integración de estos grupos (Olzak, 2006) y la capacidad de agencia de sus líderes para incentivar el involucramiento de los ciudadanos en los procesos (Vermeersch, 2011).

b) Candidatos y organizaciones postulantes

Para ser representante a la Cámara por la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes, como les llama el artículo 176 de la Constitución Política, además de ser ciudadano en ejercicio y tener más de 25 años (Constitución Política, art. 177), la Ley 649 de 2001 consagra como requisito a los candidatos “ser miembros de la respectiva comunidad y avalados previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior”(subrayado propio, art. 3), hoy Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (Decreto 1066, 2015, art. 2.5.1.1.1).

De acuerdo con lo expuesto previamente en este artículo, actualmente la jurisprudencia interpreta que solamente los consejos comunitarios pueden inscribir candidatos en dicha circunscripción. Sin embargo, también se puso en evidencia anteriormente que en el Registro Único de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se inscriben tres clases de organizaciones: los consejos comunitarios, las organizaciones de base y las comisiones consultivas y pedagógicas (Decreto 1066, 2015, art. 2.5.1.1.14).

Adicionalmente, la Constitución Política reconoce el derecho de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos para inscribir candidatos, además de los partidos políticos con personería jurídica que surgen al adquirir estas curules

(Constitución Política, art. 108). En esa medida, las organizaciones de víctimas del conflicto armado afrocolombianas y otros movimientos sociales reconocidos por la ley que se gestan alrededor de la causa afro también podrían postular candidatos.

Considerando la variedad de instancias de representación de estas comunidades que de acuerdo con la ley pueden estar inscritas ante el Ministerio del Interior u otras autoridades, la actual interpretación institucional resulta bastante limitante del derecho colectivo, de rango constitucional y de carácter político, que faculta a estas comunidades para avalar candidatos a las curules de la Cámara de Representantes.

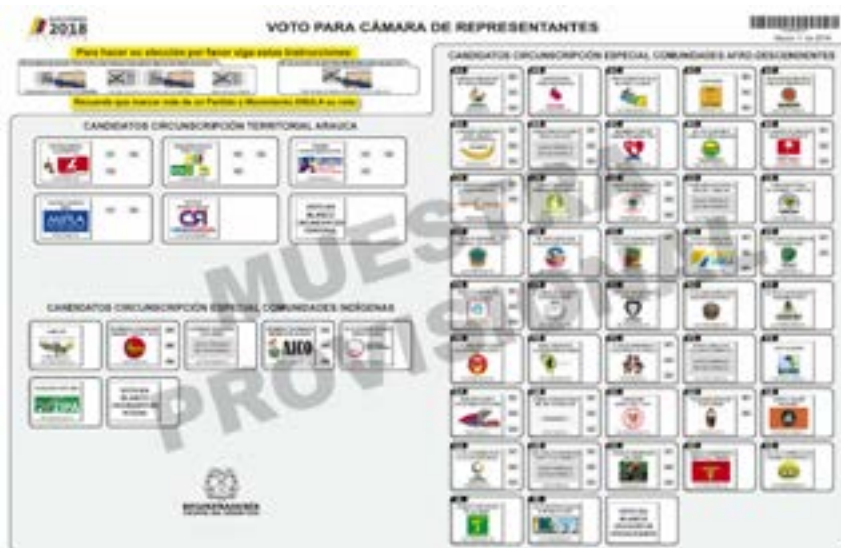
De otra parte, el requisito de “ser miembros de la respectiva comunidad” debería complementarse con algún instrumento de constatación del trabajo del candidato y su reconocimiento al interior de la población, por ejemplo, a través de una consulta previa, que incluso podría ser realizada con el apoyo de la Organización Electoral, o la conformación de ternas que promuevan alianzas entre ellos mismos.

En consecuencia, la propuesta en esta parte consiste, en lugar de restringir la inscripción de candidatos a los consejos comunitarios, ampliar la participación a los diferentes tipos de agrupaciones afrocolombianas con procesos organizados tanto en el campo como en la ciudad, someter a verificación y escrutinio del respectivo grupo la trayectoria y hoja de vida de los postulados, y promover alianzas para ejercer el derecho de postulación de candidatos.

c) Diseño de la tarjeta electoral para la circunscripción especial

La tarjeta electoral que se usa actualmente para elegir a los candidatos a la Cámara de Representantes incluye las tres circunscripciones que la conforman, esto es, la del respectivo departamento, la de comunidades indígenas y la de afrodescendientes, con sendas casillas para el voto en blanco:

Figura 5. Tarjeta electoral para Cámara de Representantes.



Fuente: RNEC.

Para Farfán (2016):

(...) La concurrencia de circunscripciones electorales en una misma tarjeta, en la que el elector solamente puede marcar un voto, lo confunde respecto a las posibilidades que tiene en el momento de votar y trae consigo un elevado número de votos nulos en cada elección de este tipo. (p. 68)

Por lo tanto, es indispensable incorporar en la ley la expedición de tarjetas electorales separadas para cada circunscripción de la Cámara de Representantes, con el fin de facilitar la accesibilidad y el ejercicio libre y voluntario del derecho al voto, según lo ordena la Constitución Política, especialmente para las comunidades étnicas. El proyecto de Código Electoral que viene preparando la Organización Electoral para el segundo semestre de 2020 resultaría una oportunidad valiosa para consagrar este cambio.

d) Análisis de costos de las curules en circunscripción nacional

De acuerdo con la teoría económica del voto de Downs, los candidatos y los partidos que compiten en circunscripción nacional tienden a concentrar los esfuerzos en una sola región o departamento para obtener la curul al menor costo posible. Para el Senado de la República de Colombia, por ejemplo, la concentración regional o departamental del voto - en promedio del 60% en los últimos veinte años- evidencia una práctica político-electoral decenaria que desafía el

alcance nacional de dicha Corporación (Flórez, 2008).

En el caso de la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes, que también es de alcance nacional, el comportamiento electoral esperado es ligeramente distinto al del Senado, pues sería lógico y legítimo que existiera alguna concentración de votos en las regiones donde hay mayor presencia de esta población, sumados a los votos que a lo largo del país se depositen por los ciudadanos que se identifican con la comunidad, atendiendo a los diversos lugares desde donde se gestan procesos organizados, según se ha expuesto en este artículo.

No obstante, la votación por los candidatos de esta circunscripción es en términos generales baja a nivel nacional y los departamentos con alta población afrodescendiente no siempre representan un número importante de votos útiles para los ganadores. Antes bien, de acuerdo con el CEDAE (2018), la gran mayoría de los electores negros prefiere dar su voto a los partidos tradicionales, particularmente al partido Liberal.

De acuerdo con los datos de la RNEC (2020), para las elecciones de 2018 el consejo comunitario la Mamuncia, que obtuvo una de las dos curules, no consiguió liderar la votación en ninguno de los departamentos con mayor peso demográfico afro, ni siquiera en Cauca, donde está ubicado el consejo. Por su parte, Playa Renaciente concentró su votación en los departamentos del Valle del Cauca y Antioquia.

De otra parte, en comparación con las votaciones de Senado en 2018 (RNEC, 2020), se observa que varios de los senadores menos votados obtuvieron votaciones superiores a los representantes elegidos en las curules afro, mientras que otros senadores, si bien lograron votaciones similares a los afros, integraron listas mucho más competitivas y sujetas al umbral del 3% de los votos válidos de la Corporación que exige la Constitución Política (Art.263):

Tabla 2. Votos aproximados por candidato de los diferentes partidos políticos al Senado en las elecciones del 2018.

VOTACIÓN	PARTIDOS
20.000 - 30.000	PARTIDO VERDE POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO CENTRO DEMOCRÁTICO

Tabla 2. Continuación.

VOTACIÓN	PARTIDOS
40.000 - 70.000	PARTIDO LIBERAL PARTIDO CONSERVADOR CAMBIO RADICAL PARTIDO MIRA PARTIDO DE LA U

Fuente: Elaboración propia con datos de la RNEC.

También se advierte un mayor apoyo electoral a las listas de la circunscripción nacional especial de comunidades indígenas en el Senado de la República, en comparación con la circunscripción afro de la Cámara, pues los partidos que obtuvieron las dos curules para aquellas comunidades alcanzaron votaciones superiores a los 35 mil y 70 mil votos (RNEC, 2020).

Conforme a los datos expuestos, de las organizaciones políticas que compiten en circunscripción nacional las afrocolombianas son las que exigen un menor esfuerzo en términos electorales para obtener una curul y, de suyo, lograr personería jurídica como partido político.

b) Sistema de distribución de curules y transformación en partido político

De acuerdo con la Constitución Política las curules de la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes se distribuyen entre las listas que superen el 30% del cociente electoral, y las organizaciones políticas que las inscriben adquieren personería jurídica con el solo hecho de obtener una curul (Art. 108 y 263). Por lo tanto, para esta circunscripción no se aplica la regla general constitucional que exige superar un umbral de 3% de los votos válidos de Senado de la República para participar en la distribución de curules mediante el sistema de cifra repartidora y para obtener o conservar la personería jurídica como partido político, a pesar de que también se trata de una circunscripción nacional.

Esta excepción se ha convertido en un incentivo perverso para la conformación de organizaciones afro con exclusivos fines políticos y electorales, lesionando gravemente la promoción de una verdadera competencia por el voto a nivel nacional y el surgimiento de auténticos líderes nacionales de la comunidad.

Además, en esta circunscripción han participado tradicionalmente organizaciones sin vocación de permanencia, que no han logrado mantener la personería jurídica para las siguientes elecciones del Congreso:

Tabla 3. Organizaciones de congresistas electos por la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes.

ELECCIONES	CONGRESISTAS	ORGANIZACIONES
2006	María Isabel Urrutia	Alianza Social Afrocolombiana
	Sigifredo Morales	AFROUNINCA
2010	Yahír Acuña	AFROVIDES (Asociación de Afrocolombianos para la Vivienda, Deporte y Educación)
	Heriberto Arrechea	Movimiento Popular Unido (MPU)
2014	María del Socorro Bustamante	FUNECO (Fundación Ébano por Colombia)
	Moisés Orozco	
2018	Jhon Arley Murillo	Consejo Comunitario Playa Renaciente
	Hernán Banguero Andrade	Consejo Comunitario la Mamuncia (Hoy Partido ADA)

Fuente: Elaboración propia con datos de la RNEC y la MOE.

En cuanto a los dos últimos consejos comunitarios que obtuvieron el derecho de convertirse en partido político, la situación es aún más crítica. Ambas organizaciones acusan a los hoy representantes a la Cámara de haber incumplido sus compromisos con sus integrantes y de haber abandonado las colectividades al momento del trámite de la personería jurídica ante el Consejo Nacional Electoral, pasadas las elecciones de marzo de 2018.

Por el lado de Playa Renaciente, el representante Murillo promovió una alianza con fuerzas políticas tradicionales para conformar el “Frente Amplio por la Paz”, de cara a las elecciones territoriales de 2019. Estas gestiones provocaron divisiones con los fundadores del consejo comunitario, quienes llegaron incluso a impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las decisiones fundamentales sobre la creación del partido (estatutos, nombramientos) que habían sido adoptadas en convención (La Silla Vacía, 2019).

En lo que atañe a la Mamuncia, las diferencias entre el congresista Banguero y los directivos del consejo comunitario motivaron la solicitud de reconocimiento de personería jurídica como un proyecto político distinto, promovido autónomamente por el representante legal del consejo comunitario y sin la participación del congresista, que resultó en la conformación del partido político Alianza Democrática Afrocolombiana - ADA (El País, 2019).

Conclusiones

El 10% de la población colombiana constituye una minoría constitucionalmente reconocida, que responde principalmente a los conceptos de comunidades negras, negritudes, afrodescendientes, afrocolombianos, raizales y palenqueros. A lo largo de este artículo se ha preferido acudir al concepto en construcción de afrocolombianos, para hacer referencia a las comunidades destinatarias de la acción afirmativa que les reconoce dos curules fijas en la Cámara de Representantes.

Estos afrocolombianos se encuentran en su mayoría ubicados en las ciudades y otro tanto en territorios de propiedad colectiva -o que aspiran a tenerla- y desde sus diferentes lugares de movilización manifiestan su identidad y reclaman intereses diversos: ciertamente la propiedad colectiva de determinados territorios sobre todo de la costa Pacífica del país, junto con la lucha por alcanzar una verdadera igualdad racial y social, preservar sus costumbres ancestrales, algunas tan aparentemente efímeras como el look afro, la música de raíces africanas, como la champeta y la terapia. Estas características exponen una relación raza-democracia en Colombia con diversos puntos de partida para la movilización política de los afrocolombianos, en los que confluyen antecedentes comunes de un supuesto mestizaje que habría incorporado de manera pacífica a esta población en la construcción del Estado y que, al día de hoy, estaría más que superado.

A pesar del reconocimiento constitucional de su identidad y de medidas legislativas con enfoque identitario, como una circunscripción especial en el órgano legislativo, los análisis académicos y políticos coinciden en que este espacio ha sido desaprovechado, en vista del carácter efímero de los partidos políticos que logran conformarse, la cooptación de la clase política tradicional y el bajo desempeño en términos de leyes expedidas gracias a la iniciativa de los congresistas elegidos.

