

# CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ, **CITREPS.** Análisis y descripción

Registraduría Nacional del Estado Civil  
Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE)

Director de investigación:

Fredy Barrero

Investigador:

Nicolás Liendo

Investigadora asistente:

Lucía Torres



**REGISTRADURÍA**  
**NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**



Esta investigación se realiza por iniciativa y financiamiento del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Los resultados consignados en este documento así como las opiniones o planteamientos contenidos en éste, no reflejan ni constituyen la posición del CEDAE, ni de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ni comprometen institucionalmente las mismas; son responsabilidad exclusiva de los investigadores.

**CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ, CITREPS.**

Análisis y descripción

© Registraduría Nacional del Estado Civil

JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA  
Registrador Nacional del Estado Civil

ORLANDO BELTRÁN CAMACHO  
Secretario General

JAIME HERNANDO SUÁREZ BAYONA  
Registrador Delegado en lo Electoral

LUIS FERNANDO CRIALES GUTIÉRREZ  
Registrador Delegado para el Registro Civil y la Identificación

ERIKA PATRICIA SARQUIS MATTA  
Coordinadora Grupo de Trabajo CEDAE

© Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales –  
CEDAE

Edición: diciembre de 2017.

ISBN: 978958483094-4

Queda prohibida toda reproducción por cualquier medio sin previa autorización escrita del editor.

Director de Investigación:

Fredy Barrero

Investigador:

Nicolás Liendo

Investigadora asistente:

Lucía Torres

Impresión: Digiprint

Bogotá, D.C.

# Contenido

Prólogo .....	5
Introducción.....	7
<b>I. Marco Teórico.....</b>	<b>9</b>
1. Aproximaciones a los sistemas electorales: Enfoques y teorías. ....	9
1.1 Los sistemas electorales .....	10
2. Elementos del sistema electoral.....	12
2.1 Forma de candidatura y de votación.....	12
2.2 Fórmula electoral.....	13
2.3 Barreras legales o umbral electoral.....	13
3. ¿Qué es una circunscripción electoral?.....	13
3.1. ¿Cómo se diseñan las circunscripciones?.....	14
3.2. ¿Qué tipos de circunscripción existen? .....	16
3.3. ¿Cuáles son los efectos de los tipos de circunscripciones?.....	17
3.3.1. Estrategias electorales de los votantes y de los partidos políticos .....	17
3.3.2. Fuerzas políticas y diseño de las circunscripciones .....	19
3.4. Circunscripciones y mantenimiento de la paz.....	20
<b>II. Análisis de los contextos electorales y partidistas de las CITREPS.....</b>	<b>23</b>
1. Introducción.....	23
2. Contextos electorales.....	23
2.1. Potencial electoral de las CITREPS (elecciones 2018).....	23
2.2 Participación vs Abstención .....	25
2.2.1. CITREPS: participación vs Abstención – votos por candidatos, votos en blanco, votos nulos y tarjetas no marcadas. ....	26
2.2.1.1. Elecciones presidenciales, CITREPS 2006, 2010 y 2014.....	26
2.2.1.2. Elecciones de Concejo y Alcalde Municipal, CITREPS 2007, 2011 y 2015 .....	27
3. Participación por género en las circunscripciones.....	29
3.1. Candidatas y candidatos.....	30
4. Contextos partidistas.....	32
4.1 Análisis electoral y partidista de las CITREP .....	33

<b>III. Generación de contenido y análisis de la información.....</b>	<b>41</b>
1. Herramienta metodológica para seguimiento del devenir político electoral y partidista de las CITREPS .....	41
1.1. Participación electoral .....	41
1.2. Devenir de agrupaciones políticas y nuevos actores políticos.....	46
1.2.1. Fuerza electoral de una agrupación política .....	47
1.3 Devenir de los posibles subsistemas de partidos .....	48
2. Marco legal y oferta institucional de las CITREPS .....	48
2.1 El Acuerdo Final.....	48
2.2. El Proyecto de Acto Legislativo.....	49
2.3 Conciliación y discusión acerca de la aprobación del proyecto.....	56
Anexo 1 .....	57
Referencias bibliográficas.....	63

## Prólogo

Uno de los principales elementos de los sistemas electorales lo constituyen las circunscripciones electorales, pues como menciona Nohlen (1998) “La distribución de [éstas] es de importancia vital para las oportunidades electorales de los partidos políticos”, es decir, tienden a afectar el acceso al ejercicio del poder político de uno u otro partido político, y por ende, genera efectos en la definición de nuevas representaciones políticas, o en el mantenimiento del status quo. Estamos entonces ante un elemento del sistema electoral de suma sensibilidad para toda estructura política, en particular cuando ésta se enfrenta a un proceso de reforma institucional.

Por lo anterior, la propuesta de creación de dieciséis Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, CITREPS, resultado de la implementación del Acuerdo Final, firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, constituye un proyecto de reforma política altamente sensible para efectos de la representación y de la estabilidad a futuro de los sistemas de partidos en los municipios y departamentos en los que éstas se ubicarían. En materia de representación y de representatividad, la creación de estas circunscripciones podrá tener un impacto positivo en el fortalecimiento de la democracia colombiana, pues ampliaría los espacios de representación política de aquellos colombianos que se han visto afectados por el conflicto armado colombiano, y no en vano el proyecto excluyó de la posibilidad de postulación a los partidos políticos con personería jurídica vigente, incluyendo el partido FARC. Respecto de los sistemas de partidos de estas regiones, se esperaría que se fortalecieran nuevos liderazgos, conforme a las presentes y futuras realidades políticas. Esto por supuesto podría mejorar la estabilidad política de dichas regiones, resultado natural de la aparición de dichos liderazgos, en un contexto de pluralismo político, tal y como lo esboza Fredy Barrero, investigador principal.

En la Registraduría Nacional del Estado Civil somos conscientes de la importancia de proyectos de reforma como el de las CITREPS, en cuanto éstos se enfocan en atender y mejorar la representación y la representatividad política de los colombianos, así como el fortalecimiento de participación política, en especial en aquellas zonas afectadas por el conflicto armado. Por ende, la posible creación de este tipo de espacios de representación política, vía circunscripciones, amerita una discusión académica, que de cuenta de los retos que deben enfrentar la Organización Electoral en general, y la Registraduría Nacional del Estado Civil en particular, como fue el propósito para adelantar esta investigación.

Como se trata de una investigación de ampliación de los espacios electorales para los colombianos, para la Registraduría Nacional del Estado Civil es necesario contar con este tipo de insumos académicos, a partir de los cuales nuestros funcionarios y profesionales entiendan la complejidad

del momento político, y así mismo fortalezcan sus consideraciones reglamentarias y logísticas, con el fin de diseñar las medidas reglamentarias y logísticas necesarias.

Esperamos que el ejercicio analítico y descriptivo, contenido en estas páginas, contribuya a la comprensión de la importancia de este tipo de reformas políticas, y permita entender sus posibles efectos en la institucionalidad del sistema político colombiano, así como en la forma en que la Organización Electoral responde al reto de contribuir con la paz.

JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA  
Registrador Nacional del Estado Civil

## Introducción

En el Acuerdo Final firmado entre el Gobierno Nacional de Colombia y las FARC-EP, el 24 de noviembre de 2016, se estableció, en el numeral 2.3.6., la necesidad de crear 16 circunscripciones transitorias especiales de paz, a partir de las cuales se promoviera la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono. Con base en este compromiso, el Gobierno Nacional, con la previa revisión y aprobación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la implementación del Acuerdo Final (CSIVI), y una vez realizadas las consultas previas con las comunidades indígenas, el pueblo Rrom y las comunidades afrocolombianas, presentó ante el Congreso de la República un proyecto de Acto Legislativo, mediante el cual se pretendía crear, de manera transitoria, y para dos periodos del legislativo (2018-2022 y 2022-2026), las 16 circunscripciones, antes mencionadas, para la Cámara de Representantes, adicionales a las existentes.

Esta reforma a uno de los elementos del sistema electoral colombiano, representa, tal vez, uno de los principales cambios que ha tenido el sistema político colombiano, desde las reformas introducidas en el Acto Legislativo 01 de 2003. Sin embargo, en este caso, la creación de las 16 circunscripciones busca trascender el ejercicio propio de las dinámicas electorales y partidistas históricamente establecidas en las regiones afectadas por el conflicto armado, pues con éstas se pretende mejorar la representación política desde el fortalecimiento de nuevas voces políticas, construidas por aquellas organizaciones sociales, grupos étnicos y organizaciones de víctimas.

Ante esta realidad, en la que se denotan matices de reforma política, una procura por una mejor democracia y nuevos aire de representación, en un contexto de postconflicto, se plantean retos para la organización electoral ante las posibles reglamentaciones propias de la novedad y de la transitoriedad que implican estas circunscripciones. Por tal motivo, esta investigación pretende hacer una revisión teórica de las implicaciones de modificar las circunscripciones electorales, con el fin de dar cuenta los efectos posibles de este tipo de reformas. Posteriormente, se plantean los escenarios electorales y partidistas en los que se han enmarcado el devenir político de los municipios que integran a cada una de las circunscripciones. Finalmente, se proponen algunos indicadores y herramientas metodológicas para analizar el ejercicio electoral y político partidistas en éstas circunscripciones.





# I. Marco Teórico

En la literatura que aborda el estudio de los sistemas electorales se identifican diversos enfoques y teorías que permiten un análisis más concienzudo de estos y de los elementos que lo integran. Estos abordajes teóricos dan cuenta a su vez de cómo ha evolucionado el análisis de los sistemas electorales, pues se ha transitado de un análisis en el que se consideraba que el sistema electoral tenía unos efectos grandilocuentes en el sistema político, no por nada distinto a un resultado de su esencia técnica, dejando de lado la estrategia política que guía la construcción de un conjunto de variables electorales, cuyo efecto en el sistema político obedece a los intereses de algunos políticos. Por supuesto, como explicará Nohlen, el contexto sentará las bases para entender el devenir de los sistemas electorales, y su interacción con el sistema de partidos. Posteriormente, se explicarán los elementos de los sistemas electorales en general, para finalmente concentrar los esfuerzos en entender las discusiones académicas en torno a las circunscripciones electorales y sus implicaciones en la construcción y mantenimiento de la paz.

## 1. Aproximaciones a los sistemas electorales: Enfoques y teorías.

Para Cox (2004) los sistemas de votación masiva se estudian a partir de dos tradiciones teóricas: Una de ellas se aproxima desde la economía matemática y la filosofía y se divide, a juicio de este autor, en: la teoría de elección social, la teoría de la elección pública y la teoría espacial. En cuanto a la segunda, según Cox, se reúnen obras de politólogos y sociólogos, las cuales se caracterizan por ser menos formales y más comprometidas con los datos obtenidos del mundo real, así como más interesadas en los problemas políticos concretos, pese a que siguen siendo teóricas. Esta tradición teórica es la que gobierna gran parte de los enunciados que se plantean en este libro.

Por su parte, Nohlen (1998) identificó tres enfoques empleados en las investigaciones relacionadas con los sistemas electorales, a saber:

- a) **Normativo.** De acuerdo con el autor, este se refiere a los “valores e ideales” esperados del desempeño democrático de un sistema electoral. Así, propone que este tipo de enfoques tiende a “pronunciarse a favor de uno de los principios de representación, así como de un sistema electoral correspondiente” (p. 39). Finalmente, considera que los planteamientos de quienes utilizan este tipo de enfoques son universales, casi como leyes sociológicas, pues se plantea que los efectos de un sistema electoral determinado pueden replicarse de forma exacta en otros contextos, más allá de las particularidades propias de cada circunstancia.
- b) **Empírico-estadístico.** Según Nohlen, este se basa en la estadística, y utiliza “los componentes de los sistemas electorales, con el fin de tratarlos estadísticamente como variables en el marco de una relación multicausal” (p. 40). Ahora bien, este tipo de enfoques puede

generar algunos ruidos al momento de analizar los datos, resultado del cruce de las variables. No en vano, el citado autor plantea que “la tendencia de centrar la investigación en el aspecto medible del problema desplaza la atención del investigador hacia el campo fundamentalmente matemático de la materia (por ejemplo, métodos de adjudicación de escaños y grados de proporcionalidad), descuidando de cierta manera lo politológico (por ejemplo, la relación entre grados de proporcionalidad y sistemas de partidos políticos), así como los criterios generales de evaluación y de contexto, imprescindibles para apreciar los resultados empíricos” (p. 41).

- c) ***Empírico de orientación histórica.*** Este enfoque, de acuerdo con Nohlen (2008), se “centra en el estudio de los sistemas electorales concretos y en el análisis de su contexto sociopolítico” (p. 41). Una de sus principales características es que facilita tanto la comparación, como el estudio de caso. En ese orden, se establecen variables que analizadas en su contexto, son susceptibles de un análisis comparado posterior.

Teniendo en cuenta lo anterior, conviene aclarar que, para efectos del desarrollo de este documento, se recurrirá principalmente al enfoque empírico de orientación histórica, toda vez que el análisis incluirá las realidades propias de los contextos en los que se desarrollarán las circunscripciones transitorias especiales de paz. De otra parte, como se mencionó arriba, este estudio se guiará por la segunda tradición teórica planteada por Cox, es decir, aquella que se centra en la comprensión de sistemas electorales concretos, como lo es el sistema electoral colombiano.

## 1.1. Los sistemas electorales

De acuerdo con Nohlen (1995), un sistema electoral puede ser analizado desde dos aproximaciones: una primera, genérica y maximalista, que implica que todo aquello que atañe a los procesos electorales está determinado por el sistema electoral y compromete lo ateniende su régimen. De acuerdo con este autor, “en el debate político sobre sistemas electorales, especialmente en países con menor experiencia electoral, se tiende a extender el concepto en extremo hasta abarcar todo lo relacionado con el proceso electoral” (Nohlen, 1995: 31). Y una segunda, minimalista y técnica, donde se propone que el sistema electoral está compuesto por unas partes, cuya interacción facilita el proceso de conversión de la decisión política de los electores en cargos o curules. En palabras de Sartori (2005): “Los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules, y por consiguiente afectan la conducta del votante. Además, influyen sobre si el elector vota por un partido o por una persona” (p. 15). Para efectos de este documento, se utilizará la definición minimalista y técnica, la cual a su vez, es aprovechada para analizar el caso concreto del sistema electoral colombiano y de las circunscripciones transitorias especiales de paz.

En cuanto a los posibles efectos de los sistemas electorales, de acuerdo con Nohlen (1993), estos determinan la representación política, mediante el principio que la define, que puede ser mayoritario o proporcional. Para una breve aclaración, Sartori (2005) postula que “en los sistemas de mayoría el triunfador se queda con todo; en los sistemas proporcionales, el triunfo es compartido y sencillamente se requiere un porcentaje electoral” (p. 15). No obstante, Nohlen (1998) va más allá, al plantear que los sistemas mayoritarios o proporcionales se definen a partir del uso de dos criterios:

- El ***principio de representación.*** Éste se divide en: mayoritario o proporcional, y dependerá del objetivo político que se busque obtener. En sistemas presidencialistas, como el colombiano, con figuras ejecutivas subnacionales, caso gobernador en el departamento y alcalde en

el municipio, se estableció el sistema mayoritario. El sistema mayoritario en sistemas presidencialistas tiene como fin crear gobiernos que resulten del ejercicio electoral, y no esperar a que el mismo se derive de las coaliciones realizadas al interior de un parlamento, como ocurre con los gobiernos parlamentarios. Por su parte, el principio proporcional propende por “reflejar, con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y grupos políticos en la población. La cantidad de votos y la de escaños de los partidos debe corresponderse de modo aproximado una con otra.” (Nohlen, 1998, p. 99)

- La **fórmula de decisión**. Tiende a considerarse secundaria en importancia, pues siguiendo lo que plantea Nohlen (1998), se trata de un elemento técnico que acompaña la racionalidad política de la decisión tomada frente al principio de representación establecido. En ese orden, las fórmulas de decisión mayoritaria se pueden dividir en dos: I) Las de mayoría relativa en donde el que gana se lo lleva todo, o como se conoce en los sistemas angloparlantes, *first past de post*, FPTP. II) Las de mayoría absoluta en las que gana(n) aquel(los) candidato(s) que obtengan, en una primera vuelta, un porcentaje previamente establecido. Y en caso de que ningún candidato obtenga dicha mayoría en esa primera vuelta, pasarán a segunda vuelta los dos candidatos con mayor votación.

En cuanto a las fórmulas de decisión en sistemas proporcionales, ésta dependerá de la proporción de votos obtenido por un partido respecto a la totalidad de las curules que se repartirán. Al respecto hay dos métodos de computo: procedimientos del divisor y procedimientos del cociente electoral. En Colombia la elección de cuerpos colegiados se hace con base en el procedimiento del divisor, mediante la fórmula D'Hondt (esto se explicará con mayor suficiencia más adelante).

Otra de las discusiones que se deriva de lo anterior, consiste en qué tan importantes son los sistemas electorales y con base en qué criterios podrían valorarse. A continuación, se presentan algunas de los principales efectos identificados:

En materia de **efectos**, Sartori (2005) plantea que “los sistemas electorales tienen dos efectos: uno en el votante y otro sobre el número de partidos”. Frente al primero, menciona que “se describe generalmente como un *efecto represor*, manipulador, limitante, o incluso coercitivo (en el sentido débil del término)”. Respecto al segundo, considera que “su mejor nombre es el de efecto reductor, pues o bien reduce su número, o el sistema electoral no es efectivo” (p. 46). Para International IDEA (1997) los sistemas electorales pueden influenciar la cohesión y disciplina de los partidos políticos, el comportamiento de las elites políticas, e incluso impactar la estabilidad misma de la democracia, sobre todo, en aquellos casos en los que la oposición puede verse afectada por el diseño institucional.

De otra parte, cuando el interés del analista, o del político, consiste en **valorar** un sistema electoral, se podría recurrir a las cinco “demandas funcionales” que propone Nohlen (2015), a saber:

1. **Representación**. Se mide con base en “el grado de proporcionalidad entre votos y escaños”. Este tipo de mediciones establece que se da una mayor proporcionalidad en la medida en que el porcentaje de votos se acerca al porcentaje de escaños/curules que obtiene un partido político.
2. **Concentración y efectividad**. Según Nohlen (2015), “los parámetros de la adecuada capacidad de concentración de un sistema electoral son: (i) el número o, mejor dicho, la reducción del número de los partidos que obtienen mandatos en el parlamento; y, (ii) la formación de

una mayoría partidaria o de una coalición que tenga carácter estable en el parlamento, base de un gobierno estable” (p. 79).

3. **Participación.** La medición de la participación atañe a la posibilidad de que un ciudadano participe y exprese claramente su decisión política; evitando así que un partido determinado regule las opciones mediante listas cerradas y bloqueadas.
4. **Simplicidad.** Un sistema electoral debe propender porque todo ciudadano tenga claridad sobre las reglas que traducen los votos en escaños. En aquellos casos en los que se da una reforma electoral, es posible observar el grado de simplicidad del sistema electoral nuevo, teniendo en cuenta algunos datos relacionados con el incremento de los votos anulados<sup>1</sup>.
5. **Legitimidad.** Se espera que un sistema electoral se acepte, y por ende, conduzca a que los resultados electorales sean igualmente reconocidos.

Con base en los anteriores criterios, los analistas podrán valorar los sistemas electorales, bien sea individualmente, o revisando los cinco criterios. No obstante, el error en el que no deberían caer estos, consiste en separar o desestructurar el sistema electoral en cada uno de sus elementos, y hacer una lectura desagregada y descontextualizada de un sistema electoral en particular.

## 2. Elementos del sistema electoral

Los sistemas electorales están constituidos por unos elementos específicos cuya interacción y posibles resultados, los configuran como un sistema. Es decir, los elementos se sincronizan y generan un resultado específico, que en caso de que uno o varios de ellos sea reformado, su resultado tenderá a ser otro. Entre los elementos de los sistemas electorales se cuentan: la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de la candidatura y de la votación, la fórmula electoral y la barrera legal (en aquellos casos en los que existe).

En los siguientes renglones, se aclarará conceptualmente qué se entiende por cada de los elementos de los sistemas electorales recién mencionados, con excepción de la distribución de las circunscripciones, pues éste tendrá un capítulo propio, toda vez que concentra la atención del tema abordado en esta investigación.

### 2.1. Forma de candidatura y de votación

En los sistemas electorales se identifican dos **formas de candidaturas**: las listas y la candidatura individual. Las primeras, listas o planchas, tienden a ser utilizadas para la escogencia de los cuerpos colegiados, en donde la magnitud de la circunscripción es igual o superior a dos (2). Las listas tienden a diferenciarse conforme la posibilidad de los ciudadanos para intervenir en el orden que establece un partido político. A juicio de Nohlen (2015), se pueden establecer tres tipos de listas: cerrada y bloqueada, cerrada y no bloqueada (voto preferente) y abierta.

La **forma de votación** dependerá, principalmente, del número de votos con los que cuenta el ciudadano, y la forma en como éste puede otorgárselos a una o a varias listas.

---

<sup>1</sup> Al respecto, Farfán (Diciembre: 2016) revisa los efectos en las decisiones de los votantes derivadas de la elaboración de la tarjeta electoral para las elecciones de Congreso colombiano.

## 2.2. Fórmula electoral

La fórmula electoral responde al procedimiento matemático por medio del cual los votos se traducen en escaños. Ahora bien, antes de establecer la fórmula electoral, en todo sistema electoral se determinan tanto el principio como la regla decisoria. Como se indicó antes, en los sistemas mayoritarios se puede recurrir a mayorías relativas o absolutas. En los sistemas sustentados en la proporcionalidad, se tienen dos tipos de procedimientos o fórmulas: los de divisor y los de cociente.

