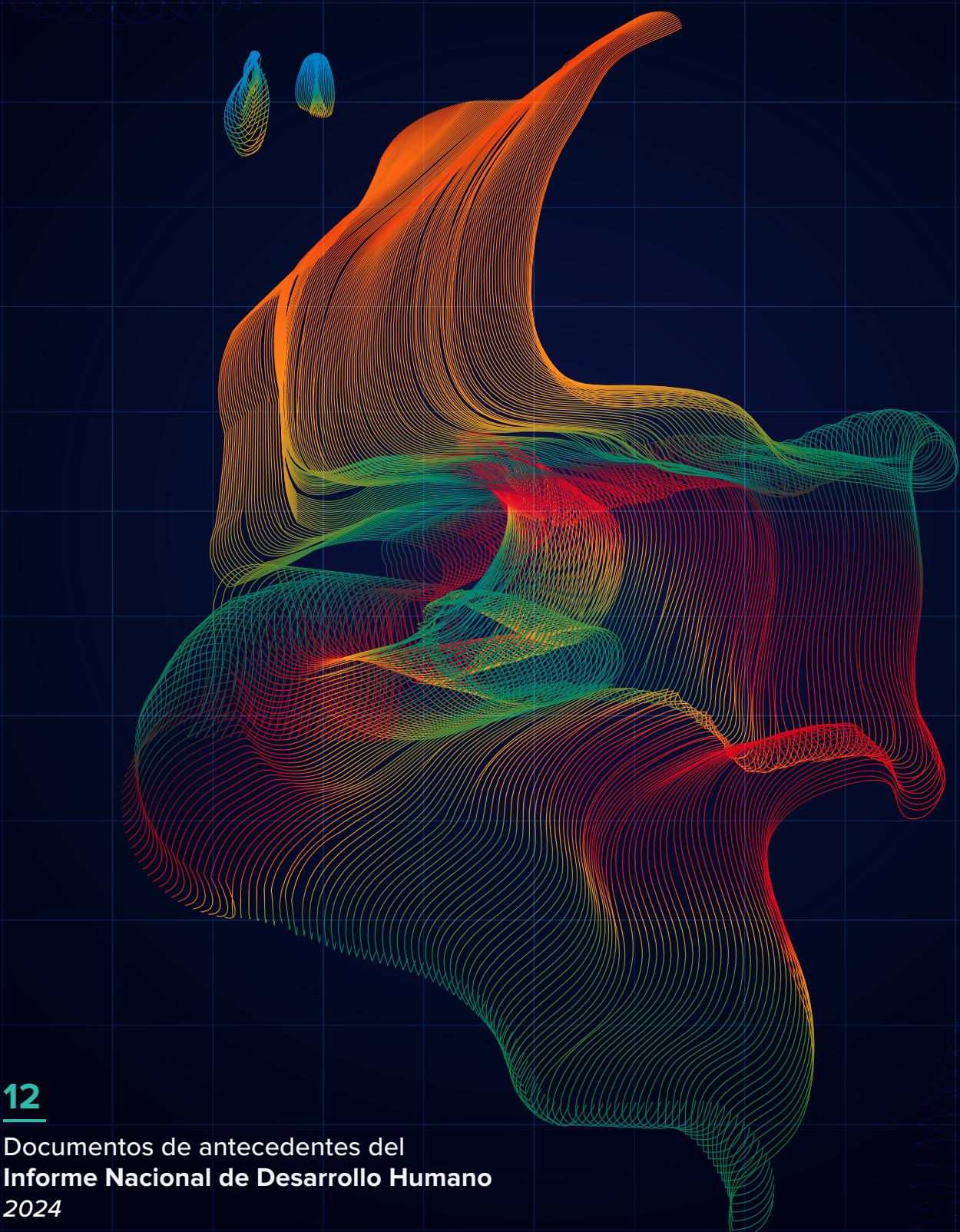


# ¿Qué ha pasado en esta última década en la política colombiana?



12

Documentos de antecedentes del  
**Informe Nacional de Desarrollo Humano**  
2024

# **¿Qué ha pasado en esta última década en la política colombiana?**

**Mónica Pachón<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Profesora asociada, Departamento de Diseño, Universidad de los Andes. Agradezco muy especialmente la asistencia de investigación juiciosa y atenta de Juan Andrés Calderón y Sebastián Morales. De igual forma los comentarios del equipo del Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD.

## Tabla de Contenidos

<i>¿Qué ha pasado en esta última década en la política colombiana?</i> .....	4
Introducción.....	4
Efecto del proceso de Paz en los indicadores de violencia por el conflicto armado y la evolución de las políticas contra el narcotráfico .....	5
Los timonazos del uribismo a Santos... y de vuelta .....	8
Nota: presidentes reelectos, su efecto en el control institucional y su prohibición .....	10
Presidencias impopulares y su impacto en las instituciones: El retorno de una tendencia histórica .....	11
Menos confianza y cambios en los repertorios de participación política .....	16
Elíjase quien pueda: La personalización de la política colombiana.....	20
¿Y qué pasó con los votantes? Cambios en los valores y patrones de participación electoral.27	
Patrones de participación electoral.....	29
Coaliciones multipartidistas y gobernanza fragmentada .....	31
RECUADRO: Paridad: ¿Ya casi? Aumento de la presión por la participación femenina en la política.....	34
Otras vías para hacer política: Uso de las tutelas como herramienta ciudadana y el uso de la justicia contencioso-administrativa.....	36
Conclusiones.....	41
Bibliografía .....	42

Gráfica 1. Histórico de homicidios a nivel nacional (2000-2021).....	5
Gráfica 2. Histórico de actos terroristas, ataques a la infraestructura, acciones subversivas y secuestros (2005-2021) .....	6
Gráfica 3. Serie histórica del área sembrada de coca (2001-2020).....	7
Gráfica 4. % Encuestados que confía en los órganos de control (2008-2021).....	11
Gráfica 5. En general, ¿usted aprueba o desaprueba la forma como ____ se está desempeñando en su labor como Presidente de la República? .....	12
Gráfica 6. % Encuestados que confía en la Corte Suprema de Justicia (2004-2018).....	13
Gráfica 7. % Encuestados que confía mucho en que el sistema judicial castigue al culpable si fuera víctima de robo (2004-2020).....	14
Gráfica 8. % Encuestados que confía en el Congreso de la República (2004-2020) .....	14
Gráfica 9. % Encuestados que confía las Fuerzas Armadas (2004-2020).....	15
Gráfica 10. % Encuestados que confía en la Policía Nacional (2004-2020).....	16
Gráfica 11 . Satisfacción con la democracia, según nivel de su uso de redes sociales (2018-2019)	18
Gráfica 12. ¿Aprueba las manifestaciones de quienes hablan mal de la forma de Gobierno?.....	19
Gráfica 13. Tendencia histórica de luchas sociales (2000-2020) .....	19
Gráfica 14. Preferencias religiosas, según edad (2021).....	28
Gráfica 15. Interés en la política, menores versus mayores de 25 años (2021).....	29
Gráfica 16. Tasa de aprobación legislativa, por rama de origen del proyecto .....	34
Gráfica 17: Tutelas radicadas (1992-2021).....	37
Gráfica 18: Decisión de los jueces sobre las tutelas en primera instancia (2019-2022) .....	38
Gráfica 19. Número de tutelas por derecho demandado (2019-junio 2022).....	39
Gráfica 20: Número de acciones populares interpuestas (2002-2018) .....	40
 Tabla 1. % de votos por tipo de organización (2010-2019).....	21
Tabla 2. % Votos por tipo de organización, según año electoral (Cámara de Representantes y Senado de la República) .....	24
Tabla 3. % Votos por tipo de organización, según año electoral (Asambleas departamentales y consejos Municipales) .....	25
Tabla 4. % Votos por tipo de organización, según año electoral (Gobernaciones y alcaldías).....	25
Tabla 5. % Votos por tipo de organización, según año electoral (Capitales de departamento).....	26
Tabla 6. % Participación electoral en elecciones nacionales (2010-2018).....	30
Tabla 7. % Participación electoral en elecciones locales (2011-2019) .....	31
Tabla 8. Coaliciones por periodo presidencial (2010-2022) .....	32
Tabla 9. Reformas políticas propuestas incluyendo la paridad desde 2010 .....	35

# **¿Qué ha pasado en esta última década en la política colombiana?**

## **Introducción**

Desde la promulgación de la Constitución de 1991 – que sin duda marca un significativo rompimiento con el pasado –, la política colombiana se ha caracterizado por un ritmo incremental en la mayoría de áreas de política pública. La excepción a esta regla ha sido la política de seguridad, la cual ha oscilado de gobierno a gobierno. El conflicto interno, las amenazas de grupos al margen de la ley, y la presencia del narcotráfico han copado las agendas de campaña. Por esto, en la última década de la política colombiana, el hito más importante fue el proceso de paz con las FARC, que comenzó en 2012 y finalizó en 2016. El desarme de la guerrilla más antigua de América Latina, el rediseño institucional y los acuerdos estatales que se plantearon en la Habana y se ratificaron en el Congreso en Diciembre del 2016, buscaron un cambio estructural y definitivo para los años venideros.

La expectativa de cambio y la posterior frustración generada por la velocidad de estas transformaciones, junto con la polarización que caracterizó el debate político luego del anuncio de la apertura del proceso, generó un péndulo en el liderazgo y la dirección de las políticas públicas del sector, monopolizando el debate público. La transición de la política de Seguridad Democrática promovida por el presidente Álvaro Uribe Vélez para hacer frente a la guerrilla de las FARC y demás actores ilegales, a un proceso de paz liderado por el Presidente Juan Manuel Santos que buscó terminar de forma negociada el conflicto, significó cambios importantes en la política de seguridad nacional, en las prioridades estatales para la firma de la paz y en las expectativas de la población.

El propósito de este documento es el de describir las principales tendencias en el acontecer político de la última década, tratando de identificar aquellos patrones fundamentales para poder comprender los cambios en la ciudadanía, sus prioridades, y los cambios y continuidades en la competencia entre élites políticas, sus estrategias, y la interacción entre ramas del poder. Por esto, con este documento, el objetivo es darle perspectiva a la más reciente década política que en particular comienza con el anuncio del Proceso de Paz en la Habana, en agosto del 2012, y que termina con la elección de Gustavo Petro, presidente por el Pacto Histórico. La tendencia principal identificada es el ocaso del “uribismo” y la pendular política de seguridad, que con el cambio de gobierno y dirección marcan la competencia política luego que el expresidente Álvaro Uribe termina su periodo en 2010 y el presidente Juan Manuel Santos de desmarca de la política de seguridad democrática que caracterizó toda la década anterior. En clave de estas fuerzas políticas, se caracterizan las preferencias de la ciudadanía, su participación, y la competencia entre la élite política en los niveles centrales y descentralizados.

Después de una breve contextualización sobre lo que estaba ocurriendo en el conflicto interno colombiano en términos de violencia y narcotráfico durante la década, la segunda sección reconstruye la transición y lo que representó el cambio de gobierno entre Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos, el gobierno de Iván Duque y el efecto de su reputación sobre la percepción ciudadana de las demás instituciones. La tercera sección discute el efecto de la confianza institucional sobre los niveles de participación de los ciudadanos en protestas públicas, así como los cambios en los repertorios de participación política durante la década. La cuarta sección describe el fenómeno de personalización del sistema político colombiano en la década anterior, y la consolidación de las candidaturas por firmas como resultado. La siguiente sección discute la tendencia a la mayor participación electoral de la ciudadanía y la consolidación de la tendencia de creación de coaliciones mayoritarias y altamente fragmentadas. Luego se discute la búsqueda por

la paridad política femenina durante la década, y la consolidación del uso de la jurisdicción constitucional como una vía de defensa de los derechos de la ciudadanía. Finalmente, se dan unas conclusiones.

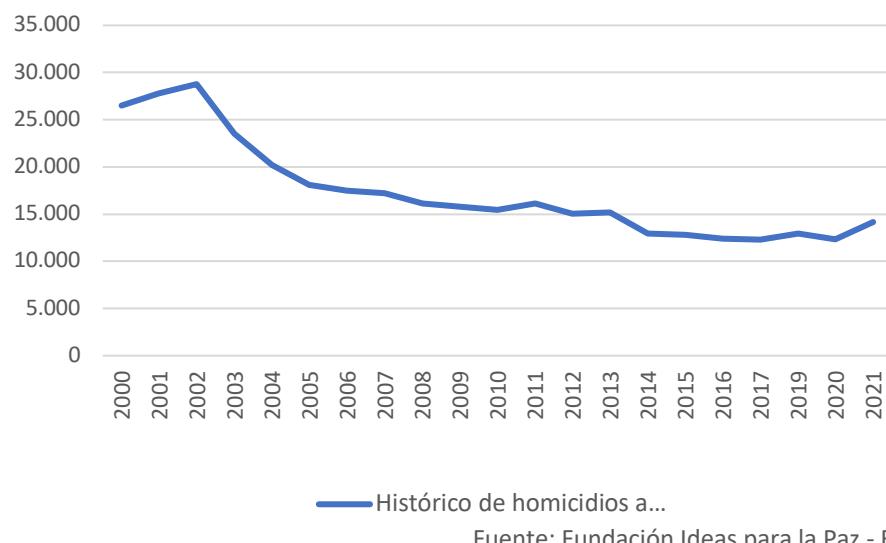
## Efecto del proceso de Paz en los indicadores de violencia por el conflicto armado y la evolución de las políticas contra el narcotráfico

Para comprender las tendencias de la política colombiana durante la última década, es necesario hacer primero un recuento por unos datos básicos que resumen los niveles de violencia en el conflicto armado, que, aunque muy gruesos e imperfectos, nos dan un contexto sobre las interacciones entre los actores armados y el Estado. De igual forma, se discute lo ocurrido con el narcotráfico – fuente de financiación indiscutible de los grupos ilegales y la pujía por el poder descentralizado en el territorio.