Las instituciones, especialmente los jueces, han intentado resolver esta problemática restringiendo el derecho de postulación de candidatos a dicha circunscripción a los consejos

comunitarios registrados ante el Ministerio del Interior, en una clara muestra de la preferencia por parte del Estado del discurso partenalista, comunitarista, que tiende al sujeto rural marginado para efectos de identificar al interlocutor de las medidas de discriminación positiva establecidas para la comunidad afrocolombiana.

Contrario a la solución judicial, se propone ampliar la posibilidad de inscribir candidatos a todos los procesos que se organizan en torno a la causa afrocolombiana, siempre que se encuentren conformados e inscritos ante alguna autoridad pública. Adicionalmente, es indispensable que las diferentes organizaciones constaten el trabajo comunitario de los candidatos postulados, para lo cual podría pensarse en conformar ternas o consultas al interior de la comunidad.

Es igualmente necesario hacer más exigente la fórmula de distribución de las curules y las condiciones para adquirir personería jurídica, por ejemplo, extendiéndose a esta circunscripción el umbral de participación del 3% previsto para todos los partidos políticos que compiten en la circunscripción de Senado de la República, que también se elige a nivel nacional. Al lado de lo anterior, debe permitirse la votación en un tarjetón separado, para evitar confusiones a los electores, disminuir el nivel de votos nulos y de votos en blanco involuntarios.

Con estos ajustes a través de reformas menores a la Constitución y a la ley, podría ampliarse la base de votantes, promoverse la competencia electoral, generarse alianzas entre las organizaciones urbanas y rurales y hacerse un control previo a la idoneidad del candidato.

Considerando lo expuesto, la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes en Colombia revela un impacto marginal en las políticas públicas diseñadas para esta población, que tiene su origen en una movilización política débil, incapaz de unificar los distintos puntos de contestación de la política de etnicidad en el país. Se concluye, además, que la comunidad afrocolombiana debe adoptar las buenas prácticas de la participación política indígena, mucho más sólida en términos electorales y de institucionalidad partidista.

Los testimonios de los entrevistados demuestran de forma particular que los problemas que aquejan a la circunscripción especial de los afrocolombianos en el Congreso se superarán cuando la comunidad consiga el voto identitario, construya un capital político propio, fortalezca sus redes de integración en el campo y en la ciudad, coordine fuerzas cívicas y políticas, solicite la rendición de cuentas a sus congresistas y en general, cuando logre un trabajo articulado como minoría política, que redunde en beneficio de la calidad de vida de sus integrantes a lo largo de toda Colombia.

Referencias

- Agudelo, C. (2005). Retos del multiculturalismo en Colombia: Política y poblaciones negras. La Carrera Editores.
- Alarcon, D. (Anfitrión). (24 de abril de 2018). No soy tu chiste [Episodio de Podcast]. En Radio Ambulante. Recuperado de <https://radioambulante.org/audio/no-soy-tu-chiste>
- Almario, O. (2013). Castas y razas en la independencia neogranadina, 1810-1830: Identidad y alteridad en los orígenes de la nación colombiana. Universidad Nacional de Colombia.
- Basset, Y. (2011). Las circunscripciones especiales: ¿unas instituciones obsoletas?. Análisis Político, No. 24(72), 43-59. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43694>
- Buelvas, J. M. (Productor). (2015). Huellas de Africanía. [serie de televisión]. Colombia: ANTV.
- Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales [CEDAE]. (2018). Representación, participación y curules especiales de minorías étnicas. Registraduría Nacional del Estado Civil. Recuperado de https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion_Politica_de_las_minorias_en_Colombia_UR.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (27 de agosto de 1993). Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. [Ley 70 de 1993]. D.O:41.013. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0070_1993.html
- Congreso de la República de Colombia. (27 de marzo de 2001). Por la cual reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política. [Ley 649 de 2001]. D.O: 44.371. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0649_2001.html
- Congreso de la República de Colombia. (3 de julio de 2003). Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. [Acto Legislativo 01 de 2003]. D.O:45.237.

Congreso de la República de Colombia. (1 de julio de 2015). Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. [Acto Legislativo 02 de 2015]. D.O: 49.560.

Consejo de Estado, Sección Quinta. (14 de julio de 2016) Sentencia Rad. 11001-03-28-000-2014-00099-00 [CP Carlos Enrique Moreno Rubio]. Recuperado de http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-28-000-2014-00099-00_20160714.pdf

Consejo Nacional Electoral. (5 de julio de 2017). Por medio de la cual se da cumplimiento a la sentencia del 14 de catorce (14) de julio de 2016, con número de radicado 2014-099 emitida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, y se resuelven unas solicitudes en relación con la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes correspondientes al período constitucional 2014-2018. [Resolución No. 1425 de 2017].

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Artículo 177. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Artículo 108. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Artículo 263. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional de la República de Colombia. (14 de abril de 2015). Sentencia T-161/15 [MP Mauricio González Cuervo]. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2015/T-161-15.htm>

Corte Constitucional de la República de Colombia, Sala Plena. (26 de septiembre de 1996). Sentencia C-484/96. [MP Eduardo Cifuentes Muñoz]. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1996/C-484-96.htm>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia [DANE]. (2020). Información de los grupos étnicos en Colombia. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index>.

php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos/informacion-tecnica

Duque, T. (20 de junio de 2019). Se reventó el Partido afro donde aterrizaron los exsantistas. La Silla Vacía. Recuperado de <https://lasillavacia.com/silla-pacifico/se-revento-partido-afro-donde-aterrizaron-los-exsantistas-72180>.

Echeverri, C. (2017). Inclusión estatal para poblaciones afrodescendientes en la Región Andina (Colombia, Ecuador, Bolivia, Venezuela y Perú) (Tesis doctoral). Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Recuperado de: https://documentodegrado.uniandes.edu.co/visor_de_tesis/web/?SessionID=L2RvY3VtZW50b3MvMTM1NDkucGRm

Echeverry, C., & Villamizar, M. (2018). La representación y participación política afrocolombiana: las elecciones del 2014 y los legisladores negros. En Botero F., García M. y Wills-Otero (Comp.), Polarización y posconflicto: Las elecciones nacionales y locales en Colombia, 2014-2017 (pp.81-114). Universidad de los Andes.

El País. (14 de abril de 2019). El lío legal por la personería jurídica del partido consejo comunitario La Mamuncia. Recuperado de <https://www.elpais.com.co/politica/el-lio-legal-por-la-personeria-juridica-del-partido-consejo-comunitario-de-la-mamuncia.html>

Escandón, M. (2011). Circunscripciones especiales indígenas y afro (1991-2010): Cuestionamientos a la representación identitaria en el Congreso de Colombia. (2ª ed). Universidad de los Andes.

Farfán, N. (2016). La tarjeta electoral y las distorsiones al derecho a elegir y ser elegido en elecciones de Congreso de la República en Colombia (2002-2014). Revista Democracia Actual, No. 1, 53-68. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20180412-Revista-Democracia-Actual-1-ed.pdf>

Flórez, J. (2008). 16 años de la circunscripción nacional para Senado en Colombia: ¿dónde está el espacio de representación nacional?. Desafíos, No. 18, 243-285. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/398/341>

Hoffmann, O. (2007). Comunidades negras en el pacífico colombiano: innovaciones y dinámicas étnicas. Ediciones Abya-Yala.

- Johnson, O. (1998). Racial Representation and Brazilian Politics: Black Members of the National Congress, 1983-1999. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40 (4), 97-118. <https://doi.org/10.2307/166456>.
- Jung, C. (2000). *Then I Was Black: South African Political Identities in Transition*. Yale University Press.
- Lasso, M. (2007). *Myths of Harmony: Race and Republicanism during the Age of Revolution, Colombia 1795-1831*. University of Pittsburgh Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt5hjrmh>
- Ministerio del Interior de Colombia.(17 de abril de 2020) Consulta consejos comunitarios. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.co/consulta-consejos-comunitarios>
- Misión de Observación Electoral – MOE. (2010). Kit de análisis electoral, elecciones presidenciales y legislativas 2010. Recuperado de https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/KIT%20ELECTORAL%20COMPLETO.pdf
- Olzak, S. (2006). *The Global Dynamics of Racial and Ethnic Mobilization*. Stanford University Press.
- Oslender, U. (2016). *The Geographies of Social Movements: Afro-colombian Mobilization and the Aquatic Space (New ecologies for the twenty-first century)*. Duke University Press.
- Osorio, A. (2018, 3 de agosto). Comunicación personal con Jesús Pérez Palomino.
- Osorio, A. (2018, 11 de agosto). Comunicación personal con Jhon Arley Murillo.
- Osorio, A. (2018, 18 de agosto). Comunicación personal con Francis Tejedor Herrera.
- Paschel, T. (2016). *Becoming Black Political Subjects: Movements and Ethno-Racial Rights in Colombia and Brazil*. Princeton University Press.
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. [Decreto 1066

de 2015]. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76835>.

Protsyk, O. (2010). The Representation of Minorities and Indigenous Peoples in Parliament. IPU-UNDP. Recuperado de <http://archive.ipu.org/splz-e/chiapas10/overview.pdf>

Ramos, L. (2006). Planeación y desarrollo en las comunidades afrocolombianas. Imprime Ediciones LTDA.

Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia [RNEC]. (2020). Histórico de resultados. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-3635-.html>

Reynolds, A. (2005). Reserved Seats in National Legislatures: A Research Note. *Legislative Studies Quarterly*, 30(2), 301-310. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3598674>

Rodríguez G., C., Alfonso S., T., & Cavelier A., I. (2008). Racial Discrimination and Human Rights in Colombia: A Report on the Situation of the Rights of Afro-Colombians (Observatorio de Discriminación Racial). Universidad de los Andes.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de Colombia [UARIV]. (20 de julio de 2019). Cifras de víctimas de conflicto armado con enfoque diferencial. Recuperado de <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/EnfoqueDiferencial?vvg=1>

Vermeersch, P. (2011). Theories of ethnic mobilization: overview and recent trends. Centre for Research on Peace and Development (CRPD), No. 3, 1-16. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/268303178_Theories_of_ethnic_mobilization_Overview_and_recent_trends

Wade, P. (1997). *Race and Ethnicity in Latin America*. Pluto Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt183p73f>

HACIA EL AVANCE DE UN NEOINSTITUCIONALISMO FEMINISTA EN AMÉRICA LATINA: RESEÑA DEL TEXTO “LAS ESTRATEGIAS DE INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA PARA FEMINIZAR LA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA” DE FLAVIA FREIDENBERG.

TOWARDS THE ADVANCE OF A FEMINIST NEO-INSTITUTIONALISM IN LATIN AMERICA: REVIEW OF THE TEXT “THE STRATEGIES OF DEMOCRATIC INNOVATION TO FEMINIZE POLITICS IN LATIN AMERICA” BY FLAVIA FREIDENBERG.

Doris Ruth Méndez Cubillos

Magistrada del Consejo Nacional Electoral - Colombia

Resumen

El mundo lleva décadas intentando combatir con el flagelo de falta de inclusión de la mujer en los escenarios democráticos. Esta situación, que cobró interés a nivel internacional desde 1975 en la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, que se llevó a cabo en México por parte de la ONU, a partir de este momento múltiples académicos y prácticos del derecho público han intentado establecer escenarios que conduzcan a una inclusión efectiva y garantista. He aquí la importancia de acudir al escrito de la profesora Flavia Freidenberg, básicamente porque en el entorno cultural latinoamericano las políticas públicas y la construcción legislativa pese a sus intentos de inclusión, refleja cifras en las que las mujeres no han logrado alcanzar siquiera un 50% en los cargos de elección popular de la gran mayoría de los países y tampoco, en aquellos que representan la dirección para la toma de decisiones en cuanto a lo que se refiere a los derechos civiles y políticos. Pareciera que los gobiernos han implementado en la gran mayoría de casos, políticas que se diluyen en la materialización para afrontar las problemáticas y necesidades del género femenino. En este sentir, Freidenberg señala que las políticas actuales son no dan respuestas a las demandas sociales, por lo que se entiende que los países latinoamericanos se encuentran un estado de estancamiento o en retroceso. He aquí la importancia de revisar a partir de este artículo, qué está ocurriendo en la región en torno a las políticas de innovación democrática para materializar los procesos de feminización en la política.

Palabras Clave

Feminización de la política, paridad e igualdad.

Summary

The world has been trying for decades to combat the main scourge of lack of inclusion of women in democratic settings. This situation, which gained international interest, was reflected since 1975 with the World Conference of the International Women’s Year that was held in Mexico by the UN. Previous date from which multiple academics and practitioners of public law have tried to establish scenarios that lead to an effective and guaranteed inclusion. Here is the importance of going to the writing of Professor Flavia Freidenberg, basically because in the Latin American cultural environment, public policies and legislative construction despite their attempts at inclusion, reflect figures in which women have not managed to reach even 50% in the positions of popular election

of the great majority of the countries and neither, in those that represent the direction for the decision-making as far as the civil and political rights are concerned. It seems that the government has implemented in the vast majority of cases, in policies that are diluted in the materialization to face the problems and needs of the female gender. In this sense, Freidenberg points out that current policies are “incapable of responding to social demands”, in which Latin American countries are circumscribed in “a state of stagnation or in retreat”. Here is the importance of reviewing what is happening in Colombia around democratic innovation policies to materialize feminization processes in politics.

Keywords:

Feminization of politics, parity and equality.