Las *fórmulas de divisor* consisten en la división de la votación de cada partido entre números naturales consecutivos. Los resultados de dicha división se ordenan de mayor a menor para identificar el número de curules que le corresponde a cada partido. Las *fórmulas de cociente* son aquellas que establecen “un cociente electoral o cuota mínima de votos para obtener un escaño (que resulta, por ejemplo, en el caso del cociente simple, de la división de los votos válidos emitidos entre el número de escaños en la circunscripción)” (Nohlen: 2015, 28).

Aunque ambas fórmulas se utilizan en sistemas electorales proporcionales, la fórmula del divisor tiende a reflejar con mayor exactitud la relación entre votos y escaños, e incluso podría beneficiar a los partidos con mayores votaciones, mientras que las fórmulas de cociente pueden contribuir a una mayor representatividad.

## 2.3. Barreras legales o umbral electoral

En algunos sistemas políticos se establecen barreras legales que constituyen un porcentaje mínimo de votos, el cual debe ser superado por los partidos políticos, a fin de alcanzar una o a varias curules. Las barreras legales, como su nombre lo indica, se establecen en las leyes y en la constitución.

En gran parte de los países en los que se establecen las barreras legales se puede identificar un efecto reductor en el sistema de partidos, en especial en los casos en los que el umbral tiende a ser superior a la votación histórica de uno o varios partidos políticos. Por tal motivo, el umbral electoral es un elemento que tiende a tener efectos directos en los sistemas de partidos, en particular de los partidos políticos pequeños.

## 3. ¿Qué es una circunscripción electoral?

Las circunscripciones electorales no siempre fueron identificadas por la literatura, como uno de los elementos esenciales de un sistema electoral; ya que en realidad, se planteaba que las fórmulas electorales eran el elemento primordial de estos. Es así como Duverger y otros estudiosos enfatizaron en cómo el tipo de fórmula, mayoritaria o proporcional, afectaba al sistema de partidos. Sin embargo, reducir el conjunto de asuntos electorales a la mera fórmula electoral implica desconocer su origen sistémico. En ese orden, el análisis de los sistemas electorales debe incluir a todos los elementos del sistema, pues la alteración de uno de sus elementos no produce un cambio consecuentemente lineal y único, sino que depende de su ajuste al sistema y de cómo es utilizado por los actores cuyos comportamientos busca influir. Valga entonces esto como recordatorio a los reformadores voraginosos que buscan retocar y experimentar año tras año con las reglas de juego de la democracia, que los cambios sino son sistémicos, pueden no traducirse en los efectos buscados, y generar resultados insospechados.

No obstante lo anterior, no se puede obviar que las circunscripciones electorales tienen un peso muy importante en los sistemas electorales; no en vano, éstas han tomado una mayor relevancia

en los estudios académicos de los últimos años. Cuando Douglas Rae presentó en 1967, los tres componentes esenciales de un sistema electoral, el primero que mencionó fue el distrito electoral, luego la fórmula electoral y finalmente la estructura del voto. Hoy en día, de estos tres elementos, existe consenso en la literatura de que es la magnitud del distrito el elemento que más influencia la proporcionalidad en el resultado de las elecciones y, por lo tanto, afecta la representación política de grupos sociales.

Nohlen (1995) propone que la circunscripción electoral está determinada por el lugar en el que los votos válidos son transformados en un número determinado de escaños (conocido como magnitud de la circunscripción). Al tiempo, advierte que las circunscripciones electorales no se pueden definir de una vez y para siempre, ya que los flujos migratorios afectarán su composición y el electorado, lo que provoca distorsiones que atentan contra el motivo del diseño original de las circunscripciones.

Respecto a los posibles efectos que se deriven de la distribución de las circunscripciones, se pueden identificar dos aproximaciones. Por un lado, la manipulación política o técnica que busca beneficiar a un partido o grupo político determinado. Por otro lado, la pasividad en la actualización del sistema ante cambios demográficos o de la realidad sociopolítica del país. En este sentido, la teoría muestra la necesidad de evaluar la efectividad de las circunscripciones para lograr los objetivos proyectados en su diseño (representatividad, integración, *accountability*, etc.). A su vez, se torna imperioso cada cierto tiempo, la revisión o reforma de los distritos con el fin, o bien de mantener los objetivos trazados, o de buscar nuevos resultados en los objetivos del sistema electoral. No obstante, estos son postulados teóricos, pues no es fácil que en un sistema político se modifiquen la magnitud de los distritos electorales.

### 3.1. ¿Cómo se diseñan las circunscripciones?

El diseño de las circunscripciones electorales es de vital importancia para la representación política de los grupos sociales diversos que coexisten en un país, ya que influencia prominentemente las posibilidades de acceso al congreso y al gobierno.

En términos históricos, la democracia se empieza a consolidar como régimen político con la extensión del sufragio universal y secreto. Sin embargo, las presiones de grupos sociales por la extensión de los derechos civiles y políticos chocaban con la resistencia de la élite a no perder sus poderes e influencias (Boix, 2003). El diseño de las circunscripciones ha sido utilizado en múltiples ocasiones para contener el avance de fuerzas progresistas o reformistas, manteniendo los privilegios de la élite política nacional o local, es decir, con ellas se puede preservar el *status quo*. En este sentido, si bien el voto se extendía a una mayor población, la clave está en que las modificaciones a la composición de los distritos pueden desdibujar el principio democrático de “una persona, un voto” ya que los distritos determinan la forma en que los votos se traducen en escaños. Es decir, la pertenencia o residencia en un determinado distrito afecta el valor relativo del voto de un individuo en relación con otro que vive en otro distrito.

Empero, el principio democrático por excelencia de “una persona, un voto” que anhela igualdad en la participación<sup>2</sup> y la representación, es solo posible en sistemas electorales con un único distrito plurinominal y representación proporcional, lo que rara vez ocurre. Al tiempo, existen otros cri-

---

<sup>2</sup> La extensión del sufragio fue mayoritariamente masculina, y solo con la incorporación de las mujeres y minorías podemos pensar en una democracia plena (Paxton 2001).



terios para la confección de las circunscripciones que no obedecen a consideraciones normativas, sino a mantener la paz al interior de los estados, también conocidos como “*power sharing agreements*” así como los de carácter geográfico.

A través de principios distintos, sendos criterios buscan balancear desigualdades sociales inherentes a los estados. Por ejemplo, los estados federales tienden a utilizar las jurisdicciones administrativas de sus provincias como distritos y buscan, especialmente cuando hay una densidad poblacional heterogénea, nivelar la representación por provincias en los legislativos. Otro método que aplican estos estados es apelar al bicameralismo que permite usar criterios múltiples. Pero tal como advierte Nohlen (1995), al utilizar este criterio se tiende a beneficiar a los sectores rurales menos poblados, perjudicando a las más pobladas zonas urbanas.

En cuanto a la clasificación de los sistemas de representación en relación con la sobre-representación distrital, Reynoso (2004a) propone tres tendencias, a saber: a) *sistemas demo-orientados*: compuesto por países que buscan aplicar el principio de “un hombre, un voto” para elegir a los integrantes de las cámaras representativas, b) los *sistemas terra-orientados* se caracterizan por una sobre-representación de los distritos en ambas cámaras y finalmente, c) *tendencia federal*: que combinan los dos anteriores, propio de los países federales y que se caracterizan por una línea demo-orientada para las cámaras bajas y terra-orientadas para las cámaras altas. Ninguno de los tres es un sistema de representación perfecto, y la escogencia de cuál utilizar corresponde a criterios sociopolíticos contextuales de cada país y al momento en que se tomó la decisión.

La distorsión potencial en la traducción de votos en escaños tiene dos fuentes. La primera es el *malapportionment*, que implica modificar radicalmente la población que escoge en cada distrito. Segundo, el *gerrymandering* que es el rediseño deliberado de las fronteras de los distritos electorales por motivos políticos o para obtener ventajas. Ambos términos tienen origen de las prácticas y desarrollos electorales en los Estados Unidos. La Constitución de ese país prevé que los escaños del Congreso se reubiquen después del anuncio de cada resultado de censo nacional, realizado cada diez años, pero no dice nada sobre las modificaciones al interior de cada estado.

El principal tema del *malapportionment* tiene que ver con la sobrerrepresentación de las áreas rurales. Con ello, Gallagher (1991) inventó un índice que mide la desproporcionalidad de un sistema electoral y que parte de comparar las diferencias entre en votos obtenidos por los partidos en relación con los asientos obtenidos en el legislativo.

Para detener la manipulación escandalosa en el dibujo de los distritos y contener la desproporcionalidad, la Corte Suprema de Estados Unidos intervino vía resolución del caso *Baker vs. Carr* en 1962, estableciendo que los distritos electorales debían tener exactamente el mismo número de personas (criterio de igualdad poblacional). Sin embargo, las legislaturas estatales han continuado violando la esencia del principio, ya que en lugar de disminuirse el *gerrymandering*, éste ha aumentado, pero con diseños más imaginativos, superando incluso las fronteras colindantes (Katz 2009).

El nombre *Gerrymandering* se deriva históricamente de la aplicación de esta estratagema por parte de un político de Boston llamado “Gerry” que dibujó un diseño raro con forma de salamandra con tal de ganar. De la unión en inglés de ambas palabras surge el famoso término *gerrymandering* (Nohlen 1995; Cox y Katz 2002). Este tipo de artificios son más comunes cuando existen distritos uninominales, ya que en los distritos plurinominales es más difícil estimar con precisión los resultados de los cambios.

Katz señala que existen dos estrategias de fraguar el *gerrymandering*. Primero, agrupando seguidores de un partido en un distrito en el que vencerán por una mayoría abrumadora, o bien, partiendo grupos de sus simpatizantes entre varios distritos en cada uno de los cuales quedarán como una minoría y perderán la elección seguramente (Katz, 2009: 68). Otra figura que se ha puesto de moda en los últimos años es la protección de las curules para los candidatos que van a la reelección. Gracias a los avances tecnológicos y con la manipulación de datos, en 2004 los legisladores de California de ambos partidos a través de un acuerdo bipartidario han predicho los resultados electorales han rediseñado los distritos para producir solo un legislador no reelecto. Lo que se busca también es crear distritos seguros ya no sólo para partidos, sino para candidatos individuales.

Otra nueva forma de *gerrymandering* es mediante la acción afirmativa, concentrando una mayoría de votos de individuos pertenecientes a grupos históricamente discriminados como las comunidades de migrantes, afrodescendientes o indígenas. Esto produce dos efectos contradictorios para los demócratas. Si bien por un lado “garantiza” por su diseño, la representación de grupos dispersos en las circunscripciones, por el otro, le resta potenciales electorados y le genera distritos menos competitivos.

Comúnmente, los países le dan la facultad del rediseño de los distritos electorales a instituciones sin filiación a partidos, académicas o comisiones multipartidistas. Mientras que en EE. UU., son los propios congresistas estatales, los que dibujan las circunscripciones en los cuales ellos mismos van a competir. Una de las consecuencias es la abundancia de demandas en los juzgados cada vez que los partidos cambian los bordes de los distritos. En este sentido, tanto en Estados Unidos, Colombia y otros países, al no tener en la política una respuesta técnica, se termina en un proceso de judicialización de la política.

Cada día son más claros los estándares internacionales en los procedimientos, derechos y deberes que procuran contemplarse en las jurisdicciones nacionales, y para la calificación final de los observadores/veedores internacionales. El no calificar como elecciones transparentes, justas y libres puede afectar, entre otros aspectos, la inversión extranjera directa, la cooperación internacional, el apoyo al régimen y el desarrollo económico local. Cuando se modifican las normas electorales, son los propios agentes que competirán bajo esas normas en el futuro, los que buscarán acomodar la nueva normativa hacia escenarios que hipotéticamente los beneficien. En este sentido, aquellos que quedaron excluidos de aquellas instancias de ingeniería electoral, serán perjudicados por las nuevas reglas.

### **3.2. ¿Qué tipos de circunscripción existen?**

Usando el criterio del tamaño de la circunscripción Nohlen (1995) distingue dos tipos: uninominales y plurinominales. Los distritos uninominales son más comunes en los países anglosajones; sus antiguas colonias lo adoptaron una vez se tornaron democráticos e independientes. Esta decisión implica que la atribución de escaños se basa en la fórmula electoral mayoritaria, es decir, con una mera pluralidad de votos se obtiene la curul. Todos los demás votos obtenidos por los candidatos no ganadores se pierden. Esto en casos en los que los cuerpos colegiados se eligen mediante el principio y la fórmula decisoria mayoritaria.

Las circunscripciones plurinominales, como su nombre lo indica, implican más de un distrito, pero el tamaño de los mismos varía considerablemente. La literatura asume que aquellos que conceden entre dos y cinco curules son pequeños, los que otorgan entre seis y diez son medianos y los que tienen más de diez son circunscripciones grandes.



### 3.3. ¿Cuáles son los efectos de los tipos de circunscripciones?

La decisión sobre los tipos de circunscripciones –plurinominales o uninominales– tiene un efecto directo sobre la representación política, y por ende sobre el sistema político. De acuerdo con la literatura académica, las circunscripciones electorales tiene efectos sobre: los otros elementos del sistema electoral, el sistema de partidos y las estrategias electorales de los actores políticos, la representatividad de las minorías y grupos políticos, y sobre el conflicto y la estabilidad política.

#### 3.3.1. Estrategias electorales de los votantes y de los partidos políticos

En primer lugar, se analiza el efecto de las circunscripciones sobre la estrategia electoral del votante. Duverger (1954) expuso que los sistemas electorales proporcionales tienden a generar un efecto psicológico sobre los votantes inclinándolos hacia un voto sincero, cercano a sus preferencias ideales. Mientras que los sistemas mayoritarios promueven sus decisiones estratégicas, lo cual se reproduce en el sistema de partidos. El factor mediador es el del efecto mecánico producido por el sistema electoral sobre el sistema de partidos. Este planteamiento es conocido como “Ley de Duverger”.

Sin embargo, tal como advierten Leys (1959) y Sartori (1968), es posible que al interior de un país ocurra variación intra-nacional en la distribución de los apoyos de un partido político. Esto afecta la expectativa del efecto mecánico de Duverger, lo que complementa su propuesta reafirmando la importancia de las circunscripciones electorales.

Cox (1997) precisa la reconocida “Ley de Duverger” al trasladar la importancia de la fórmula electoral hacia la magnitud del distrito. La ley de Duverger tiene vigencia solamente para explicar el efecto mecánico de los sistemas uninominales y mayoritarios en la generación de un bipartidismo. Sin embargo, de acuerdo con Cox, quien supone un voto estratégico, en los sistemas proporcionales el número de partidos es igual a la magnitud del distrito ( $M + 1$ ).

Gschwend (2009) propone una teoría sobre la relación entre la magnitud del distrito y el voto estratégico, consecuentemente presentando un indicador. En la teoría del comportamiento electoral es asumido que los votantes optan por la opción preferida. Sin embargo, con las condiciones imperfectas de información, dados los problemas de articulación en la acción colectiva y sospechando que su candidato contara con escasas oportunidades de ganar, los votantes pueden acudir al denominado “voto estratégico”. Es decir, votar por la opción “menos mala” en la lista de su preferencia.

En relación con los efectos sobre la participación electoral, Kinglemann (2009) sostiene que mientras mayor sea la discrepancia potencial entre el porcentaje de votos recibidos por un partido y la distribución de asientos de los partidos, mayor es la probabilidad de que los ciudadanos no acudan a las urnas. Reynoso (2015) argumenta que existe un efecto residual de la abstención en relación con los distritos electorales. Así, cuando se presenta una participación homogénea en todos los distritos, no se producen impactos significativos entre los mismos, salvo los que determina el trazado electoral. No obstante, cuando ocurre una participación dispar entre los distritos, es posible que se genere una marcada sobre-representación de unos frente a otros.

El tamaño y diseño de las circunscripciones electorales también tiende a afectar a los sistemas de partidos. Sin considerar la fórmula electoral, la hipótesis general de la literatura supone que, a menor magnitud del distrito ( $M$ ), mayor probabilidad de voto estratégico por parte de los electores, lo cual podría reducir la posibilidad de existencia de partidos políticos. Cuando la  $M$  es grande,

se tiende a favorecer la elección de un mayor número de partidos, puesto que se reduce la desproporcionalidad que pueda haber en un sistema proporcional (Gallagher 1992; Moreno 2007). En los países que poseen múltiples magnitudes de distritos que varían su tamaño por áreas geográficas o administrativas, o bien por diseño político (como sucede con el caso de la Cámara de Representantes en Colombia), los partidos pequeños tienden a tener un mayor éxito en distritos grandes, mientras que a los partidos grandes les va mejor en los distritos que ofertan menos curules (Rae 1967, Lijphart 1990).

Algunos autores relacionan un mejor desempeño electoral de los nuevos partidos con la existencia de distritos grandes y bajas barreras para la formación de agrupaciones políticas (Botero, 1998; Losada y Liendo, 2016). Una posible explicación que la literatura internacional y la colombiana ofrecen sobre este fenómeno, consiste en que los partidos nuevos tienden a desarrollar un perfil nacional y a concentrar un voto de opinión que le permite recoger apoyos dispersos a lo largo del territorio. En cambio, para los partidos minoritarios nuevos de carácter regional, es beneficioso presentar candidatos a circunscripciones pequeñas, siempre y cuando se trate de aquellas regiones de donde son originarios.

En Colombia, después de la reforma constitucional de 1991, se aumentaron los asientos a repartir por distritos, especialmente en el Senado. En la Cámara de Representantes la magnitud de distrito se mantuvo igual; y por departamento, promedia entre cinco y siete escaños, es decir, a juzgar por la tipología de Nohlen (1995) se trata de distritos que fluctúan entre pequeños y medianos.

De otra parte, la distribución de las circunscripciones puede afectar el tipo de partidos y su desempeño político. Norris (2011) señala que en Europa los países con sistemas mayoritarios y uninominales tienen menores probabilidades de generar un gobierno de derecha radical, ya que el efecto sobre la polarización ideológica es centripeto, obligando a moderar los alegatos programáticos hacia el centro.

De igual modo, la importancia de la reputación personal como estrategia electoral se relaciona con el incremento de la magnitud de los distritos. Con un mayor número de cargos en juego, se hace más difuso reconocer distinciones entre los diferentes candidatos de un mismo partido político, llevándolos a establecer relaciones más personales antes que partidarias con el votante (Carey & Shugart, 1995). Algunos partidos políticos obtienen muchos escaños con menos votos, producto del efecto de ponderación de la sobre-representación distrital. El sesgo partidario, *partisan bias*, genera que los partidos políticos con votos concentrados en distritos sub-representados resulten perjudicados, mientras que otros partidos políticos con concentración de votos en distritos sobre-representados eleven su número de escaños obtenidos comparativamente (Reynoso, 2015, p. 42).

En cuanto al diseño electoral, si el objetivo es lograr que los partidos políticos sean disciplinados y programáticos, en la literatura se propone la necesidad de establecer reglas electorales restrictivas que favorezcan a las agrupaciones más grandes, como por ejemplo, fomentar la creación de magnitudes pequeñas (menos de cinco escaños) y la nominación de candidatos en listas cerradas (Negretto, 2009, p. 74). Es posible lograr un diseño institucional equilibrado si convergen distritos con magnitudes medianas y la fórmula electoral D'Hondt (Negretto, 2009). Esta combinación aumenta la probabilidad de que más agrupaciones políticas alcancen un escaño con votaciones escasas, sin perjuicio de que el sistema de partidos se fragmente dramáticamente al incentivar la formación de coaliciones más plurales.

Además, la magnitud del distrito opera como una barrera natural a la participación de partidos en determinadas zonas, siendo su contracara los umbrales electorales. El tamaño de los distritos funciona como una barrera electoral implícita. Según Lijphart (1999,153), la fórmula para estimar el efecto informal de los distritos sería:  $(T= 75\%/M+1)$ , siendo T el umbral electoral y M la magnitud promedio del distrito. Así, por ejemplo, si el tamaño promedio de las circunscripciones en España es de 6.5, esto representa un umbral implícito de 9.7% (Nohlen, 1995).

La magnitud del distrito resulta irrelevante para la representación política plural en escenarios electorales donde la concurrencia de elecciones legislativas y presidenciales en el mismo año, por ejemplo, lleva a que el “efecto de arrastre” por sí mismo disminuya el número efectivo de partidos (Negretto, 2009, p. 70). De igual modo, los estudios empíricos han demostrado de manera contundente que las minorías políticas y las comunidades de mujeres se ven mejor representadas cuanto mayor es la cantidad de curules que hay en juego por distrito. Independiente de las variables, tipo de lista o la presencia/ausencia de leyes sobre cuotas de género, se presenta un consenso que enfatiza la importancia de la magnitud del distrito electoral. Así, cuanto mayor es la magnitud de un distrito electoral, mayor es la probabilidad de que las mujeres accedan a los escaños en competencia (Jones *et al.*, 2012).

El grado de proporcionalidad de un sistema electoral depende del tamaño de las circunscripciones electorales, correspondiendo este al número de curules que el distrito otorga. Luego, el número de escaños por distrito determina de forma decisiva los efectos de un sistema electoral (Nohlen, 1995, 65). Uno de los pocos sistemas electorales en donde se reúnen distritos plurinominales y fórmula mayoritaria es en el colegio electoral de los Estados Unidos. Esto genera una enorme desproporcionalidad, y así en varias ocasiones quien gana la mayoría de los votos a nivel nacional, no gana en el colegio electoral.