Si alguna política pública marca un rompimiento importante con respecto a la década anterior en donde la política de Seguridad Democrática fue dominante, es el proceso de paz que comenzó con la presidencia de Juan Manuel Santos. Las negociaciones, formalmente anunciadas a la ciudadanía en agosto del 2012, cambiaron la dinámica del conflicto colombiano. La política de Seguridad Democrática, que logró potenciar la capacidad ofensiva del Estado Colombiano, tuvo un impacto importante en la disminución en los indicadores de la violencia, contando con un gran respaldo ciudadano que hizo que el presidente Alvaro Uribe se reeligiera en un segundo periodo, después de una reforma constitucional aprobada en 2005. Sin embargo, el carácter ofensivo generó igualmente significativos cuestionamientos a la Fuerza Pública por parte de organizaciones de derechos humanos, abusos de autoridad y numerosos escándalos.

Al pasar la década, la tendencia de disminución de homicidios en términos absolutos que venía desde la década anterior se mantuvo, con un leve incremento en 2021. Así, la tasa de homicidios pasó de 34 por cada 100,000 habitantes a 25 por cada 100,000 habitantes, una de las tasas más bajas de las últimas cuatro décadas.

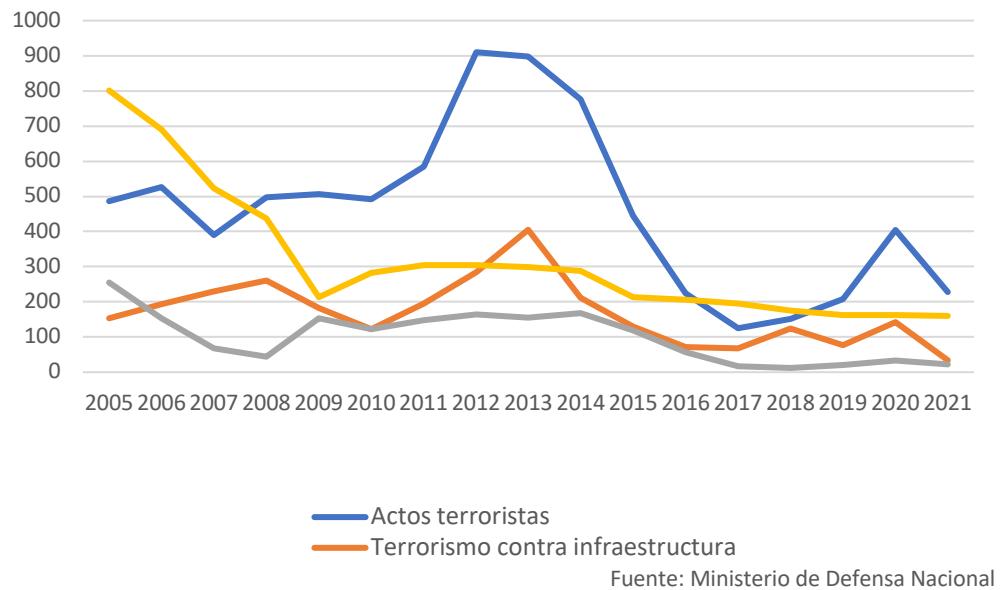
GRÁFICA 1. HISTÓRICO DE HOMICIDIOS A NIVEL NACIONAL (2000-2021)



Fuente: Fundación Ideas para la Paz - FIP

De igual forma con el comienzo de las negociaciones en la Habana, el enfrentamiento entre actores armados y las fuerzas militares disminuyó. Esto se hizo explícito con el cese al fuego indefinido por parte de las FARC en julio del 2015 (Ochoa, 2014). La siguiente gráfica muestra el total de actos terroristas, actos contra la infraestructura, acciones subversivas y secuestros.

GRÁFICA 2. HISTÓRICO DE ACTOS TERRORISTAS, ATAQUES A LA INFRAESTRUCTURA, ACCIONES SUBVERSIVAS Y SECUESTROS (2005-2021)



Como es evidente, a partir del anuncio del proceso de paz se observa cómo descienden los actos terroristas en general. Si bien hay un incremento repentino en aquellos actos contra la infraestructura, las acciones subversivas disminuyen de forma importante, así como los actos contra la población civil como lo fueron los secuestros. Se puede concluir que estos cambios estuvieron relacionados directamente con las negociaciones en la Habana, que lograron apaciguar – al menos por unos años, la intensidad de la violencia. Sin embargo, posterior a 2017, la ausencia de las FARC y la oportunidad de control de estos territorios por otros actores armados se convirtió en la causa de nuevas formas de violencia, especialmente a los líderes sociales en territorios de baja presencia estatal. El control por las vías del narcotráfico y las zonas de producción siguen siendo zonas contenciosas, así como la violencia en ciudades asociadas a los carteles y el microtráfico.

El narcotráfico y su íntima relación con el conflicto generó una presión importante en el Estado desde mediados de los noventa. Durante los dos períodos de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2010) se hizo un esfuerzo explícito para disminuir la producción de hoja de coca, generando diversas políticas públicas que lidiaron con el cultivo, y contemplaron tanto la erradicación manual y voluntaria, hasta la aspersión aérea con glifosato (Zuleta 2017). Los debates sobre las bondades de la política más agresiva fueron parte de la negociación con la guerrilla de las FARC durante el proceso de paz.

En 2015, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC, por sus siglas en inglés) recomendaron parar la aspersión aérea con glifosato. El entonces ministro de salud, estuvo de acuerdo con la recomendación que fue acatada por el Consejo Nacional de Estupeficientes (Minsalud, 2015). En el debate también entraron consideraciones asociadas a la eficacia de la aspersión como método de reducir el área cultivada. En varias investigaciones se sugirió, por ejemplo, que la aspersión aérea era ineficiente para disminuir el total de área sembrada.

El fin a la aspersión aérea, la expectativa del proceso de paz y otras variables produjeron un cambio radical en la tendencia que venía de gobiernos pasados, sobre pasando, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), las 160,000 hectáreas de área sembrada en el territorio. Existen muchas hipótesis sobre este crecimiento, que están relacionadas con la dinámica del conflicto armado y el rol de Colombia en la cadena de tráfico de drogas. La Fundación Ideas para la Paz (FIP) propone varias hipótesis para este fenómeno multicausal. Lo primero que señalan es que la siembra de coca sigue estando concentrada en los mismos territorios históricos en donde las FARC tuvo control territorial. El vacío por el repliegue de las fuerzas armadas de las FARC fue aprovechado por otros grupos al margen de la ley, los disidentes, los carteles mexicanos, entre otros, para controlar y aumentar la densidad del área sembrada. También se sugiere que la población en estos territorios, anticipando los programas de apoyo derivados del proceso de paz, reportaron un número mayor de hectáreas cultivadas (Zuleta, 2017).

GRÁFICA 3. SERIE HISTÓRICA DEL ÁREA SEMBRADA DE COCA (2001-2020)



Fuente: UNODC

Adicionalmente, desde 2016, las investigaciones reportan un incremento en la productividad en el encadenamiento productivo de la cocaína:

Es así como, a partir del 2016, el SIMCI/Colombia ha registrado tendencia a la mayor productividad de los lotes y a la mayor capacidad de obtención de cocaína, de manera simultánea; se estima que la obtención de clorhidrato de cocaína por hectárea productiva al año pasó de 6,5 kg/ha en el 2016 a 7,9 kg/ha en el 2020, un crecimiento del 23 % para todo el país. (UNODC, 2021; p. 15).

En 2018, el cambio de gobierno reinició la polémica. La política de seguridad del gobierno Duque planteó que era importante reanudar la lucha decreciendo el total de cultivos ilícitos. Como reporta UNODC (2012), entre los años 2017 y 2020, hubo una disminución de hectáreas sembradas en el sur del país y en la región oriental. Mientras los cultivos de coca en la región central, que incluye

a Antioquia, Córdoba y Bolívar, aumentaron 24% (UNODC, 2021). La tendencia que señala el informe es que el incremento se dió en zonas de frontera que son geoestratégicas para el tráfico de cocaína.

En enero del 2021, La Corte Constitucional, entró a dirimir el conflicto entre las poblaciones afectadas y el gobierno. En su decisión, La Corte estableció la necesidad de una consulta previa con las comunidades involucradas y potencialmente afectadas. De igual forma, pidió a los gobiernos aportar pruebas científicas sobre el efecto del glifosato y su aspersión (EFE, 2022).

Así, la única forma de cambiar la tendencia de mayor cultivo de coca en el territorio en el futuro será la de asignar mayores recursos para la erradicación voluntaria y obligatoria, métodos con los cuales la población tiene mayores garantías y se minimizan los riesgos a los que están expuestos, pero que tienen muy bajas economías de escala. Estas circunstancias seguirán siendo aprovechadas por los carteles y grupos al margen de la ley que permanecen en estos territorios, estableciendo nuevas reglas de intercambio de estas sustancias. Asimismo, de continuar la devaluación del peso, y con las prioridades en política exterior establecidas por el nuevo gobierno, no se plantean opciones para la disminución de área cultivada.

El gobierno de Juan Manuel Santos planteó ante instancias internacionales la necesidad de replantear las políticas de lucha contra las drogas – y es de esperar que el gobierno de Gustavo Petro continúe con este esfuerzo – aunque surgen muchos interrogantes sobre la velocidad y los avances operativos en esta materia. Durante la entrega del informe de la Comisión Global de Política de Drogas, el exmandatario colombiano Juan Manuel Santos, hizo un llamado para considerar la despenalización del consumo de las drogas, incluyendo la cocaína, y expresó la necesidad de la reglamentación como una forma de fortalecer las instituciones. A su vez, expresó su oposición hacia la guerra contra las drogas y reconoció el fracaso histórico de las políticas prohibicionistas, instando por un cambio de estas (Semana, 2022). La declaración del expresidente se asemeja en gran medida a lo propuesto por el Presidente Petro, y hace reflexionar sobre la posibilidad y el futuro de estas medidas de regularización.

Desde el inicio de su campaña, el presidente Gustavo Petro expresó una posición favorable por la regularización del consumo de drogas en Colombia. Luego de su posesión, en su primera intervención ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, expuso la necesidad de regular el consumo de dichas sustancias por el Estado (El Tiempo, 2022). Así, es de esperar que el debate sobre la legalización de la droga adquiera mayor relevancia en los años venideros.

### **Los timonazos del uribismo a Santos... y de vuelta**

Luego de presentar algunas cifras que resumen el contexto del conflicto armado, estas secciones buscan caracterizar la evolución de la competencia política a nivel nacional y territorial, mostrando la puja entre las fuerzas políticas que apoyaron al expresidente Álvaro Uribe y quienes decidieron apoyar el proceso de paz y políticas alternativas para lidiar con el narcotráfico. De esta forma, la década se puede caracterizar a partir de la polarización a nivel nacional generada por el proceso de paz, la figura del expresidente Alvaro Uribe, y las coaliciones que se forjan alrededor y en contra de estas fuerzas políticas.

El rompimiento con el *uribismo*<sup>2</sup> es sin duda el fenómeno político que caracterizó la década y genera tanto cambios drásticos en la política pública y sus resultados, como en la percepción de la ciudadanía.

Juan Manuel Santos, exministro del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, electo en medio de las candidaturas uribistas como quien defendería el legado de la Seguridad Democrática, logró obtener la presidencia en segunda vuelta, luego de una muy corta campaña. La incertidumbre sobre la posibilidad de una tercera reelección, que estaba en manos de la Corte Constitucional, se resolvió unas semanas antes de la elección legislativa. El proyecto de referendo sobre una tercera reelección, aprobado en medio de la legislatura del 2009, fue declarado inconstitucional a finales de febrero por vicios de forma (El Tiempo, 2010). Así, con esta decisión, comenzó formalmente la campaña para obtener el guiño del presidente, quien aún gozaba niveles históricos de alta popularidad.

Si bien las críticas al gobierno de Álvaro Uribe Vélez eran intensas desde muchas fuerzas políticas, no representaban la mayoría de los votantes. La dispersión de las candidaturas alternativas terminó en una campaña que definió candidato opositor en una consulta del Partido Verde, realizada el mismo día de las elecciones legislativas (Antanas Mockus ganó la consulta, dejando atrás a Enrique Peñalosa y a Luis Eduardo Garzón). Aunque las encuestas proyectaron un escenario muy competitivo, Juan Manuel Santos ganó cómodamente la primera y segunda vuelta presidencial, sin nunca haber sido elegido popularmente, con un amplio margen de maniobra.