Hacia el avance de un neoinstitucionalismo feminista en América Latina

Freidenberg en su escrito “Las estrategias de innovación democrática para feminizar la política en América Latina”, sostiene que desde la década de los 90 en América Latina se vienen implementando una serie de mecanismos para materializar la inclusión de las mujeres, a través de la real garantía de sus derechos civiles y políticos y con ello, fomentar los retos de la competencia política. A partir de tal implementación, destaca la innovación de los mecanismos utilizados a nivel institucional y no institucional. En relación con el primero su investigación hace énfasis en: i) los cambios normativos amigables para la elección de las mujeres; ii) mecanismos de bancadas integrados por mujeres; iii) los incentivos de financiamiento público para los partidos que

logren contribuir al aumento de la participación de las mujeres en escenarios políticos. Y en los relacionados con los no institucionales destacó: i) el trabajo en redes; ii) la creación de escuelas de formación en liderazgos femeninos. Concluyendo en este primer escenario, que es de vital importancia la interacción entre distintos actores del proceso para la promoción de observatorios que estudien las necesidades las posibles respuestas para promover la participación política de las mujeres (Freidenberg, 2020).

En este paper destaca cómo la competencia política tradicional, para el caso de América Latina, ha evidenciado que los hombres tienen mayor receptividad para obtener un cargo de alto nivel. Y a partir de este diagnóstico, y del estudio de académicos como Schwindt-Bayer, o Bareiro y Soto, reflexiona en que tal omisión ha imposibilitado que las políticas públicas sean exitosas, específicamente cuando de atender las necesidades femeninas se trata. Y es precisamente en tal escenario en el que hace mayor énfasis, dado que a partir de tal realidad observa las primeras “barreras diferenciadas” para la inclusión de las mujeres en los escenarios democráticos.

Así, el texto analiza una serie de mecanismos implementados en la región, precisamente para determinar si estos han sido efectivos en el propósito de superar las brechas de segregación o de falta de inclusión en la política. Y así parte entendiendo estos mecanismos como: “(...) prácticas, intervenciones, dispositivos tecnológicos y/o regulaciones que permitan solucionar problemas políticos” (Freidenberg, 2020, p. 9). En tal perspectiva, pretende determinar si tales mecanismos deben ser implementados en la región, como buenas prácticas al momento de enfrentar los problemas de subrepresentación. Posteriormente, se pasará a establecer las medias de implementación formal y no formales para analizar la postura de la autora y generar unas conclusiones.

1. Medidas de implementación formal

En el texto de Freidenberg, se presentan como medidas de implementación formal las siguientes:

- a) Medidas de acción afirmativa y/o paridad de género en el registro de las candidaturas a cargos de representación popular; b) creación de bancadas legislativas de carácter multipartidario; c) aprobación de financiamiento etiquetado con perspectiva de género para actividades de fortalecimiento del liderazgo por parte de los partidos políticos (Friedenberg, 2020, p. 10).

La autora señala que las medidas de acción afirmativa y/o paridad de género en el registro de las candidaturas a cargos de representación popular se han sustentado en establecer un régimen

electoral de género. En tal régimen, los partidos se ven supeditados en respetar las normas que conducen a la garantía de los principios de igualdad y de equidad, como criterios de inclusión de las mujeres en el escenario democrático y propiamente, en la ocupación de curules en cargos de elección popular. Y en esa materialización expone como medidas adoptadas en distintas épocas u olas una implementación gradual: i) la aplicación de cuotas; ii) la implementación de sanciones, mandato de posición y eliminación de válvulas de escape; iii) la implementación del principio de paridad; y la puesta en marcha de iv) acciones afirmativas (Friedenberg, 2020). Así, describe cómo desde 1990 la implementación de la cuota de género comenzó atendiendo los porcentajes siguientes:

Tabla 1. Porcentaje en las cuotas por países latinoamericanos, año de implementación y años de aumento de porcentajes.

% de origen	País	Año Imple- mentación	Fortalecimiento de ley de cuota	Año de aumento en el porcentaje
20%	Paraguay	1996	N/A	N/A
	Ecuador	1998	30%	2000
25%	República Dominicana	1997	40%	2018
	Perú		30%	2000
	Argentina	1991	N/A	N/A
30%	Bolivia,			
	Brasil,	1997	N/A	N/A
	Panamá			
	Honduras	2000	40%	2012
	México	2002	40%	2011
40%	Colombia	2011	N/A	N/A
	Costa Rica		N/A	N/A

Fuente: Elaboración propia a partir Friedenberg (2020).

Sobre este particular, enfatiza en que los estudios sobre la materia han concluido que esta medida debe ser modificada hacia un porcentaje de cuota del 50%, precisando aquí que este sistema de cuota obedece a los mecanismos para la conformación de las listas. Sintetizando que países como Guatemala y Brasil han sido menos tolerantes con la implementación de éste modelo.

En torno a la implementación de “sanciones, mandato de posición y eliminación de válvulas de escape” la autora sintetiza la materialización así:

Tabla 2. Sanciones, mandato de posición y eliminación de válvulas de escape por país en América Latina y años de aprobación.

Medida	Año	País
	2004	Honduras
“Reforzando el mandato de posición”	2009	Costa Rica Ecuador
	2010	Bolivia
	2011	México
“Exigiendo el cumplimiento de sanciones por no respetar la cuota”	2004	Honduras
	2009	Brasil
	2011	México
“Eliminando válvulas de escape por su incumplimiento”	2009	Brasil
	2011	México
“Introduciendo la exigencia de la fórmula completa de candidatos propietarios y suplentes del mismo género”	2011	México

Fuente: Elaboración propia a partir Friedenber (2020).

Ahora sobre la implementación del principio de paridad se concluye de su texto que la materialización se ha efectuado en el siguiente sentido:

Tabla 3. Medidas para la implementación del principio de paridad.

Medida	Año	País	
“Paridad de géneros en las candidaturas”	2009	Costa Rica	
	2009	Ecuador	
	Paridad vertical en las candidaturas para los distritos plurinominales.		Bolivia
		2009/ 2010	Paridad horizontal entre distritos - uninominales

Tabla 3. Continuación.

Medida	Año	País
“Paridad de géneros en las candidaturas”	2012	Nicaragua
		México Paridad horizontal
	2014	entre distritos - uninominales
	2014	Argentina
	2019	Perú
“Paridad en los procesos de selección de candidaturas pero no en la elección general”	2012	Panamá
	2017	Honduras

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del artículo reseñado.

Por su parte, y en relación con las acciones afirmativas precisó que unas se derivan de los efectos de los principios de paridad y de bancadas y otras de los estímulos en la financiación pública, así:

Tabla 4. Medidas de paridad, año y país.

Medida	Año	País
La autora alude a “Listas plurinominales legislativas (del Senado o Congreso de Diputados) sean encabezadas por diversos géneros (...) o cuando se exige representación paritaria en distritos uninominales con un porcentaje de población indígena significativa”.	2017	México
Bancadas Legislativas: Para establecer agenda de las mujeres	1988	Brasil País donde nace la idea
	2000	Uruguay
		El Salvador

Tabla 4. Continuación.

Medida	Año	País
		Panamá
“Países que otorgan financiamiento para capacitación y fortalecimiento del liderazgo de las mujeres”	N/A	México
		Costa Rica
		Colombia
		Brasil
		Honduras
“Países que otorgan recursos financieros para la promoción de liderazgos en los medios de comunicación de masas”	N/A	Brasil
“Países con financiamiento “plus” a los partidos por tener candidatas electoralmente exitosas”	N/A	Chile Colombia
“Países con presupuestos para actividades concretas sobre igualdad y diseño de políticas públicas”	N/A	Costa Rica Honduras

Fuente: Elaboración propia a partir Friedenber (2020).

2. Medidas de implementación no formal

Friedenberg (2020), denomina este tipo de medidas como los mecanismos no institucionales que se subdividen en tres tipos: “a) coaliciones amigables al género; b) las redes de mujeres; y c) las Escuelas de Formación de Liderazgos” (p.16). Las primeras las define como aquellas alianzas estratégicas entre distintos actores para el monitoreo y el logro de sostenimiento de los pisos de protección alcanzados en las normas electorales con enfoque de género. El segundo lo representa la autora como el trabajo mancomunado del género femenino para lograr proponer y visibilizar la necesidad de una verdadera agenda de género al interior de sus países. Y frente al tercero destaca la importancia de la cooperación internacional para la creación de escuelas de liderazgo presencial y virtuales, así como la implementación del “Método Sisa”.

3. Medidas de implementación mixtas

El estudio de Freidenberg (2020) concentra la implementación de las medidas mixtas, a partir de la creación de los “Observatorios de Participación Política de las Mujeres” con financiación estatal y no gubernamental. Destaca en esta implementación la importancia para la evolución de los derechos civiles y políticos y en tal orden, alude a los ejemplos de Bolivia y Honduras donde se han implementado esta serie de observatorios para reducir las cifras sobre violencia de género en la política.

4. Resultados de la investigación elaborada por Freidenberg

De su investigación enfatiza en que, América Latina es pionera en la implementación de mecanismos para lograr la participación de los derechos

civiles y políticos de las mujeres. A tal conclusión, arriba luego del análisis de cifras de la CEPAL en las que se indica que en la región, en el periodo de 1990 a 2019 se triplicó el número de mujeres electas en cargos de elección popular. Atribuyendo así, tal avance, a la implementación de los mecanismos que subyacen en la transición de la representación descriptiva a la representación sustantiva y simbólica (Freidenberg, 2020).

En tal medida, precisa que ante mayor rigidez en el régimen electoral con enfoque de género mayor será la representación de las mujeres (como elegidas) y menor será el uso de las denominadas “válvulas de escape”. Ejemplo de ello lo representan las legislaciones de Bolivia y de México. Este último Estado como pionero hacia la implementación total de la paridad en los procesos electorales, esto es que la paridad ya no solo se exige “(...) para el registro de candidatura sino también para la integración de la administración pública” (Freidenberg, 2020, p. 20).

También considera que las leyes en si mismas no son suficientes para lograr la sensibilización sobre la implementación de la feminización de las políticas, razón por la cual hace alusión a la importancia de las redes y de la amigable coalición entre las mujeres de diferentes orígenes democráticos. Esta forma de ver las redes, concluye, es de vital importancia para afrontar los diversos retos culturales hacia la no implementación de los regímenes que priorizan la inclusión de las mujeres en el sistema decisorio. Y da mayor importancia al papel del juez, quien en su condición de intérprete de la norma puede contribuir a llenar los vacíos sobre la materia o incluso a sancionar las malas prácticas en torno a su uso (Freidenberg, 2020).

Alude a un término muy particular “gatekeepers”, para precisar que los principales porteros de no implementación de las garantías de inclusión formal o de paridad la constituyen los partidos políticos. Básicamente porque están integrados por un gran número de personas a quienes les cuesta abandonar las tradicionales formas de representatividad varonil. En esa medida, pareciera según la autora que “los partidos no quieren a sus mujeres militantes como candidatas, dirigentes o gobernantes”, o que las sociedades requieren de transformaciones culturales para el logro de una nueva ciudadanía y puesta democrática que abandone los “techos de cristal” y que facilite los canales de financiación política en favor de las mujeres (Freidenberg, 2020).

5. Cómo feminiza la política según Freidenberg

La autora sustenta su hipótesis a partir de la necesidad de un nuevo pacto político donde se establezca en la agenda de Estado y de representatividad la inclusión de la mujer en los cargos decisorios y con ellos de la plena implementación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Solo así prevé el fortalecimiento de un régimen electoral que entre muchas medidas promueva el aumento de la cuota de género a un 50%, esto es la materialización de las “(...) formas de paridad: vertical, horizontal, transversal” (Freidenberg, 2020, p. 23). En sus palabras alude a que:

(...) los regímenes electorales de género latinoamericanos deben introducir el principio de competitividad, [esto es materializar] la regla que impide enviar a las mujeres como candidatas simbólicas a ‘distritos perdedores’, donde los partidos suelen perder las elecciones, aún cuando van con candidatos hombres. (Freidenberg, 2020, p. 23)

Por otra parte, también precisa que el sistema de listas abiertas es el régimen menos garantista hacia la inclusión del género femenino y de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos. En ese orden, hace un estudio enfocado en la implementación del sistema de listas cerradas y bloqueadas (Freidenberg, 2020).