### 3.3.2. Fuerzas políticas y diseño de las circunscripciones

Boix (1999) discute sobre la política de las reformas políticas. Este autor plantea que los ajustes de los sistemas electorales corresponden a cálculos realizados por aquellas fuerzas políticas que son dominantes o que están en el gobierno, los cuales contribuyen a adaptarse a la entrada de nuevos electorados o a las transformaciones en las preferencias de los votantes. Esto explica parcialmente los cambios de sistemas mayoritarios a proporcionales. Aquellos países en los que se generó ese cambio y el gobierno o élite dominante era más débil que los nuevos jugadores en escena, debieron modificar el sistema al extender el sufragio universal, para no perderlo todo ante los recientes y más fortalecidos grupos políticos. Los distritos también sufrieron modificaciones, pues con el ajuste de la fórmula (de mayoritaria a proporcional) también se transformaron los efectos del distrito sobre el sistema de partidos.

Las raíces de la valoración y la depreciación del impacto del voto en ciertos distritos electorales (*malapportionment* en inglés) se pueden rastrear en las justificaciones históricas relacionadas con la construcción del Estado y la nación. Por ejemplo, la sobrerrepresentación de los distritos rurales en muchos países latinoamericanos contribuyó a la incorporación de las élites rurales dentro del proyecto de construcción nacional durante el siglo XIX y a principios del XX (Samuels & Snyder, 2001). En su estudio sobre las condiciones que favorecen o no la redistribución de los distritos electorales por parte de los gobernantes de turno, Samuels & Snyder (2001) demuestran que un sistema electoral con distritos uninominales desincentiva a los gobernantes de turno a reacomodar las circunscripciones dado que corren el riesgo de eliminar su base de apoyo, es decir su propio distrito.

La conformación de las circunscripciones electorales también influye en el proceso de *accountability*, esto es, la rendición de cuentas entre electores y elegidos. En los distritos uninominales la teoría sostiene que los votantes eligen candidatos más que partidos, y tienen un mayor control sobre el representante elegido. En cambio, en los sistemas plurinominales es más difícil hacer control político al accionar de los legisladores y los votantes terminan privilegiando más partidos que candidatos. Esto influye en la conformación de las mayorías del legislativo para el partido en el congreso (Siavelis y Morgenstern, 2008). Saeigh (2011: 152) afirma que “legisladores provenientes de distritos de distinto tamaño enfrentan diferentes incentivos aun cuando compiten bajo la misma legislación electoral”.

### 3.4. Circunscripciones y mantenimiento de la paz

Finalmente, una extensa literatura en el campo de las relaciones internacionales examina el rol de las instituciones políticas en el posconflicto, especialmente con el objetivo de mantener la paz y establecer una democracia duradera (Brancati y Snyder, 2012; Hegre et al, 2001; Gleditsch, Hegre y Strand, 2007).

Wilkinson (2005: p. 4) en su estudio acerca de los efectos de los sistemas electorales sobre la violencia étnica en India, hace una advertencia importante. Encuentra allí que en “el plano local los incentivos electorales explicaban donde la violencia entre hindúes y musulmanes iniciaba, mientras que los incentivos electorales a nivel estatal y nacional explicaban donde y cuando la policía actuaba para prevenir los saqueos y conflictos inter-étnicos”. Cuando en un distrito existen grupos sociales heterogéneos, rivalizantes y con trayectorias de violencia inter-grupal, la confección de los distritos uninominales o fórmulas mayoritarias resulta contraproducente para cimentación de la paz entre estos grupos. Esto debido a que, como fue evidenciado por Wilkinson (2005) en India, algunos de los candidatos de los partidos apelan en su campaña a la identidad en la movilización de una mayoría de sus votantes a fin de ganar la elección, polarizando la contienda electoral que culmina en expresiones de violencia intergrupal.

Una segunda lección extraída de este estudio es la dificultad que se genera al existir distintas circunscripciones en niveles diferentes. En este sentido, hay países que poseen circunscripciones especiales para minorías a nivel nacional. Sin embargo, al carecer de representatividad o espacios similares a nivel local o regional, atentan contra la inclusividad de estos grupos, ya que si en el nivel nacional, el número de curules a poseer es escaso, su poder de negociación y acción también así lo será. Por último, siguiendo las afirmaciones de Robert Dahl, “la democracia es local”, y si los grupos minoritarios están concentrados territorialmente y carecen de acceso a las esferas decisión del territorio donde habitan, sus procesos de autonomía e inclusión real se diluyen.

A fin de reducir los niveles de conflictividad inter-grupal (étnica, religiosa, racial, etc.), Horowitz (1986) recomienda la utilización de métodos proporcionales en distritos plurinominales, así como del federalismo para la expresión no violenta de los conflictos sociales. En ambos casos lo que se intenta es contener la competitividad asociada a la identidad. Lijphart (1971) comprueba este fenómeno al analizar el sistema político de Holanda finalizando la Segunda Guerra Mundial cuando se apeló a un *power sharing agreement* entre grupos religiosos para evitar la agudización del conflicto. Este modelo ha sido replicado en Líbano con éxito posterior a la Guerra Civil de la década del ochenta.

Si bien la contención, o la posposición de la competitividad durante un tiempo, genera condiciones de paz en el corto plazo, puede llegar a producir un efecto antidemocrático dado lo esencial de la incertidumbre y la competencia en la democracia (Przeworski et al., 2000). Es decir, el régimen democrático es la resolución no conflictiva de la disputa por el poder político. En este sentido, los arreglos de “*power sharing agreement*” con posterioridad a un conflicto no pueden perpetuarse de manera definitiva pues atentan contra la propia institución democrática y la integración social.

En conclusión, la sola instalación de reglas democráticas no basta para contener la violencia política. Como lo evidencia Reynal-Querol (2005), las leyes electorales proporcionales, luego con sistemas plurinominales, son más inclusivas y previenen la violencia, más que las uninominales que resultan siendo excluyentes y generando más perdedores. Este es uno de los grandes desafíos que están enfrentando países como Irak, Siria o Afganistán luego de salir de autoritarismos y guerras civiles, e instaurar elecciones abiertas en países con grupos sociales diversos.



## II. Análisis de los contextos electorales y partidistas de las CITREPS.

### 1. Introducción

En el presente análisis de los contextos electorales y partidistas de las CITREPS, se revisarán variables electorales de los 167 municipios que integran las 16 circunscripciones electorales transitorias especiales de paz. La revisión se realizará con base en las elecciones nacionales (2006, 2010 y 2014) y las elecciones subnacionales (2007, 2011 y 2015). De igual forma, se analizará la participación política por género en las elecciones municipales (alcalde y concejo) de los 167 municipios. Finalmente, se analizarán los contextos partidistas en los municipios de las CITREPS.

### 2. Contextos electorales

Uno de los principales elementos al momento de realizar una investigación en materia electoral, corresponde al diseño de la información que se utilizará. En ese sentido, Aduiza y Bosch (2004), así como Pérez (2006), resaltan que los estudios electorales se pueden realizar con base en datos arrojados por encuestas (datos individuales) o partiendo de datos agregados de corte sociológico, socioeconómico o político. Teniendo en cuenta lo anterior, el siguiente análisis, se concentra en el potencial de las 16 circunscripciones, de cara al proceso electoral de 2018. Finalmente, se realizará una revisión de las principales variables electorales (potencial electoral, tasa de participación y de abstención, total de votos, votos válidos, votos nulos, tarjetas no marcadas).

#### 2.1. Potencial electoral de las CITREPS (elecciones 2018)

De acuerdo con el Acuerdo Final, y con el proyecto de Acto Legislativo que el gobierno nacional presentó al Congreso de la República, en las elecciones de Congreso de 2018 se establecerán 16 circunscripciones transitorias especiales de paz, en un total de 167 municipios. Si se tiene en cuenta que en Colombia el potencial electoral es de 35.612.041, las circunscripciones abarcan de dicho potencial el 7,73%, sumando en total 2.756.111 ciudadanos registrados para votar en dichas circunscripciones (Ver Tabla N°. 1)<sup>3</sup>.

Tabla N°. 1. Potencial electoral por circunscripción – 2017.

NO.	CIRCUNSCRIPCION	POTENCIAL	% DEL POTENCIAL DE LA CIRCUNSCRIPCION FRENTE AL POTENCIAL NACIONAL
1	CIRCUNSCRIPCION 1	465.516	1,30
2	CIRCUNSCRIPCION 2	104.572	0,29
3	CIRCUNSCRIPCION 3	238.959	0,67
4	CIRCUNSCRIPCION 4	111.254	0,31

<sup>3</sup> Cabe resaltar que la información aquí incluida da cuenta del potencial electoral



NO.	CIRCUNSCRIPCION	POTENCIAL	% DEL POTENCIAL DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN FRENTE AL POTENCIAL NACIONAL
5	CIRCUNSCRIPCION 5	189.756	0,53
6	CIRCUNSCRIPCION 6	114.010	0,32
7	CIRCUNSCRIPCION 7	117.911	0,33
8	CIRCUNSCRIPCION 8	263.192	0,73
9	CIRCUNSCRIPCION 9	57.640	0,16
10	CIRCUNSCRIPCION 10	160.534	0,45
11	CIRCUNSCRIPCION 11	156.953	0,44
12	CIRCUNSCRIPCION 12	285.434	0,80
13	CIRCUNSCRIPCION 13	85.661	0,24
14	CIRCUNSCRIPCION 14	86.737	0,24
15	CIRCUNSCRIPCION 15	91.470	0,25
16	CIRCUNSCRIPCION 16	226.512	0,63
TOTAL		2.756.111	7,73

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Información recibida en septiembre de 2017.

Cabe resaltar que los cálculos realizados en este caso dejan por fuera las cabeceras municipales de aquellos municipios que tienen un censo electoral mayor a 50.000. Esto ocurre con los siguientes 14 municipios: Tumaco, Cuacasia, Florencia, El Carmen de Bolívar, Santander de Quilichao, Santa Marta, Ciénaga, Fundación, Buenaventura, Valledupar, Tierra Alta, Montelíbano, Apartadó y Turbo.

Es decir, el potencial electoral de las 16 circunscripciones no es significativo, al menos frente al potencial electoral nacional. En cuyo caso, y partiendo del hecho de que casi la mitad de los ciudadanos colombianos tiende a ejercer el derecho al voto, se estaría frente a una posible incidencia sobre la participación electoral en las 16 circunscripciones de aproximadamente entre un 3 y un 4%. Esto inicialmente no sería significativo, al menos, respecto a las elevadas participaciones nacionales de los nuevos liderazgos regionales, como se ha planteado en algunos escenarios políticos, críticos de estas circunscripciones.

Como reflejo del potencial electoral del país, en gran parte de las circunscripciones se genera una tendencia cuasi par en materia de género, pese a que, en todas, la mayoría de los electores tienden a ser hombres. En las circunscripciones 4, 7 y 13 las mujeres están entre cinco y siete puntos porcentuales por debajo de los hombres (Ver Tabla N°. 2).

Tabla N° 2. Potencial electoral por género – 2017.

NO.	CIRCUNSCRIPCION	MUJERES	%	HOMBRES	%
1	CIRCUNSCRIPCION 1	231.661	50	233.855	50
2	CIRCUNSCRIPCION 2	49.727	48	54.845	52
3	CIRCUNSCRIPCION 3	113.640	48	125.319	52
4	CIRCUNSCRIPCION 4	49.268	44	61.986	56
5	CIRCUNSCRIPCION 5	88.175	46	101.581	54
6	CIRCUNSCRIPCION 6	55.202	48	58.808	52
7	CIRCUNSCRIPCION 7	50.357	43	67.554	57
8	CIRCUNSCRIPCION 8	124.839	47	138.353	53
9	CIRCUNSCRIPCION 9	28.162	49	29.478	51
10	CIRCUNSCRIPCION 10	76.886	48	83.648	52
11	CIRCUNSCRIPCION 11	74.911	48	82.042	52



NO.	CIRCUNSCRIPCION	MUJERES	%	HOMBRES	%
12	CIRCUNSCRIPCION 12	137.391	48	148.043	52
13	CIRCUNSCRIPCION 13	38.870	45	46.791	55
14	CIRCUNSCRIPCION 14	39.940	46	46.797	54
15	CIRCUNSCRIPCION 15	42.489	46	48.981	54
16	CIRCUNSCRIPCION 16	111.027	49	115.485	51
TOTAL		1.312.545		1.443.566	

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Información recibida en septiembre de 2017.

Ahora bien, en los procesos electorales del Congreso y Presidencia (2006, 2010 y 2014) y en los de alcaldías y concejos (2007, 2011 y 2015), se evidencia un incremento en el potencial electoral de un proceso al siguiente, de cerca del 10% (Ver Tabla N° 3). Por supuesto, cuando se cruza el potencial electoral de estas elecciones frente al potencial de las elecciones para las CITREP, se asume una disminución en el potencial electoral. Esto, de cara las elecciones de 2018, toda vez que del potencial electoral con el que se cuenta a la fecha para dichas circunscripciones, se excluye el potencial electoral de las cabeceras municipales de aquellos municipios cuyo censo electoral supera los 50.000 electores.

Tabla N° 3. Potencial electoral CITREP –  
Elecciones nacionales 2006, 2010 y 2014  
Elecciones subnacionales 2007, 2011 y 2015

CIR- CUN- CRIP- CIÓN	POTENCIAL ELECTORAL												
	CÁMARA DE REPRESENTANTES		PRESIDENTE					CONCEJO			ALCALDE		
	2006	2014	2006	2010		2014		2007	2011	2015	2007	2011	2015
			1A	1A	2A	1A	2A						
1	406389	475231	405720	445809	445809	481510	481510	421044	463729	501528	421044	463189	499078
2	71773	92180	71997	80675	80675	92984	92984	76427	86839	99464	76427	86839	99464
3	220749	271887	218095	251230	251230	273423	273423	234055	259480	286505	234055	259480	286505
4	83690	99802	83809	90925	90925	92047	100292	86750	96646	104066	86750	96646	104666
5	235930	276286	237400	259394	259394	342809	277109	243247	264309	293333	243247	264399	292333
6	74063	105054	75838	91450	91450	106030	106030	141709	99058	108894	83554	99058	108894
7	87067	107849	87226	98475	98475	108159	108159	92894	104526	114131	92894	104526	114131
8	233756	286667	234387	264930	264930	289016	289016	245727	271466	295423	819984	271466	295423
9	195216	237960	196140	216205	216205	238496	238496	199469	226500	247533	199469	226500	247533
10	160640	211477	161434	193042	193042	211888	211798	173555	201878	220536	173555	435299	225335
11	110256	139440	111062	128438	128438	140373	140373	120099	132905	149303	120099	132905	149303
12	695272	877768	697276	798248	798248	890646	890762	723947	832801	940272	723947	812807	921824
13	58139	76996	58408	69748	69748	77579	77579	65687	73289	81423	65687	73289	81423
14	127381	165162	127677	150690	150690	165451	273609	138140	156320	171158	138140	156320	171158
15	74809	84572	75485	79891	79891	84837	84837	76306	81539	88270	76306	81539	88270
16	240944	320299	243147	285810	285810	323568	323568	260840	302286	342625	260840	302286	342625

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

## 2.2. Participación vs Abstención

Los procesos electorales colombianos se caracterizan por altas tasas de abstención electoral. Como lo plantean Maldonado, Liendo y Barrero (2015: 235), la participación en Colombia en elecciones nacionales se encuentra “muy por debajo de la media mundial, oscilando entre el 32 y

52%.” Sin embargo, para Barrero et al (2013), en las elecciones subnacionales la participación tiende a ser mayor, ubicándose en promedio casi en el 60%. Es decir, en Colombia la participación en elecciones departamentales o municipales se incrementa respecto a la participación en elecciones nacionales.

### **2.2.1. CITREPS: participación vs Abstención – votos por candidatos, votos en blanco, votos nulos y tarjetas no marcadas.**

Teniendo en cuenta el panorama nacional, a continuación, se examinará la participación política y las tasas de abstención en las 16 circunscripciones establecidas en el marco de la implementación del Acuerdo Final, en los procesos electorales de la Cámara de Representantes, la Presidencia y los Concejos Municipales. Para las elecciones de Congreso y Presidencia, se tuvieron en cuenta las elecciones de 2006, 2010 y 2014. Y para las subnacionales, las de 2007, 2011 y 2015.

De otra parte, para cada circunscripción se analizarán otras variables electorales, a saber: i) Votos válidos: incluye los votos por candidatos/listas más los votos en blanco; ii) Votos nulos: aquellos que fueron depositados en las urnas, y que a juicio de los jurados de votación, según la normatividad vigente, no identifican la decisión electoral del votante; iii) Tarjetas no marcadas: se trata de aquellas tarjetas electorales que los ciudadanos depositan en las urnas, y que no tienen marca alguna.

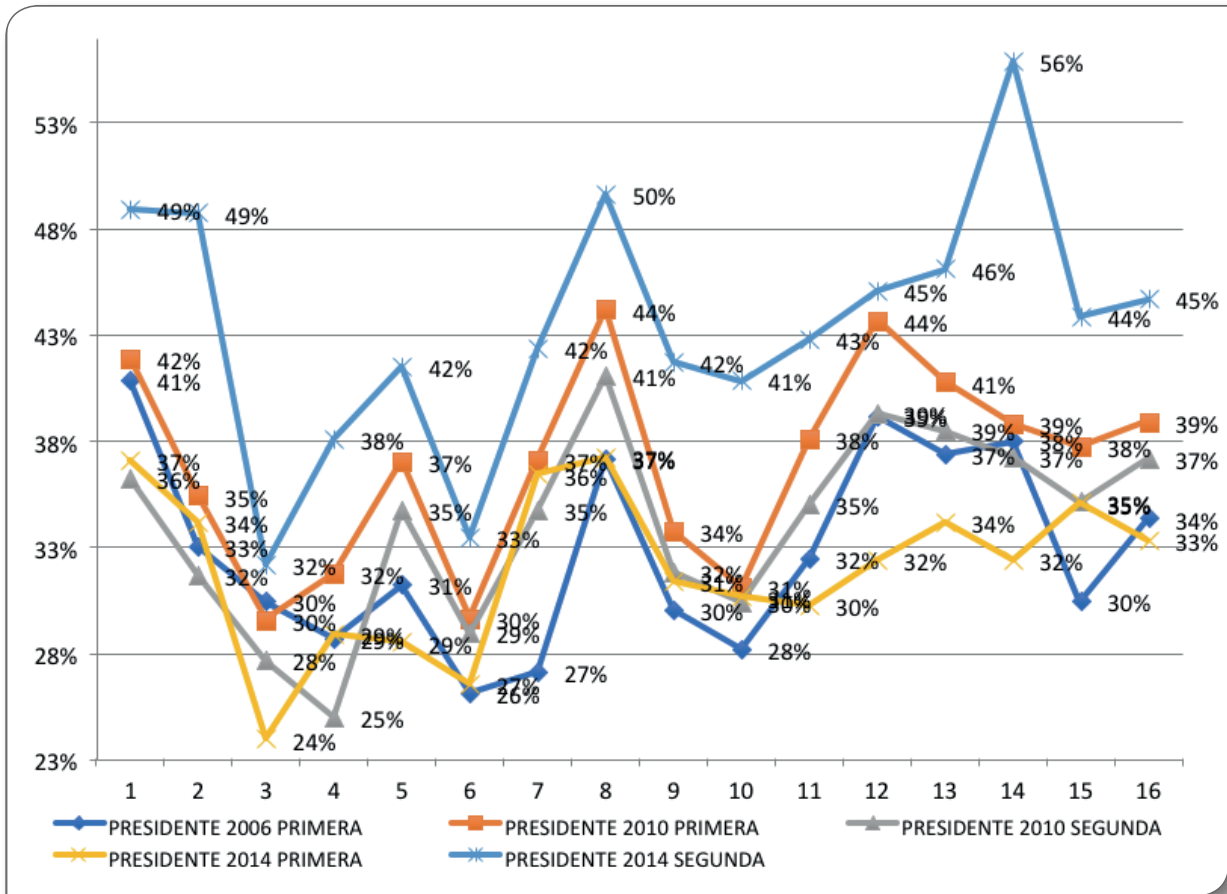
#### **2.2.1.1. Elecciones presidenciales, CITREPS 2006, 2010 y 2014.**

En la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2006, el promedio de la participación en los municipios de las 16 circunscripciones fue de 33%. Dicha media se incrementó en 2010 en cuatro puntos porcentuales (37%), y cayó en la primera vuelta de 2014, cuando fue del 32%. En los tres casos, el promedio de la participación electoral en los municipios de las CITREPS tendió a ser más bajo que el porcentaje nacional (Barrero et al, 2013).

Ahora, en las elecciones presidenciales de 2010 y 2014 se dio una segunda vuelta electoral, ya que diferencia de las elecciones de 2006, ninguno de los candidatos obtuvo más del 50+1% de los votos. En principio, se podría plantear, aunque de forma especulativa, que los procesos electorales presidenciales que sean altamente competitivos en primera vuelta, contribuyen a que se incremente la votación en la segunda, como sucedió en el 2014. En cambio, para las elecciones de 2010, la votación obtenida por uno de los candidatos fue tan alta, que para la segunda vuelta las probabilidades de que el segundo en votación lo alcanzara eran remotas.

En las elecciones presidenciales los electores tienden a votar principalmente por la fórmula presidencial. El promedio de votación por la fórmula presidencial en las 16 circunscripciones está entre el 93 y el 96% (teniendo en cuenta las elecciones de 2006, y las dos vueltas electorales de 2010 y 2014). En cuanto a los votos en blanco, se observa que estos tienden a fluctuar entre el 2 y el 4%. Es decir, su incidencia en los procesos electorales tiende a ser baja. Finalmente, el promedio de porcentaje de los votos nulos y de las tarjetas no marcadas en este tipo de elecciones tiende a estar entre el 0,5 y el 1%.