Si la pregunta postelectoral hace una década era si el presidente Juan Manuel Santos – electo con votos del uribismo y de su amplia coalición en el Congreso – iba a ser Uribe III, la respuesta fue negativa e inmediata. La inclusión del Partido Liberal en la coalición de Unidad Nacional, la aprobación de la Ley de Víctimas previamente rechazada por el expresidente Uribe durante su último periodo, entre otros hechos, marcaron una distancia insalvable que determinó la polaridad más significativa de la década (García, Garbiras y Matanock 2018).

El anuncio del proceso de paz a mediados del 2012 implicó un rompimiento categórico y el comienzo del nuevo clivaje en la política colombiana, donde Uribe y Santos se convirtieron en polos opuestos en el manejo del conflicto con las FARC (Rettberg, 2020). Este proceso de paz, luego del fallido proceso en el Caguán de 1998 – 2001, generó mayor polarización por romper el mandato con el que Santos había sido elegido – la consolidación de la Seguridad Democrática—. La creación del Partido Centro Democrático por parte del expresidente Álvaro Uribe Vélez para competir en oposición y su éxito electoral en la primera vuelta de la elección presidencial y legislativas de 2014 profundizó este clivaje.

La promesa de la refrendación del acuerdo vía un plebiscito en agosto 2016 generó un ciclo electoral intermedio. El triunfo del NO dio un nuevo round al pulso entre fuerzas políticas, que derivó en unos acercamientos poco efectivos. La aprobación final del Acuerdo, con revisiones mínimas y el rechazo de las fuerzas políticas representativas del “Uribismo”, establecieron como objetivo modificar el proceso de paz (García and Matanock, 2017). Así, el desgaste del gobierno del presidente Juan Manuel Santos, con un claro legado, pero sin sucesor, abrió el espacio para que el Centro Democrático fuese el ganador de las elecciones presidenciales en 2018, con la intención de modificar las prioridades gubernamentales y retomar la Seguridad Democrática (Duque, 2019).

---

<sup>2</sup> En este documento entendemos el uribismo como el conglomerado de fuerzas políticas que en el escenario pre-electoral apoyan al candidato presidencial avalado por Álvaro Uribe Vélez.

Iván Duque, legislador por un solo periodo, opositor vehemente al proceso de paz, fue elegido en segunda vuelta, luego de una consulta inter-partidaria entre los partidos Conservador y Centro Democrático, ganándole a Gustavo Petro, y su movimiento la Colombia Humana. El mandato del Centro Democrático – recuperar la Seguridad Democrática – entró en contradicción con la implementación del proceso de paz, que tenía en ese momento indicadores muy bajos de ejecución en la mayoría de los puntos del Acuerdo, salvo la dejación de armas (Duque, 2016). De igual forma, la realización de la consulta anti-corrupción promovida por el Partido Verde un mes luego de la posesión presidencial, junto con su bajo reconocimiento público y mal manejo político, hizo que el presidente rápidamente perdiera popularidad (Duque, 2018).

Su estrategia de no negociación en el Congreso comprometió su gobernabilidad, y rápidamente la movilización popular tomó protagonismo en la reclamación de un compromiso más decidido con el proceso de paz, y con una agenda de reivindicación de derechos sociales. Por primera vez, con la puesta en marcha del Estatuto de Oposición, el candidato perdedor, Gustavo Petro, ocupó su curul de senador declarándose una férrea oposición al Gobierno en el Congreso, y promoviendo la movilización ciudadana en contra de las políticas promovidas por Duque (Laurent, 2022).

Así, la situación política aunada a la crisis global generada por pandemia por el COVID 19 potenció las tensiones existentes. La opinión pública evaluó duramente al presidente Iván Duque, quien terminó su periodo con niveles muy bajos de aprobación y altos niveles de movilización en contra de su gobierno, un desgaste profundo del liderazgo del partido de gobierno, y ninguna sucesión con posibilidad de ganar las elecciones. En medio de una campaña con candidatos independientes, el senador Gustavo Petro ganó las elecciones en segunda vuelta, con una propuesta de cambios estructurales en donde el conflicto pasa a un segundo plano en la campaña, por primera vez, en dos décadas. La agenda de reformas estructurales y modelo económico reanudó debates en el que en Colombia sólo se discutían reformas incrementales.

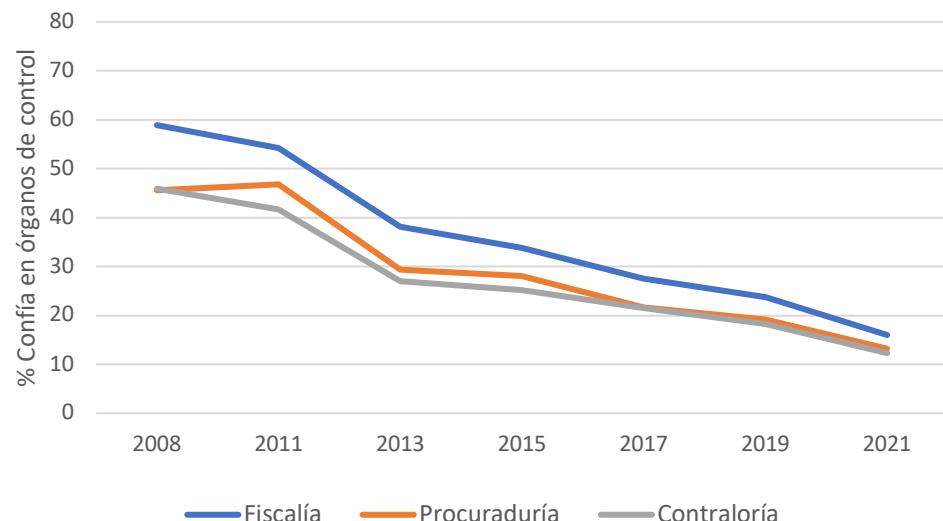
Como se puede observar - existe un péndulo en el que las mayorías oscilan entre la opción que hereda la política de Seguridad Democrática, y aquella que la rechaza.

**Nota: presidentes reelectos, su efecto en el control institucional y su prohibición**

El acto Legislativo 02 de 2004, que permitió la reelección presidencial inmediata, tuvo un impacto importante en el equilibrio institucional hasta su eliminación en 2015. La Constitución de 1991 estableció que la nominación de candidatos para la terna para Procurador General de la Nación, terna para la Defensoría del Pueblo, terna para elegir al fiscal general de la Nación, presentar una terna para elegir a los magistrados de la Corte Constitucional eran prerrogativas del Presidente electo y nombrar miembros de la Junta del Banco de la República. De acuerdo con Millán (2012), el Acto Legislativo fortaleció excesivamente al poder ejecutivo, frente a una enorme debilidad del rol del Congreso y una mediana o poca autonomía de la judicatura y los órganos de control. En el caso de las ternas que presenta exclusivamente el presidente, éste poder llevó que los candidatos elegidos fueran cercanos al ejecutivo, generando una “puerta giratoria” entre el Gobierno Nacional y los entes de control (Rodríguez, 2014).

En este sentido, el desequilibrio en el reparto de poderes y competencias, producto de la reelección de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos, tuvo repercusiones negativas en la reputación de los órganos de control y puso en entredicho la independencia de las corporaciones públicas frente al Gobierno Nacional. Fueron varios los cuestionamientos que se documentaron en las noticias sobre la politización de estas instituciones, así como de la imparcialidad de las decisiones que se tomaron frente algunos miembros de los partidos de oposición. De tal forma que la popularidad del presidente pudiera impactar, tanto positiva como negativamente, la confianza ciudadana en otras instituciones del Estado. Utilizando los datos de la encuesta de Cultura Política del DANE, la gráfica muestra la tendencia de aprobación negativa de la Fiscalía, Contraloría y Procuraduría.

Gráfica 4. % Encuestados que confía en los órganos de control (2008-2021)



Fuente: Encuesta de Cultura Política - DANE

## Presidencias impopulares y su impacto en las instituciones: El retorno de una tendencia histórica

La confianza en las instituciones es fundamental porque condiciona la interacción entre gobernantes y gobernados. En su informe, *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, la OECD (2017) menciona que los determinantes más importantes de la confianza son la percepción de competencia, capacidad de respuesta y la fiabilidad. De igual forma, reporta un descenso global en la confianza a los gobiernos en la mayoría de los países de la OECD, descendiendo de un 45 a un 43%. En Colombia, la primera década del siglo XXI tuvo unos niveles de aprobación excepcionales, aún a pesar de múltiples escándalos.

Si bien el gobierno de Juan Manuel Santos comenzó con un nivel de aprobación similar al del expresidente Alvaro Uribe Vélez, la aprobación cayó de forma estrepitosa a mediados del 2012, entre otras razones, por la fallida reforma a la justicia.<sup>3</sup> Desde ese momento, los niveles de

---

<sup>3</sup> El registro histórico de encuestas de opinión pública muestra la excepcional popularidad del expresidente Álvaro Uribe Vélez (Duque, 2019). Luego del periodo presidencial de Andrés Pastrana, en 2002 Álvaro Uribe Vélez logró una aprobación histórica en la medición. En su segundo periodo, su popularidad incrementó algunos puntos, terminando con una aprobación cercana al 80%. Este resultado a los ojos de la opinión pública pudo resultar paradójico al repasar los escándalos que salieron a la luz, en particular en el segundo periodo del presidente Álvaro Uribe Vélez: el escándalo de la parapolítica por el cual renunció una tercera parte del legislativo, el uso desproporcional de la inteligencia para perseguir y escuchar a quienes ejercieron la oposición durante el periodo anterior, o el escándalo de bajas a civiles conocido como los “falsos positivos” (Acemoglu, Robinson and Santos, 2020).

aprobación cayeron por debajo del 50%, generalizando un ambiente de desconfianza en el sistema político que se tradujo en un mayor nivel de frustración e insatisfacción en la mayoría de las áreas de política pública. Salvo en los meses cercanos al proceso electoral, tanto Juan Manuel Santos como el presidente Iván Duque gobernaron con altas tasa de desaprobación y esto se vió reflejado en las bajas tasas de confianza ciudadana de las demás instituciones.

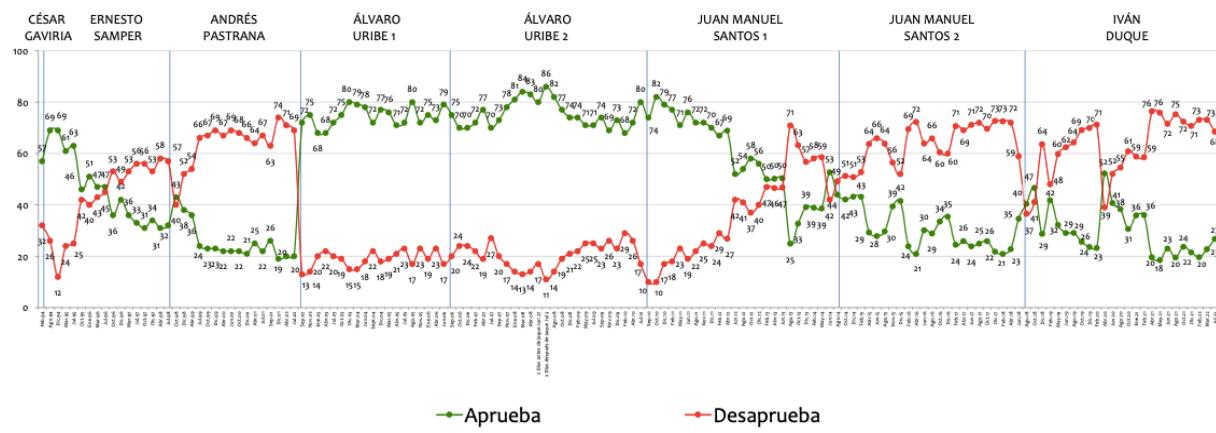
**GRÁFICA 5. EN GENERAL, ¿USTED APRUEBA O DESAPRUEBA LA FORMA COMO \_\_\_\_\_ SE ESTÁ DESEMPEÑANDO EN SU LABOR COMO PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA?**



En general, ¿usted aprueba o desaprueba la forma como \_\_\_\_\_ se está desempeñando en su labor como Presidente de Colombia?



BASE: 1200 ENCUESTADOS, ERROR 3%



NOTA: LAS CIFRAS ESTÁN EXPRESADAS EN PORCENTAJE

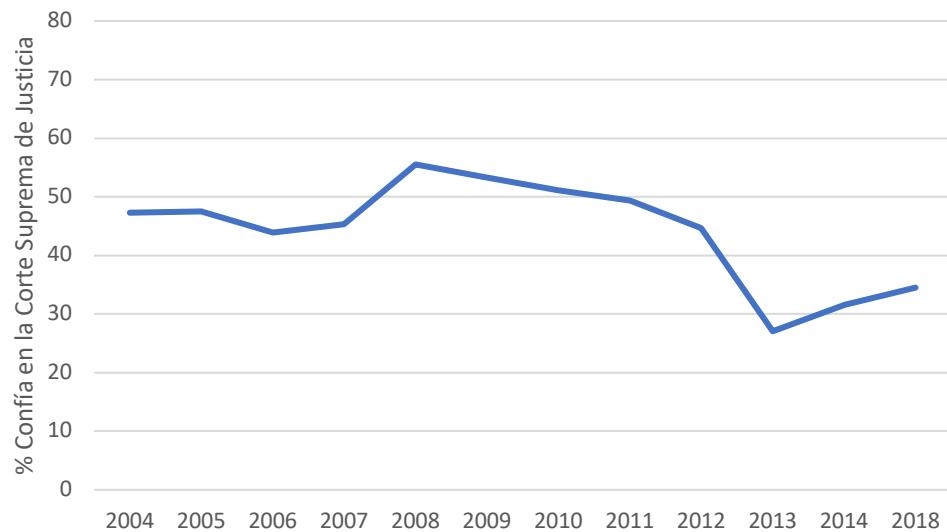
Fuente: Invamer Gallup.