También integra en sus resultados luego de citar a Lovenduski y Norris (1993) la necesidad de “feminizar a los partidos”. Lo que en otras palabras se sintetiza como lograr un cambio cultural y de sensibilización en relación con la inclusión de la mujer en los escenarios decisivos, de control político y de atención a los sucesos de violencia política en razón de género. Y esto por cuanto, a su consideración, son los partidos y movimientos políticos los llamados a promover la igualdad entre hombres y mujeres en la participación política. Aspecto que incluso requeriría una transformación

al interior de las estructuras de conformación de los partidos y movimientos políticos, así como en los procedimientos de selección de candidaturas en su interior y de la aprobación de sus sistemas de financiación para la promoción de la mujer en escenarios decisorios. En tal medida indica que:

(...) Una propuesta en este sentido es reformar la selección de candidaturas para desgenizar y democratizar la organización. Eso supone incorporar lo que hemos denominado como primarias paritarias, con doble papeleta, donde cada militante (hombre y mujer) voten por una persona y que las más votadas integren las listas por orden de prelación (Freidenberg y Brown Araúz, 2019). La reforma del proceso de selección de las candidaturas es posiblemente la más ambiciosa y compleja que resulta necesario negociar con los dirigentes de los partidos y también con el movimiento de mujeres que no siempre perciben la importancia de cambiar la oferta partidista”. (Freidenberg, 2020, p. 25)

Adicionalmente, insiste en que se debe impulsar la democracia paritaria dado que es la que promueve la representación sustantiva y simbólica. En tal postura, “(...) esta estrategia supone eliminar las barreras sobre el modo en que se ejerce el poder una vez que se accede a él (representación simbólica) y también promover cambios que erradiquen patrones patriarcales en el contenido de lo que se decide y se legisla (representación sustantiva)” (Freidenberg, 2020, p. 26). Pero además su propuesta se sustenta en que:

(...) cualquier agenda de trabajo que se busque impulsar debe incluir temas como la custodia parental, la legislación contra la violencia de género, el empleo y autonomía económica de las mujeres, la seguridad en espacios públicos, la movilidad en las ciudades, la educación, la cultura o el desarrollo, como también la salud sexual y reproductiva” (Freidenberg, 2020, p. 27).

En tal medida, la propuesta de Flavia Freidenberg nos remite a revisar que en el caso colombiano la implementación se ha materializado en dos de las olas por ella propuestas. Estos aluden a la ola de construcción de un régimen electoral con enfoque de género, que se inicia en la expedición de la Constitución Política de 1991 y se legitima en su puesta en marcha a partir de la Ley 1475 de 2011 y todos los tratados internacionales ratificados por el país. Estas normativas como el pilar que consolidan las estrategias de inclusión de las mujeres en la conformación de las listas a partir del método de cuota de género que hasta la fecha se circunscribe en un 30%. Y que se traslada a las medidas de implementación de acciones afirmativas por parte de autoridades como lo es el

caso del Consejo Nacional Electoral, que entiende la configuración de tal porcentaje en la conformación de listas exclusivas de mujeres en razón a que dentro de la estructura política no se ha logrado alcanzar la cifra porcentual que prevé la norma, esto es un enfoque argumentativo que atiende a la escuela finalista. Y una segunda ola que integra los mecanismos mixtos donde la administración y los actores externos promueven el empoderamiento femenino a partir de la academia y la ciencia.

Durante el 2020 se ha introducido la necesidad de promoción de esas siguientes olas que conduzcan a fortalecer el régimen electoral de inclusión al género femenino y con ello en la aplicación de mecanismos simbólicos que materialicen temáticas tan importantes como la violencia política en contra de la mujer. Establecer a su vez un régimen sancionatorio y promover los mandatos de posición para la eliminación de válvulas de escape, en el que la inclusión se acoja desde el respeto del principio de paridad y alternancia como medidas efectivas para la real participación de las mujeres en los cargos de decisión, de control político y de elección popular.

Referencias

Freidenberg, F. (2020). Las estrategias de innovación democrática para feminizar la política en América Latina. Asuntos del Sur Recuperado de. https://asuntosdelsur.org/wp-content/uploads/2020/07/p5_estrategias_innovacion.pdf

DERECHOS POLÍTICOS E IDENTIDAD CONVENCIONAL, APROXIMACIONES A LA SENTENCIA DEL CASO PETRO URREGO VS. COLOMBIA

POLITICAL RIGHTS AND CONVENTIONAL IDENTITY, APPROACHES TO THE JUDGMENT IN THE PETRO CASE URREGO VS. COLOMBIA

Juan Nicolás Escandón Henao

Abogado - Especialista en Derecho Laboral y de la Seguridad Social

Magíster en Derechos Humanos y Democratización

Asesor - Consejo Nacional Electoral

Resumen

Este ensayo pretende identificar las obligaciones que se configuran a cargo del Estado colombiano en relación con la reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del ex-alcalde de Bogotá y actual senador de la República de Colombia, Dr. Gustavo Petro Urrego.

Se constituye en una tarea de Estado la comprensión, aplicación y cumplimiento del texto judicial como parte de la tradición estatal, que para el presente caso permitirá dar valor jurídico en toda su dimensión a la noción del tratado internacional de derechos humanos, que establece como única posibilidad para la restricción de derechos políticos la orden que emane de juez penal competente en proceso judicial, posición que forjará el inicio de múltiples discusiones democráticas, ensayos y libros, pero que en últimas develará la consonancia de nuestro ordenamiento político, jurídico y constitucional como resultado de un diálogo evolutivo entre el derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos.

Mientras ello sucede, se presentarán algunas nociones sobre la aplicación del control de convencionalidad, el cual estará al orden del día por parte de autoridades públicas con funciones administrativas y judiciales, para dar cuenta de que sin una visión convencional sobre los derechos políticos, los efectos podrían llegar a afectar nuestra democracia y el Estado de Derecho.

Palabras Clave

Competencia, convencionalidad, jurisdiccionalidad, imparcialidad, Democracia.

Summary

This essay aims to identify the Colombian State's obligations in relation to the recent judgment issued by the Inter-American Court of Human Rights in the case of the former mayor of Bogotá and current senator of the Republic of Colombia, Dr. Gustavo Petro Urrego.

The State must understand, apply and comply with this judicial opinion as part of the tradition of the State. This case will give legal value in all its dimension to the notion of the international human rights treaty, which establishes that only an order issued by a competent criminal judge in a court proceeding as the only option for the restriction of political rights. This position should include multiple democratic discussions, essays and books, which will ultimately reveal the consonance of our political, legal and constitutional order as a result of an evolving dialogue between domestic law and international human rights law.

While this is happening, some notions will be presented concerning the application of oversight by the convention, which public authorities with administrative and judicial functions should have on their agenda because, without a perspective on the convention that includes political rights, it could affect our democracy and the rule of law.

Keywords

Competition, conventions, jurisdiction, impartiality, democracy.

Introducción

El presente texto tiene como objetivo analizar de manera específica los efectos de la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego vs. Colombia (Caso Petro Urrego vs. Colombia, sentencia excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 2020), frente a algunos procedimientos que se verían modificados para su adaptación al artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "CADH" o "convención") en garantía de los derechos políticos.

Por tal motivo, se propone abordar los siguientes planteamientos dirigidos a configurar con claridad el deber de cumplimiento del Estado colombiano con ocasión de las ordenes judiciales emitidas por éste organismo internacional: i) Competencia de la Corte IDH y obligatoriedad

de la sentencia; ii) eje analítico de la violación al artículo 23.2 de la CADH; iii) el deber de las autoridades públicas de aplicar el control de convencionalidad en sus decisiones; iv) y finalmente conclusiones.

1. Competencia de la Corte IDH y obligatoriedad de la sentencia

Para la comprensión adecuada de una sentencia emitida por la Corte IDH, se debe tener como punto de partida el reconocimiento de competencia que surge para un Estado Parte, al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en especial la facultad que entrega en su libre autodeterminación, dirigida a que éste organismo de carácter judicial pueda estudiar en sede jurisdiccional la violación a derechos que consigna el tratado, configurando en casos particulares la responsabilidad internacional por el hecho ilícito, y las ordenes de reparación bajo el criterio de *restitutio integrum* (reparación integral).

De esta manera, el Estado colombiano es parte de la CADH desde el 31 de julio de 1973, y el 21 de junio de 1985 aceptó como obligatoria la competencia contenciosa de la Corte:

(...) por tiempo indefinido, bajo condición de reciprocidad y para hechos posteriores a esta aceptación, sobre casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención, reservándose el derecho de hacer cesar la competencia en el momento que lo considere oportuno. (OEA, 2020)

Este tratado internacional, hace parte del bloque de constitucionalidad y tiene sustento normativo interno en la Ley 16 de 1972. Con soporte en dicha manifestación estatal, la cual se encuentra protegida en el Derecho Internacional bajo las reglas de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (ONU, 2020), esto es, considerativas y respetuosas del principio *Pacta sunt servanda* (buena fe) y la cláusula de prohibición sobre invocación del derecho interno para desconocer o incumplir un tratado internacional (artículos 26 y 27), resulta ser suficiente para configurar el deber que hoy surge para el Estado en relación con el caso *Petro vs. Colombia*.

Ahora bien, dicho blindaje jurídico que convoca a los Estados Parte de la Convención como sujetos de derecho internacional con claras obligaciones de orden jurídico interamericano, reposan a su vez con suficiencia en la propia CADH, la cual en su artículo 67 establece:

El fallo de la Corte será definitivo e inapelable. En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las

partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo.

Este aspecto de carácter procesal, que restringe la posibilidad de apelación sobre la sentencia, a su vez puede ser leído en su faceta de interpretación como un acto que dependerá de las partes que sostuvieron el litigio ante el Tribunal Internacional. Para ello, el Estado -comprendiendo en él a la institucionalidad en su conjunto-, podrá pedir interpretación de algún apartado de la sentencia con el objeto de que ello permita dar cumplimiento fidedigno a lo que allí de consignado jurídicamente.

Pasados los 90 días que señala la norma internacional, se activa el procedimiento denominado supervisión de cumplimiento¹, momento en el cual la Corte iniciará el monitoreo para la verificación de que el Estado implemente las órdenes emitidas en la sentencia, información que anualmente es transmitida por la Corte IDH a la Organización de Estados Americanos en cumplimiento del artículo 65 convencional.

Con ésta información, resulta procedente manifestar -sin que sea el objeto de estudio principal en éste ensayo -que el Estado colombiano tiene a su favor, amplió reconocimiento en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Comisión y Corte IDH), por su compromiso en la incorporación de las órdenes emitidas mediante informes y sentencias (Ley 288 de 1996), para su posterior garantía en sede interna, tradición que puede llegar a ser contrastada frente a otros Estados parte de la CADH.

No se puede menospreciar que estos organismos internacionales en cada uno de los veinticuatro (24) casos hasta hoy estudiados contra Colombia y que cuentan con sentencia, han permitido comprender que el diálogo del derecho interno con el derecho internacional de los derechos humanos, sostiene un nuevo paradigma del derecho evolutivo como noción comprensiva de que la progresividad y el respeto del Estado de Derecho, fortaleciendo el relacionamiento democrático regional y la visión de la dignidad humana en su carácter indivisible del principio de igualdad y no discriminación², así como respetuoso de las particularidades culturales e identitarias de las cosmovisiones que cimientan nuestra región (Caso Comunidades Indígenas (Nuestra Tierra) Vs. Argentina., 2020).

1. Corte IDH. Esta facultad está regulada en los artículos 33, 62.1, 62.3 y 65 de la Convención Americana y 30 de su Estatuto, también en el artículo 69 de su Reglamento. Para más información sobre el estatuto y el reglamento de la Corte IDH, puede dirigirse a la página web: <https://www.corteidh.or.cr/index.cfm>

2. La Corte IDH en el caso Atala Riffo y niñas vs. Chile, reiteró: “los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”. Sentencia disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_254_esp.pdf

2. Eje analítico de la violación al artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)

Partiendo de que las sentencias de la Corte IDH son de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano, ahora procede revisar qué estaba en litigio en el caso Petro Urrego, teniendo como eje principal la obligación contenida en el artículo 23 de la CADH, esto es:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (negrita propia).**

Los peticionarios del caso ante el Sistema Interamericano (Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” y Asociación “Minga”), a lo largo del procedimiento de litigio (primero en Comisión y luego en Corte IDH) sostuvieron que el entonces Alcalde de Bogotá Gustavo Petro Urrego (2012-2016), fue afectado en sus derechos políticos por cuenta de un proceso de naturaleza disciplinaria administrativa a cargo de la Procuraduría General de la Nación que “culminó con la destitución e inhabilitación”, violando con ello el principio de presunción de inocencia y el derecho a recurrir el fallo. También demostraron los efectos de otras medidas administrativas emitidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, y la Contraloría General de la República. Los derechos convencionales objeto de estudio ante la Corte fueron: artículo 23 (derechos políticos), en relación con el 8 (garantías judiciales) y el 25 (protección judicial), así como el artículo 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno); artículo 24 (igualdad ante la ley), éste último sin condena para el Estado, con dos salvamentos de voto disidentes (CIDH, Caso Petro Urrego vs. Colombia, sentencia excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 2020).

Sin duda, lo que convoca esta sentencia como reto del Estado colombiano, está en orden de identificar que la regla prevista en el artículo 23.2, sea aplicable a todos los escenarios jurídicos (administrativos-judiciales) en los cuales se vienen ordenando de forma directa o indirecta restricciones a derechos políticos, particularmente de aquellos ciudadanos que pretenden participar en procesos electorales bajo la noción constitucional del derecho a elegir y ser elegido (Constitución Política, art. 40).