**Gráfica N° 1. Elecciones presidenciales 2006, 2010 y 2014**  
 Porcentaje de participación electoral – municipios CITREP



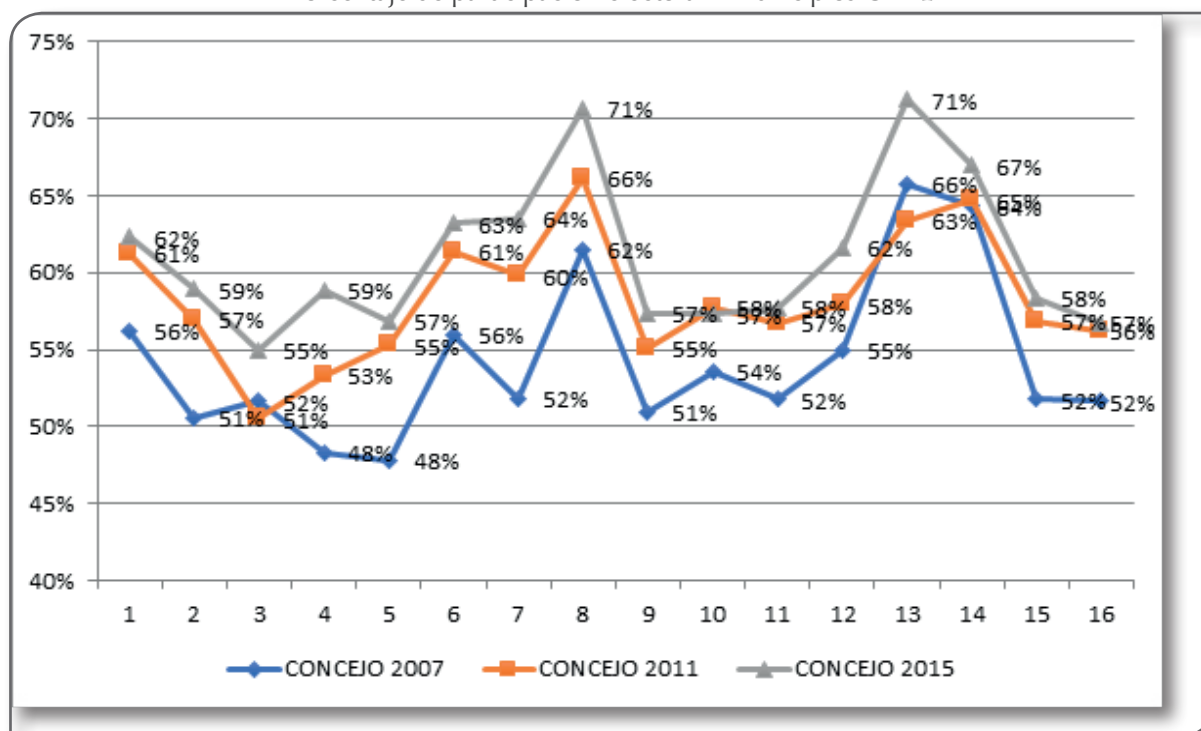
Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

### 2.2.1.2. Elecciones de Concejo y Alcalde Municipal, CITREPS 2007, 2011 y 2015

Las elecciones locales evidencian una mayor participación que las elecciones nacionales. De acuerdo con Barrero et al (2013), contrario a otros países, en las elecciones locales colombianas ocurre una mayor participación que en las elecciones de los representantes del Congreso o las Presidenciales, aunque es menor para las elecciones de concejos municipales, que cuando se escogen a los alcaldes. Al revisar los tres últimos procesos electorales de los concejos municipales, se observa que elección tras elección, la participación electoral en los municipios de las CITREPS tiende a incrementarse en la mayoría de estos.

En 2007 la participación fue del 54%, aumentándose en cuatro puntos porcentuales para las elecciones de 2011, pasando a ser del 58%. La tendencia de incremento se mantuvo en 2015, cuando se acrecentó en tres puntos porcentuales, siendo del 61%.

Gráfica N° 2. Elecciones Concejos Municipales 2007, 2011 y 2015  
 Porcentaje de participación electoral – municipios CITREP



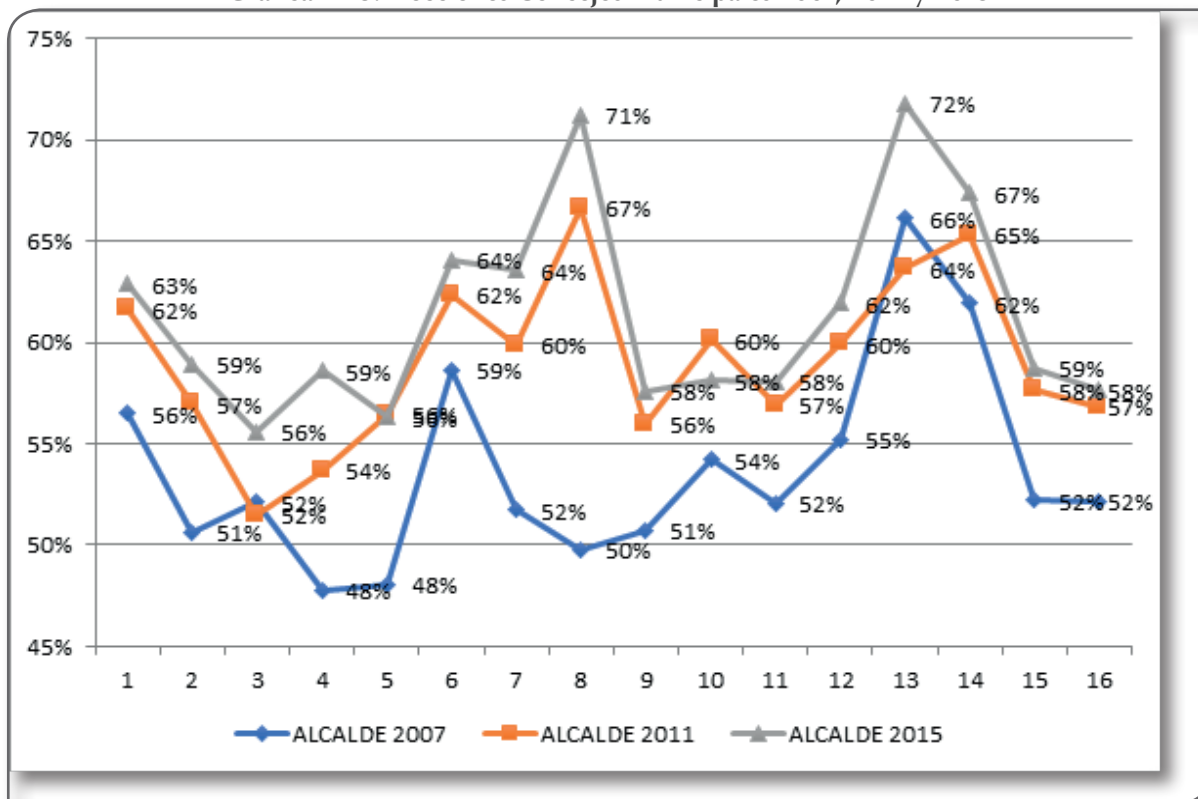
Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

En cuanto a las elecciones de las alcaldías, se observa un comportamiento electoral similar al de los Concejos municipales, toda vez que en cada proceso se evidencia el incremento de la participación de los ciudadanos. Mayoritariamente en los tres analizados, se identificó que la participación aumentó de una elección a la siguiente, salvo pocos casos en los que dicha tendencia fue contraria.

De 2007 a 2011, la participación en la elección de alcaldes se incrementó en cinco puntos porcentuales; pasó de 54 a 59%. Esta tendencia continuó para 2015, aunque en este caso, fue de dos puntos porcentuales con respecto a 2011; pasó de 59 a 61%.

En las elecciones de Concejos Municipales, los ciudadanos tienden a votar menos por las listas que como se observa en la votación para presidente. El promedio de votos destinados a las listas de partidos fluctúa en ellas entre 82 y 88%. En cuanto al voto en blanco, en las 16 circunscripciones tiende a promediarse en 2%. Respecto a los nulos, se observa una tendencia a su disminución. En 2007, el promedio de las 16 circunscripciones era de 9%, en 2011 de 6%, y en 2015 el porcentaje de anulados fue de 5%. Posiblemente esto se deba a los ajustes que desde la Registraduría Nacional del Estado Civil se le han hecho a las tarjetas electorales. Así como también, a un conocimiento cada vez más especializado de los jurados y testigos electorales, resultado de los procesos de capacitación adelantados en la etapa pre electoral, tanto por los partidos políticos como por la Registraduría Nacional del Estado Civil. En estas elecciones, el porcentaje de tarjetas no marcadas se ubicó entre el 5 y el 6%, indicando posiblemente que los ciudadanos que en efecto, las reciben y las depositan sin marcarlas, tienen la intención de participar en la elección de alcaldes, en las que el promedio de tarjetas no marcadas tiende a ser de 3%.

Gráfica N° 3. Elecciones Concejos Municipales 2007, 2011 y 2015



Porcentaje de participación electoral – municipios CITREP

Para las elecciones de Alcalde, los candidatos reciben en promedio entre el 90 y el 94% de los votos. Mientras que la media de votos en blanco es de 2%. En este caso, la probabilidad de cometer errores al momento de votar se reduce al tratarse de candidatos uninominales, no de listas. Por ende, el porcentaje promedio de votos anulados es menor que el de los Concejos Municipales, identificándose en los tres procesos una media del 2% de votos anulados.

### 3. Participación por género en las circunscripciones.

Una de las principales reformas introducidas al sistema político colombiano consistió en buscar ampliar los espacios de participación de las mujeres, como una acción afirmativa que adicionalmente evitara la reproducción de prácticas y valores socioculturales que excluyeran o revictimizaran a la mujer como sujeto político. En ese sentido, Batlle (2017) hace un recorrido por los avances más significativos en materia de desarrollo normativo, entre ellas, la Ley 581 de 2000 o Ley de Cuota, y llegando a la Ley 1475 de 2011, por medio de la cual se implementaron gran parte de los cambios introducidos en el Acto Legislativo 01 de 2009. En dicha Ley se estableció, en el Artículo 28, que “Las listas donde se elijan cinco o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta –exceptuando su resultado– deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los dos géneros”.

Este tipo de medidas, por supuesto, ha fomentado el aumento del número de mujeres inscritas. Al respecto, Batlle (2017) identifica cómo desde 1990 se ha ido incrementando el número de mujeres en las listas electorales para la Cámara de Representantes, pasando de 7.8 en dicho año, a 31.7 en 2014. A su vez, al contabilizar el porcentaje de mujeres electas en la Cámara de Representantes, la

autora en mención identifica que entre 2002 y 2014 el incremento fue de cinco puntos porcentuales, pues en 2002 el 13% de la representación a la Cámara eran mujeres, mientras que en 2014 lo fue el 18%. Para efectos de este documento, sólo podrían verse los efectos de la norma en mención sobre las elecciones legislativas de 2014 y las de corporaciones públicas departamentales y municipales de 2015.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se presentará una revisión de la participación de género en cada uno de los municipios de las circunscripciones. Esta consistió en establecer cuántas mujeres y cuántos hombres fueron candidatos en cada uno de los municipios para las elecciones de concejo y alcaldía municipal en 2011 y 2015, y cuáles resultaron electos/electas.

### 3.1. Candidatas y candidatos

Como se mencionó anteriormente, a partir de 2011 se instauró una nueva regla del juego electoral que exigía a todos los partidos políticos la inclusión en sus listas de un mínimo del 30% de personas de cada uno de los dos géneros, en circunscripciones con una magnitud igual o superior a cinco. Teniendo en cuenta lo anterior, para las elecciones de 2011 y 2015 de concejos municipales, los partidos políticos cumplieron con las exigencias del porcentaje mínimo. En la mayoría de los casos, la relación fue de 70% hombres y 30% mujeres. Es decir, estas medidas impactaron directamente en la posibilidad de tener candidatas que se presentaran a cuerpos colegiados, en este caso a Concejos Municipales. No obstante, como se ha determinado en otras investigaciones, los partidos tienden a incluir mujeres en sus listas, principalmente, para cumplir con la exigencia de lo legal. Pese a lo anterior, este tipo de acciones afirmativas son positivas para el fortalecimiento de la democracia colombiana; se presentan los porcentajes que dan cuenta del fenómeno recién mencionado.

Tabla N° 4. Porcentaje de mujeres candidatas  
Concejos Municipales y Alcaldías municipios CITREPS en 2007 – 2015.

CITREP	CONCEJO (%)			ALCALDE (%)		
	2007	2011	2015	2007	2011	2015
1	17	36	32	9	12	9
2	26	36	34	6	6	0
3	23	34	34	13	10	10
4	13	34	34	19	17	7
5	22	37	36	13	11	11
6	15	36	35	11	13	20
7	25	38	35	14	11	10
8	18	35	35	15	23	18
9	17	31	34	6	13	14
10	11	34	34	11	7	9
11	20	36	36	17	19	18
12	16	32	34	12	17	15
13	16	37	35	10	8	17
14	19	44	30	5	0,16	0,1
15	17	34	30	13	12	18
16	21	34	35	9	11	11
TOTAL	19	36	34	11	12	12

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

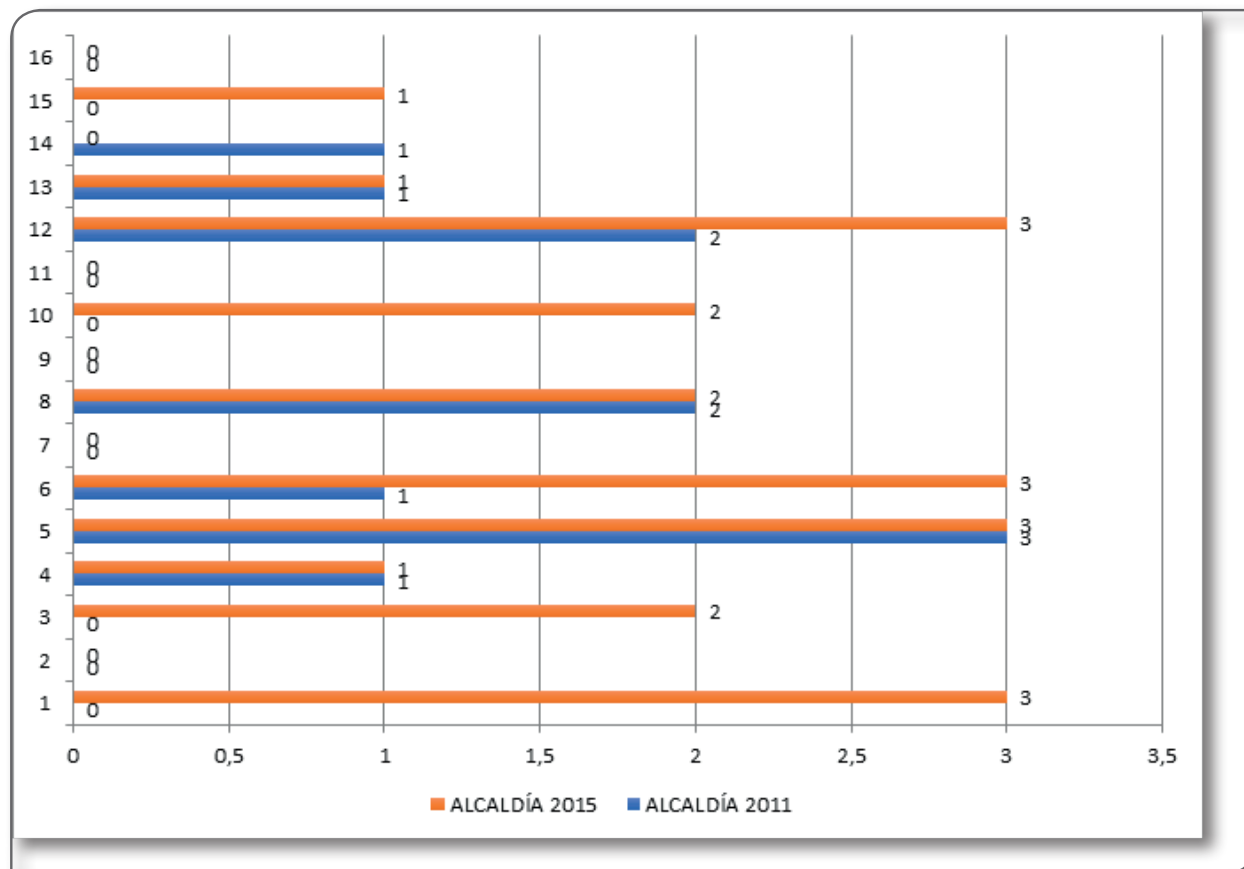
Tras revisar los datos arrojados por la Registraduría, en cuanto al número mujeres incluidas en las listas de partidos, se encuentra que para los concejos municipales que integran las circunscripciones, la tendencia a partir de 2011 fue la de cumplir con el porcentaje mínimo exigido por la normatividad. En este caso, dando cuenta de que las mujeres correspondían al género minoritario, y por ende, cubriendo meramente la cuota del 30%. Esto se ratifica al revisar los porcentajes de candidatas en 2007 frente a los porcentajes de candidatas en 2011 y 2015.

De otra parte, en materia de cargos uninominales la situación es distinta, pues la tendencia es a la no participación de las mujeres en un considerable porcentaje. Es más, en gran parte de los 167 municipios que integran las 16 circunscripciones no se presentaron candidatas a las alcaldías municipales; en 2007, en 93 municipios no hubo; en 2011, en 97; y en 2015, se redujo mínimamente a 90 municipios. En suma, se trató de poco más del 50% de municipios que no tuvieron candidatas para sus alcaldías.

Ahora bien, respecto al número de alcaldesas elegidas en los 167 municipios, se identificó que en 2011 fueron electas 11, es decir el 6,47%; y en 2015 fueron electas 21, correspondientes al 12,35% de los 167 municipios. Entre 2011 y 2015, las alcaldías obtenidas por mujeres casi que se duplicaron.

No obstante, se registra con cierto grado de preocupación que en cinco de las CITREP no se hayan elegido alcaldesas, al menos en 2011 y 2015.

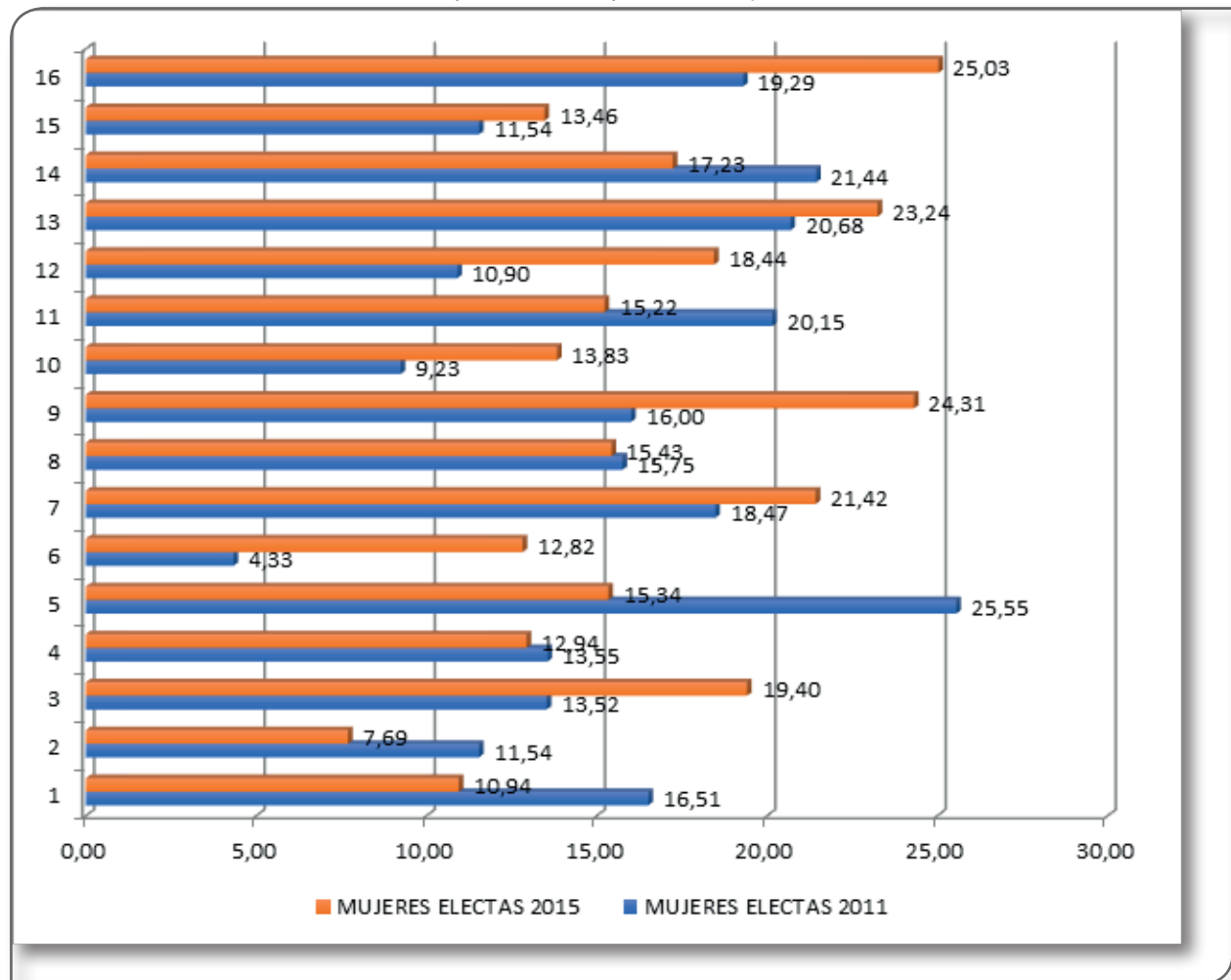
**Gráfica N° 4. Alcaldesas, 2011 y 2015**  
Número de alcaldesas – municipios CITREP





En cuanto a las concejalas electas entre 2011 y 2015, se observa que en 2015, en siete de las 16 CITREP se redujo su porcentaje. No obstante, en términos generales se presenta un leve incremento. En 2015 el 16,67% eran concejalas, mientras que en 2011 lo fue el 15,53%.