Sugerimos aquí que la popularidad presidencial irradia la reputación del resto del sistema. Por esto, al observar las tendencias de opinión pública, vemos una disminución importante de la confianza ciudadana en las instituciones de las demás ramas de poder. El argumento es que, dada la preeminencia de la figura presidencial y su papel protagónico, su figura y reputación son el atajo de información que de forma automática utiliza la ciudadanía para formar su percepción. Aunque en el acontecer nacional cotidiano podemos observar confrontaciones entre las ramas del poder, hasta cierto punto normales en sistemas políticos presidenciales, la diferenciación entre las funciones de uno y otro y los bienes públicos de los que son responsables es información de difícil acceso y de bajo consumo por parte de la ciudadanía. Por esto, reconociendo que existen diferencias significativas en el quehacer y ejecución de muchas de las instituciones del orden nacional, sugerimos la existencia de este patrón para la década. Aunque es importante aclarar que escándalos y hechos puntuales que afecten específicamente a una institución pueden tener un efecto en su aprobación de forma temporal, es excepcional que la ciudadanía logre aislar y diferenciar responsabilidades de unos u otros hechos.

En las siguientes gráficas podemos observar los porcentajes de confianza ciudadana en algunas de las instituciones del orden nacional. Al preguntar por la confianza en la Corte Suprema de

Justicia, la tendencia de la confianza ciudadana es decreciente. Hasta el 2010, las respuestas positivas sobre confianza superaban el 50%. Luego del 2012, la confianza disminuye y se mantiene en esos niveles.

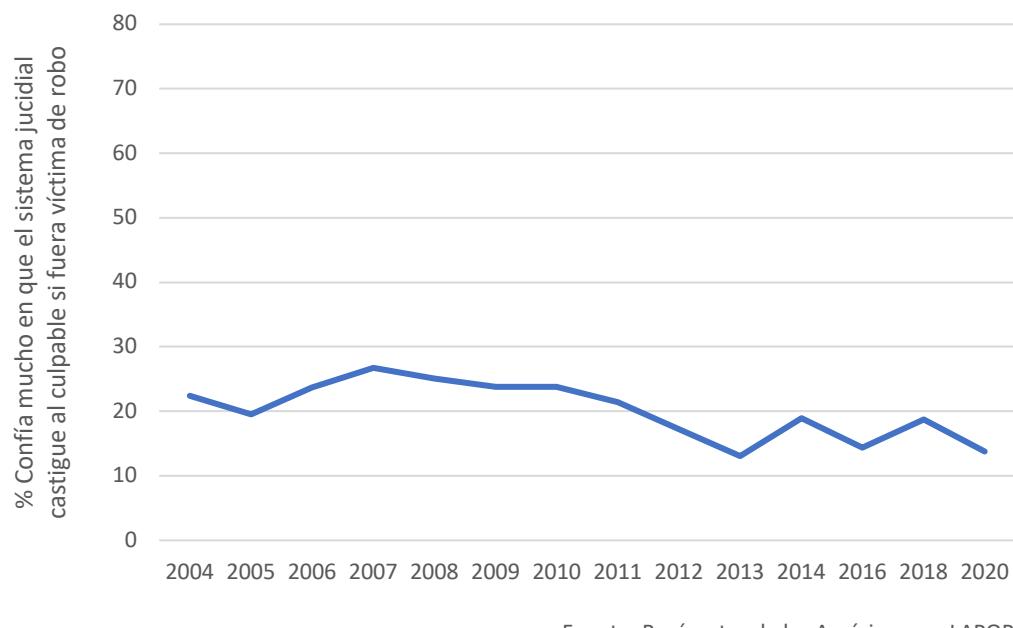
GRÁFICA 6. % ENCUESTADOS QUE CONFÍA EN LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (2004-2018)



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

En cuanto a la pregunta sobre si los encuestados confían en que la rama judicial castigará “a los culpables” (criminales), vemos que entre los años 2004 y 2010 la mitad de ellos confiaban en la efectividad de la rama judicial. Las respuestas a partir del 2012 comienzan a descender, teniendo el resultado más bajo en 2016.

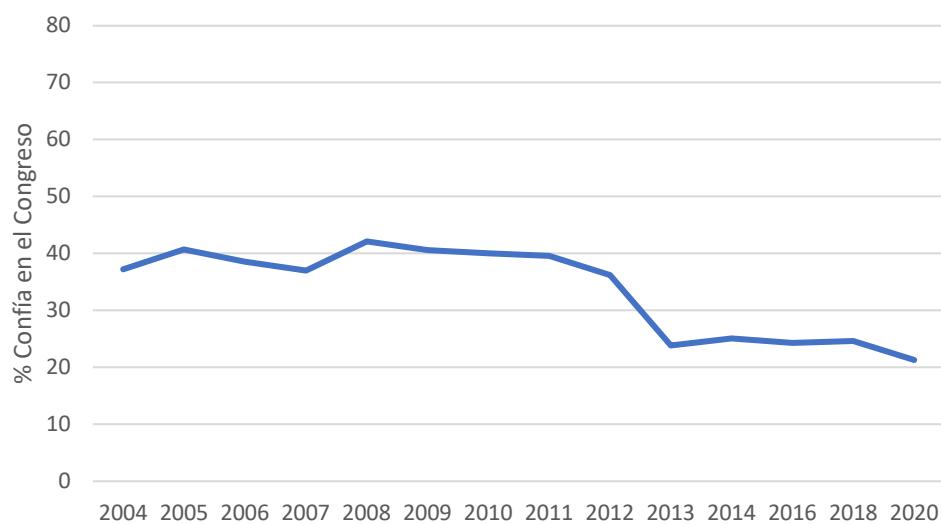
**GRÁFICA 7. % ENCUESTADOS QUE CONFÍA MUCHO EN QUE EL SISTEMA JUDICIAL CASTIGUE AL CULPABLE SI FUERA VÍCTIMA DE ROBO (2004-2020)**



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

Los indicadores de confianza en el Legislativo también descendieron. Durante los períodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, la confianza fue relativamente alta (entre el 45 y 51%), aún cuando el Congreso de la República era protagonista de uno de los peores escándalos en la representación legislativa con lo que conocimos como la parapolítica. Luego del 2010, la confianza en el Congreso tiende a descender casi 10 puntos porcentuales, con un 37.4% de confianza promedio en el 2018.

**GRÁFICA 8. % ENCUESTADOS QUE CONFÍA EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2004-2020)**



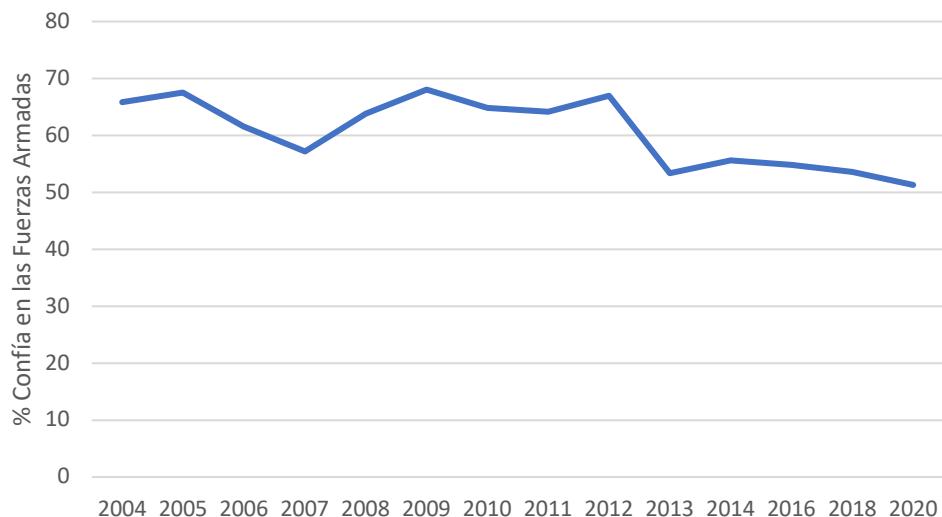
Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

Vemos entonces como disminuye la confianza ciudadana en las ramas del poder – ejecutiva, legislativa y judicial –, con un patrón similar a la percepción ciudadana sobre el desempeño del gobierno de turno, que puede omitir en su evaluación más general los detalles de la gestión de cada una de las ramas.

Las Fuerzas Armadas también perdieron popularidad durante esta década. Sin duda, la política más importante y controversial del gobierno de Uribe Vélez fue el cambio estratégico y operativo en las fuerzas armadas. Luego del fallido proceso de paz liderado por el gobierno de Andrés Pastrana (1998 – 2001), el gobierno de la Seguridad Democrática aprobó un impuesto a la riqueza dedicado exclusivamente a las fuerzas armadas, incrementando su presupuesto para lograr duplicar el tamaño de estas y con ello la potencia ofensiva del Estado.

La reputación de las Fuerzas Armadas entre los años 2002 y 2012 alcanzó un nivel promedio en la ciudadanía del 65%. A partir del 2014, la confianza ciudadana disminuye cada año varios puntos porcentuales, llegando al 55% en 2021.

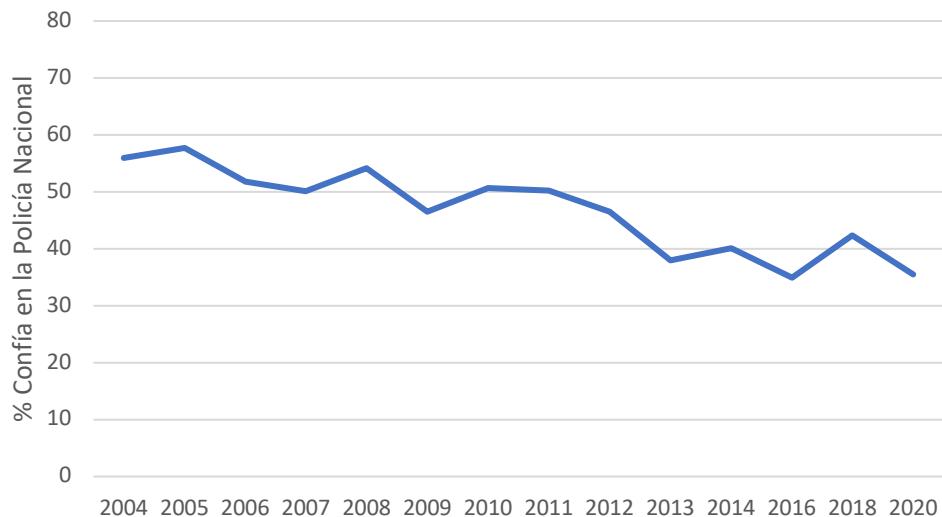
GRÁFICA 9. % ENCUESTADOS QUE CONFÍA LAS FUERZAS ARMADAS (2004-2020)



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

La confianza ciudadana en la Policía Nacional en un país en conflicto también es relevante. Comparada con la reputación de las Fuerzas Armadas esta ha tenido niveles históricos más bajos. Vemos, al igual que en las otras instituciones, que la tendencia clara a partir del 2010 es a la baja, pasando de un 56% de confianza entre la ciudadanía en el 2010, a un 42.7% en el 2021. El cambio es más significativo, comparado con las Fuerzas Armadas, se ha asociado al rol que jugaron en la contención de la protesta social en las zonas urbanas.

GRÁFICA 10. % ENCUESTADOS QUE CONFÍA EN LA POLICÍA NACIONAL (2004-2020)



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

## Menos confianza y cambios en los repertorios de participación política

La menor confianza en el gobierno, en sus promesas y su capacidad de ejecución hace que los ciudadanos tomen vías alternativas a las ordinarias para hacerse escuchar y vocalizar sus necesidades. Si la ciudadanía tiene confianza, ante una reforma de política pública como lo puede ser una reforma al sistema tributario o laboral, el gobierno tendrá menores costos de transacción. Pero, si los niveles de aprobación y confianza son bajos, los cambios se interpretarán con perspicacia y generarán mayores dificultades y costos para poderlos aprobar.

Como es evidente en la sección anterior, la confianza institucional tuvo un descenso importante durante la última década, asociada en parte a la baja en popularidad presidencial. Pero existen muchas variables que inciden en esta circunstancia. En Colombia, la movilización social ha estado presente durante toda la década, con picos que se caracterizaron por el número de personas movilizadas y su impacto, últimamente caracterizada por la difícil interacción entre la fuerza pública y la población que se movilizó, que terminó en el abuso del uso de la fuerza pública y en la pérdida de decenas de vidas. Las protestas y movilizaciones tienen causas diversas, y dependiendo de quiénes, y dónde se movilizan, buscan generar un impacto disruptivo que facilite obtener una respuesta estatal.