Vale la pena retomar en estricto sentido lo manifestado por la Corte IDH, en clave de identificar la doble dimensión de los derechos políticos (individual y colectiva):

96. La Corte reitera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores. (...) 98. La interpretación teleológica permite resaltar que, en las restricciones a los derechos reconocidos por la Convención, debe existir un estricto respeto de las debidas garantías convencionales. La Corte considera que el artículo 23.2 de la Convención, al establecer un listado de posibles causales para la limitación o reglamentación de los derechos políticos, tiene como objeto determinar criterios claros y regímenes específicos bajo los cuales dichos derechos pueden ser limitados. Lo anterior busca que la limitación de los derechos políticos no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas. De esta forma, **el Tribunal considera que las sanciones de destitución e inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos por parte de una autoridad administrativa disciplinaria, en tanto restricciones a los derechos políticos no contempladas dentro de aquellas permitidas por la Convención Americana, son incompatibles no solo con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención, sino también con el objeto y fin del mismo instrumento.** (...) 100. Tal como fue señalado con anterioridad, del artículo 23.2 de la Convención

se desprenden los requisitos para que proceda la restricción de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23.1 como consecuencia de una sanción de destitución e inhabilitación de un funcionario público democráticamente electo. **En el caso de la sanción impuesta al señor Petro, ninguno de esos requisitos se cumplió, pues el órgano que impuso dicha sanción no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana** (CIDH, Sentencia caso Petro Urrego Vs. Colombia, 2020, pp. 35-37). Además, la sanción de destitución –aun cuando esta haya ocurrido por un período de un mes– constituyó una restricción a los derechos políticos tanto del funcionario democráticamente electo, que no pudo continuar ejerciendo su cargo, como una afectación a los derechos de aquellas personas que lo eligieron, y en general afecta la dinámica del juego democrático al constituir una alteración de la voluntad de los electores (negrita propia).

Los apartados resaltados con la prevención que corresponde, resultan ser uno de los ejes por los cuales se emite la condena internacional. Es dable asimilar que la exigencia no solo para Colombia sino para todo el orden jurídico interamericano, es que la restricción de los derechos políticos no puede ser sustentada en actos administrativos, se requiere con ocasión a las valoraciones descritas que la restricción esté soportada por lo menos bajo los siguientes criterios convencionales: a) investigación de juez competente en materia penal, b) respeto al principio de imparcialidad e independencia; c) condena penal emitida que obligue y ordene dicha restricción; d) garantía del principio de jurisdiccionalidad; e) garantía de que aquel que investiga no sea el mismo que sancione, como posibilidad material de ejercer contradicción vía recursos frente a la decisión judicial. Para mayor precisión y siendo rigurosos con los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no debe omitirse que esta posición jurídica es resultado de un estudio evolutivo y propio del sistema de precedentes al interior del Sistema, particularmente, se destacan las sentencias previas: Caso Yatama vs. Nicaragua, Caso Cepeda Vargas vs. Colombia; Caso Castañeda Gutman vs. Estado Unidos Mexicanos y Caso López Mendoza vs. Venezuela.

3. Control de convencionalidad.

Establecidas las obligaciones que devienen del cumplimiento de la sentencia (Caso Petro Urrego vs. Colombia, sentencia excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 2020), es prudente recordar que la noción de control de convencionalidad se ha consolidado como garantía

de lectura constitucional de nuestras reglas jurídicas a través de la interpretación y aplicación del derecho internacional de los derechos humanos por cuenta de decisiones administrativas y judiciales, ello es, haciendo uso del bloque de constitucionalidad (Constitución Política, artículo 93).

Recientemente vía sentencia de tutela, la Corte Suprema de Justicia ha tomado la postura de aplicación directa del control de convencionalidad, rescatando los deberes del Estado sustentados en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (ONU, 2020) y aplicando por dicha vía la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así, se ha reconocido los derechos de la “Pacha mama” y la naturaleza, o el deber de las autoridades a luchar contra la discriminación y toda forma de violencia contra las mujeres³.

Pues bien, hoy por cuenta de la decisión Petro vs. Colombia, se reafirma un estándar de protección de derechos humanos que se cimienta en dicho control, para manifestar que ante el vacío de garantías en el orden interno ante de procedimientos que no estén acordes con el artículo 23.2 de la Convención Americana, se requerirá que hasta tanto se hagan las modificaciones legales ordenadas, se proceda a aplicar en derecho la cláusula de que solo el juez penal competente será la autoridad que restrinja los derechos políticos. Aspecto que por su puesto decanta retos de diálogo interinstitucional para determinar en qué posibles eventos asistiría esta obligación, y la vía jurídica de armonización con el deber convencional. En el fallo se sostuvo:

107. la Corte recuerda que el control de convencionalidad ha sido concebido como una institución que se utiliza para aplicar el Derecho Internacional, en este caso el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y específicamente la Convención Americana y sus fuentes, incluyendo la jurisprudencia de este Tribunal. El control de convencionalidad es una obligación propia de todo poder, órgano o autoridad del Estado Parte en la Convención, los cuales deben, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, controlar que los derechos humanos de las personas sometidas a su jurisdicción sean respetados y garantizados. Los jueces y órganos judiciales deben prevenir potenciales violaciones a derechos humanos reconocidos en la Convención Americana, o bien solucionarlas a nivel interno cuando ya hayan ocurrido, teniendo en cuenta las interpretaciones de

3. Corte Suprema de Justicia. Ver sentencias STC3771-20, radicación 11001020300020200035400, y STC3872-20 radicación 08001221300020190050501.

la Corte Interamericana. Solo en caso contrario pueden ser considerados por ésta, en cuyo supuesto ejercerá un control complementario de convencionalidad. En ese sentido, un adecuado control de convencionalidad a nivel interno fortalece la complementariedad del Sistema Interamericano y la eficacia de la Convención Americana al garantizar que las autoridades nacionales actúen como garantes de los derechos humanos de fuente internacional. (Caso Petro Urrego vs. Colombia, sentencia excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 2020)

Por lo anterior, y ante una revisión inicial que confronte posibles escenarios administrativos en los cuales se realicen valoraciones sobre el ejercicio de derechos políticos vía decisiones de naturaleza administrativa y/o judicial de carácter no penal, es preciso relacionar algunos en términos de sus competencias procedimentales, de tal manera que un estudio jurídico de Estado permita adecuarlos en cumplimiento de la sentencia y en consonancia con la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Tabla 1. Autoridad y procedimiento.

Autoridad	Procedimiento
Consejo Nacional Electoral	Revocatoria de inscripción de candidaturas
Jurisdicción contenciosa administrativa	Nulidad electoral – pérdida de investidura
Procuraduría General de la Nación	Disciplinario
Contraloría General de la República	Fiscal
Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes	Acusación altas dignidades del Estado

Fuente: Elaboración propia.

Con base a lo anterior, es relevante advertir y también traer a colación que la Corte IDH identificó un aspecto que debe ser objeto de revisión transversal sobre las modificaciones legales que ha bien se configuren. En todo caso la noción del denominado principio de jurisdiccionalidad y la faceta de doble instancia conformada por funcionarios diferentes, produce que la lectura sobre la imparcialidad, independencia, presunción de inocencia y la garantía de que sea un juez penal

quien en competencia establezca la restricción al derecho político, sea asimilada en cada uno de los procesos reseñados bajo los siguiente criterios:

129. La Corte advierte que la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, no es sí misma incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad de que se trate, cuya composición varíe de manera que tal que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos. 132. (...). En tanto la destitución e inhabilitación solo puede ser impuesta por un juez competente previa condena en proceso penal, la Corte advierte en este caso una violación al principio de jurisdiccionalidad. Esto es así puesto que la sanción contra el señor Petro fue ordenada por una autoridad de naturaleza administrativa que, de conformidad con las disposiciones del artículo 23.2 de la Convención en los términos desarrollados por la jurisprudencia de este Tribunal, carece de competencia al respecto. (CIDH, Caso Petro Urrego vs. Colombia, sentencia excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 2020).

De esta manera, la adaptación y evolución que propone la Corte permitirá fortalecer los escenarios de establecimiento sancionatorio y penal acordes con la mirada garantista que implica la Convención Americana como tratado que integra nuestro orden jurídico. El llamado será propio de la creación inmediata de un diálogo interinstitucional para revisar en detalle las modificaciones que deben surtir en cumplimiento de la sentencia y bajo la mirada consciente de que ello derivaría en promover la consonancia de nuestro ordenamiento jurídico, particularmente con el artículo 23.2 del Pacto de San José. Entre tanto, es adecuado retomar los criterios jurídicos de aplicación del control de convencionalidad como bien lo han expresado las Altas Cortes en Colombia como vanguardia de la materia en las Américas.

5. Conclusiones

Sin la satisfacción de agotar en éstas líneas una discusión jurídica que apenas nace para bien de nuestra democracia y los fundamentos del Estado Social de Derecho, considero que es deber de las autoridades públicas acatar el fallo de la Corte IDH en caso Petro Urrego vs. Colombia, desde la visión garantista que se configuró por cuenta del establecimiento de responsabilidad

internacional del Estado a partir de la violación a los artículos 23 (derechos políticos), 8 (garantías judiciales) 25 (protección judicial), así como el artículo 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) (Caso Petro Urrego vs. Colombia, sentencia excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 2020).

Siendo así, corresponde dar inicio a un gran diálogo interinstitucional y a la conformación de una comisión de alto nivel, que identifique con claridad los procedimientos que deben ser adaptados en respeto a los criterios procesales y de derechos humanos que ha establecido la Corte IDH, particularmente, aquel que remite a la garantía de condena por juez penal competente para el ajuste a la restricción del derecho político en garantía del derecho al debido proceso, y también por cuenta de la protección al principio de jurisdiccionalidad.

Entre tanto, la aplicación del control de convencionalidad se convierte en la herramienta jurídica que deberán reconocer y aplicar todas las autoridades administrativas y judiciales respecto de la protección y aplicación de normas que impacten los derechos políticos como derechos humanos.

Referencias

Corte IDH. (2005). Caso Yatama vs. Nicaragua, Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

Corte IDH. (2008). Caso Castañeda Gutman vs. Estado Unidos Mexicanos, Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf

Corte IDH. (2010). Caso Cepeda Vargas vs. Colombia, Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_213_esp.pdf

Corte IDH. (2011). Caso López Mendoza vs. Venezuela, Recuperado de: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf

Corte IDH. (2020). Caso Petro Urrego vs. Colombia, sentencia excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Serie C 406, Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf

Corte IDH. (2020^a). Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas, Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf

OEA. (28 de 08 de 2020). Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre Derechos Humanos, Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm#Colombia

ONU. (2020). Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Recuperado de: https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/Convencion_Viena.pdf

HACIA UNA POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA LA DEMOCRACIA

TOWARDS A POLICY OF RESEARCH AND COACHING FOR DEMOCRACY IN COLOMBIA.

Aura Helena Peñas Felizzola

Coordinadora del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales -CEDAE. Registraduría Nacional del Estado Civil

María Alejandra Sánchez Cortés

Investigadora CEDAE

Resumen

Este artículo tiene como objetivo describir la Política de Promoción de la Democracia que se está diseñando actualmente en la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuyo fin es contribuir, mediante la investigación, la capacitación y la producción estadística al fortalecimiento del Estado constitucional Social, Democrático, Multicultural y Ambiental de Derecho.

En primer lugar, se presenta el marco conceptual y jurídico que define las obligaciones del Estado colombiano en el fortalecimiento de la democracia. Posteriormente se presentan las líneas de acción del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales –CEDAE, Grupo de trabajo creado en 2007 como un centro de pensamiento sobre valores cívicos y democráticos. Finalmente, se identifican algunas de las estrategias que se adelantan, con el fin de lograr los objetivos estratégicos 2019-2023 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Summary

The main objective of this article is to describe the Policy for the Promotion of Democracy that is led by the National Civil Registry of Colombia, whose purpose is to strengthen the Social, Democratic, Multicultural and Environmental State of Law. Which has a constitutional legal framework, based on the functions and missions that are of the National Registry of Civil of Colombia.

For instance, is relevant to have an approach over the significant work that is carried out by the Center for Studies in Democracy and Electoral Affairs – CEDAE. Which is a working group created in 2007 as a think tank or research institute on civic and democratic values, contributes to the strengthening of the missionary processes of the National Civil Registry of Colombia, whose purpose addresses the training and investigative processes that are implemented towards participatory democracy through the promotion of democratic values, principles, and practices.

Likewise, the lines of action that are intended to be deployed will be presented, as well as the purposes the entity has, using them as key instruments for the creation of strategies that guarantee the optimal implementation of the Policy for the Promotion of Democracy of the National Civil Registry of Colombia.

Finally, some of the strategies that are developed will be mentioned, to achieve the strategic objectives of the National Civil Registry of Colombia, and that are proposed through lines of action established by the Center for Studies in Democracy and Electoral Affairs.

Palabras clave

Democracia, Registraduría, mecanismos de participación, elecciones, identificación de personas, democracia, educación.

Keywords

Democracy, Registry, Social participation, participatory democracy, electoral system, education.

Introducción

América Latina enfrenta como región grandes desafíos para alcanzar un grado de desarrollo democrático sostenible. Los liderazgos autoritarios; la violencia política y común; la corrupción pública y privada; el bajo grado de inclusión en el sistema político; los bajos niveles de responsabilidad jurídica y política de las autoridades; la pobreza; la desigualdad; y la marginación de gran parte de la población afectan la institucionalización de la democracia.