**Gráfica N° 5. Concejalas, 2011 y 2015**  
Porcentaje (%) de concejalas – municipios CITREP



#### 4. Contextos partidistas

La revisión de las dinámicas partidistas se realizará con base en la votación obtenida por los diferentes partidos políticos en cada una de las circunscripciones. En particular, la de las elecciones de Cámara de Representantes, en los procesos electorales de 2006, 2010 y 2014. Así, el análisis presentado para cada una de ellas, se totalizará con base en la votación obtenida por las listas que los diferentes partidos presentaron a la Cámara de Representantes en el periodo a estudiar. Y para ser más específico, corresponde a la obtenida por los partidos políticos que presentaron candidatos a la circunscripción ordinaria, dejando por fuera las listas de los partidos o movimientos políticos en las circunscripciones especiales.



En circunscripciones con municipios cuyo censo electoral supera los 50.000 ciudadanos, el resultado de las elecciones se tomará como un todo, incluyendo el análisis, la votación tanto del casco urbano como del rural. De igual forma, vale la pena aclarar que en algunas circunscripciones hay municipios que corresponden a dos departamentos. Por ello, en el análisis de la circunscripción se tuvo en cuenta el porcentaje de votos agregados para cada partido en la sumatoria de todos los municipios de dicha circunscripción. Algunas circunscripciones fueron identificadas como de partido hegemónico, cuando un solo partido sumaba más de la mitad más uno de los votos.

Conviene aclarar aquí que el presente ejercicio contribuye para entender cómo han sido las dinámicas partidistas y las transformaciones electorales en las CITREP en los procesos electorales de 2006, 2010 y 2014. Esta aclaración se hace toda vez que el proyecto presentado por el Gobierno Nacional, conforme el Acuerdo Final, indica que ningún partido o movimiento político, incluido el que surja de las FARC podrá presentar candidatos a las elecciones de los 16 representantes a la Cámara de estas circunscripciones. Solo podrán presentar candidatos los consejos comunitarios de los afrocolombianos, las Kumpany del pueblo Rrom, los cabildos y resguardos de los indígenas, así como las organizaciones sociales y de víctimas asentadas en los municipios que integran una o varias de las circunscripciones.

Finalmente, es importante destacar aquí que con base en las reformas electorales de 2003 y de 2009, principalmente en cuanto al umbral electoral para la obtención de personería jurídica, el número de partidos políticos ha tendido a reducirse de una elección a la siguiente.

#### **4.1. Análisis electoral y partidista de las CITREP**

En este acápite se presentarán los resultados electorales de Cámara de Representantes de cada circunscripción así como la votación que obtuvieron los principales partidos de la misma, con el fin de identificar las tendencias partidistas de un proceso electoral al siguiente.

##### **Circunscripción 1.**

Esta circunscripción está integrada por 24 municipios, y votaron en ella, 111.664 ciudadanos en las elecciones de Cámara de Representantes en 2006. Tras analizar las preferencias partidistas, se encontró que los dos partidos más votados fueron el Liberal (24,88%) y el Conservador (20,87%). Los otros tres que obtuvieron una votación significativa en esta circunscripción fueron: la Alianza Indígena (12,96%), Cambio Radical (10,71%) y el Partido de la U (9,09%).

Durante las elecciones de Cámara de Representantes de 2010, la votación por las listas de los partidos se incrementó en aproximadamente un 20% con respecto a 2006. Para estas, el número de votantes fue de 138.400. En general, no se experimentaron grandes cambios entre 2006 y 2010. Los Partidos más votados fueron el Liberal Colombiano (31,9%) y el Conservador Colombiano (21,1%); seguidos por la ASI (13,4%) y el Partido de la U (15,7%). No obstante, Cambio Radical (0,8%) fue el partido que descendió de manera importante en materia de votos, pues perdió casi que la totalidad de los que obtuvo en 2006.

Las elecciones de Cámara de Representantes de 2014 dieron cuenta de cambios significativos en las preferencias electorales en esta circunscripción. Si bien el Partido Liberal (24,92%) mantuvo la más alta votación, apareció en escena el Partido Verde (22,60%), quedándose éste con la segunda. Uno de los más afectados en materia electoral fue el Partido Conservador, ya que su votación se redujo en cinco puntos porcentuales, al pasar de 21,1% a 15,51% de los votos. Por su parte, el Partido de la U (15,41%) mantuvo estable su votación con respecto a 2010. En estos municipios, partidos nuevos como el Centro Democrático obtuvieron unas pírricas votaciones, a saber: 0,98%.

## Circunscripción 2.

La circunscripción 2 está integrada por cuatro (4) municipios. En 2006, para la Cámara de Representantes, votaron 14.867 ciudadanos. Los partidos más votados en los municipios que integran esta circunscripción fueron: Convergencia Ciudadana (27,07%), Cambio Radical (27,03%) y Partido de la U (12,77%). Los partidos Liberal (5,97%) y MIRA (5,27%) son los otros dos que obtuvieron votaciones relativamente significativas.

La votación por listas en la Cámara en 2010 se incrementó en poco menos del 50% respecto a 2006. El total de votos fue de 20.112 ciudadanos. Los partidos Cambio Radical (38,4%) y de la U (35,3%) se afianzaron en estas elecciones como los más votados en los municipios de esta circunscripción. El Movimiento MIRA presentó un leve incremento en los votos al obtener el 7,4% de los votos. Uno de los partidos que aumentó considerablemente su votación respecto a las elecciones de 2006, fue el Polo Democrático Alternativo tras pasar del 3,59% en 2006 a 15,1% en 2010.

En las elecciones de Cámara de Representantes de 2014 la votación por las listas de partidos se incrementó en un 50% respecto a las elecciones de 2010. Para estas votaron 31.602 ciudadanos. Las preferencias electorales demostraron un cambio significativo entre 2010 y 2014, pues el Partido Liberal Colombiano pasó de no haber obtenido votos en 2010 a obtener el 35,55% de los votos; de igual forma, el Partido de la U incrementó su votación en cerca de 27 puntos porcentuales pues obtuvo el 37,35% de los votos en esta circunscripción. Otro de los partidos que irrumpió con fuerza en los municipios de esta circunscripción fue la Unión Patriótica, UP, al obtener el 15,45% de los votos.

## Circunscripción 3.

Esta circunscripción está compuesta por 13 municipios. En las elecciones de Cámara de representantes de 2006, votaron 43.369 ciudadanos. De estos, se evidencia cierta remembranza bipartidista, toda vez que las listas más votadas eran, o tuvieron un origen en uno u otro de los partidos tradicionales (Liberal o Conservador). El partido más votado en esta circunscripción fue el Liberal Colombiano (40,48%), seguido por Cambio Radical (17,61%). Dos fuerzas conservadoras de la circunscripción obtuvieron cerca del 22% de la votación: Alas (13,73%) y Partido Conservador Colombiano (9,13%).

Entre 2006 y 2010 la votación por listas partidistas en la Cámara de Representantes en los municipios de la circunscripción 3 se incrementó en cerca de un 30%. Para estas elecciones fue de 57.028 votos. A diferencia de 2006, en 2010 el partido más votado fue el Conservador Colombiano (38%), seguido por el Liberal Colombiano (31,4%). Dos partidos obtuvieron una votación relativamente importante en estas elecciones: Alianza Social Indígena (10,4%) y el Partido de la U (10,2%). Uno de los cambios más drásticos en estas elecciones fue el que sufrió el Partido Cambio Radical, toda vez que su votación cayó 13 puntos porcentuales, al pasar de 17,61% en 2006 a 4,6% en 2010.

En esta circunscripción la votación entre 2010 y 2014 se incrementó en cerca de un 10%. Para las elecciones de Cámara de Representantes en 2014 votaron 65.284 ciudadanos. De estos, la mayoría lo hizo por el Partido Liberal Colombiano (35,22%). Cambio Radical (14,80%) recuperó la fuerza electoral que había perdido en 2010; caso contrario sucedió con el Partido Conservador Colombiano (15,58%) que perdió más de la mitad de sus votos. No obstante, para estas elecciones, el de la U mostró ser un Partido en crecimiento, al haber obtenido el 16,31% de los votos; al igual que el Centro Democrático con el 8,41% de los votos.

#### Circunscripción 4.

Está integrada por ocho municipios. En 2006, 20.496 ciudadanos de estos se acercaron a las urnas a votar por alguna de las alternativas partidistas. Así, la principal fuerza política fue el Partido Conservador (60,57%). Los otros más votados fueron: Partido de la U (13,01%) y Liberal (11,77%). En ese orden de ideas, se puede establecer que el conservatismo fue en 2006, el partido político hegemónico de esta circunscripción.

En 2010 votó un 20% más de electores, respecto a 2006; 24.510 ciudadanos votaron por las listas partidistas. El Partido Conservador Colombiano perdió 20 puntos porcentuales en 2010 respecto a las elecciones de 2006, aunque siguió siendo el más votado con un 49,9% de los votos por listas. Los partidos Liberal Colombiano (17,1%) y de la U (10,2%) se mantuvieron estables en su votación; sin embargo, el gran cambio se observó con la del Polo Democrático Alternativo que pasó de obtener un 3,75% de los votos en 2006 a 18,1% en 2010.

Para las elecciones de Cámara de Representantes de 2014, el Partido Conservador dejó de tener la hegemonía electoral, aunque siguió siendo el más votado con el 38,29% de los votos de la circunscripción. Seguido por el Liberal Colombiano que incrementó su votación, obteniendo el 26,45% de los votos. El Partido de la U, aumentó su votación, con el 16,04%; mientras que el Polo Democrático Alternativo redujo la suya a casi la mitad, 9,95%. En el caso del Centro Democrático, por ser su primera vez, se observó una votación importante, 6,71%. En estas elecciones votaron 28.323 ciudadanos de los municipios de la circunscripción.

#### Circunscripción 5.

Esta circunscripción abarca 17 municipios. En estos votaron 53.622 ciudadanos. Los partidos más votados fueron: Movimiento de Participación Popular (34,85%), Partido de la U (25,49%) y Movimiento Popular Unido (20,67%). Al respecto, vale la pena resaltar que tanto el primero como el último son movimientos políticos de orientación más regional que nacional.

En 2010 la votación de las listas de partidos aumentó casi un 15%. Fue de 61.577. En estas elecciones, no se identificó un partido hegemónico o preponderante. Aunque sí un ajuste en el sistema de partidos, pues dos de los más grandes de 2006 desaparecieron de la escena partidista, MPP y MPU, lo que permitió que otros se asomaran con mayor relevancia electoral, con la excepción del Partido de la U (23,6%) que presentó cierta estabilidad. Entre los cambios más importantes respecto a los nuevos partidos más votados se evidenciaron: Partido Liberal Colombiano (25,2%), Movimiento MIRA (18,2%), PIN (11,9%) y el Conservador Colombiano (9,5%).

En 2014, asistió a las urnas un poco más del 30% de los ciudadanos que votaron en 2010 (total de votantes en 2014: 82.255 ciudadanos). En estas, el Partido Liberal Colombiano (26,19%) mantuvo cierta estabilidad en su votación, mientras que el Conservador Colombiano (20,34%) incrementó en un 100% la votación de 2010. El Partido de la U perdió seis puntos porcentuales frente a las elecciones de 2006, mientras que el Movimiento MIRA afianzó su posición electoral, al mantener un 18,50% de los votos.

#### Circunscripción 6.

En esta circunscripción hay 14 municipios. En 2006 votaron por los representantes a la Cámara en esos municipios, un total de 22.828 ciudadanos. Las principales votaciones fueron obtenidas

por: Cambio Radical (31,50%), Partido de la U (22,54%), Partido Liberal (21,64%) y el Movimiento Popular Unido (15,31%).

En 2010 votó por listas partidistas un 30% más de electores respecto a 2006. En total fueron 27.303 ciudadanos que se acercaron a las urnas. Tres partidos obtuvieron las más altas votaciones, significando el 88% del total de los votos obtenidos por las diferentes listas. El Liberal Colombiano (33,8%) incrementó en 12 puntos porcentuales su votación, mientras que el Partido de la U (23,1%) la aumentó mínimamente. De otra parte, el novedoso Alas Equipo Colombia (31,1%) fue la revelación del certamen electoral en los municipios de esta circunscripción, al obtener un tercio de la votación.

La participación en las elecciones de 2014 se incrementó en cerca del 10% respecto a las de 2010. En total asistieron a las urnas 36.041 ciudadanos. En estas se evidenció cierta estabilidad electoral del Partido Liberal Colombiano (31,09%) y un crecimiento del Conservador Colombiano (30,79%). Este último podría ser consecuencia de la desaparición de Alas Equipo Colombia en las elecciones de 2014. El Partido de la U demostró cierta estabilidad al obtener el 26,16% de los votos (tres puntos porcentuales por encima de lo que obtuvo en 2010). Por su parte, Cambio Radical recuperó terreno electoral y pasó de 0,1% de los votos en 2010 a 8,58% de los votos en 2014.

#### Circunscripción 7.

En los 12 municipios que integraban esta circunscripción en 2006 votaron 20.230 ciudadanos por las listas a la Cámara de Representantes. Los partidos más votados se caracterizaron por tener un origen más regional, aunque en algunos casos con cierta proyección nacional. A continuación, las votaciones más importantes: Convergencia Ciudadana (25,11%), Alas Equipo Colombia (16,15%), Partido Conservador Colombiano (15,45%) y Movimiento de Integración Regional (12,65%).

En 2010 votó cerca de un 50% más de los electores respecto a 2006; el total fue de 30.422. En cuanto a la votación obtenida por los partidos políticos, se observó un cambio en el sistema de partidos, toda vez que las más altas, a excepción del Conservador Colombiano (17,5%) que se mantuvo estable, eran relativamente nuevas, al menos respecto a la de 2006, a saber: Partido de la U (27,8%), Partido Liberal Colombiano (23,4%), PIN (16,1%) y Verde (10,4%). Se trató de una reconfiguración del sistema de partidos de una elección a la siguiente.

En 2014 se dio un incremento de cerca del 30% de los electores, respecto a las elecciones de 2006. El total de electores fue de 39.442. En cuanto a partidos, se observó cierta estabilidad electoral en la votación respecto a 2010: Liberal Colombiano (32,02%), Partido de la U (27,47%) y el Partido Conservador Colombiano (15%). La UP (4,29%) y el Centro Democrático (4,75%) fueron dos de los nuevos partidos políticos de esta contienda que dejaron entrever su estrategia de posicionamiento en estos municipios.

#### Circunscripción 8.

Esta circunscripción se compone por 15 municipios. En las elecciones de representantes a la Cámara de 2006 votaron 98.023 ciudadanos. La votación en general estuvo repartida porcentualmente entre cinco partidos, a saber: Partido de la U (23,96%), Liberal (20,17%), Conservador (17,57%), Colombia Democrática (12,06%) y Apertura Liberal (10,55%).

En 2010 la votación por listas fue de 97.924 electores. Entre las listas más votadas resaltaron cuatro que sumaron casi el 90% de la votación, a saber: Partido de la U (38,8%), PIN (25,7%), Cambio

Radical (16%), siendo tanto el Partido Conservador Colombiano (8,7%) como el Partido Liberal Colombiano (3%), los grandes perjudicados de esta jornada electoral.

En las elecciones de 2014 la votación se incrementó en cerca del 30% respecto a 2010. El total de votos por partidos fue de 136.241. El Partido de la U se consolidó como la fuerza política más importante en los municipios de la circunscripción. Este obtuvo en 2014 el 30,15% de los votos. Los de Cambio Radical (12,77%), Liberal Colombiano (10,27%) y Conservador Colombiano (8,25%) mantuvieron una relativa estabilidad en sus votaciones e incluso, en el caso del Liberal, hubo un mejor desempeño electoral frente a 2010. Mientras que Opción Ciudadana (14,27%) se presentó como la gran revelación electoral de 2014.

#### Circunscripción 9.

Está integrada por cuatro municipios. En 2006 votaron 45.852 ciudadanos por listas partidistas para elecciones de Cámara de Representantes. El Partido más votado fue el Liberal (33,41%), seguido por el Conservador (14,53%), Movimiento Popular Unido (14,20%) y el MIRA (8,63%).

En las elecciones de 2010, votó por listas partidistas un poco más del 10% de los ciudadanos que lo hizo en 2006. El PIN fue el partido más votado, al obtener el 43,8% de los votos; mientras que el Liberal Colombiano uno de los más castigados por los electores pasando de 33,41% en 2006 a 9,7% en 2010. El Conservador Colombiano evidenció cierta estabilidad electoral. El de la U irrumpió en la escena partidista con el 18,4% de los votos.

En las elecciones de Cámara de Representantes de 2014 votaron 59.138 ciudadanos por las listas en los municipios de la circunscripción. El Partido Liberal Colombiano se afianzó electoralmente, incrementando su votación respecto a 2006; pasó del 33,41% al 36,74%. De igual forma, unos entraron a competir electoralmente, al tiempo que otros desaparecieron tras perder su personería jurídica. En ese orden de ideas, el Partido de la U (11,46%) y Cambio Radical (6,43%) llenaron algunos de los espacios dejados por los partidos en otrora; mientras que el Conservador Colombiano (9,43%) evidenció un deterioro en sus votaciones. Finalmente, también se observó un realineamiento electoral en las etiquetas partidistas, toda vez que ante la ausencia del Movimiento Popular Unido, Opción Ciudadana logró capturar parte de los votos que dicho Movimiento obtuvo en 2006.

#### Circunscripción 10.

Esta circunscripción está integrada por 11 municipios. En ella votaron por listas de partidos, 32.295 ciudadanos, en las elecciones de Cámara de Representantes en 2006. Las más votadas fueron: Partido Conservador (35,17%), Polo Democrático Alternativo (19,68%), Partido Liberal Colombiano (19,45%) y el Movimiento de Integración Regional (13,89%).

En las elecciones de 2014, la votación por listas a la Cámara de Representantes se duplicó respecto a 2006; fue de 63.980. El Partido Liberal Colombiano se consolidó como uno de los grandes para los electores con el 48,45% de los votos. Mientras que el Partido Conservador Colombiano, aunque siguió siendo una fuerza electoral importante, redujo su votación, obteniendo el 28,70%. Por su parte, el Partido de la U demostró una importante incursión electoral, con el 11,46%.

#### Circunscripción 11.

Ocho municipios hacen parte de esta circunscripción; en las elecciones de Cámara de Representantes de 2006 votaron por las listas de partidos, 22.509 ciudadanos. La principal fuerza política



fue el Partido Liberal Colombiano, que obtuvo el 49,64% de los votos; seguido por el Conservador Colombiano (28,55%), Cambio Radical (9,43%) y Polo Democrático Alternativo (7,50%).

En las elecciones de 2010, la votación por las listas de partidos casi se duplica; en total fueron 46.746 votos. El Partido Liberal Colombiano (31%) fue una de las principales fuerzas electorales como en 2006, superada únicamente por el movimiento Apertura Liberal (34,8%). El Conservador Colombiano por su parte redujo su caudal electoral en diez puntos porcentuales respecto a 2006. El Polo Democrático Alternativo consolidó su votación, al incrementarla en casi un 50%, pues en estas elecciones su lista obtuvo un 12,7%.

En 2014 el Partido Conservador Colombiano obtuvo la más alta votación en esta circunscripción, 41,68%; a su vez, el Partido Liberal Colombiano se mantuvo estable con el 31% de los votos. El Polo Democrático Alternativo vio reducida su votación, mientras que el Partido de la U (14,47%) y el MIRA (10,06%) dieron cuenta de su importancia electoral como dos nuevas fuerzas políticas relevantes.

#### Circunscripción 12.

Cuenta con 13 municipios. Es tal vez una de las circunscripciones que tiene un considerable número de municipios con más de 50.000 electores, esto es, cuatro contando la capital del departamento. Por ello, se observa en ella, una de las más altas votaciones de las 16 circunscripciones; no en vano en las elecciones de representante a la Cámara, votaron 230.486 ciudadanos. Los dos partidos tradicionales registraron las más altas: Liberal Colombiano (27,63%) y Conservador Colombiano (17,41%). Adicionalmente, otros partidos obtuvieron votaciones con relativo éxito, como son los casos de: Apertura Liberal (11,35%), Partido de la U (11,19%), Alas Equipo Colombia (10,87%).

En 2010 el número de votantes por partidos se incrementó en un 10%; fue de 256.885. Los principales partidos según su votación en estas elecciones fueron: Partido de la U (25,9%), Conservador Colombiano (20,4%), Liberal Colombiano (17,9%) y Alas Equipo Colombia (10,7%). En 2014 la votación por las listas de los partidos se incrementó en un 30%. En estas elecciones el partido Cambio Radical (23,46%) se erigió como el más votado de la contienda, seguido por Liberal Colombiano (19,44%) y Conservador Colombiano (13,36%). Opción Ciudadana (8,88%) y Centro Democrático (5,88%) fueron aquellos cuyas votaciones resultaron las más novedosas de cara a los próximos procesos electorales.

#### Circunscripción 13.

En las elecciones de representante a la Cámara de 2006, en los siete municipios de esta circunscripción, votaron 19.472 ciudadanos, resultando la lista de Apertura Liberal la más votada tras obtener el 39,30% de los votos. Adicionalmente, dos listas obtuvieron más del 20% de la votación, a saber: Liberal Colombiano (24,90%) y Partido de la U (21,71%). Es decir, entre tres de los partidos se repartieron poco más del 85% de la votación.