En América Latina, en los últimos años, se ha dado una tendencia a una movilización más diversa, con demandas sociales asociadas a nuevas causas. En países con altos niveles de estabilidad como Chile en donde estas protestas eran más excepcionales, la demanda por educación gratuita (Torres, 2020), las causas ambientales, unidas a la inconformidad por políticas fiscales fueron típicas. Para Murillo (2021), el fin del boom de materias primas tiene como consecuencia un retroceso en materia social que se verá en la frustración ciudadana:

“Con el fin del boom de las materias primas en 2014, comienza un proceso de reversión de las mejoras sociales respecto a la desigualdad y la pobreza. Las promesas de movilidad social a través de la educación, anhelo de la nueva clase media, se vuelven cada vez más difíciles de cumplir. Más aún, esa nueva clase media comienza a percibir su vulnerabilidad frente a los shocks y la ausencia o deficiencia de los servicios públicos, en sociedades donde sus oportunidades laborales están marcadas por distancias sociales impuestas por origen, geografía, etnicidad, raza, informalidad y género”.<sup>4</sup>

En el 2019, el estallido social ocurre de forma casi simultánea en varios países: Chile, Ecuador, Colombia. Hubo crisis políticas en Bolivia, Perú y Paraguay, así como cambios de partido en la mayoría de las democracias de la región. La desaceleración económica producto de la pandemia y las políticas públicas de aislamiento social, junto con la caída de millones de ciudadanos en la pobreza generaron mayor descontento, generando una distancia mayor entre quienes contaban con garantías formales en el mercado laboral y la mayoría en la informalidad. Sin embargo, la inconformidad con el gobierno de turno, y la dinámica de la movilización social es desordenada, y como puede comenzar por causas como las mencionadas, un hecho de maltrato/mal servicio que genere indignación puede terminar en una movilización popular de grandes proporciones. La movilización de unos y su manejo por parte del Estado puede tener un efecto cascada en otras causas – inclusive opuestas a las iniciales.

Algunos analistas relacionan estos nuevos patrones de protesta a la existencia y masificación del uso de las redes sociales. Los cambios políticos de la última década se dieron en un contexto de grandes transformaciones en la situación digital del país que cambió las formas de hacer política, los flujos de información y la interacción social. Solo entre 2017 y 2022, la cifra de usuarios de internet en Colombia aumentó 7 por ciento, llegando a 35.5 millones de internautas en el país. Para el mismo periodo de tiempo, los usuarios de redes sociales en el país aumentaron 13,8 por ciento, pasando de 28 millones en 2017 a 41.8 millones en 2022 (Kemp, 2022). En este sentido, Colombia se ha convertido en el cuarto país en América Latina donde más se usan las redes sociales para encontrar información.

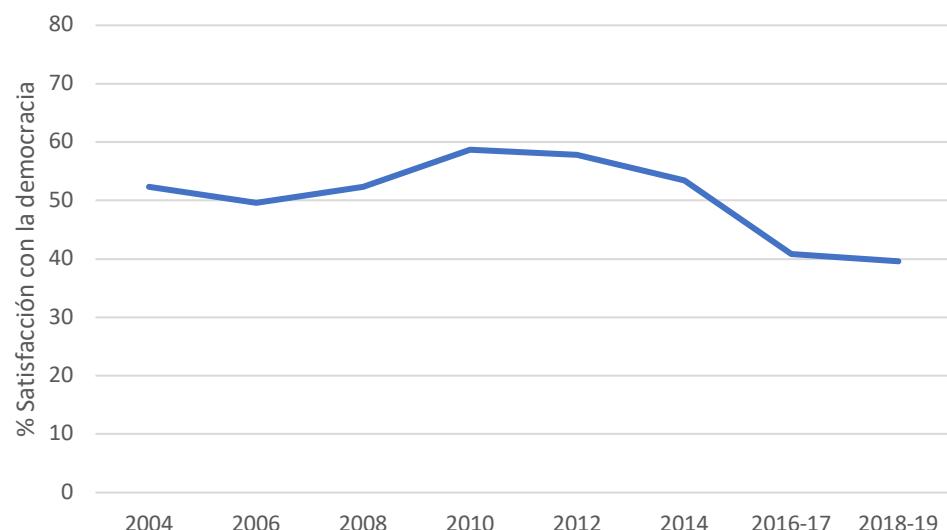
En un estudio realizado con datos del 2018, de la encuesta del Barómetro de las Américas, se evidencia que la satisfacción con el funcionamiento de la democracia y el apoyo hacia ésta han disminuido en los últimos años en América Latina y el Caribe, y que existe una correlación entre aquellos que son activos en las redes y que desaprueban al gobierno.

Como vemos en la Gráfica 11, los usuarios frecuentes de redes sociales, que en general son jóvenes, de zonas urbanas y más educados, poseen una tasa de satisfacción con la democracia de 37.7%, mientras los usuarios que presentan bajo uso de redes sociales presentan un nivel de satisfacción de 39.2% y los no usuarios de redes un valor de 43.8%, entendiendo que las personas que usan frecuentemente las redes sociales tienden a tener una menor tasa de satisfacción con la democracia que los de bajo uso o no usuarios. En otras palabras, vemos una correlación negativa entre la satisfacción con la democracia y el uso de redes sociales, en donde quienes más participan son los jóvenes. Adicionalmente, se ha estudiado como el uso de redes sociales ha servido para convocar participantes como para masificar los movimientos y las expresiones diversas de forma simultánea (Betancourt y Sabogal, 2021).

---

<sup>4</sup> Murillo, María Victoria. 2021. “Protestas, descontento y democracia en América Latina”, en NUSO, Coyuntura, No. 294. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/protestas-descontento-y-democracia-en-america-latina/>

GRÁFICA 11 . SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA, SEGÚN NIVEL DE SU USO DE REDES SOCIALES (2018-2019)

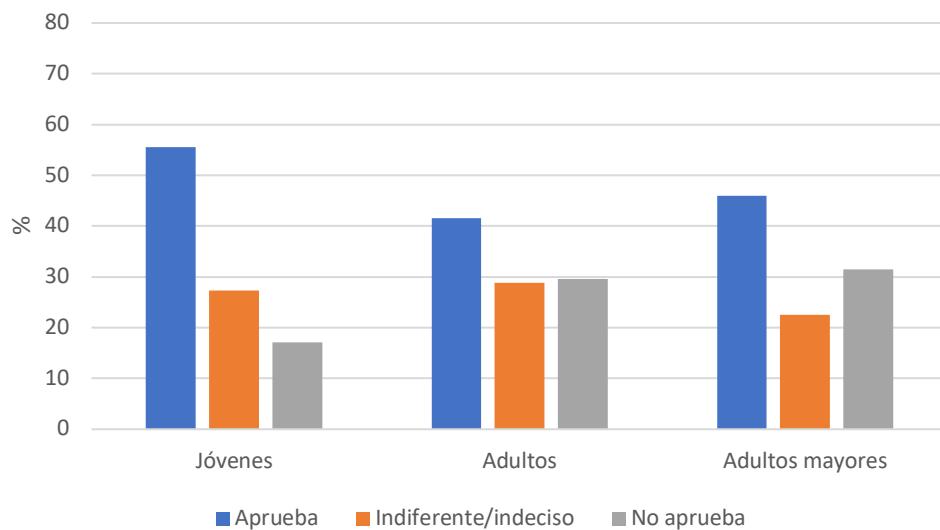


Fuente: Barómetro de las Américas 2018/19

Fuente: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITB036es.pdf>

Las diferencias generacionales se manifiestan también en las opiniones sobre la movilización como forma de participación política. En el Barómetro de las Américas, a la pregunta de si aprobarían las manifestaciones de quienes hablaban mal de la forma de gobierno, mientras el 55,5% de los jóvenes de la región respondía afirmativamente, sólo el 41,57% de los adultos y 45,97% de los adultos mayores aprobaron este comportamiento. La no aprobación de estas manifestaciones para los adultos mayores fue del 31,45%, adultos 29,56% y jóvenes del 17,16%.

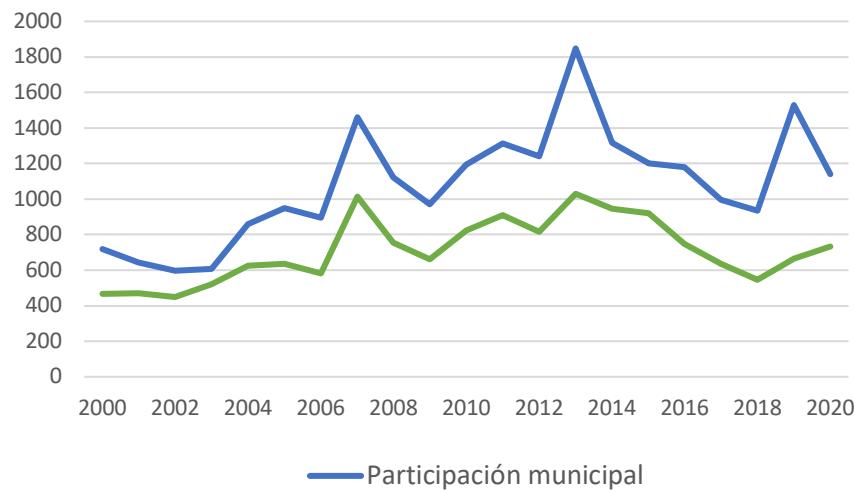
GRÁFICA 12. ¿APRUEBA LAS MANIFESTACIONES DE QUIENES HABLAN MAL DE LA FORMA DE GOBIERNO?



Fuente: Barómetro de las Américas, 2018.

En Colombia, el Paro Nacional del 21 de noviembre de 2019 (21N) estuvo precedido de un auge de luchas sociales que comenzó en el 2007 que tuvo su pico en 2013, cuando se dio el mayor número de movilizaciones registradas en la Base de Datos de Luchas Sociales del CINEP/PPP desde 1975 y una serie de paros agrarios que cubrieron la mayoría del territorio nacional (Archila, et. Al 2019).

GRÁFICA 13. TENDENCIA HISTÓRICA DE LUCHAS SOCIALES (2000-2020)



Fuente: Base de datos de Luchas Sociales - CINEP/PPP

Fuente: Base de datos Luchas Sociales, CINEP-PPP.

Mientras que en la movilización tradicional los líderes sindicales intentaron reivindicar los derechos adquiridos, de carácter laboral, representando menos del 5% de la población económicamente

activa; los nuevos actores y movimientos sociales demandaron cambios estructurales difícilmente realizables en el corto plazo. Se observaron nuevos repertorios de protesta, pliegos de demandas acéfalos de liderazgos centrales, y retos para establecer mecanismos de pacificación de las manifestaciones (Calderón, 2020). Las instancias de negociación establecidas por el gobierno de Iván Duque, por ejemplo, fueron espacios de enfrentamientos sobre la “verdadera representación” de los sectores movilizados en donde en los casos más extremos (las llamadas primeras líneas) no se aceptó la intermediación.

En el reporte de la FIP “El Paro Nacional y la movilización social en Colombia”, comparando las movilizaciones sociales desde 2015, es evidente que la nueva ola que acompañó el paro nacional ocurrió en las zonas urbanas, concentrado el 79,7% de la movilización. Al describir su agenda, se describe como una dinámica:

El paro nacional no fue un proceso lineal ni estático: hubo momentos de recogimiento y de expansión de la movilización social a través los cuales se construyó, poco a poco, una agenda de la protesta social. La agenda de reivindicaciones varió no solo en función de los cambios en las articulaciones de los actores movilizados, sino de acuerdo con la evolución de los acontecimientos que sobrevinieron a medida que transcurrían las manifestaciones.<sup>5</sup>

Por ende, es claro que la agenda de los movimientos sociales en los últimos años en Colombia es plural. Dentro de una movilización hay diversos actores que representan distintos pensamientos y poseen diferentes objetivos. Asimismo, esta tendencia es clara en los últimos gobiernos, por lo cual es válido preguntarse hasta qué punto se podrá controlar esta tendencia en los próximos cuatro años y cómo se manejarán las movilizaciones en el próximo periodo presidencial.

## Elíjase quien pueda: La personalización de la política colombiana.

### El uribismo y la polarización electoral

En Colombia tenemos muchos políticos profesionales: políticos que comienzan como concejales, luego son diputados, alcaldes, gobernadores, o tienen varios periodos en el Congreso. Sin embargo, esto no significa estabilidad en su adscripción partidaria, la cual es una escogencia estratégica que depende de cada una de las elecciones. En vez de elegir partidos o movimientos, la ciudadanía generalmente elige individuos por su carisma, liderazgo, tradición. Individuos que cambian frecuentemente de partido. La marca política en Colombia es personalista, lo cual siempre fue una tendencia en la política bipartidista colombiana, pero que coincidía de una u otra forma con facciones en los partidos tradicionales por la excesiva centralización del sistema y régimen político colombiano.

Si bien la personalización era la regla para todos los cargos de elección colegiada, en parte por la herencia del diseño institucional de nuestro sistema electoral, para la presidencia de la república era necesaria “la marca partidaria”, uniendo en el momento pre-electoral a muchos jefes locales y regionales en torno a una u otra candidatura.