En Colombia, hay muchas tareas pendientes para la construcción de una democracia sólida, que convoque a la sociedad en torno de la defensa del pluralismo, a la promoción de una ciudadanía

activa y a la formación de las mayorías para el buen ejercicio de sus derechos políticos. Hoy, más que nunca, se reclama un tipo de educación basada en el respeto por los principios del Estado constitucional democrático, social, ambiental y multicultural. Educar para la democracia en Colombia exige educar en el respeto por la paz; por la igualdad y la no discriminación hacia las mujeres, las identidades étnicas, las personas en situación de discapacidad, las víctimas del conflicto y los excombatientes, así como las personas de diferentes franjas etarias que requieren una protección reforzada de sus derechos; niñas/os y adolescentes, jóvenes y adultos mayores; educar para la democracia es hacer efectiva la inclusión en el sistema de la política de las personas que se encuentran socialmente excluidas (personas en extrema pobreza) y, por ende, menos representadas por quienes son elegidos a través de los mecanismos de participación formal; es promover nuevos y mejores mecanismos de participación legítimos, pacíficos. La formación en democracia con enfoque de diversidades se propone el objetivo de avanzar en la inclusión social, a través de la inclusión política. Muchos son los frentes de acción. La institucionalización de la democracia, el respeto por las reglas del juego democrático, se concreta en:

- El respeto por el Estado de derecho.
- La existencia de una relación de responsabilidad de las autoridades nacionales, regionales y locales hacia la ciudadanía.
- Las posibilidades reales de participación política igualitaria dentro de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos; en el ejercicio de liderazgos sociales, ambientales, culturales, de género, juveniles, de identidades étnicas; en la protección de las autoridades a los líderes.
- Los procesos de formación de la opinión pública, a través de medios masivos de comunicación.

El aprendizaje de valores democráticos va mucho más allá de los contenidos curriculares desarrollados a través de programas académicos o educación no formal. Hace parte de las prácticas cotidianas. La educación para la ciudadanía no sólo requiere incorporarse en los currículos escolares y universitarios, sino extenderse a la población no escolarizada. Tendría que estar dirigida a toda la población, especialmente a la que sufre la discriminación: niños y niñas, jóvenes, adultos y adultos mayores, mujeres, grupos étnicos, víctimas o participantes del Acuerdo de Paz habitantes de zonas rurales y de frontera, aquejadas por altos índices de pobreza multidimensional (IPM). La Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) tiene la tarea de aportar, mediante la articulación con otras entidades del Estado y expresiones de la sociedad civil, a la promoción de procesos formativos sobre valores y principios democráticos, haciendo énfasis en grupos poblacionales cuyas condiciones de vulnerabilidad o exclusión económica les obstaculizan el ejercicio de sus derechos políticos.

Marco conceptual de la educación para la democracia

La Registraduría tiene el objetivo de promover la inclusión democrática en el acceso a los servicios estatales (reconocimiento de las personas) y en la participación en los procesos electorales y demás mecanismos de participación ciudadana. Bajo esta perspectiva adopta el enfoque diferencial, desde el respeto por el carácter multiétnico y multicultural del país. Se definen como categorías relevantes las de democratización e inclusión.

Desde un enfoque de derechos, la democracia es valor, principio, medio y fin de los Estados que hacen parte del Sistema Universal de Derechos Humanos (ONU, 2020)¹. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano del Sistema Regional de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos– OEA “[e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada”, en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018, p. 5).

Para uno de los más destacados sociólogos políticos contemporáneos, Charles Tilly, la democratización se mide a través de cinco variables (Tilly, 2003,p. 38):

1. La capacidad gubernamental: que es la capacidad de los agentes de gobierno para el control sobre los recursos, las actividades y las poblaciones que están en la jurisdicción territorial del Estado (Tilly, 2003).
2. La amplitud: que mide estableciendo la proporción de la población que participa como actor político de forma directa o que interactúa directamente con el gobierno.
3. La igualdad: que es la medida en que los actores políticos tienen un acceso similar a los agentes del gobierno (Tilly, 2003).
4. La consulta: es decir, el grado en el que los participantes políticos pueden ejercer un control colectivo de carácter vinculante sobre los agentes, recursos y actividades gubernamentales (Tilly, 2003); y
5. La protección: que es el grado en el que los participantes políticos están protegidos contra acciones arbitrarias por parte de los agentes gubernamentales (Tilly, 2003).

1. La democracia, dentro del Sistema Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas -ONU, es “uno de los valores básicos y principios de las Naciones Unidas. La democracia suministra un medio para la protección y el ejercicio efectivo de los derechos humanos. Esos valores se han incorporado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y han sido elaborados aún más en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que consagra una multitud de derechos políticos y libertades civiles en los que se basan las democracias significativas”.

El concepto de inclusión, en el marco de un Estado constitucional democrático, social y multicultural, como el colombiano, exige: a) el reconocimiento como persona, y por tanto, como sujeto de derechos; b) la garantía de la participación en en la esfera pública de manera directa, sin mediaciones, especialmente de quienes han sido históricamente excluidos de la misma: mujeres, LGBTIQ, identidades étnicas, los niños, niñas y adolescentes, los adultos mayores, las personas con discapacidad física o mental, indígenas, entre otras. El paradigma de justicia es el reconocimiento, frente a injusticias culturales o simbólicas. Son formas de injusticia simbólica: 1. El no reconocimiento o el reconocimiento equivocado como forma de opresión de grupos. 2. La dominación cultural, o el estar en una situación dependiente de patrones culturales extraños, no de los propios, y, 3. El irrespeto, que es sufrir calumnias o humillaciones habituales, en las representaciones sociales estereotipadas (Fraser, 1997, pp. 22). En la práctica, las dos formas de injusticia, la económica y la cultural, se cruzan (Fraser, 1997, p. 23).

El contexto colombiano, marcado por la violencia política y en escenarios electorales, y por la desigualdad en el acceso a los servicios estatales, exige aunar los esfuerzos de actores públicos y privados para garantizar los derechos fundamentales al nombre de las personas, a elegir, a ser elegido y a tomar parte en las decisiones que afectan a todos.

A través del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales-CEDAE, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se lideran procesos que incorporarán el uso de las nuevas tecnologías y el espacio digital para ampliar el alcance de las acciones de investigación, capacitación y consolidación de la estadística misional, en un contexto de modernización institucional que adelanta la institución.

Un breve marco jurídico de la educación para la democracia

En el marco del sistema universal de derechos humanos de las Naciones Unidas, diversas agencias tienen competencias en la educación para la democracia: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO; el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD y ONU Mujeres, entre otras. Cada una desarrolla, según agendas concertadas con los Estados y la sociedad civil, acciones para promover la garantía de los derechos humanos a través de la participación con igualdad y no discriminación, el reconocimiento de las personas como sujetos de derechos y la redistribución del ingreso:

UNESCO (2020) fomenta y patrocina la educación inclusiva (Peñas y Cárdenas, 2020); el PNUD promueve la participación ciudadana y el respeto por los derechos

civiles y políticos, entre otros, con enfoque de género y diferencial. A su vez, ONU Mujeres fomenta el liderazgo y la participación política de las mujeres.

Varios instrumentos internacionales exigen a los Estados adoptar acciones para fortalecer la democracia y eliminar las discriminaciones basadas en criterios étnicos, de género, edad y demás:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948
- El Convenio 111 de 1958 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT, sobre “Eliminación de la discriminación de los pueblos indígenas y tribales en materia de empleo y ocupación”
- La Convención internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial, de 1.965 (en vigor desde 1969).
- La Convención internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979.
- La Convención de Belém do Pará” - Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”, de 1994.
- La Convención de Derechos del Niño, de 1989.
- La Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, de 1999, y la
- Declaración del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre Discriminación y violencias contra población por su orientación sexual y la identidad de género, de 2011.

En el marco del sistema regional de derechos humanos, de la Organización de Estados Americanos, existen distintas instancias encargadas de desarrollar investigación y capacitación en valores y prácticas democráticas es el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a través del Centro de Asesoría y Promoción Electoral CAPEL y del Aula Virtual Interamericana (AVI). La Unión Interamericana de Organismos Electorales – UNIORE es otro importante escenario del sistema interamericano de derechos humanos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), de 1969, es el instrumento jurídico más importante de dicha jurisdicción: busca consolidar instituciones democráticas, las libertades personales y la justicia social.

La Constitución Política de 1991, desde su preámbulo, consagra que son objetivos comunes el fortalecimiento de la unidad de la Nación y asegurar a al pueblo la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz es necesario en un marco democrático y participativo. (Const., 1991, art.1).

y participativo. (Const., 1991, art.1)

La Constitución Política de 1991 (art. 1) adopta el modelo de un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista. Son fines esenciales del Estado, entre otros, facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. (Const., 1991, art.2)

Para garantizar este fin esencial del Estado, el artículo constitucional número 40 consagra que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, para lo que le brinda distintas herramientas como son los derechos a: i) Elegir y ser elegido; ii) Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; iii) Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; iv) Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; v) Tener iniciativa en las corporaciones públicas; vi) Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley; vi) Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos y vii) la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública (Const., 1991, art. 40).

El artículo 103 de la Constitución Política consagró como mecanismos de participación ciudadana i) el voto, ii) el plebiscito, iii) el referendo, iv) la consulta popular, v) el cabildo abierto, vi) la iniciativa legislativa y vii) la revocatoria del mandato. Lo que le brinda a la democracia colombiana la doble dimensión de ser representativa y participativa. (Const., 1991, art. 103). Sobre la importancia de la nueva connotación de democracia participativa la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

Con la Constitución de 1991 se inició constitucionalmente el tránsito de la democracia representativa a la participativa. Esta nueva concepción de nuestra democracia implica un cambio trascendental del sistema político, cuya primera y más clara manifestación se encuentra en la manera como se comprende al ciudadano como tal. El concepto de democracia participativa es más moderno y amplio que el de la democracia representativa. Abarca el traslado de los principios democráticos a esferas diferentes de la electoral, lo cual está expresamente plasmado en el artículo 2º de la Carta. Es una extensión del concepto de ciudadanía y un replanteamiento de su papel en una esfera pública que rebasa lo meramente electoral y estatal. El ciudadano puede participar

permanentemente en los procesos decisorios que incidirán en el rumbo de su vida. Esto se manifiesta en varios artículos de la Carta sobre participación en escenarios diferentes al electoral (Corte Constitucional, Sentencia T-637/01, párr. 1).

Así las cosas, es preciso indicar que, de conformidad con Constitución Política, la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene dentro de sus funciones la organización de las elecciones, no sólo las de cargos y corporaciones públicas de elección popular, sino además los mecanismos de participación democrática (Const., arts. 120 y 266). La Registraduría Nacional y el Consejo Nacional Electoral son las entidades garantes de los procesos democráticos que se efectúan en el país.

En el proceso de re arquitectura organizacional y empresarial, se prevé la creación de una Dirección de Estudios sobre Democracia, de la cual se espera que se torne el principal think tank sobre democracia en el país. Contribuirá al fortalecimiento de los procesos misionales de la Registraduría y a los procesos formativos e investigativos adelantados por la Organización Electoral, en desarrollo de las políticas y programas oficiales:

- Política Pública Nacional de Equidad de género para las Mujeres, de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
- Educación para la paz, y educación inclusiva, del Ministerio de Educación.
- Ciencia y tecnología, del Ministerio de Ciencia y Tecnología
- Política Criminal Electoral, del Ministerio de Justicia
- Datos abiertos, del Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones
- Acreditación de la calidad de la estadística, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET
- Gestión del conocimiento, del Departamento Administrativo de la Gestión Pública

Investigación, capacitación y datos para la democracia

La Registraduría Nacional del Estado Civil por medio de La Resolución 4344 del 15 de agosto de 2007, creó el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), con el propósito de contribuir con la formación académica y práctica de la ciudadanía en general, funcionarios públicos que intervienen en los procesos electorales, así como también a quienes les asista interés en estas materias, a través de cursos, seminarios y talleres de capacitación, para contribuir con la

difusión y promoción de los procedimientos de mecanismos de participación ciudadana.

BALANCE DEI CEDAE:

Dirige sus capacitaciones a “usuarios internos”, todo el personal que hace parte de la Organización Electoral y a “usuarios externos” personas naturales o jurídicas que no hagan parte de la organización electoral en calidad de servidores: a representantes de la academia, partidos y movimientos políticos, medios de comunicación, ciudadanía en general y los demás actores del proceso electoral. Ha publicado desde 2014 hasta 2019 un total de 67 libros sobre democracia y mecanismos de participación. Desde el 2016 hasta el 2019 ha desarrollado un total de 884 capacitaciones dirigidas a servidores, niños/as y adolescentes, distribuidas así:

Tabla 1. Capacitaciones internas y externas

Año	Número de Capacitaciones	
2016	70	(Capacitaciones niñas/as y adolescentes)
2016	19	
2017	49	
2018	49	
2019	21	
2017	117	
2018	181	
2019	378	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Estadísticas de resultados del CEDAE 2013-2020

Actividades	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Investigaciones							2	
Publicaciones							9	

Tabla 2. Continuación.

Actividades	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Seminarios, foros, talleres y capacitaciones							14	
Visitas Guiadas al Museo							6	
Visitas del Museo itinerante							5	
Conversatorios universitarios							2	
Convenios							7	
Seminarios internacionales							1	
Reseñas de libros y contenidos de micro e-learning							4	

Fuente: Elaboración propia.

La Política de Promoción de la Democracia desarrollada por la RNEC, desde el marco de la Constitución Política, prevé tres líneas de acción:

1. Consolidación y divulgación de la estadística sobre registro civil, identificación y mecanismos de participación política.
2. Investigación de impacto en la formulación de iniciativas legislativas, políticas públicas y guías de acción.
3. Capacitación aplicada a optimizar las competencias de los servidores de la Organización Electoral y de la ciudadanía en general para comprender y aplicar las responsabilidades individuales y colectivas en la defensa de la democracia, procesos desarrollados y apoyados por el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales – CEDAE.