En 2010 votaron 22.485 ciudadanos por las listas de partidos. Las listas más votadas fueron las del Partido Conservador Colombiano (31%), Partido Cambio Radical (23,5%) y la del Partido de la U (16,7%).

Para 2014 la votación se incrementó, respecto a 2010, en más de 6000 votos. Para estas elecciones votaron 28.901 ciudadanos, y la votación se difuminó entre diversos partidos políticos, aunque Cambio Radical y el Partido de la U, afianzaron su liderazgo político en la región (tras obtener el

24,4% y 21,97% respectivamente). En el caso del Partido Conservador su votación fue inferior a la de 2010, cayó en cerca de 18 puntos; los cuales podría creerse que fueron a parar a las toldas del Centro Democrático, el cual obtuvo el 14,4% de la votación. De igual forma, el Partido Liberal Colombiano evidenció un incremento en su votación al pasar de 5,8% en 2010 a 18% en 2014.

#### Circunscripción 14.

Para las elecciones de representante a la Cámara de 2006, en los cinco municipios que la constituyen, participaron 50.296 electores. En esta circunscripción se identificó una hegemonía del Partido Liberal, pues éste obtuvo el 62,56% de los votos depositados. Los otros partidos que demostraron cierta relevancia en los municipios de la circunscripción fueron: Convergencia Ciudadana (13,26%), Cambio Radical (8,61%) y Conservador Colombiano (8,02%).

En 2010 la votación por partidos políticos se incrementó en cerca de siete mil votos. Aunque el Partido Liberal Colombiano disminuyó su votación, pasó a obtener un 44,6% de los votos, siguió siendo el partido más votado en los municipios de ésta circunscripción. Seguido por el Partido de la U (29,6%), Cambio Radical (23,5%) y el Partido Conservador Colombiano (18,8%).

En 2014 el cambio en las preferencias partidistas es significativo, toda vez que el Partido de la U obtuvo el 61,18% de los 71.632 votos por las listas. El Partido Liberal Colombiano fue el gran derrotado en estas elecciones, pues su votación se redujo al 18%. Por su parte, el Partido Conservador Colombiano mantuvo el 18,75% de los votos.

#### Circunscripción 15.

En los cuatro municipios de esta circunscripción, votaron en 2006 para Cámara de Representantes, 15.696 electores. Al igual que en la anterior circunscripción, el Partido Liberal dio cuenta de una hegemonía electoral en dichos municipios, toda vez que obtuvo el 59,27% de los votos. Los partidos que le siguieron al Liberal presentaron una distancia importante en materia de votos, a saber: Partido de la U (11,88%), Cambio Radical (11,56%) y Conservador (7,21%).

En 2010 las listas de partidos obtuvieron una votación de 20.482 votos. La principal votación la obtuvo el Partido Liberal Colombiano (36,9%), aunque con una reducción de 20 puntos respecto a las elecciones de 2006. El resto de la votación se la repartieron entre el Partido de la U (13,6%) y Cambio Radical (14,6%), seguidos por el Partido Conservador (7,8%) y Alas (7,6%).

La votación por listas en 2014 fue de 26.431 votos, los cuales se repartieron de la siguiente forma: la votación más importante la obtuvo el Partido Liberal Colombiano (35,27%), seguido por el Partido de la U (25,70%). Las otras votaciones importantes fueron las de: Cambio Radical (12,95%) y Centro Democrático (9,87%). El Partido Conservador Colombiano incrementó su votación en pocos puntos porcentuales. Para estas elecciones obtuvo el 8,43% de los votos.

#### Circunscripción 16.

En esta circunscripción hay ocho municipios, aunque de dos de ellos se excluyó su cabecera municipal. Para las elecciones de Cámara de Representantes en 2006 votaron 52.145 ciudadanos. La votación por partidos políticos estuvo dividida y aunque algunos demostraron una de casi un cuarto del censo, otros presentaron una significativa de más del 10%, a saber: los dos partidos más votados en dichas elecciones fueron Alas, al obtener el 25,08%, y Liberal Colombiano, con el 22,48%. Entre los que obtuvieron poco más del 10%, se encontraron: Partido de la U (13,31%), Cambio Radical (12,25%) y Opción Ciudadana (10,70%).

En 2010 la votación por las listas partidistas se incrementó. Fue de 66.295 votos. De esta votación los Partidos tradicionales más votados fueron: de la U (19%), Liberal (18,1%) y Conservador Colombiano (13,2%). Sin embargo, la votación de ambos partidos fue inferior a la obtenida por la Corporación Liderazgo y Desarrollo Empresarial, de claro origen territorial, la cual obtuvo el 29,1% de los votos.

En las elecciones de 2014 se reajustaron las preferencias electorales en la mayoría de municipios de esta circunscripción, entre otras, dado que la Corporación Liderazgo y Desarrollo Empresarial desapareció. Los votos en estas elecciones se repartieron principalmente entre dos Partidos políticos: Liberal Colombiano (29,29%) y de la U (22,60%). Cabe resaltar la votación significativa que obtuvo el Centro Democrático en los municipios de esta circunscripción, al obtener un 15,32%.



### **III. Generación de contenido y análisis de la información**

Uno de los principales retos para entender el devenir de las circunscripciones transitorias especiales de paz, CITREPS, consiste en la construcción de una propuesta metodológica que permita hacer un análisis al comportamiento, tanto electoral como partidista, que se de en las mismas. Por tal motivo, en la primera parte de éste acápite, se propondrán algunas herramientas metodológicas para hacerle seguimiento al comportamiento político y electoral en las CITREPS.

En la segunda parte se abordará la discusión que en principio conduciría a la creación jurídica de las CITREPS. Para este caso, se revisará las aproximaciones institucionales correspondientes al desarrollo legislativo de las CITREPS. Esto a su vez, se divide en dos partes: i) una correspondiente a la propuesta planteada en el Acuerdo Final entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional de Colombia (24 de noviembre de 2016); y otra relativa a los procesos legislativos impulsados por el gobierno para implementar la iniciativa.

#### **1. Herramienta metodológica para seguimiento del devenir político electoral y partidista de las CITREPS**

Con el fin de hacerle seguimiento al comportamiento político en las CITREPS se proponen dos caminos, que no son excluyentes, complementarios: el primero, consiste en revisar la participación electoral en estas circunscripciones; el segundo, se concentra en cómo se configuran las candidaturas y los representantes de los movimientos que obtienen representación en la Cámara de Representantes. Teniendo en cuenta lo recién mencionado, a continuación se abordarán ambos caminos. Para cada uno de ellos se tendrá en cuenta: las variables, los datos y las fuentes, así como posibles indicadores que permitan hacer un ejercicio analítico de las mismas.

##### **1.1. Participación electoral**

La participación electoral es una de las formas de participación política, que tienen los ciudadanos cuando son convocados a las urnas para elegir a sus representantes o para escoger entre diversas propuestas de temas/políticas que le son consultados, bien sea por iniciativa propia o por iniciativa gubernamental o partidista. Para efectos del tema que nos convoca en esta investigación, la participación electoral se concentrará en el ejercicio que realizan los ciudadanos al escoger entre diversas, o no, opciones, al candidato de su preferencia, generando así, casi siempre, una relación entre representante y representado. Para Pérez (2006: 75), la participación electoral “es la forma más extendida y frecuente de participación política; en la práctica constituye la actividad participativa más utilizada en las democracias contemporáneas, puesto que constituye la manera menos complicada de ejercer presión sobre la política gubernamental, requiere bajos niveles de información y poca iniciativa, y no implica acuerdos o cooperación con otras personas (Verba, Nie y Kim, 1978:53)”.

Uno de los principales recursos que se tienen para analizar la participación electoral, consiste en recurrir a los resultados electorales, tal y como lo proponen Anduiza y Bosch (2004: 85 – 86). Para estos autores, recurrir a las cifras electorales, permite abordar temas relevantes a la participación política, tales como: “la orientación del voto, la fragmentación y concentración del mismo, los cambios entre elecciones y los niveles de competencia y competitividad.”

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se proponen las variables que se deben tener en cuenta para realizar el análisis de la participación electoral en las CITREPS, conforme con la información con la que cuenta la Registraduría Nacional del Estado Civil. La propuesta consiste en ofrecer una definición de la variable, la forma en que ésta se puede operacionalizar y los datos o fórmulas que se han de utilizar para cada variable, como se expresa a continuación:

**1.1.1. Censo electoral.** Consiste en el número de ciudadanos que se encuentran habilitados para ejercer el derecho a votar, tanto en elecciones de representantes como en elecciones que involucran mecanismos de participación electoral.

De acuerdo con el Código Electoral,

“Artículo 76. Modificado por el art. 7, Ley 6 de 1990. Los censos electorales posteriores a 1986, de las cabeceras municipales, corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales, que integran el censo general, se formarán:

- a) Con los ciudadanos que se inscribieron o votaron en cualquiera de las elecciones de 1986;
- b) Con los ciudadanos que inscriban sus cédulas a partir de esos comicios.(...)”

Así mismo, el Código Electoral, plantea que:

“Artículo 77. Modificado por el art. 7, Ley 6 de 1990. A partir de 1988, el ciudadano sólo podrá votar en el lugar en que aparezca su cédula, conforme al censo electoral.

Permanecerán en el censo electoral del sitio respectivo, las cédulas inscritas para las elecciones de 1986, las de los ciudadanos que voten en los mismos comicios y las que con posterioridad se inscriban, mientras no sean canceladas o se inscriban en otro lugar.”

En ese sentido, el primer ejercicio que se debe realizar en cada una de las CITREPS consiste en identificar cuál es el censo electoral. Éste corresponde al que la Registraduría Nacional del Estado Civil establezca. Por tal motivo, se deberá establecer el censo electoral para cada CITREP a partir de la sumatoria de los censos electorales de cada municipio (o de sus puestos de votación rurales), que la integran.

Realizar un seguimiento al censo electoral de cada CITREP, permite identificar las posibles repercusiones políticas de tener circunscripciones que incluyen municipios de más de 50.000 electores, pero cuya base electoral ubicada en los centros urbanos no podrán participar de la escogencia del representante a la Cámara de dicha CITREP. Es decir, se propone aquí, hacerle seguimiento a las posibles variaciones en el número de cédulas inscritas en estas CITREPS, en particular en las zonas rurales de los municipios cuyo censo electoral supera los 50.000 posibles sufragantes.

El monitoreo en las variaciones de los censos electorales en las CITREPS también permitirá analizar posibles casos de trashumancia, de un municipio NO CITREP a uno que sí lo sea.

**1.1.2. Porcentaje de participación y abstención electoral.** Dado que el censo electoral constituye el 100% de las personas que están habilitadas para ejercer el derecho al sufragio, la participación, o el porcentaje de participación, se establece con base en la proporción de las personas que asisten a las urnas sobre la totalidad del censo electoral. La participación incluye la totalidad de los votos que son depositados en una urna, sean estos nulos, tarjetas no marcadas o votos en blanco o votos por candidatos o listas.

Teniendo en cuenta lo anterior, el porcentaje de participación permitirá identificar, por supuesto, después de constatar posibles cambios en el censo electoral, las variaciones en materia del ejercicio de los electores de su derecho a sufragar. En este caso, es menester mencionar que las CITREPS fueron creadas para fomentar la participación política de grupos sociales, étnicos, víctimas y sectores rurales que estuvieron alejados del ejercicio político, lo cual alimentó el conflicto armado en Colombia.

Por tal motivo, se espera que la participación electoral en estas zonas se incremente, ya que en principio no existirían actores que busquen interferir en la participación de los ciudadanos, y porque las diversas agrupaciones sociales podrán presentar sus candidatos, lo cual se supone incentiva la participación de aquellos que no se identificaban, simpatizaban o militaban en cualesquiera de los partidos y movimientos políticos existentes. En suma, se trata de generar reflexiones relativas a mejorar la participación política de los colombianos, y a identificar si esto se logra mediante reformas institucionales.

En cuanto a la abstención electoral, ésta corresponde a la proporción de electores que, encontrándose habilitado para votar, es decir, que hace parte del censo electoral, decide no asistir a las urnas, y por ende no depositar en éstas ninguna preferencia política. En el caso colombiano, el voto es un derecho y un deber, que no es obligatorio. No obstante, en la legislación electoral se plantearon incentivos para que los ciudadanos participen en las elecciones, en la ley de estímulos para los sufragantes (Ley 403 de 1997).

Pese a los estímulos que la legislación ofrece, en cada elección se evidencian altas tasas de abstención electoral (se sugiere revisar los textos: Barrero et. al., 2013 y Maldonado, Liendo & Barrero, 2015). Por tal motivo, hacerle seguimiento a la abstención electoral, nos permitirá identificar si en efecto hay una relación directa entre nuevas circunscripciones y nuevos actores en la política y una mayor participación, o no, política por parte de los ciudadanos.

**1.1.3. Votos válidos.** De acuerdo con el Reglamento 01 de 2003, expedido por el Consejo Nacional Electoral, se entiende por voto válido:

“ARTÍCULO 10º: VOTO VÁLIDO. Es el correctamente marcado en la tarjeta electoral suministrada por la Organización Electoral, que permite identificar con claridad la voluntad del elector.(...)”.

La validez de los votos determina la apuesta política de quienes en efecto van a votar. Se cuentan entre los votos válidos:

**1.1.3.1. Votos por listas y votos en blanco.** Aunque en las CITREPS se escogerán representantes para un cuerpo colegiado, en este caso, para la Cámara de Representantes, la magnitud (es decir, el tamaño de la circunscripción) es igual a uno. Por tal motivo, cada movimiento podrá presentar entre uno y tres candidatos, toda vez que el Artículo 262 de

la Constitución Política (modificado por el artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015), establece:

“Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, ***excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.***(...)”

En este caso particular, se sugiere revisar el número de candidatos que la agrupación política decide presentar a elecciones, y el tipo de lista que dicha agrupación determine. No en vano, el Artículo 262 de la Constitución Política, establece:

“(...

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

(...)”

De acuerdo con el Reglamento 01 de 2003, artículo 10, son votos válidos, en lo que se refiere a los votos por listas de partidos:

“(...

#### A) LISTAS CON VOTO PREFERENTE

1. Cuando el elector marque un partido y un candidato de la lista.
2. Cuando en una lista con voto preferente, se marca más de un candidato, el voto será válido únicamente para efectos del umbral y de la cifra repartidora.
3. Cuando los votos por las listas que hubieren optado por el mecanismo del voto preferente, no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para los mismos efectos previstos en el numeral anterior.

4. Cuando un elector marque el voto preferente por un candidato y no marque el partido, e entenderá como voto válido también para el partido, movimiento político, grupo significativo de ciudadanos o movimientos sociales.

#### B) LISTAS SIN VOTO PREFERENTE

El voto será válido en la lista sin voto preferente cuando el elector señale dentro de la tarjeta, además del símbolo o logotipo del partido o movimiento, el nombre de algún candidato de la misma lista.

(...)"

Por otra parte, los *votos en blanco* hacen parte del conjunto de los votos válidos. De acuerdo con el Artículo 258 de la Constitución política:

**“Parágrafo 1º.** Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.”

De igual forma, en el Reglamento 01 de 2003, se estableció:

**“ARTÍCULO 12º. VOTO EN BLANCO.** Es aquel que se marca en la casilla correspondiente a dicha forma de expresión electoral.

Cualquiera elección en la que los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos, deberá repetirse por una sola vez. Cuando se trate de elecciones uninominales, no podrán presentarse los mismos candidatos.

En caso de elecciones plurinominales solo podrá presentarse las mismas listas cuando éstas hayan superado el umbral establecido para el efecto.”

El análisis de los votos válidos permite comprender las formas en que los ciudadanos de las CITREPS se enfrentan a las dinámicas partidistas, ya que estos dan cuenta de la dispersión, o no, de la votación. De igual forma, con base en los votos en blanco, se puede determinar si los ciudadanos están conformes con los candidatos que les proponen los nuevos actores políticos.

**1.1.4. Votos nulos:** porcentaje de votos resultado de una manifestación confusa de las preferencias del elector en la tarjeta electoral. El voto nulo puede ser resultado de un error del elector al marcar la tarjeta electoral, o de la lectura que un jurado de votación de a las marcas que encuentre en la tarjeta electoral.

En elecciones de las CITREP se entenderá que los votos nulos, de acuerdo con el Reglamento 01 de 2003, Artículo 11, son:

“Será nulo el voto que no permita determinar con certeza cuál fue la voluntad del elector. Por consiguiente será nulo en los siguientes casos:

A.-) LISTA CON VOTO PREFERENTE:

- 1.-) Cuando el elector votare por más de una lista.
  - 2.-) Cuando el elector vote por una lista y un candidato de la misma.
- (...)”

Aunque la única forma de entender porqué hay votos anulados en una elección es preguntándole directamente al elector la motivación o el error que lo llevó a anular su voto, en algunos casos, los votos anulados se deben a errores que comenten los electores al marcar la tarjeta electoral o los jurados al hacer el conteo de los mismos, una vez finaliza el proceso electoral. Los errores podrían deberse, en parte, a la complejidad de las tarjetas electorales, como sucedió después de la puesta en marcha de la reforma política de 2003. Por tal motivo, en aquellos casos en los que el porcentaje de votos nulos se incrementa con respecto a la elección anterior, o al histórico de la circunscripción determinada, la autoridad electoral deberá prender una alerta con el fin de tomar los correctivos necesarios para disminuir la complejidad de la tarjeta electoral.

**1.1.5. Tarjetas no marcadas:** se trata de aquellas tarjetas sin ninguna marca observable que los electores depositan en las urnas. Estas tarjetas dan cuenta objetivamente, de aquellas personas que aunque creen en el sistema, no identifican un candidato por el cual votar, o en su defecto, se trata de aquellos que deciden asistir a las urnas con el fin de recibir los incentivos que la ley les otorga, pero que no encuentran un referente político al cual le puedan otorgar su voto.

El Reglamento 01 de 2003 establece:

“ARTÍCULO 13°. TARJETAS NO MARCADAS. Por tarjetas no marcadas, se entienden aquellas en las cuales el elector no señala ninguna de las opciones indicadas en la tarjeta electoral incluida entre ellas la del voto en blanco. Para los escrutinios no tendrá ningún efecto. No se computará como voto nulo ni voto en blanco.”

## 1.2. Devenir de agrupaciones políticas y nuevos actores políticos

Uno de los principales aportes que hace el Acto Legislativo que crea las CITREPS, consiste en retomar los postulados en materia de quiénes podrán presentar candidatos a las CITREP, que se establecieron en el Acuerdo Final. En ese sentido, lo que está claro es que ninguno de los partidos políticos con personería jurídica vigente, incluido el partido político de las FARC, podrán presentar candidatos a las elecciones de las 16 CITREP.

En ese sentido, una revisión como la que ya se hizo en esta investigación, no ofrecería mayor insumos para entender las nuevas dinámicas políticas que se deriven de la puesta en marcha de las CITREP, pues en principio se trataría de nuevos actores políticos, cuyo origen no es partidista, sino social o étnico o de víctimas.

Estamos entonces ante una nueva realidad política, que se crea mediante nuevas reglas del juego, originadas en un ejercicio institucional que promueve la discriminación positiva mediante acciones afirmativas. No obstante, lo anterior, se proponen aquí algunas variables y algunos indicadores que permitirán comprender el devenir político de estas circunscripciones, tanto desde una perspectiva electoral como desde la fragmentación que se pueda generar en las dinámicas de las nuevas fuerzas políticas. Teniendo en cuenta esto, se proponen las siguientes variables:



### 1.2.1. Fuerza electoral de una agrupación política

Para medir la fuerza electoral de una agrupación se toma la proporción de votos obtenidos por una agrupación política respecto a la totalidad de votos válidos. La fuerza electoral de una agrupación política permitirá, a su vez, analizar:

**1.2.1.1. Volatilidad electoral<sup>4</sup>.** Éste es un indicador que nos permite establecer los cambios que hay en la votación de una elección a la siguiente (han de ser elecciones consecutivas). En ese orden de ideas, al utilizar el indicador, el resultado puede fluctuar entre un cero y un 100. Si el resultado es cero, quiere decir que no hubo modificaciones en la orientación de los votos; pero si el resultado es 100, quiere decir que todos los electores cambiaron su voto. Para Oñate y Ocaña (1999: 44) utilizar este tipo de indicadores permite identificar “el grado en que el sistema de partidos está o no cristalizado, si es estable y si la o las líneas en torno a las cuales ha venido articulándose siguen siendo o no relevantes”.

La medición de la volatilidad electoral, se realiza con base en la siguiente fórmula:

Al porcentaje de votos obtenidos que cada partido obtuvo en la última elección, se le restan los votos que el mismo partido obtuvo en la anterior elección (en caso que el partido no haya presentado candidato alguno, en una de las dos elecciones, se pone cero). Como es posible que el resultado dicha resta sea negativo, la fórmula establece que el resultado se exprese en valores absolutos, razón por la cual el resultado de dicha sustracción siempre quedará con valores positivos. Posteriormente, se realiza la sumatoria de la totalidad de las sustracciones antes realizadas. El valor resultante de la sumatoria, se divide entre dos, y ese número corresponde a la volatilidad electoral.

**1.2.1.2. Concentración electoral.** Este indicador, para efectos de la CITREPS, consiste en establecer si el grado de concentración electoral que obtiene la primera agrupación política. En ese sentido, dado que se trata de circunscripciones en las que se eligen a un solo representante, la concentración se evidenciaría entonces en el porcentaje obtenido por la más alta votación.