---

<sup>5</sup> FIP & Universidad del Rosario. (2021). El paro nacional y la movilización social en Colombia. Notas de Estabilización (4), p. 32 Disponible en:  
[https://ideaspaz.org/media/website/nota\\_estabilizacion04\\_movilizacionFIP.pdf](https://ideaspaz.org/media/website/nota_estabilizacion04_movilizacionFIP.pdf)

Para la rama ejecutiva, esta tendencia muta al finalizar el bipartidismo, generando unas lealtades no necesariamente conectadas con esas “marcas” previas (Liberal o Conservadora). Se habla de la desaparición de los partidos, pero en realidad, mientras esto ocurre de forma mecánica en las elecciones ejecutivas por las ventajas que las reglas representan para las candidaturas por firmas, en las elecciones legislativas los partidos permanecen de forma evidente como coaliciones pre-electorales (Pachon 2018). Durante la última década el uribismo es un ejemplo claro de estas nuevas marcas. Alvaro Uribe Vélez es el primero que logra llegar a la presidencia sin el aval de un partido, y el único que ha logrado ganar en la primera vuelta. Para apoyar la reelección de Alvaro Uribe Vélez, el entonces ministro Juan Manuel Santos creó el Partido de la U, o Partido Social de Unidad Nacional. En 2012, luego del anuncio del proceso de paz, el expresidente funda el partido Centro Democrático. El liderazgo del expresidente fue tan importante, que en las encuestas de 2018 – ante la lenta velocidad de la campaña – se incluyó una opción adicional que se denominó “el que diga Uribe”, obteniendo unos porcentajes de votación importantes, sin aún conocer el candidato.

El “petrismo” es la otra tendencia que comienza, en donde la lealtad hacia el liderazgo del presidente Gustavo Petro fue complementada con una estrategia electoral de lista cerrada muy exitosa que maximizó su potencial electoral y el poder de la marca personalista de Gustavo Petro. Gustavo Petro militó en el M19, luego perteneció al Polo Democrático, renuncia para crear el Movimiento Progresista para competir por la Alcaldía de Bogotá en 2011, luego crea el Movimiento Bogotá Humana en 2015, en 2018 crea Colombia Humana, y finalmente el Pacto Histórico en 2022.

La tabla a continuación muestra la tendencia de “el uribismo” durante la década. En las elecciones de 2010 y 2011 tuvo una participación dominante, obteniendo unos niveles de votación mayoritarios a nivel nacional y local. Luego, para las elecciones de 2014 y 2015 el apoyo electoral desciende, llegando a porcentajes cercanos al 35% en las elecciones nacionales y al 20% en las elecciones locales. En 2018, con la presencia del expresidente Alvaro Uribe en el Senado de la República, la popularidad en las elecciones nacionales se mantiene, llevando a Iván Duque a la presidencia tras derrotar en segunda vuelta a Gustavo Petro. Sin embargo, vemos como en 2019 la tendencia se comporta de diferentes maneras a nivel local. Mientras que el apoyo electoral de “el uribismo” es estable en las elecciones de asambleas departamentales y consejos municipales, en las de gobernación aumenta de 10.7% en 2015 a 12.1% en 2019 y en las de alcaldías disminuye de 15.9% en 2015 a 14.4% en 2019.

TABLA 1. % DE VOTOS POR TIPO DE ORGANIZACIÓN (2010-2019)

**Porcentaje de votos por tipo de organización, según año electoral**

Año	Tipo de organización				Total
	Uribismo	Otros Partidos	Independientes	Coaliciones	
2010	47.4	52.1	0.5	0	100
Presidente (Primera vuelta)	2014	31.1	68.9	0	100
	2018	40.1	0	0.7	59.2
Presidente (Segunda vuelta)	2010	71.5	28.5	0	100

	<b>2014</b>	46.9	53.1	0	0	100
	<b>2018</b>	56.4	0	0	43.6	100
	<b>2010</b>	75.2	21.1	3.7	0	100
<b>Senado</b>	<b>2014</b>	39.8	55.4	4.8	0	100
	<b>2018</b>	37.4	55.2	3.9	3.6	100
	<b>2010</b>	77.3	8.8	13.9	0	100
<b>Cámara de representantes</b>	<b>2014</b>	33.6	59.1	7.4	0	100
	<b>2018</b>	35.2	56.8	3.8	4.2	100
	<b>2011</b>	54.4	14.3	24	7.3	100
<b>Gobernaciones</b>	<b>2015</b>	10.7	33.7	35.4	20.2	100
	<b>2019</b>	12.1	10.3	7.8	69.8	100
	<b>2011</b>	76.7	16	7.3	0	100
<b>Asambleas departamentales</b>	<b>2015</b>	27.2	67	5.8	0	100
	<b>2019</b>	27.1	58.9	2.8	11.2	100
	<b>2011</b>	59.7	16.6	22.7	1	100
<b>Alcaldías</b>	<b>2015</b>	15.9	44.5	29.1	10.5	100
	<b>2019</b>	14.4	28.3	16	41.3	100
	<b>2011</b>	63.6	20.3	16.1	0	100
<b>Concejos municipales</b>	<b>2015</b>	22.3	67.5	10.2	0	100
	<b>2019</b>	22.6	58.3	15.2	3.9	100

Fuentes: Base de datos Electorales - CEDE

La consolidación de las candidaturas por firmas en el sistema político colombiano.

El sistema electoral colombiano ha pasado por diversas reformas que han impactado de forma significativa las elecciones a corporaciones públicas (Pachón y Shugart, 2010). Con el establecimiento de la financiación pública a listas establecida en la Ley 136 de 1994 y la posibilidad de doble militancia en partidos y movimientos establecida en la Constitución de 1991, la proliferación de movimientos independientes generó un escenario de excesiva fragmentación, en el cual las elecciones legislativas del 2002 llegaron a tener 72 partidos o movimientos con representación en el Congreso de la República.

La re-organización del sistema electoral fruto de la reforma electoral del 2003 fue importante al establecer que cada partido debería tener apenas una lista por circunscripción para competir en elecciones. De igual forma, prohibió la doble militancia establecida por la Constitución de 1991, en donde se permitió a políticos la pertenencia a partidos y movimientos afines de forma simultánea. En 2009, se aprobó el incremento del umbral para la participación en elecciones de Senado del 2 al 3% para el 2011, y se estableció un régimen de sanciones a los partidos políticos que fortaleció el seguimiento y capacidad de sanción del Consejo Nacional Electoral. Una reacción contundente contra el escándalo de la parapolítica que generó la renuncia de más del 30% del Congreso para comparecer ante las acusaciones por la justicia ordinaria.

Sin embargo, y a pesar de que las reformas que pretendieron fortalecer los partidos políticos, la presentación de candidaturas por firmas no fue cuestionada de forma sustantiva. Solo se pasó una reforma para candidatos a la presidencia, en donde se incrementó el umbral de 50 mil firmas como máximo, al 5% del potencial electoral de la elección anterior.

La combinación de un régimen más estricto para los partidos políticos, sin la modificación de los requisitos para lanzar candidaturas por firmas, convirtió esta última en el camino para candidatizarse a comienzos de la década, y en la más común para las elecciones ejecutivas.

Las candidaturas independientes son la oportunidad de tener menores controles. Las campañas por recolección de firmas comienzan casi un año antes, no tienen controles claros por el Consejo Nacional Electoral y obviamente el candidato no tiene compromisos que deba honrar con ninguna organización. Si bien incurren en mayores gastos, pueden llevar la delantera en las encuestas, cuentan con un calendario electoral laxo, ganando *momentum* en la inscripción de movimientos, en la entrega y recolección de firmas, mientras que los partidos deben esperar el calendario estricto que observa de cerca el Consejo Nacional Electoral.

Las candidaturas por firmas no generan compromisos programáticos, y permiten el reciclaje de miembros de colectividades políticas que no desean someterse a los procesos formales para lanzar su candidatura con su respaldo. La ventaja obvia del partido es que su marca es un atajo de información programático o personalista. Las divisiones programáticas al interior de los partidos tradicionales estaban desdibujadas, y la proliferación de movimientos y partidos era tal que los nombres de partidos y movimientos estaban asociados a liderazgos regionales y a zonas geográficas.

Sin muchos atajos de información para la ciudadanía, la aprobación de la reelección presidencial se convirtió en la solución de coordinación electoral. La creación del Partido de Social de Unidad Nacional, más conocido como Partido de la U, permitió a los votantes tener el atajo personalista perfecto. Los partidos recién creados y los tradicionales buscaron conectarse de una u otra forma con el proyecto uribista, en apoyo o en oposición, para poder tener economías de escala y aprovechar el efecto de arrastre que dio su popularidad. Así, el efecto de las reglas que mecánicamente podrían haber generado mayor fragmentación fueron pausadas por la popularidad uribista que daba valor agregado a los candidatos y políticos frente a los votantes.

El final del segundo periodo de Álvaro Uribe Vélez y el retorno a presidentes con popularidades bajas activaron de nuevo las fuerzas fragmentadoras de las reglas electorales para la rama ejecutiva, dejando los partidos como coaliciones de candidatos para las corporaciones colegiadas. Es útil comparar las diferentes elecciones y sus resultados. En la siguiente tabla, se muestran las elecciones a cuerpos colegiados: consejos municipales, asambleas, la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

**TABLA 2. % VOTOS POR TIPO DE ORGANIZACIÓN, SEGÚN AÑO ELECTORAL (CÁMARA DE REPRESENTANTES Y SENADO DE LA REPÚBLICA)**

**Porcentaje de votos por tipo de organización, según año electoral**

	Año	Tipo de organización			<b>Total</b>
		<b>Partidos</b>	<b>Independientes</b>	<b>Coaliciones</b>	
<b>Senado</b>	<b>2010</b>	96.3	3.7	0	100
	<b>2014</b>	95.2	4.8	0	100
	<b>2018</b>	92.6	3.9	3.6	100
<b>Cámara de representantes</b>	<b>2010</b>	86.1	13.9	0	100
	<b>2014</b>	92.6	7.4	0	100
	<b>2018</b>	92	3.8	4.2	100

Fuente: Base de datos electorales – CEDE.

Como se puede observar, en el nivel nacional, el porcentaje de votos por los partidos demuestran que éstos siguen siendo el vehículo de preferencia para lanzarse: El límite de una lista por partido, y la existencia del umbral electoral con la fórmula de cifra repartidora genera la necesidad de coaliciones pre-electorales para llegar a ser elegido. Aunque en la Cámara se observa una proporción menor de votos por partido, su diferencia no es tan significativa. A nivel nacional, los umbrales son más altos y la fórmula para traducir votos a curules favorece la agregación.

Cuando pasamos a los niveles departamental y municipal, en el caso de asambleas departamentales y concejos municipales, se presenta un escenario similar. En 2019, vemos la aparición de coaliciones interpartidistas que también se convierten en una tendencia en el 2022 para elecciones legislativas. En los consejos, dado el bajo umbral de participación y la alta fragmentación política, vemos como la tendencia a presentarse como independientes es mayor y osciló entre el 10 y 16% de los votos. Dada la alta proporcionalidad del sistema electoral, las fuerzas independientes logran una proporción similar de curules. Aunque los partidos siguen vivos en estas elecciones, la percepción sobre la crisis de los partidos no es infundada. La disminuida participación en elecciones ejecutivas les quita vocación de poder, posibilidad de legado y marca,

y abre un espacio peligroso que no permite el voto retroactivo a organizaciones y la rendición de cuentas a equipos gobernantes.

**TABLA 3. % VOTOS POR TIPO DE ORGANIZACIÓN, SEGÚN AÑO ELECTORAL (ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES Y CONSEJOS MUNICIPALES)**

**Porcentaje de votos por tipo de organización, según año electoral**

	Año	Tipo de organización			<b>Total</b>
		Partidos	Independientes	Coaliciones	
<b>Asambleas departamentales</b>	<b>2011</b>	92.7	7.3	0	100
	<b>2015</b>	94.2	5.8	0	100
	<b>2019</b>	85.9	2.8	11.3	100
<b>Concejos municipales</b>	<b>2011</b>	83.9	16.1	0	100
	<b>2015</b>	89.8	10.2	0	100
	<b>2019</b>	80.9	15.2	3.9	100

Fuentes: Base de datos Electorales - CEDE

La historia cambia cuando observamos los resultados de elecciones para la rama ejecutiva en el nivel municipal, departamental y nacional. Analizando las estrategias para lanzarse a alcaldías y gobernaciones hay un cambio de tendencia significativo.

**TABLA 4. % VOTOS POR TIPO DE ORGANIZACIÓN, SEGÚN AÑO ELECTORAL (GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS)**

**Porcentaje de votos por tipo de organización, según año electoral**

	Año	Tipo de organización			<b>Total</b>
		Partidos	Independientes	Coaliciones	
<b>Gobernaciones</b>	<b>2011</b>	68.7	24	7.3	100
	<b>2015</b>	44.3	35.4	20.2	100

	<b>2019</b>	22.3	7.8	69.8	100
	<b>2011</b>	76.3	22.7	1	100
<b>Alcaldías</b>	<b>2015</b>	60.4	29.1	10.5	100
	<b>2019</b>	42.7	16	41.3	100

Fuente: Base de datos electorales – CEDE.