A través de procesos de investigación, capacitación y apropiación social del conocimiento, la RNEC contribuye a fortalecer la democracia participativa mediante la promoción de valores, principios y prácticas democráticas, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos estratégicos 2019-2023. (RNEC, 2020) Los procesos de investigación, capacitación y apropiación social del conocimiento contarán con la participación de partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, expertos académicos, particulares, representantes de otras instituciones del Estado y de organismos internacionales de derechos humanos orientados a la promoción de los valores, principios y prácticas democráticas.

Propósitos y descripción de las líneas de investigación y capacitación de la RNEC

- La RNEC, a través del CEDAE, privilegia el desarrollo de investigaciones empíricas y aplicadas al desarrollo de capacitaciones para el fortalecimiento de la democracia en Colombia, con metodologías innovadoras, especialmente desde enfoques cuantitativos o mixtos, adelantadas por jóvenes investigadores/as en las diferentes regiones del país, con participación de las organizaciones políticas, la sociedad civil, la academia y servidores de otras instituciones del Estado.
- Las acciones de investigación, capacitación e innovación social incorporarán los enfoques: regional, de género, etario, rural, de personas en situación de pobreza, identidades étnicas, personas con capacidades diferentes y participantes en el Acuerdo de Paz.
- Los procesos de investigación, capacitación y apropiación social del conocimiento contarán con la participación de partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, expertos académicos, particulares, representantes de otras instituciones del Estado y de organismos internacionales de derechos humanos orientados a la promoción de los valores, principios y prácticas democráticas.
- La capacitación, a través de cursos virtuales, busca fortalecer las competencias de las/os servidoras/es de la Organización Electoral y de la población en general para la comprensión y puesta en práctica de los principios y prácticas democráticas.
- Serán publicados de manera preferente:
 - Documentos de trabajo, infografías, datos georreferenciados.
 - Síntesis actualizadas del estado de la investigación a nivel nacional e internacional.
 - Resultados de investigación divulgados a través de objetos virtuales de aprendizaje.
 - Trabajos que provean elementos para el rediseño institucional (proyectos de ley y políticas públicas).

Se han formulado tres líneas de investigación y capacitación, así:

Línea de investigación y capacitación en registro civil e identificación de las personas

Objetivo

Se propone contribuir, mediante el estudio de nuevas tecnologías de la información, a la innovación jurídica, técnica y administrativa en la identificación de personas, con respeto de derechos constitucionales a la intimidad, a la igualdad y a la no discriminación.

Tabla 3. Temas, proyectos de investigación y contenidos de capacitación desarrollados por el CEDAE

Temas	Proyectos de investigación	Contenidos de capacitación
Registro civil e identificación de nacionales y migrantes	Identificación, derechos humanos y nuevas tecnologías: experiencias con enfoque comparativo.	Tutoriales sobre buenas prácticas en identificación y registro civil
Derechos humanos y nuevas tecnologías de la información: registro civil electrónico, cédula electrónica, cédula digital, y reconocimiento facial	Documento metodológico de la estadística de identificación de las personas y hechos vitales.	
Brecha digital e inclusión digital		

Fuente: Elaboración propia.

Línea de investigación y capacitación en mecanismos de participación

Objetivo

Desde enfoques interdisciplinarios (sociológicos, historiográficos, jurídicos, antropológicos, de la ciencia política y la tecnología, entre otros), se interesa por los diversos instrumentos del Estado Constitucional Social y Democrático que reconocen y garantizan el derecho fundamental a la participación en la esfera política.

Tabla 4. Temas, proyectos de investigación y contenidos virtuales desarrollados por el CEDAE

Temas	Proyectos de investigación	Contenidos Virtuales
Estructura del Estado y mecanismos de participación ciudadana.	1. Reforma electoral: bases del proyecto de Código Electoral (RNEC).	Curso Escuela de nuevos liderazgos en cultura democrática
Organizaciones políticas, movimientos sociales y nuevas ciudadanías.	2. Estadística de participación de la mujer	Foros sobre participación política de grupos étnicos
Participación con enfoque de derechos, conflicto y culturas de paz.	3. Estadística de mecanismos de participación ciudadana	
	4. Sistema de información sobre criminalidad electoral: estadística y casos georreferenciados.	Foros sobre participación política de mujeres

Fuente: Elaboración propia.

Línea de investigación y capacitación en mecanismos de participación

Objetivo

Gestionar el conocimiento de la institución, con el fin de optimizar la actuación de los servidores de la Registraduría en la organización de las elecciones, la protección del derecho al sufragio, el registro civil y la identificación de las personas.

Tabla 5. Temas, proyectos de investigación y cursos virtuales desarrollados por el CEDAE

Temas	Proyectos de investigación	Cursos Virtuales
Jurisprudencia, legislación y políticas públicas aplicables a la RNEC.	Identificación, derechos humanos y nuevas tecnologías: experiencias con enfoque comparativo.	1. Curso de apoyo a la gestión- delegados departamentales y registradores distritales.
Adecuación de la estructura institucional al marco constitucional y legal y a las políticas públicas.	Documento metodológico de la estadística de identificación de las personas y hechos vitales.	2. Curso de apoyo a la gestión- registradores especiales, auxiliares y municipales.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusión

Para finalizar, es importante destacar que próximamente se convocará a la ciudadanía a participar:

- En el diseño de la política de promoción de la democracia.
- En la formulación y el desarrollo de proyectos de investigación y capacitación, vinculándose al Grupo de Investigación de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La Registraduría del siglo XXI les da una importancia medular a las nuevas tecnologías de la información aplicadas a la educación y a la investigación.

En la línea de investigación-capacitación sobre identificación de personas y registro civil, desarrollaremos capacitación masiva a funcionarios/as y ciudadanos/as sobre la nueva cédula digital. En la línea de investigación-capacitación sobre mecanismos de participación, haremos la pedagogía del nuevo código electoral, daremos continuidad a los foros sobre participación política de grupos étnicos y crearemos otra serie de foros sobre participación política de mujeres. En la línea de investigación-capacitación sobre gestión del conocimiento institucional, nos enfocaremos en el gobierno digital. Algunas estrategias que se están desarrollando actualmente son:

- La creación de redes de cooperación para la investigación y la capacitación: a) creación de la Red nacional de formadoras/es de la Registraduría; b) diseño y desarrollo de cursos virtuales dirigidos a servidores y a la ciudadanía en general; c) inventario de productos de gestión del conocimiento a través de los repositorios del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; d) inserción en redes nacionales (con la sociedad civil, instituciones académicas y otras instituciones del Estado), regionales (Organización de Estados Americanos, Organización de Estados Iberoamericanos) y globales (ONU) para la promoción de los derechos humanos con enfoque diferencial.
- La interacción entre las tecnologías digitales, físicas y biológicas cada vez más sofisticadas, capaces de impactar positivamente en la identificación de personas y en los procesos electorales. A través del Grupo de Analítica de datos se desarrollarán algoritmos capaces de utilizar grandes volúmenes de información (big data) para detectar, predecir y resolver problemas (Schwab, 2016), entre los cuales está la trashumancia electoral.

Referencias

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991), Artículo 103. Recuperado de: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-4/capitulo-1/articulo-103>

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991), Artículo 120. Recuperado de: <https://www.constitucioncolombia.com/buscar.php?query=art%C3%ADculo+120>

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991), Artículo 2. Recuperado de: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-1/capitulo-0/articulo-2>

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991), Artículo 266. Recuperado de: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-9/capitulo-2/articulo-266>

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991), Artículo 40. Recuperado de <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-1/articulo-40>

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991), Artículo 1. Recuperado de: <https://www.constitucioncolombia.com/premabulo/capitulo-0/articulo-1>

ONU. (2020). Democracia, Recuperado de: En: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/democracy/index.html>

Organización de Estados Americanos. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cuadernillo de Jurisprudencia N° 20: Derechos Políticos. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo20.pdf>

Peñas, A; Cárdenas, C. (2020). La política de educación inclusiva en Colombia (2013 -2016) desde un enfoque de derechos, Revista Nacional e Internacional de Educación Inclusiva. Volumen 13 (2), pp. 62-84.

Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. (2020). La Registraduría del siglo XXI: Plan estratégico 2019-2023, Recuperado de https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/plan_estrategico_2019-2023.pdf

Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. (2020). Resolución No. 1969 de 2020 del Registrador Nacional del Estado Civil, por la cual se crea el Comité de Capacitación de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2020). Misión visión y políticas: hacia dónde debemos apuntar, Recuperado de: <https://www.registraduria.gov.co/-Mision-vision-y-politicas-.html#:~:text=%E2%80%9CEs%20misi%C3%B3n%20de%20la%20Registradur%C3%ADa,objetividad%2C%20promover%20la%20participaci%C3%B3n%20social>

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2020). Resolución N° 4344 de 15 de agosto de 2007, Recuperado de: https://xperta.legis.co/e?pasarelainfo=%7B%22action%22:%22peekdocument%22,%22bookid%22:%22temp_legcol_19a18c94-33b5-4e28-971b-db8f96016dcf%22,%22ip%22:%22186.155.68.6%22,%22url%22:%22SKPbUwGEy8OhZ%2FUkIKs0G%2FSeGgiCqINnH1IeuDRicFIU%2Fpm5nCY-%22,%22ipencoded%22:%22ZnT1g2JcRef1RG49PivhOw%3D%3D%22%7D

Schwab, K. (2016). La Cuarta Revolución Industrial. Debate – Portafolio, Barcelona: España. .

Tilly, Ch. (2003). Inequality, Democratization, and De-Democratization, Sociological Theory, Vol. 21 (1), pp. 37-43.

LA DESCENTRALIZACIÓN Y SUS EFECTOS EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA

DECENTRALIZATION AND ITS EFFECTS ON POLITICAL PARTICIPATION IN COLOMBIA

Tatiana Elizabeth Morales González

Especialista en Democracia y Régimen Electoral - Universidad Sergio Arboleda.

María Alejandra Salazar Rojas

Candidata a doctora en derecho - Universidad Externado de Colombia.

Resumen

Este trabajo aborda una introducción en relación con los impactos de la descentralización política en la democracia colombiana. En especial, se observan fenómenos que han atentado en contra del fortalecimiento de la democracia, como lo son: el accionar de los grupos armados ilegales, las dinámicas clientelistas y la influencia de nuevos actores económicos. Este texto tiene como objetivo destacar la importancia que ha tenido la descentralización en los procesos políticos nacionales y su impacto sobre la democracia del país.

Palabras Clave

Descentralización, democracia participativa, clientelismo, veedurías.

Abstract

This paper addresses an introduction in relation to the impacts of political decentralization on Colombian democracy. In particular, phenomena that have threatened the strengthening of democracy are observed, such as: the actions of illegal armed groups, clientelistic dynamics and the influence of new economic actors. This text aims to highlight the importance of decentralization in national political processes and its impact on the country's democracy.

Key words

Decentralization, participatory democracy, clientelism, oversight.

Introducción

Uno de los retos que ha logrado el Estado Colombiano con el paso de los años se circunscribe en garantizar que los procesos democráticos sean diversos, plurales y con ello que reduzcan el abstencionismo y la falta de participación de los ciudadanos en los procesos electorales. En tal medida desde mediados de los 70 el país ha integrado una serie de acciones intervencionistas que luego de la Constitución Política de 1991 se han consolidado en procesos de descentralización.

El proceso de la descentralización en el país trajo consigo nuevos escenarios electorales que impactaron en el desarrollo y consolidación de la democracia en Colombia, siendo el más importante de estos el paso a la elección de autoridades locales y departamentales a través del voto directo de los ciudadanos, reemplazando así la figura en la que los gobernadores departamentales eran nombrados por el presidente de la República y estos a su vez nombraban a los alcaldes municipales.

No obstante, pese a los procesos que desde la institucionalidad se han promovido, la materialización de una descentralización para el fortalecimiento de la democracia y con ello de los derechos civiles y políticos continúa siendo una de los desafíos más visibles en lo que resta de una era globalizada.

A continuación, presentamos un recuento de la definición sobre la descentralización como concepto de análisis. Posteriormente, abordamos el concepto de descentralización desde una dimensión política para identificar su desarrollo en el contexto nacional y los obstáculos o retos que enfrenta.

La descentralización como concepto

La descentralización fue planteada, en un inicio, con el firme objetivo de buscar un equilibrio entre la nación y las entidades territoriales. En tal medida, su concepto integra la delegación, desconcentración, privatización y participación entre los distintos actores que hacen parte de los procesos electorales, según este objeto de discusión. En esta perspectiva, la descentralización es

vista como un modelo que pretende garantizar la igualdad en los procesos democráticos, en la medida en que permite que múltiples y diversos actores hagan parte de las distintas formas de veeduría, control o poder político.