**1.2.1.3. Competitividad electoral.** La competitividad electoral busca dilucidar qué tanta diferencia hay entre la primera y la segunda votación. En ese sentido, la competitividad electoral ofrecerá información relevante para entender la gestación, o no, de nuevos liderazgos políticos en alguna CITREP-

**1.2.1.3. Número efectivo electoral de agrupaciones electorales.** El NEP es un indicador que se utiliza para ponderar el peso electoral de cada agrupación política respecto al sistema de partidos. En ese orden de ideas, con el NEP podemos identificar qué tan fragmentada se encuentra la votación en una circunscripción determinada.

---

<sup>4</sup> La volatilidad electoral es medida a partir de la fórmula propuesta por Pedersen (1979), la cual se plantea así: se resta el porcentaje de votos de cada partido que presentó candidatos o lista a una elección, al porcentaje de votos de ese partido en las elecciones (del mismo cargo o del mismo cuerpo colegiado) inmediatamente anteriores. El resultado de esta resta se expresa en números absolutos, razón por lo cual la diferencia nunca va dar como resultado un número negativo. Una vez se realiza la anterior operación para cada partido, se procede a sumar todos los resultados. El resultado final de la sumatoria, se divide entre dos. De esta forma, la volatilidad electoral se expresa entre cero y 100. Donde 100 implica que hubo un cambio en la totalidad de la participación electoral.



La fórmula del NEP consiste en dividir entre uno, la sumatoria de los porcentajes electorales elevados al cuadrado de los partidos que hacen parte del sistema de partidos.

### 1.3 Devenir de los posibles subsistemas de partidos

Uno de los resultados que se obtendrán en las CITREPS es la construcción de nuevas identidades políticas, toda vez que ninguna de las agrupaciones sociales/políticas que presenten candidatos han participado como partido o agrupación política con antelación. Por supuesto, esto no implica que los candidatos no se hayan presentado anteriormente por uno u otro partido o movimiento político. Teniendo este marco de referencia, para analizar los subsistemas de partidos que se puedan generar en cada una de las 16 circunscripciones, se propone revisar la consolidación de subsistemas de partidos en cada circunscripción. Para tal efecto, se sugiere analizar la **Participación de las agrupaciones políticas (curules)**, es decir, analizar la votación y el número de curules de cada agrupación política tanto en 2018 como en 2022. En este caso, se propone identificar las agrupaciones políticas que presenten candidatos en las elecciones, y revisar los nexos políticos que se puedan derivar entre todos los representantes, en ambas elecciones.

Por supuesto, el sistema de partidos que se genere en estas circunscripciones tendrá que ser revisado a la luz de las afectaciones que las elecciones de las CITREPS, tengan en elecciones locales, y cómo los sistemas de partidos subnacionales pueden verse afectados.

## 2. Marco legal y oferta institucional de las CITREPS

Como se mencionó anteriormente, en este acápite se revisará el texto del Acuerdo Final, firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC, así como el proyecto legislativo que presentó el Gobierno al Congreso de la República. Es decir, se presenta a continuación las bases que enmarcan la construcción e implementación de las CITREPS.

### 2.1. El Acuerdo Final

En el punto 2 del Acuerdo Final (Alto Comisionado para la Paz, 2016) entre las FARC- EP y el Gobierno Nacional de Colombia, “participación política: apertura democrática para construir la paz”, se contempló con el numeral 2.3.6, la “promoción de la representación política de poblaciones especialmente afectadas por el conflicto y el abandono”. A fin de garantizar una mayor integración, inclusión y representación de las poblaciones especialmente afectadas por el conflicto, el Gobierno Nacional se comprometió a crear en esas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de paz, para la elección de un total de 16 representantes a la Cámara de Representantes, de manera transitoria y por dos períodos electorales.

Allí se establece que las Circunscripciones contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de los candidatos y candidatas, al igual que sus campañas con financiación especial y acceso a medios regionales. Entre las reglas se instituye que los candidatos y candidatas:

- I) Deberán ser personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazados de ellos y se encuentren en proceso de retorno.
- II) Podrán ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos y ciudadanas u organizaciones de la circunscripción.

- III) Se ejecutarán desde el gobierno, procesos de fortalecimiento de las organizaciones sociales en estos territorios, de cara a su participación en la circunscripción.
- IV) Serán elegidos por los ciudadanos y ciudadanas de esos territorios, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos y candidatas a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias en sus departamentos.
- V) Los partidos con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, considerando también el movimiento político o partido que se derive del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, no podrán inscribir candidatos ni candidatas para esas circunscripciones.
- VI) La organización electoral ejercerá especial vigilancia sobre el censo electoral, la inscripción de candidatos y candidatas y la financiación de las campañas en garantía del cumplimiento de las reglas establecidas. Adicionalmente se promueven mecanismos adicionales de control y veeduría por parte de organizaciones especializadas (Acuerdo Final, 24 de noviembre de 2016, pp. 54 – 55).

Teniendo en cuenta lo anterior, la implementación normativa quedó establecida para que se diera durante los primeros 12 meses después de la firma del Acuerdo Final (Acuerdo Final, p. 203). De igual forma, en el 6.1.11. del Acuerdo Final (pp. 204 – 205) se plantea que “Para la implementación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final se abordará prioritariamente en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) los siguientes temas: (...) c. Delimitación de las circunscripciones especiales de paz y criterios para la adopción de las reglas especiales acordados”.

Por tal motivo, y con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo Final, el Gobierno Nacional presentó el Acto Legislativo al Congreso de la República, tal y como se presenta a continuación.

## 2.2. El Proyecto de Acto Legislativo

La iniciativa se radicó por la oficina del Ministerio de Interior el 2 de mayo de 2017 bajo el título: “Proyecto de Acto Legislativo 005 de 2017 Senado por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2016”. Éste fue aprobado y modificado en la Comisión Primera del Senado de la República el 24 de mayo de 2017 y posteriormente, lo fue en la Plenaria del Senado de la República el 25 de julio de 2017. El texto también fue aprobado y modificado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 26 de septiembre de 2017 como el “Proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017 en Cámara de Representantes- 05 de 2017 del Senado por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la cámara de representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”. Las modificaciones se desarrollan en los párrafos siguientes considerando los insumos recogidos en los documentos aprobados en los distintos debates.

**2.2.1. Artículo 1º.** El artículo 1º dictamina que la Constitución Política tendrá los nuevos artículos transitorios que se describen a continuación.

*Artículo transitorio 1º. Creación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.*

El artículo transitorio XX<sup>5</sup> enuncia que: “La Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los periodos constitucionales 2018-2022 y 2022-2026, los cuales serán elegidos en igual número de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, uno por cada una de dichas circunscripciones”. En el debate de la Comisión Primera del Senado de la República se agregó que “La curul se asignará al candidato de la lista con mayor cantidad de votos”. En la Plenaria del Senado se añadió que “Las listas deberán elaborarse teniendo en cuenta el principio de equidad e igualdad de género”. En la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se enumeró como el “artículo transitorio 1º” titulado: “Creación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz” sin hacerle más modificaciones.

#### *Artículo transitorio 2º. Conformación.*

El artículo transitorio siguiente define la conformación de las circunscripciones transitorias especiales de la siguiente manera:

I) Circunscripción 1: Municipios del Cauca: Argelia, Balboa, Buenos Aires, Caldone, Caloto, Cajibío, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Morales, Miranda, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío. Municipios de Nariño: Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes, Policarpa y los municipios de Florida y Pradera, Valle del Cauca. II) Circunscripción 2: Conformada por Arauquita, Fortul, Saravena y Tame. Departamento de Arauca. III) Circunscripción 3: Municipios del departamento de Antioquia: Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia, Zaragoza. IV) Circunscripción 4: Constituida por 8 municipios de Norte de Santander: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú. V) Circunscripción 5: Municipios del departamento del Caquetá: Florencia, Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita y Valparaíso, y el municipio de Algeciras del departamento del Huila. VI) Circunscripción 6: Municipios del departamento de Chocó: Bojayá, Medio Atrato, Itsmina, Medio San Juan, Litoral de San Juan, Novita, Sipí, Acandí, Carmen del Darién, Riosucio, Unguía, Condoto y dos municipios de Antioquia, Vigía del Fuerte y Murindó. VII) Circunscripción 7: Municipios del departamento del Meta: Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vistahermosa y 4 municipios del departamento del Guaviare, San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores. VIII) Circunscripción 8: Municipios del departamento de Bolívar: Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno y Zambrano. Municipios de Sucre: Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Tolviejo. IX) Circunscripción 9: Municipios del Cauca: Guapi, López de Micay y Timbiquí, Buenaventura, del departamento del Valle del Cauca. X) Circunscripción 10: Está constituida por 11 municipios del departamento de Nariño: Barba-coas, El Charco, La Tola, Maguá, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco. XI) Circunscripción 11: Municipios del departamento del Putumayo: Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamó, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón. XII) Circunscripción 12: Municipios del Cesar: Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz, Pueblo Bello y Valledupar. Municipios de La Guajira: Dibulla, Fonseca, San Juan del Cesar. Municipios del Magdalena: Aracataca, Santa Marta, Ciénaga y Fundación. XIII) Circunscripción 13: Municipios del departamento

---

<sup>5</sup> Referencia en el proyecto original para ese momento antes de numerarlos en el Tercer Debate.

de Bolívar: Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití y el municipio de Yondó del departamento de Antioquia. XIV) Circunscripción 14: Municipios de Córdoba: Puerto Libertador, San José de Uré, Valencia, Tierralta y Montelíbano. XV) Circunscripción 15: Municipios del departamento del Tolima: Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco. XVI) Circunscripción 16: Municipios del Departamento de Antioquia: Carepa, Chigorodó, Dabeida, Mutatá, Necocli, San Pedro de Urabá, Apartadó y Turbo.

El párrafo aclara en su primera versión que: “Cuando el censo electoral de alguno de los municipios incluidos en estas circunscripciones supere los 50.000 ciudadanos aptos para votar, únicamente se habilitarán los puestos de votación y el censo electoral de la zona rural del correspondiente municipio y se excluirán los puestos de votación y censo electoral de la cabecera municipal”. En el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado, se le agrega: “Cuando el censo electoral, de acuerdo con la proyección del DANE para 2017”. En la Plenaria no se realiza ningún ajuste.

Y en la Comisión Primera de la Cámara se enumera como el “Artículo transitorio 2º” titulado “Conformación”. El párrafo se modifica totalmente quedando de la siguiente manera: “Para las elecciones de las 16 Circunscripciones Especiales de Paz, se excluirán las cabeceras municipales de cada uno de los municipios que la conforman y únicamente se habilitarán los puestos de votación y el censo electoral de la zona rural de estos. Se garantizará la participación de los habitantes de zonas rurales, apartadas y centros poblados dispersos de estas Circunscripciones para lo cual la Registraduría Nacional del Estado Civil podrá crear nuevos puestos de votación”.

#### *Artículo transitorio 3º. Inscripción de candidatos.*

El artículo transitorio consecutivo precisa que las CITREPS contarán con reglas especiales de inscripción y elección de candidatos. Esto es, “las campañas contarán con financiación especial y acceso a medios regionales. Se desarrollarán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado. Los candidatos solo pueden ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos u organizaciones sociales. Cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con sus territorios étnicos, podrán inscribir candidatos: a) Los consejos comunitarios. b) Los resguardos y las autoridades indígenas en sus territorios, debidamente reconocidos, en coordinación con sus respectivas organizaciones nacionales. c) Las Kumpañ legalmente constituidas. Los candidatos solo pueden ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos, organizaciones sociales, consejos comunitarios, resguardos indígenas o Kumpañ legalmente constituidas, cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con sus territorios”. Y se agregan dos párrafos: I) Párrafo 1º: Los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP a la actividad política legal, no podrán inscribir listas ni candidatos para estas circunscripciones. Ningún grupo significativo de ciudadanos u organización social podrá inscribir listas de candidatos para las circunscripciones de paz simultáneamente con otras circunscripciones. II) Párrafo 2º: Los candidatos, además de los requisitos generales, deberán ser habitantes regulares de la circunscripción o desplazados de estos territorios en proceso de retorno.

En el debate de la Comisión Primera del Senado se modifica agregando al fragmento, otros sectores sociales: “Los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, grupos significativos de ciudadanos, campesinos, organizaciones sociales, incluyendo las de mujeres”. Se agrega “adicionalmente”: “Cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con sus territorios étnicos, adicionalmente podrán inscribir candidatos” y se retira el párrafo que finaliza el artículo: “Los candidatos solo pueden ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos, organizaciones sociales, consejos comunitarios, resguardos indígenas o Kumapañy legalmente constituidas, cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con sus territorios”. El Parágrafo 2° se modifica: “Los candidatos, además de los requisitos generales, deberán ser ciudadanos en ejercicio y cuyo domicilio corresponda a la circunscripción o desplazados de estos territorios en proceso de retorno”.

En la Plenaria, se agregan otros dos párrafos: III) Parágrafo 3°: Las personas respaldadas por organizaciones de víctimas, contarán con un régimen especial que les permita tener facilidades para su inscripción como candidatos de las circunscripciones de paz, así como financiación estatal anticipada, no reembolsable. El Gobierno nacional reglamentará dicho régimen especial. IV) Parágrafo 4°: El Gobierno Nacional reglamentará las sanciones de quienes habiendo sido elegidos en alguna de las circunscripciones transitorias de paz no cumplan con los requisitos y reglas establecidas en el presente acto legislativo.

En la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se enumera como el “Artículo transitorio 3°” titulado “Inscripción de candidatos”. Se modifica el párrafo 2° de la siguiente manera: “Se entiende por organizaciones sociales, las asociaciones de todo orden sin ánimo de lucro que demuestren su existencia en el territorio de la circunscripción, mediante personería jurídica reconocida al menos cuatro años antes de la elección, o mediante acreditación ante la autoridad electoral competente del ejercicio de sus actividades en el respectivo territorio durante el mismo periodo”. Y también el Parágrafo 4° con lo siguiente: “La inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos, requerirá respaldo ciudadano equivalente al 10% del censo electoral de la respectiva Circunscripción Transitoria Especial de Paz. En ningún caso se requerirá más de 20.000 firmas”.

#### *Artículo transitorio 4°.*

El sucesivo artículo transitorio puntualiza que: “Los ciudadanos podrán ejercer su derecho al voto en las circunscripciones transitorias especiales de paz, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias. La organización electoral adoptará medidas especiales para la vigilancia del censo electoral, de la inscripción de candidatos y de la financiación de las campañas. Se garantizará la participación real y efectiva de los pueblos étnicos, a través de la inscripción de cédulas, la pedagogía del voto y la instalación de puestos de votación en sus territorios. Se promoverán mecanismos adicionales de control y veeduría ciudadana por parte de organizaciones especializadas y de partidos y movimientos políticos”.

En la Comisión Primera del Senado, se agrega la promoción de la “observación” a esta última parte. También se adiciona un párrafo que aclara que: “En todo caso, la votación de las circunscripciones transitorias especiales de paz no se tendrá en cuenta para determinar el umbral de acceso a la repartición de curules en la elección ordinaria de la Cámara de Representantes”.



En la Plenaria del Senado se aclara sobre la organización electoral que las medidas especiales se adoptarán “de conformidad con lo establecido en este Acto Legislativo”. También se agrega un segundo párrafo que específicamente delimita lo siguiente: “Por razones de orden público, el Presidente de la República podrá suspender la elección en cualquiera de los puestos de votación dentro de las 16 circunscripciones transitorias de paz de las que trata el presente acto legislativo previo concepto del sistema de alertas tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo, de la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia. Una vez suspendidas se deberá proceder de conformidad con la regulación legal vigente”. En la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, solo se enumera como el “Artículo transitorio 4º” sin más modificaciones.

La Plenaria del Senado de la República de Colombia agregó los otros artículos transitorios descritos en los párrafos siguientes.

*Artículo transitorio 5º. Requisitos para ser candidato.* El subsiguiente artículo transitorio especifica que: “Los candidatos a ocupar las curules en estas circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes deberán cumplir con los requisitos generales establecidos en la Constitución y en la ley para los Representantes a la Cámara, además de los siguientes requisitos especiales: 1) Haber habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres años anteriores a la fecha de la votación. 2) Los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, deberán haber nacido o habitado en él al menos tres años consecutivos en cualquier época”.

Adicionalmente, con cinco párrafos aclaratorios: I) Párrafo 1º: La condición de víctima de desplazamiento se acreditará según certificación expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), o cualquier otro medio probatorio certificado por el Ministerio Público mediante acto administrativo. II) Párrafo 2º: En cada una de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se elegirá un Representante a la Cámara. Las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos candidatos, al menos uno de los cuales deberá acreditar su condición de víctima del conflicto. La acreditación de la condición de víctima se hará mediante certificación expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), o cualquier otro medio probatorio certificado por el Ministerio Público mediante acto administrativo. No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos elegidos o no, a cargos públicos con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, durante el año anterior a la elección de estas circunscripciones especiales de paz, o hayan hecho parte de las direcciones de estos durante el mismo año. III) Párrafo 3º: Se entiende por organizaciones sociales, las asociaciones de todo orden sin ánimo de lucro que demuestren su existencia en el territorio de la circunscripción, mediante personería jurídica reconocida al menos cuatro años antes de la elección, o mediante acreditación ante la autoridad electoral competente del ejercicio de sus actividades en el respectivo territorio durante el mismo periodo. IV) Párrafo 4º: La inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos, requerirá respaldo ciudadano equivalente al 3% del censo electoral de la respectiva Circunscripción Transitoria Especial de Paz. En ningún caso se requerirá más de 3.000 firmas. V) Párrafo 5º: Dado el carácter especial de estas circunscripciones, los miembros de los grupos armados

al margen de la ley que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno nacional y/o se hayan desmovilizado de manera individual en los últimos diez años, no podrán presentarse como candidatos a las circunscripciones transitorias especiales de paz.

En la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se enumeró como el “artículo transitorio 5º” titulado “Requisitos para ser candidato”. En el Parágrafo 1º se eliminó el fragmento que especificaba sobre la condición de víctima por “cualquier otro medio probatorio certificado por el Ministerio Público mediante acto administrativo” además de la UARIV. Se eliminó también el primer párrafo del Parágrafo 2º dejando en él solamente: “No podrán presentarse como candidatos quienes en cualquier época hayan sido candidatos elegidos o no, a cargos públicos y corporaciones públicas con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, hayan hecho parte de las directivas de estos o se hayan desempeñado como servidores públicos en cargos de libre nombramiento y remoción”. Se eliminaron los Parágrafos 3º y 4º. Consecuentemente el 5º quedó de la siguiente manera como el Parágrafo 3º: “Dado el carácter especial de estas circunscripciones, los miembros de los grupos armados al margen de la ley y sus redes de apoyo, que en cualquier época hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno Nacional y/o se hayan desmovilizado de manera individual, no podrán presentarse como candidatos a las circunscripciones transitorias especiales de paz”. Y se agregó el Parágrafo 4º que detalla: “El Gobierno Nacional reglamentará las sanciones de quienes habiendo sido elegidos en alguna de las circunscripciones transitorias de paz no cumplan con los requisitos y reglas establecidas en el presente acto legislativo. Para la reglamentación de las sanciones, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta el inciso segundo del artículo 134 de la Constitución Política”.

*Artículo transitorio 6º. Forma de elección.* El siguiente artículo transitorio agregado por la Plenaria del Senado de la República deriva que: “Para efectos del proceso de elección, la curul se adjudicará a la lista que obtenga el mayor número de votos dentro de la respectiva circunscripción. La votación de las circunscripciones transitorias especiales de paz se hará en tarjeta separada de las que corresponden a las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes”. Y agrega el siguiente párrafo: “Se garantizará la participación de los habitantes de zonas rurales y apartadas de estas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, mediante la habilitación de nuevos puestos de votación en veredas y centros poblados dispersos”.

La Comisión Primera de la Cámara de Representantes lo enumera como el “Artículo transitorio 6º” titulado “Forma de Elección” y lo modifica agregándole diversas especificaciones, quedando de la siguiente manera: “En cada una de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se elegirá un Representante a la Cámara. Las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos candidatos, al menos uno de los cuales deberá acreditar su condición de víctima del conflicto. La acreditación de la condición de víctima se hará mediante certificación expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Para efectos del proceso de elección, la curul se adjudicará a la lista que obtenga el mayor número de votos dentro de la respectiva circunscripción. La votación de las circunscripciones transitorias especiales de paz se hará en tarjeta separada de las que corresponden a las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes. Los candidatos y las listas de circunscripciones transitorias especiales de paz, no podrán realizar alianzas; coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las circunscripciones ordinarias



para la Cámara de Representantes. La violación de esta norma genera la pérdida de la curul en caso de resultar electos a la circunscripción transitoria especial de paz”. Adicionalmente, se elimina el Parágrafo.

*Artículo Transitorio 7º. Fecha de elecciones.* El consecutivo artículo transitorio agregado por la Plenaria del Senado de la República detalla que: “Las elecciones de los Representantes a la Cámara de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se harán en la misma jornada electoral establecida para el Congreso de la República en los años 2018 y 2022”. En la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se lo enumera como el “Artículo Transitorio 7º titulado “Fecha de elecciones” sin modificaciones.