Para las alcaldías, ya desde el 2007, una proporción importante de candidatos en todo el territorio nacional se inscribieron como grupos significativos de ciudadanos. En 2015, llegan a ser el casi el 30%. El uso de coaliciones entre partidos y de independientes pasa de ser menos del 1% en 2011, a 10% en 2015 a 41% en el 2019. Sumando las candidaturas independientes y por coalición, en esta década, pasamos de tener apenas 23% de candidaturas no tradicionalmente partidarias a tener más del 56%.

La tendencia en ciudades capitales puede observarse en el siguiente gráfico. De un 65% de votos por partidos para las alcaldías, la proporción disminuyó apenas al 26%. Los movimientos independientes lograron casi la mitad de los votos en 2015, y las coaliciones de partidos pasaron de un 7% a un 42% del total de la votación.

TABLA 5. % VOTOS POR TIPO DE ORGANIZACIÓN, SEGÚN AÑO ELECTORAL  
(CAPITALES DE DEPARTAMENTO)

**Porcentaje de votos por tipo de organización, según año electoral**

	<b>Año</b>	<b>Tipo de organización</b>			<b>Total</b>
		<b>Partidos</b>	<b>Independientes</b>	<b>Coaliciones</b>	
	<b>2011</b>	65.7	33.2	1.1	100
<b>Capitales de departamento</b>	<b>2015</b>	43.3	48.8	7.9	100
	<b>2019</b>	26.4	30.9	42.7	100

Fuente: Base de datos electorales – CEDE.

Si observamos las elecciones presidenciales, la tendencia es similar. En el 2010, se inscribieron 10 grupos significativos de ciudadanos para recoger firmas para presentar potenciales candidaturas. Sin embargo, como se narró previamente, fue una elección corta sin mucha competencia. En las elecciones 2014, 49 movimientos se inscribieron para hacer recolección de firmas, y en las de 2018, 40 movimientos.

El mismo fenómeno se observa claramente en las elecciones legislativas y presidenciales del 2022. Mientras el número de coaliciones inscritas para la Cámara de Representantes en 2018 fue de 12, las cuales correspondieron a la Colombia Humana, en 2022 se presentaron 80 listas por parte de coaliciones correspondientes al Pacto Histórico (antigua Colombia Humana), Coalición Centro Esperanza y Colombia Justas Libres con Mira. De igual forma, para la elección presidencial, los tres candidatos punteros en la primera vuelta tuvieron orígenes diferentes a los partidos con mayor presencia en el Congreso. Gustavo Petro, presidente electo para 2022 pidió el reconocimiento jurídico de su movimiento ante el Consejo Nacional Electoral, otorgado mediante una tutela que avaló la coalición entre la Unión Patriótica y Colombia Humana para las elecciones de 2019. El candidato en segundo lugar, Rodolfo Hernández, ex alcalde de Bucaramanga, presentó su candidatura como independiente a través de su movimiento Liga de Gobernadores Anti-corrupción, así como el exalcalde de Medellín, Federico Gutiérrez. El candidato Sergio Fajardo, quien quedó de cuarto en la contienda, obtuvo su candidatura de una coalición multipartidaria.

## ¿Y qué pasó con los votantes? Cambios en los valores y patrones de participación electoral

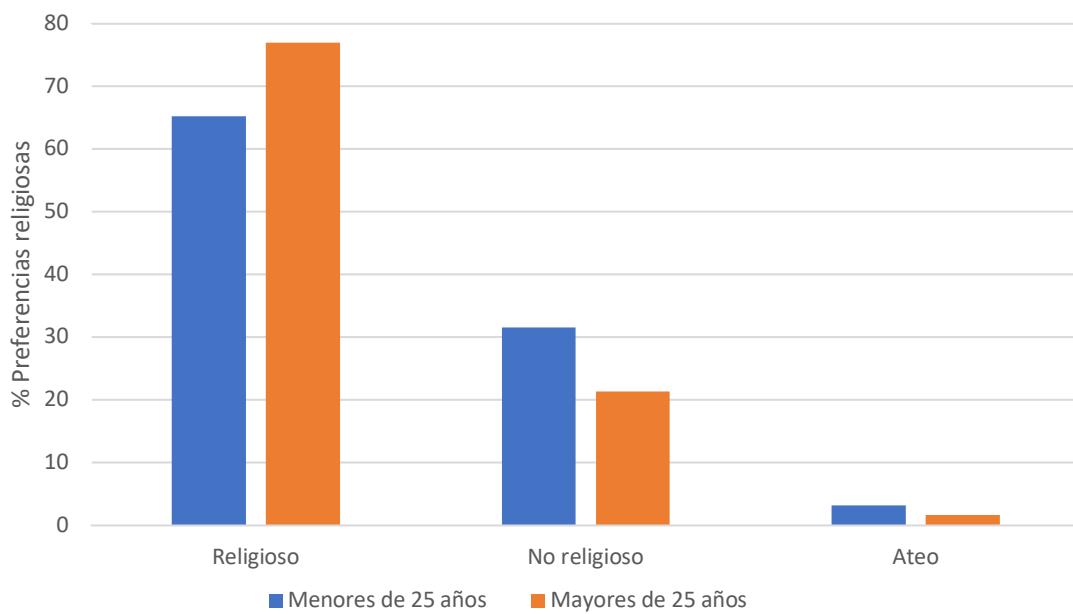
Vemos que el sistema político ha consolidado tendencias que venían configurándose de años atrás. Los votantes valoran menos las organizaciones políticas formales, privilegian la adhesión a líderes, cambiando sus preferencias políticas – lo que se demuestra en el ocaso del uribismo como mayoría política en el país. Sin embargo, no sobra preguntar: ¿han cambiado los valores de los colombianos durante la última década? Para muchos, la elección de Gustavo Petro y el Pacto Histórico es evidencia contundente para responder afirmativamente a esta pregunta. Con una mayor participación femenina, la búsqueda por la reivindicación de las identidades diversas – tanto étnicas como de género –, la búsqueda por la paz, la sociedad colombiana parecería aspirar a la exaltación de otros valores.

Según la teoría del cambio de valores intergeneracionales de Inglehart, et. al (1997), las sociedades no evolucionan de manera homogénea hacia la modernidad, sino que los diferentes segmentos poblacionales pueden explicar el cambio generacional. Por esto, aunque no se cuentan con cifras comparativas de la década para las diversas generaciones, sugerimos aquí que hay un cambio cualitativo explicado en la globalización de una agenda más posmoderna. *The World Value Survey*, estudio de cambio cultural que se realiza en Colombia desde 1995 y tiene como objetivo explicar los cambiantes ideales, convicciones e imaginarios sociales en la población a través de los años (Casas y Méndez, 2019) muestra un aumento en la valoración de atributos posmodernos y de autoexpresión, con un cambio paulatino en algunos valores tradicionales, aunque en el balance continuamos siendo una sociedad sobre todo conservadora (Casas y Méndez, 2019). Esto es especialmente visible en el comportamiento de los jóvenes colombianos frente a temas sociales como la igualdad de género o las relaciones interpersonales. Así, se entiende que las nuevas generaciones son más abiertas hacia la equidad de género política y laboral, ya que quienes afirman que los hombres son mejores líderes políticos y que tienen más derecho al trabajo se ha reducido sustancialmente entre los encuestados. También, se evidencia que las personas mayores muestran actitudes más sexistas, mientras que los jóvenes son los que mayor respaldo muestran a la igualdad de oportunidades (Casas y Méndez, 2021).

En cuanto a las relaciones interpersonales, se destaca que los jóvenes se muestran más tolerantes a la convivencia con las poblaciones LGBTIQ+, personas que consumen alcohol y drogas, así como hacia los migrantes cuando se les pregunta a qué grupo preferirían no tener como vecinos. De igual forma, una actitud más abierta y respetuosa hacia nuevas formas de familia, ya que en una escala de 0 a 4, donde 0 es muy en desacuerdo y 4 es muy de acuerdo, los jóvenes están un poco más de acuerdo con la afirmación “las parejas homosexuales son tan buenos padres como otras parejas” siendo de 2,11, mientras que los mayores de 25 años tienen un promedio de 1,58 (Casas y Méndez, 2021).

Por otra parte, desde una perspectiva política y de instituciones, los jóvenes tienen rasgos menos conservadores y tradicionales. El séptimo informe de *World Value Survey*, demuestra que uno de los factores más evidentes de este tránsito hacia la modernidad es la pérdida de religiosidad y la disminución de actitudes y prácticas religiosas. Aunque la importancia de Dios en la vida de los colombianos sigue siendo alta, la confianza en la Iglesia y la religiosidad ha caído a su punto más bajo desde 1994. A su vez, se evidencia este cambio en la juventud, ya que la población mayor es más religiosa que los menores de 25 años, mientras estos últimos se identifican más como no religiosos y son más ateos.

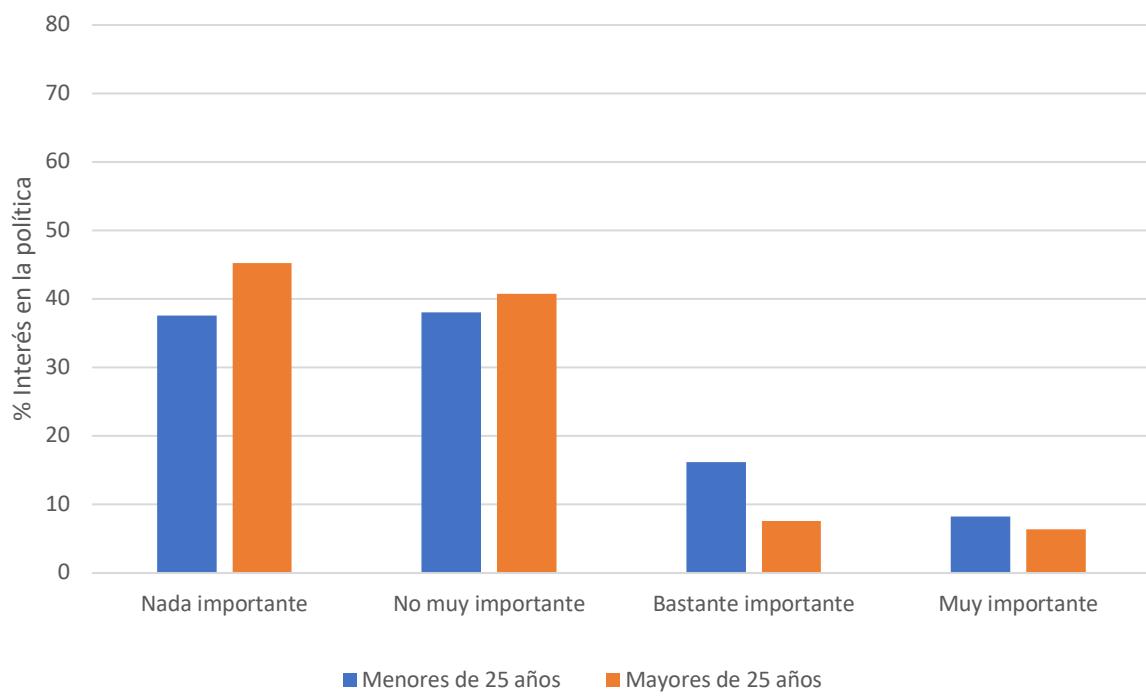
GRÁFICA 14. PREFERENCIAS RELIGIOSAS, SEGÚN EDAD (2021)



Fuente: Casas y Méndez (2021)

Asimismo, un hallazgo interesante es que, aunque en general la sociedad colombiana considera la política un tema poco importante, de las personas menores de 25 años, 8,26% tienen un interés muy importante hacia la política mientras que el mismo indicador para mayores de 25 años es de 6,41% (Gráfico 14). Entendiendo así, que un mayor porcentaje de jóvenes cree que la política es un tema importante o muy importante dentro de sus vidas, evidenciando un cambio en la forma de ver la política.

GRÁFICA 15. INTERÉS EN LA POLÍTICA, MENORES VERSUS MAYORES DE 25 AÑOS (2021)



Fuente: Casas y Méndez (2021)

No obstante, este mayor interés no se traduce en mayor participación en partidos políticos tradicionales o participación en instancias formales. Aun cuando no existe una diferencia significativa en la confianza a partidos políticos e instituciones políticas entre grupos etarios, los más jóvenes confían más en las universidades, las agencias ambientales y las organizaciones de mujeres. De igual forma, existen diferencias significativas en las formas de informarse: los jóvenes usan más el teléfono móvil, el correo electrónico, la internet, las redes sociales y hablar con amigos o colegas, y menos la televisión (Casas y Méndez, 2021).

De esta forma, se puede percibir un cambio, aunque paulatino, hacia valores asociados con la posmodernidad, en donde las nuevas generaciones se desligan de valores tradicionales, tienen un mayor interés hacia instituciones políticas más variadas, igualdad de género y tolerancia hacia grupos minoritarios y prefieren participar de forma más orgánica, menos jerarquizada, por los valores globales de su generación – con agendas muy diversas que pueden entrar en contradicción con la de otros actores políticos más convencionales.