El profesor Rondinelli, D. (1981) citado por citado por Manor, identificó este concepto como la:

(...) transferencia de las responsabilidades de planificación, administración y obtención y asignación de recursos desde el gobierno central a: a) unidades locales de los ministerios u organismos del gobierno central; b) unidades o ámbitos subordinados al gobierno; c) instituciones o corporaciones públicas semi-autónomas; d) instituciones regionales o funcionales que cubren una zona determinada; y e) organizaciones del sector privado o voluntario. (1994, p.4)

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP) (2002) considera que:

(...) la descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro. La descentralización se aplica tanto en organizaciones privadas como públicas con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos. En el caso específico de la descentralización política, el objetivo principal es la democratización de la gestión local mediante la ampliación de espacios de participación. La descentralización es un concepto general que puede dividirse en distintas formas y tipos. De acuerdo con Cohen y Peterson se ha identificado que los países han explorado las siguientes formas de descentralización: la descentralización espacial; la descentralización hacia el mercado; la descentralización política; y la descentralización administrativa. (p. 15)

En términos generales, los dos objetivos principales que se plantean con la descentralización según Gonzales De Olarte (2005, p. 259) se circunscriben a: 1) diversificar el poder del Gobierno central al Gobierno periférico. Este modelo permite transformar los niveles de desigualdad en escenarios de mayor participación y gestión pública hacia el desarrollo social, y 2) aportar mayor autonomía fiscal al Gobierno periférico, con lo cual, se apuesta por criterios de equidad cuando se trate de suministrar o atender las necesidades de los actores.

La descentralización política

Cabe mencionar que la descentralización política está íntimamente ligada con la participación ciudadana en escenarios democráticos y en los mecanismos que combaten la corrupción en el sistema político. De acuerdo con el DNP (2002) “La descentralización política es la transferencia a las entidades territoriales, de la capacidad de elección de sus gobernantes y de la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo en el ámbito local” (P. 15).

La base de los procesos de la descentralización política parten del reconocimiento que le da el Estado de Derecho y la democracia a los ciudadanos, sin embargo, en países como Colombia la participación ciudadana en el proceso de consolidación de la descentralización es muy limitado, puesta esta dimensión va más allá de la participación en los escrutinios periódicos con los que se eligen gobernantes, se refiere al grado en que los ciudadanos se involucran dentro de las agendas de acción de las sociedades (Orozco, 2001).

La descentralización política tiene como objetivo incrementar el poder, autonomía y control de recursos en los niveles locales, traspasando así dichos elementos del nivel central a las subdivisiones administrativas del Estado. Esto conlleva a una redistribución con cambios sociales y de desarrollo territorial que deben ser implementados por quienes reciben las competencias para aplicar acciones que permita distinguir entre dos sistemas redistributivos: el territorial y el social (Finot, 2000).

Desde esta perspectiva, pasaremos a abordar las principales problemáticas y efectos propios de la materialización de la descentralización en Colombia y los retos que como país debemos afrontar.

Apertura desde el caudillismo

La descentralización política, a partir de 1991, permitió la elección popular de alcaldes y gobernadores, con el objetivo de ampliar la democracia y garantizar que los ciudadanos eligieran a sus gobernantes de manera democrática. Sin embargo, en algunos territorios profundizó la figura del caudillismo que desde el siglo XIX ya se conocía como el liderazgo de figuras carismáticas y de castas familiares que concentraban el poder y restringían el acceso plural al poder político.

Esta práctica se utiliza en el periodo electoral como un medio, entre otros, para controlar la distribución fiscal-territorial: acceder a los recursos públicos para fines particulares y

así financiar futuras elecciones. En otras palabras, esta figura ha trastocado la finalidad de la representación política dado que introduce un escenario de burocracia política como objetivo primigenio de acceso a un cargo político.

Otro de los grandes problemas que ha traído la transformación del caudillismo ha sido su vinculación con los grupos al margen de la ley para amenazar y/o eliminar a sus opositores. A pesar de la firma del Acuerdo de Paz, esta figura se interioriza a nivel local y central, aumentando la exclusión política.

Participación de grupos al margen de la ley.

En el caso de Colombia, la descentralización política ha estado afectada por la participación de múltiples grupos al margen de la ley. En esta medida, se identifica que estos han permeado la democracia participativa a nivel local, dejándola a merced de estrategias políticas por medio de lo que llama Velásquez “la acción colectiva violenta”, la cual es entendida como el uso de las armas como forma de interacción con los demás actores del entorno. En este contexto, la violencia se utiliza como mecanismo de control social en los territorios, mediante acciones dirigidas a favorecer o a ejercer influencia sobre los actores políticos para materializar sus intereses.

Este fenómeno se ha agudizado, la incidencia de los grupos al margen de la ley se ha diversificado, conllevando a que sea más difícil identificarlos. Por lo anterior, se hace más difícil identificar el nexo delincencial con la incidencia en un proceso democrático. La fundación Internacional Crisis Group (ICG) ha indicado que:

(...) Actualmente, varios grupos armados con diversos niveles de organización interna, capacidad militar, recursos económicos y capital político reclaman partes rurales de Colombia. Tres de ellos se destacan por su tamaño y las amenazas que representan para la paz: los disidentes de las FARC, el ELN, y los grupos criminales organizados. El gobierno colombiano divide los grupos criminales en tres subcategorías: aquellos que cumplen los requisitos establecidos por el Derecho Internacional Humanitario (DIH) como partes en un conflicto armado interno; los grupos criminales organizados, que desempeñan importantes papeles en las economías ilegales pero no controlan el territorio; y los delincuentes comunes. Los considerados partes en un conflicto armado son el principal grupo neoparamilitar de Colombia, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y los Puntilleros. Cada uno

de estos grupos tiene objetivos diferentes, pero comparten métodos comunes para imponer el control territorial, ofrecer protección, resolver disputas entre los residentes y preservar las economías ilegales locales. Compiten con un Estado considerado distante e indiferente por el control de regiones físicamente aisladas, zonas fronterizas y ríos claves, que son vistos como las autopistas de la periferia colombiana” (Reporte No. 63, 2017).

Bajo dichas circunstancias, el control territorial que ejercen los grupos y organizaciones armadas ilegales afectan los derechos a elegir y ser elegido, el secreto al voto, así como la manera de afrontar en general la materialización de la descentralización política.

Se presenta entonces una suerte de descentralización política sub-estatal o paralela a la dinámica formal. El poder económico de los grupos armados ilegales y de las organizaciones criminales en el ámbito político conlleva a la venta de votos, la inscripción irregular de cédulas, la financiación de las campañas, entre otros delitos que atentan contra el sufragio.

En este nuevo modelo, que aquí denominamos descentralización política paralela, estos grupos armados ilegales establecen una estrategia económica de dominio territorial, por medio de la captación total de la actividad económica en el territorio, buscando al mismo tiempo el control político del territorio, para lo que recurren a la amenaza de aquellas personas o grupos políticos que representen potencial o de forma fáctica una oposición.

Apertura desde economías extractivas

De manera articulada al fenómeno ilegal, se encuentra la entrada de economías extractivas en los territorios, poniendo a disposición de los grupos criminales el acceso a las regalías que por ley le son asignadas a los entes territoriales. Si bien la descentralización previó el uso de las regalías para atender las necesidades sociales insatisfechas, los esfuerzos de Estado han sido traspasados, y la ilegalidad ha trastocado su naturaleza.

La ciudadanía, con el propósito de enfrentar las problemáticas que se desprenden de las actividades extractivas en su entorno ambiental, o propio de sus sectores productivos

como la agricultura, el turismo y la pesca, han recurrido a la figura de las consultas populares previstas en la Ley 134 de 1994.

El principal incentivo de propiciar estas consultas por parte de la ciudadanía se ha sustentado en detener la exploración o la explotación de los recursos naturales de sus municipios. Lo que ha conllevado al establecimiento de fuertes vínculos entre las empresas extractivas y la clase política local. Es en estas mixturas del poder en las que se comienzan a avizorar las principales distorsiones en la representación política. En concreto, cuando estas empresas financian las campañas electorales, la clase política queda a merced de sus intereses, dejando de lado los propios intereses de la ciudadanía, y generando desequilibrios en la competencia electoral.

Este panorama genera desequilibrios entre el gobierno central y los gobiernos territoriales. Cuando los intereses del gobierno central se ven afectados por las decisiones de los gobiernos territoriales, es probable que el gobierno central interfiera con los planes de desarrollo propuestos por los territorios.

Un ejemplo de tal afectación sucedió durante los dos gobiernos del Expresidente Juan Manuel Santos. En dicho caso, el gobierno buscó promover el vagón minero energético, mediante la exploración y explotación de recursos naturales, evidenciando posturas contrarias a la de los alcaldes y gobernadores de los entornos en que se iba a desarrollar la actividad extractiva.

1.1 Impacto de la Covid-19

Otro de los factores que ha afectado la descentralización política se concentra en los estados de excepción, que para finales del año 2020 se circunscribió a la coyuntura de la pandemia. A nivel administrativo la discusión se dio sobre la procedencia de medidas bajo la lógica centralista o si estas debían adoptarse mediante el modelo de la descentralización.

Bajo la perspectiva de la descentralización política, gobiernos locales consideraron que la periferia debía desligarse de las medidas impuestas por el gobierno central. Sin embargo, las medidas restrictivas que atendían a la protección de los derechos humanos se tornaban con el paso de los días en un criterio que imposibilitaba decisiones distintas abocadas a la apertura.

En ese escenario, la principal tensión se circunscribió en determinar si en los estados de excepción debe primar o no el modelo de la descentralización. Para los gobiernos nacionales,

como en el caso de Colombia, la centralización operó para atender las necesidades generales que devienen de los derechos humanos. Por su parte, los defensores de la descentralización promovieron la garantía de estos derechos a partir de las realidades sociales de cada contexto local.

1.2 Afectación y retos

Aquí se han planteado algunas aproximaciones en relación con los elementos que afectan la calidad de la gestión pública de las entidades territoriales, tales como la injerencia de los grupos al margen de la ley, las dificultades de materializar una gestión administrativa acorde al modelo de la descentralización, la participación política clientelista que buscan el interés particular y los dilemas para atender los problemas que se desprenden de las coyunturas como el fenómeno de la pandemia. Circunstancias estas que inciden de manera negativa y directamente el valor público y a su vez los mecanismos de participación donde la importancia de la gestión local y ciudadana se reduce.

En esa medida y durante estas últimas tres décadas, la descentralización ha enfrentado retos y desafíos donde las entidades territoriales asumen una mayor responsabilidad ante sus electores al implementar políticas públicas y programas de desarrollo. Para lograrlo los gobiernos locales han apelado a formas alternativas de participación ciudadana como las veedurías, presupuesto participativo y juntas de acción comunal (JAC) en materia de control político, ejecución de presupuesto, ejecución de proyectos de ordenamiento territorial y resolución de problemáticas puntuales. Con lo cual, el principal aporte de la descentralización se observa en: 1) la posibilidad de diversificar la participación de distintos actores en los procesos democráticos y con ello, 2) formar nuevos liderazgos dentro de las comunidades y una relación más cercana entre gobernantes y constituyentes primarios y 3) fortalecer la capacidad de respuestas a las demandas de la comunidad, contribuyendo con una mejor gestión pública y la lucha contra el clientelismo.

Una de las principales apuestas de la descentralización es darle a los territorios cadenas de valor para que estos puedan desarrollar actividades económicas con el propósito de crear capital social y reducir la dependencia de las economías extractivas y la injerencia de estos en la política. Bajo esta mirada se puede fortalecer la democracia, haciendo efectivo el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

Conclusión

Se pueden evidenciar aspectos positivos y negativos dentro del proceso de descentralización en Colombia. Dentro de los aspectos negativos se observa la presencia de grupos ilegales, la política caudillista y clientelista en los territorios locales, enfoques hipercentralizados en estados de excepción y la descentralización política paralela. Con relación a los avances de la descentralización y su relación con la democracia, este modelo refleja una nueva visión de ciudadanía, adquiriendo la potestad de ejercer el control político y fiscal, con el fin de que sus derechos sean salvaguardados.

Las consultas populares son un ejemplo de ello dentro del modelo de descentralización política, siendo un incentivo para restar poder a la ilegalidad. Esta dinámica debe seguirse perfeccionando en atención a las realidades sociales de cada territorio. En el horizonte se divisa la necesidad de armonizar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana con las reglas y decisiones implementadas por el Gobierno nacional. (Dietz, 2018).

Referencias

- Correa, C. E. (2001). Neoliberalismo y descentralización. *Semestre económico*, 4 (7), 1-5. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5262263>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Departamento Nacional de Planeación.
- Dietz, K. (2018). Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa. *Colombia Internacional*, No.93, 93-117. <https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.04>
- Finot, I. (1999). Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y Participación en América Latina. *Reforma y Democracia*, No. 15, 1-24. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/015-octubre-1999/elementos-para-una-reorientacion-de-las-politicas-de-descentralizacion-y-participacion-en-america-latina-1/view>

- Morales B., F., Gonzales de Olarte, E., Simons, Y., & Thais, L. (2005). Regionalización y descentralización. *Themis*, No. 51, 257-268. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/8805/9199>
- Llambí, L., & Lindemann, T. (2000). Reformas del estado y descentralización del sector público rural y agrícola: lecciones de la experiencia latinoamericana. Recuperado de http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/foro/institucionalidad/PDF/Lla&Lind.pdf
- Orozco, M. (2001). Democracia y participación ciudadana. En H. Van de Velde & D. M. Moreno (Eds.), *Participación Ciudadana* (pp. 2-178). FAREM/ Estelí, Nicaragua.
- Velasquez, F. (Coord.). (2009). *Las otras caras del poder, territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Fundación Foro Nacional Por Colombia.



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**LA REGISTRADURÍA
DEL SIGLO XXI —**