*Artículo Transitorio 8º. Financiación.* El artículo transitorio siguiente agregado por la Plenaria del Senado de la República especifica que: “La financiación de las campañas será preponderantemente estatal, mediante el sistema de reposición de votos y acceso a los anticipos, en los términos y topes que determine la autoridad electoral. La autoridad electoral entregará los anticipos equivalentes al 50% del resultado de multiplicar el valor del voto a reponer por el número de ciudadanos que integran el censo electoral de la respectiva circunscripción. Esta suma se distribuirá en partes iguales entre todas las listas inscritas. En ningún caso el anticipo podrá superar el tope de gastos que determine la autoridad electoral. La financiación se realizará dentro del mes siguiente a la inscripción de la lista. Las sumas de dinero se entregarán sin dilaciones a las organizaciones promotoras de la lista, y en ningún caso a los candidatos. Los particulares podrán contribuir a la financiación de estas campañas mediante donaciones hechas directamente al Fondo Nacional de Partidos y Campañas Electorales, las cuales serán distribuidas por la autoridad electoral entre todas las campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, por partes iguales, hasta concurrencia del monto máximo señalado. Estas donaciones no podrán superar el 10% del monto establecido para la Cámara de Representantes y recibirán el tratamiento tributario que establece la ley para las donaciones y contribuciones a los partidos y movimientos políticos. No se permiten aportes privados directos a campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz”. La Comisión Primera de la Cámara de Representantes lo enumera como el “Artículo Transitorio 8º” titulado “Financiación” sin modificaciones.

*Artículo Transitorio 9º. Acceso a medios de comunicación.* El penúltimo artículo transitorio añadido por la Plenaria del Senado de la República define que: “La campaña en medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético solo podrá adelantarse en los espacios gratuitos otorgados por el Estado. Para ello, la autoridad electoral reglamentará la asignación de espacios gratuitos en los medios de comunicación social regional que hagan uso del espectro electromagnético, sin perjuicio de que puedan ampliarse en caso de que se creen espacios en nuevos medios de comunicación. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Autoridad Nacional de Televisión señalarán los espacios de que se puede disponer. Tal distribución se hará conforme a las normas electorales vigentes”. La Comisión Primera de la Cámara de Representantes lo enumera como el “Artículo transitorio 9º” titulado “Acceso a medios de comunicación” sin modificaciones.

*Artículo Transitorio 10º. Tribunales Electorales Transitorios.* El último artículo transitorio agregado por la Plenaria del Senado deriva que: “La autoridad electoral pondrá en marcha Tribunales Electorales Transitorios de Paz tres meses antes de las elecciones. Estos tribunales velarán por la observancia de las reglas establecidas para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, verificarán el censo electoral de la respectiva circunscripción y atenderán

las reclamaciones presentadas en relación con las mismas”. La Primera Comisión de la Cámara de Representantes lo enumera como el “Artículo Transitorio 10º” titulado “Tribunales Electorales Transitorios” sin modificaciones.

**2.2.2. Los Artículos 2º, 3º y 4º.** Adicionalmente en el proyecto radicado por el Ministerio de Interior se presentó un Artículo 2º que definía que: “El Gobierno nacional reglamentará el presente acto legislativo dentro de los 90 días siguientes a su promulgación”. Este se modificó en la Comisión Primera del Senado de la República de la siguiente manera: “Dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, se deberá radicar el Proyecto de Ley Estatutaria que regule las disposiciones aquí contenidas”. En la Plenaria del Senado, se eliminó este artículo.

Más bien, la Plenaria del Senado de la República generó dos artículos adicionales. El que sería el Artículo 2º que especificaba que: “El Gobierno nacional reglamentará en un término máximo de noventa días lo relativo a los mecanismos de observación y transparencia electoral ciudadana, la campaña especial de cedulação y registro electoral y las campañas de pedagogía y sensibilización en torno a la participación electoral”. Y el que sería el Artículo 3º: “En lo no previsto en el presente acto legislativo se aplicarán las demás normas que regulan la materia”. Ninguno recibió modificaciones en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

En el radicado, el Ministerio de interior también propuso un Artículo 3º: “El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación”. Este, dadas las modificaciones sugeridas en los otros artículos en la Plenaria del Senado de la República, se enumeró como el Artículo 4º a partir de allí.

### **2.3. Conciliación y discusión acerca de la aprobación del proyecto**

Debido a los cambios que tuvo el proyecto de Acto Legislativo tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, como se puede observar arriba, el Congreso de la República se vio en la obligación de conciliar los textos originados en ambas Cámaras, y presentarlo ante las plenarios de ambas Cámaras con el fin de que éstas votaran el proyecto. El Proyecto fue conciliado entre el Senador Roy Barreras y el Representante a la Cámara Silvio Carrasquilla (Ver Anexo 1.)

Pese a que el proyecto de Acto Legislativo cursó todo el trámite legislativo, durante la votación en el Senado de la República el proyecto, a juicio del Secretario de la corporación y su Presidente, se hundió, pues no obtuvo la votación suficiente. Este caso llevó a un enfrentamiento al Congreso de la República con el Gobierno Nacional. Este último solicitó conceptos a la rama judicial, la cual le dio la razón, y por ende le exigió al presidente del Senado que enviara el Proyecto a la Presidencia de la República para que el Presidente sancione el Proyecto, y de esa forma entre en vigencia. Sin embargo, este hecho significó que el Congreso denunciara afectación a la división de poderes, pues plantea que es inadmisibile que para que se sancione una norma medie la intervención de la rama judicial. En resumen, el 2017 finalizó sin que las organizaciones de víctimas, las organizaciones sociales y las agrupaciones étnicas que están asentadas en los 167 municipios que integran las 16 circunscripciones conozcan si podrán presentar candidatos o candidatas en ellas. En 2018 seguramente se esclarecerá el panorama, aunque para efectos logísticos en materia electoral, no es previsible que para las elecciones de Congreso de 2018 se puedan realizar elecciones para estas circunscripciones, al menos en el calendario electoral vigente, tal y como lo ha expresado el señor Registrador Nacional del Estado Civil.

# Anexo 1

Texto Conciliado al Proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017, Cámara de Representantes – 05 de 2017 Senado de la República “POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN 16 CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ PARA LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN LOS PERÍODOS 2018-2022 Y 2022-2026”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

EN VIRTUD DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ

DECRETA:

Artículo 1º. La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:

Artículo transitorio 1º. Creación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. La Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los periodos constitucionales 2018-2022 y 2022-2026, estos serán elegidos en igual número de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, uno por cada una de dichas Circunscripciones. La curul se asignará al candidato de la lista con mayor cantidad de votos.

Artículo transitorio 2º. Conformación. Las mencionadas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz estarán conformadas así:

Circunscripción 1. Municipios del Cauca: Argelia, Balboa, Buenos Aires, Caldono, Caloto, Cajibío, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Morales, Miranda, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío. Municipios de Nariño: Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes, Policarpa y los municipios de Florida y Pradera, Valle del Cauca.

Circunscripción 2. Conformada por Arauquita, Fortul, Saravena y Tame. Departamento de Arauca.

Circunscripción 3. Municipios del departamento de Antioquia: Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia, Zaragoza.

Circunscripción 4. Constituida por 8 municipios de Norte de Santander: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.

Circunscripción 5. Municipios del departamento del Caquetá: Florencia, Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita y Valparaíso, y el municipio de Algeciras del departamento del Huila.

Circunscripción 6. Municipios del departamento de Chocó: Bojayá, Medio Atrato, Istmina, Medio San Juan, Litoral de San Juan, Novita, Sipí, Acandí, Carmen del Darién, Riosucio, Unguía, Condoto y dos municipios de Antioquia, Vigía del Fuerte y Murindó.

Circunscripción 7. Municipios del departamento del Meta: Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vistahermosa y 4 municipios del departamento del Guaviare, San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores.

Circunscripción 8. Municipios del departamento de Bolívar: Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno y Zambrano. Municipios de Sucre: Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Tolviejo.

Circunscripción 9. Municipios del Cauca: Guapi, López de Micay y Timbiquí, Buenaventura, del departamento del Valle del Cauca.

Circunscripción 10. Está constituida por 11 municipios del departamento de Nariño: Barbacoas, El Charco, La Tola, Maguí, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco.

Circunscripción 11. Municipios del departamento del Putumayo: Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamo, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón.

Circunscripción 12. Municipios del Cesar: Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz Pueblo Bello y Valledupar. Municipios de La Guajira: Dibulla, Fonseca, San Juan del Cesar. Municipios del Magdalena: Aracataca, Ciénaga, Fundación y Santa Marta,

Circunscripción 13. Municipios del departamento de Bolívar: Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití y el municipio de Yondó del departamento de Antioquia.

Circunscripción 14. Municipios de Córdoba: Puerto Libertador, San José de Uré, Valencia, Tierralta y Montelíbano.

Circunscripción 15. Municipios del departamento del Tolima: Ataco, Chaparral, Planadas y Rio blanco.

Circunscripción 16. Municipios del departamento de Antioquia: Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Apartadó y Turbo.

Parágrafo. Para las elecciones de las 16 Circunscripciones Especiales de Paz, se excluirán las cabeceras municipales de estas circunscripciones que superen los 10.000 ciudadanos aptos para votar. Únicamente se habilitarán los puestos de votación y el censo electoral de la zona rural de estos. Se garantizará la participación de los habitantes de zonas rurales, apartadas y centros poblados dispersos de estas Circunscripciones para lo cual la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá crear nuevos puestos de votación en dichas zonas.

Artículo transitorio 3º. Inscripción de candidatos. Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos. Las campañas contarán con financiación estatal especial y acceso a medios regionales. Se desarrollarán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.

Los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, campesinos o sociales, incluyendo las de las mujeres, y grupos significativos de ciudadanos.

Cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con territorios étnicos, adicionalmente podrán inscribir candidatos:

- a) Los consejos comunitarios;

- b) Los resguardos y las autoridades indígenas en sus territorios, debidamente reconocidos, en coordinación con sus respectivas organizaciones nacionales;
- c) Las Kumpaño legalmente constituidas.

Parágrafo 1°. Los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP, a la actividad política legal, no podrán inscribir listas ni candidatos para estas circunscripciones. Ningún grupo significativo de ciudadanos u organización social podrá inscribir listas de candidatos para las circunscripciones de paz simultáneamente con otras circunscripciones.

Parágrafo 2°. Se entiende por organizaciones sociales, las asociaciones de todo orden sin ánimo de lucro que demuestren su existencia en el territorio de la circunscripción, mediante personería jurídica reconocida al menos cinco años antes de la elección, o mediante acreditación ante la autoridad electoral competente del ejercicio de sus actividades en el respectivo territorio durante el mismo periodo.

Parágrafo 3°. Los candidatos, además de los requisitos generales, deberán ser ciudadanos en ejercicio y cuyo domicilio corresponda a la circunscripción o desplazados de estos territorios en proceso de retorno.

Parágrafo 4°. La inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos, requerirá respaldo ciudadano equivalente al 10% del censo electoral de la respectiva Circunscripción Transitoria Especial de Paz. En ningún caso se requerirá más de 20.000 firmas.

Artículo transitorio 4°. Los ciudadanos podrán ejercer su derecho al voto en las circunscripciones transitorias especiales de paz, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias.

La Registraduría Nacional del Estado Civil adoptará medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral, la inscripción de candidatos y el Consejo Nacional Electoral la financiación de las campañas, de conformidad con lo establecido en este Acto Legislativo.

Se garantizará la participación real y efectiva de los pueblos étnicos, a través de la inscripción de cédulas, la pedagogía del voto y la instalación de puestos de votación en sus territorios.

Se promoverán mecanismos adicionales de control, observación y veeduría ciudadana por parte de organizaciones especializadas y de partidos y movimientos políticos.

Parágrafo 1°. En todo caso, la votación de las circunscripciones transitorias especiales de paz no se tendrá en cuenta para determinar el umbral de acceso a la distribución de curules en la elección ordinaria de la Cámara de Representantes.

Parágrafo 2°. Por razones de orden público, el Presidente de la República podrá suspender la elección en cualquiera de los puestos de votación dentro de las 16 circunscripciones transitorias de paz de las que trata el presente acto legislativo previo concepto del sistema de alertas tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo, de la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia. Una vez suspendidas se deberá proceder de conformidad con la regulación legal vigente.

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional destinará los recursos necesarios para que la Registraduría Nacional del Estado Civil pueda cumplir con la organización del proceso electoral para las 16 circunscripciones transitorias de paz que crea el presente Acto Legislativo.

Parágrafo 4°. La Registraduría Nacional del Estado Civil dispondrá de las facultades reglamentarias necesarias requeridas para la organización del proceso electoral de las 16 circunscripciones transitorias de paz que crea el presente Acto Legislativo.

Artículo transitorio 5°. Requisitos para ser candidato. Los candidatos a ocupar las curules en estas circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes deberán cumplir con los requisitos generales establecidos en la Constitución y en la ley para los Representantes a la Cámara, además de los siguientes requisitos especiales:

1. Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres años anteriores a la fecha de la elección o,
2. Los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, deberán haber nacido o habitado en él al menos tres años consecutivos en cualquier época.

Parágrafo 1°. Para los solos efectos del presente acto legislativo, se consideran víctimas aquellas personas que individual -y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primera de afinidad- o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

La condición de víctima individual o colectiva se acreditará según certificación expedido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Parágrafo 2°. No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos elegidos o no, a cargos públicos con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, durante el año anterior a la elección de estas circunscripciones especiales de paz, o hayan hecho parte de las direcciones de estos durante el mismo año.

Tampoco podrán presentarse como candidatos quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido.

Parágrafo 3°. Dado el carácter especial de estas circunscripciones, los miembros de los grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno nacional y/o se hayan desmovilizado de manera individual en los últimos diez años, no podrán presentarse como candidatos a las circunscripciones transitorias especiales de paz.

Parágrafo 4°. El Gobierno Nacional reglamentará las sanciones de quienes habiendo sido elegidos en alguna de las circunscripciones transitorias de paz no cumplan con los requisitos y reglas establecidas en el presente acto legislativo. Para la reglamentación de las sanciones, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta el inciso segundo del artículo 134 de la Constitución Política.

Artículo transitorio 6°. Forma de elección. En cada una de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se elegirá un Representante a la Cámara. Las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos candidatos, al menos uno de los cuales deberá acreditar su condición de víctima del conflicto.

Para efectos del proceso de elección, la curul se adjudicará al candidato más votado dentro de la lista que obtenga el mayor número de votos dentro de la respectiva circunscripción.

La votación de las circunscripciones transitorias especiales de paz se hará en tarjeta separada de las que corresponden a las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes.



Los candidatos y las listas de circunscripciones transitorias especiales de paz, no podrán realizar alianzas; coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes. La violación de esta norma generará la pérdida de la curul en caso de resultar electos a la circunscripción transitoria especial de paz.

Artículo Transitorio 7°. Fecha de elecciones. Las elecciones de los Representantes a la Cámara de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se harán en la misma jornada electoral establecida para el Congreso de la República en los años 2018 y 2022.

Parágrafo: Para garantizar una efectiva participación electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá habilitar un periodo especial para la inscripción de candidatos exclusivamente para las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Artículo Transitorio 8°. Financiación. La financiación de las campañas será preponderantemente estatal, mediante el sistema de reposición de votos y acceso a los anticipos, en los términos y topes que determine la autoridad electoral.

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

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

No se permiten aportes privados directos a campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Artículo Transitorio 9°. Acceso a medios de comunicación. Cuando se utilicen medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, las campañas únicamente podrán utilizar los espacios gratuitos otorgados por el Estado. Para ello, la autoridad electoral reglamentará la asignación de espacios gratuitos en los medios de comunicación social regional que hagan uso del espectro electromagnético, sin perjuicio de que puedan ampliarse en caso de que se creen espacios en nuevos medios de comunicación.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Autoridad Nacional de Televisión señalarán los espacios de que se puede disponer. Tal distribución se hará conforme a las normas electorales vigentes.

Artículo Transitorio 10°. Tribunales Electorales Transitorios. La autoridad electoral pondrá en marcha Tribunales Electorales Transitorios de Paz tres meses antes de las elecciones. Estos tribunales velarán por la observancia de las reglas establecidas para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, verificarán el censo electoral de la respectiva circunscripción y atenderán las reclamaciones presentadas en relación con las mismas.



**Artículo 2º.** El Gobierno Nacional reglamentará en un término máximo de treinta días a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, lo relativo a los mecanismos de observación y transparencia electoral ciudadana, la campaña especial de cedulação y registro electoral y las campañas de pedagogía y sensibilización en torno a la participación electoral.

Parágrafo. La autoridad electoral determinará lo correspondiente a la publicidad y rendición de cuentas en la financiación de las campañas de las listas inscritas.

**Artículo 3º.** En lo no previsto en el presente acto legislativo se aplicarán las demás normas que regulan la materia.

**Artículo 4º.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

---

**Roy Barreras**  
Senador

---

**Silvio Carrasquilla**  
Representante

## Referencias bibliográficas

- Boix, C. 1999. Setting the rules of the game. The choice of electoral systems in advanced democracies. *American Political Science Review*. Vol. 93(3): 609-624.
- Boix, C. 2003. *Democracy and redistribution*. Cambridge University Press.
- Botero, F., 1998. *El Senado que Nunca Fue: La Circunscripción Nacional Después de Tres elecciones*. In: Bejarano, Ana María, Dávila, Andrés (Eds.), *Elecciones y Democracia en Colombia, 1997-1998*. Fundación Social, Bogotá.
- Brancati, D y Snyder, R. 2012. *Time to kill: the impact of election timing on post-conflict stability*. *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 57(2): 822-853.
- Carey, J. y Shugart, M. 1995. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral studies*, 14(4), 417-439.
- Cox, G. 1997. *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge University Press.
- Cox, G. y Katz, J. 2002. *Elbridge Gerry's salamander: The electoral consequences of the reapportionment revolution*: Cambridge University Press.
- Coppedge, M., 1997. *District magnitude, economic performance, and party systems in Latin America*. *Comparative Political Studies* 30 (2), 156-186.
- Duverger, M., 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Methuen, London.
- Duverger, M., 1994. *Los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica, Colombia.
- Gallagher, M., 1992. *Comparing proportional representation electoral systems: quotas, thresholds, paradoxes and majorities*. *British Journal of Political Science* 22 (4), 469-496.
- Horowitz, D. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- International IDEA. 1997. *The International IDEA. Handbook of Electoral System Design*. Sweden: International IDEA.
- Jones, M. P., Alles, S., y Tchintian, C. 2012. Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 32(2), 331-357.
- Katz, R. 2007. *Political institutions in the United States*. Comparative Political Institute.
- Klingemann, H. D. (Ed.). 2009. *The comparative study of electoral systems*. Oxford University Press.

- Lijphart, A. 1971. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Second Edition, Berkeley: University of California Press.
- Lijphart, A., 1990. *The political consequences of electoral laws, 1945–1985*. *American Political Science Review* 84 (2), 481–496.
- Losada, R. Liendo N. 2016. *El partido Centro Democrático: Razones de su surgimiento éxito*. *Análisis Político*. Vol. 87: 41-59.
- Moreno, E. 2005. *Whither the Colombian two-party system? An assesment of political reforms and their limits*. *Electoral Studies*, Vol. 24. 485-509.
- Negretto, G. 2009. La reforma electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas. En S. Toro & I. Walker (Eds.), *La reforma del sistema electoral chileno* (pp. 63-102). Santiago de Chile: PNUD- CIEPLAN
- Nohlen, D. 2015. *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. España: Tecnos.
- Nohlen, D. 1998. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. 1995. *Elecciones y sistemas electorales*. Venezuela: Fundación Friedrich Ebert.
- Nohlen, D. 1993. *Sistemas electorales de América Latina. Debate sobre reforma electoral*. Perú: Fundación Friedrich Ebert.
- Norris, P. 2005. *Radical Right. Voters and Parties in the electoral market*. Cambridge University Press.
- Rae, D., 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press, New Haven.
- Reynol-Querol, M. 2005. *Does democracy preempts civil war?* *European Journal of Political Economy*. Vol.21(5): 445-465.
- Reynoso, D. 2004. Bicameralismo y sobre-representación en Argentina en perspectiva comparada. *Revista Saap*, 2(1), 69-94.
- Reynoso, D. 2015. Más escaños con menos votos: Sobre-representación distrital en el Estado de México en perspectiva comparada. *Apuntes Electorales*(12).
- Saeigh, S. 2011. *Rulling by Statute: How uncertainty and vote buying shape lawmaking*. Cambridge University Press.
- Samuels, D., y Snyder, R. 2001. The value of a vote: malapportionment in comparative perspective. *British Journal of Political Science*, 31(4), 651-671.
- Sartori, G. 2005. *Ingeniería constitucional comparada. Con el posfacio: La transición de México, ¿hacia dónde? Un agenda para la reforma*. Fondo de Cultura Económica.
- Shugart, M., & Carey, J. 1992. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- Wilkinson, S. 2005. *Votes and Violence: Electoral competition and ethnic riots in India*. Cambridge University Press.

## Acerca de los autores

**Fredy Andrés Barrero Escobar** (Investigador Principal): Magister en Estudios Políticos y politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente se desempeña como docente de la cátedra sociología electoral en FIGRI – Universidad Externado de Colombia; es asesor de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior. Ha sido consultor de organismos multilaterales y de cooperación internacional. Es el director del Observatorio Colombiano de Partidos y Movimientos Políticos. Correo electrónico: fbarrero78@yahoo.com.

**Nicolás Liendo** (Investigador): PhD Candidate University of Arizona. Master en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Salamanca. Actualmente es Vicedecano y Profesor Asistente de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda. Sus investigaciones han sido publicadas en Conflict Management and Peace Science, Análisis Político, Papel Político, Civilizar, entre otros. Su agenda de investigación se concentra en temas de gobernabilidad democrática en América Latina, con un particular interés en las dinámicas electorales y formación de partidos políticos de derecha. Correo electrónico: nicolas.liendo@usa.edu.co

**Lucía Torres** (Investigadora Asistente): Magíster en estudios interdisciplinarios sobre desarrollo de la Universidad de los Andes; con estudios sobre derecho internacional en la Universidad de Giessen, Alemania. Politóloga de la Universidad Icesi. Ha trabajado en investigaciones sobre responsabilidad social y desarrollo, participación ciudadana y democracia participativa. Correo electrónico: I.torres@uniandes.edu.co