### Patrones de participación electoral

Durante la última década, la participación de los colombianos en las elecciones creció significativamente. Para las elecciones presidenciales, como observamos en el siguiente gráfico, la participación en la primera vuelta pasó de 49.3% en 2010 y 39.7% en 2014 a 54.2% en 2018. Un aumento de 4.9 puntos porcentuales entre 2010 y 2018. No obstante, el aumento en la participación fue mayor para la segunda vuelta. Mientras que en la segunda vuelta de 2010 participaron el 44.3% de colombianos habilitados para votar, en las de 2014 y 2018 participaron

47.6% y 53.9%, respectivamente. Un aumento de 9.6 puntos porcentuales entre las elecciones presidenciales de 2010 y 2018.

La participación en las elecciones legislativas – aunque históricamente menor a las elecciones presidenciales— también aumentó. Para el Senado, por ejemplo, la participación pasó de 44.2% en 2010 a 49.4% en 2018, un crecimiento de 5.2 puntos porcentuales. Por su parte, la participación en la elección de Cámara de Representantes aumentó 5.4% en el mismo periodo de tiempo, pasando de 44.2% en 2010 a 49.6% en 2018.

La menor participación en las elecciones legislativas puede estar relacionada con la complejidad a la que se enfrentan los ciudadanos a la hora de votar para este tipo de elecciones, por el gran número de candidatos, y por el desinterés. De hecho, en estas elecciones, el porcentaje de votos en blanco siempre es mayor al que encontramos en elecciones ejecutivas (Pachón y Fuerte, 2022).

TABLA 6. % PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ELECCIONES NACIONALES (2010-2018)

**Porcentaje de participación electoral, según año**

	Año		
	2010	2014	2018
<b>Presidente (Primera vuelta)</b>	49.3	39.7	54.2
<b>Presidente (Segunda vuelta)</b>	44.3	47.6	53.9
<b>Senado</b>	44.2	44.2	49.4
<b>Cámara de representantes</b>	44.2		49.6

Fuente: Base de datos electoral – CEDE.

La tendencia de una mayor participación también se observa en las cifras de participación electoral en el nivel departamental y municipal. Entre las elecciones regionales de 2011 y 2019 la participación de los colombianos para elegir gobernaciones, asambleas departamentales, alcaldías y concejos municipales aumentó significativamente.

Como observamos en la siguiente Tabla, el mayor aumento en la participación electoral a nivel regional durante la última década se dio para elegir asambleas y concejos. La participación en las elecciones de asambleas pasó de 58.1% en 2011 a 60.8% en 2019, un aumento de 2.7 puntos porcentuales. En el caso de los concejos, la participación aumentó 3.4 puntos porcentuales en el mismo periodo de tiempo, pasando de 57.4% en 2011 a 60.7% en 2019. Pese a tener un mayor aumento en la participación, las elecciones de asambleas y concejos suelen atraer menos atención de los votantes en comparación con las elecciones de gobernaciones y alcaldías. Esto se puede explicar, de acuerdo con Pachón y Fuerte (2022), porque en las elecciones de la rama ejecutiva,

tanto a nivel nacional como regional, los candidatos son menos, son más visibles y pueden movilizar más votantes.

TABLA 7. % PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ELECCIONES LOCALES (2011-2019)

**Porcentaje de participación electoral, según año**

	<b>Año</b>		
	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>2019</b>
<b>Gobernaciones</b>	58.9	60.6	61.5
<b>Asambleas departamentales</b>	58.1	59.9	60.8
<b>Alcaldías</b>	57.4	70.9	60.7
<b>Concejos municipales</b>	56.7	70.1	60.1

Fuente: Base de datos electorales – CEDE.

La participación en las elecciones para elegir gobernadores, como muestra el gráfico, creció 2.6% en la última década. Mientras que en las elecciones de 2011 participación el 58.9% de colombianos habilitados para votar, en las elecciones de 2019 lo hicieron el 61.5%. Por su parte, la participación en las elecciones para elegir alcaldes aumentó 3.3% en el mismo periodo de tiempo, pasando de 57.4% en 2011 a 60.7% en 2019 – con una mayor participación para las elecciones en 2015, que disminuye casi 10% en 2019.

### Coaliciones multipartidistas y gobernanza fragmentada

La fragmentación partidaria y el alto personalismo presente en la política colombiana, característica particular resultado de nuestro calendario electoral (primero elecciones legislativas) y sus reglas, produce generalmente que las coaliciones de gobierno se constituyan como alianzas postelectorales, en donde el presidente es el punto aglomerador de todas y negociador principal para poder conseguir gobernabilidad.

Los esfuerzos por fortalecer los partidos políticos (Acto Legislativo No. 1 del 2003, Ley de Bancadas en 2006, Acto Legislativo No. 1, 2009 y la Ley 1134 del 2011) fueron importantes porque generaron mayores controles a la selección de candidatos. Guasguita, (2018), quien estudió de forma detallada las demandas por pérdida de investidura en el Congreso colombiano, muestra

que, para el Congreso de 2010, estas demandas bajaron 56% con respecto a la década anterior, y 71% frente a la primera década de la vigencia de la Constitución de 1991.<sup>6</sup>

Sin embargo, dada la excesiva proporcionalidad del sistema y el favorecimiento en curules de territorios con baja densidad poblacional en la Cámara de Representantes, con un umbral casi inexistente, los incentivos a mayores coaliciones pre-electorales no existen. El bono por ser mayoría en el sistema no existe. De igual forma, al tener las elecciones legislativas anteriores a las presidenciales, la campaña de quienes aspiran al Congreso es más localizada y personalista, sin tener un efecto claro de arrastre. La campaña presidencial de Gustavo Petro es la excepción a la regla, por la celebración de la consulta interpartidista el mismo día de la elección de Congreso, en donde todas sus listas fueron cerradas.

TABLA 8. COALICIONES POR PERIODO PRESIDENCIAL (2010-2022)

Año	Cámara de Representantes		Senado		Partidos en la coalición de gobierno
	Curules	%	Curules	%	
2006-2007	103	62.4	68	68.8	Partido Conservador, Cambio Radical, Partido de la U, Alas Equipo Colombia, Convergencia Ciudadana, Colombia Democrática y Colombia Viva.
2007-2008	118	63.4	83	70.9	
<b>Uribe II</b>					
2008-2009	92	52	70	57.4	Partido Conservador, Partido de la U, Alas Equipo Colombia, Convergencia Ciudadana, Colombia Democrática y Colombia Viva.
2009-2010	91	52.6	59	55.1	
<b>Santos I</b>					
2010-2014	138	83	75	73	Partido Conservador, Partido de la U, Partido Liberal, Partido Cambio Radical.
<b>Santos II</b>					
2014-2017	131	79.4	75	73	Partido Conservador, Partido de la U, Partido Liberal, Cambio Radical, Partido Verde, Opción Ciudadana.

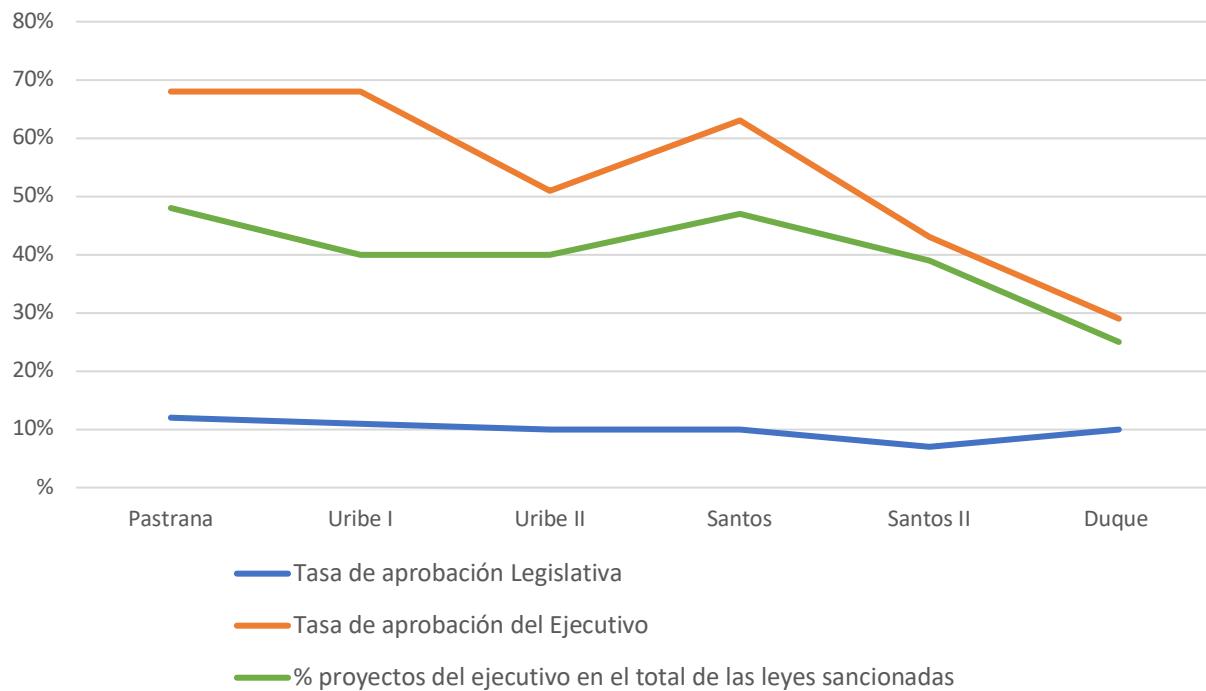
<sup>6</sup> “Contrario a lo que sucedió en la tercera década (2011 en adelante), que en relación con sus antecesoras muestra un declive en el ejercicio de la acción, que en comparación con la primera, decayó en un 56% y en relación con la segunda en un 71%, revelando exactamente el impacto contrario en los escenarios anotados anteriormente.” En Guasgüita Galindo, A. F. (2017). La pérdida de investidura de los congresistas: una mirada crítica de su trayectoria en el ordenamiento jurídico colombiano. (tesis de maestría). Bogotá, D.C., Colombia: Universidad Santo Tomás de Aquino. Obtenido de <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/10550>.

2017-2018	82	50	43	42.2	Partido de la U, Partido Liberal y Opción Ciudadana.
2018-2019	83	48	51	47	Centro Democrático, Partido Conservador, Partido de la U, Partido MIRA, Colombia Justas Libres.
<b>Duque</b>					
2019-2022	113	66	66	61	Centro Democrático, Partido Conservador, Partido de la U, Partido MIRA, Colombia Justas Libres, Partido Cambio Radical.

Fuente: Elaboración por el autor, información de Pachón y Fuerte (2020).

Por esto, vemos en la Tabla como, en los diferentes periodos presidenciales, la tradición ha sido la de conformar coaliciones postelectorales heterogéneas, multipartidistas, para poder enfrentar la negociación con el Congreso de la República. La constitucionalización de muchas áreas de política pública, y la incertidumbre por las posiciones de los legisladores y la estabilidad de la coalición, han generado que ésta sea la estrategia dominante. La excepción a esta regla fue el presidente Iván Duque. Como se puede observar, al comienzo de su periodo, su mandato fue el de no entrar en negociaciones con el Legislativo, resultando con una tasa de aprobación muy baja y poco éxito legislativo. A mitad del periodo presidencial, el Partido Cambio Radical entró a la coalición, en un esfuerzo por parte del gobierno de facilitar el paso por el Congreso. Sin embargo, su tasa de aprobación es históricamente baja. La siguiente gráfica compara las tasas de éxito de los presidentes.

GRÁFICA 16. TASA DE APROBACIÓN LEGISLATIVA, POR RAMA DE ORIGEN DEL PROYECTO



Fuente: Congreso de la República

Como se observa también, es el ejecutivo quien controla la agenda legislativa. Aun así, la tasa de aprobación de los gobiernos oscila entre el 60 y 70%, en donde muchos proyectos mueren por no tener la aprobación de la mayoría de la coalición. Se observa de todos modos una tendencia a la mayor aprobación de proyectos de ley de los legisladores, del total de los proyectos sancionados. El gobierno Duque es claramente una excepción a la regla, donde apenas el 25% de los proyectos sancionados son del ejecutivo, dejando el 75% restante del ejecutivo.

#### RECUADRO: Paridad: ¿Ya casi? Aumento de la presión por la participación femenina en la política

La paridad de género representa un gran desafío para la región y el mundo. Según la IPU (Inter-Parliamentary Union), en Europa, América del Norte y América Latina y el Caribe las mujeres ocupan más del 30 % de los escaños parlamentarios, en África del Norte, Asia Occidental y Oceanía representan menos del 17 %, y en los estados insulares del Pacífico, entre el 0 y el 6 %. Esta paridad esta avanzando a paso lento, que según ONU Mujeres solo se logrará en los escenarios legislativos antes del 2063 a nivel global (Botero, 2022).

En Colombia, la lucha histórica por la participación política femenina se evidencia en los diversos intentos y proyectos de ley que se han presentado para lograr la paridad de género en cargos de elección popular. El antecedente más importante es la Ley 581/2000, que estipuló que deben ser nombradas al menos 30% de mujeres para cargos ejecutivos. Aunque se presentaron proyectos de ley, durante el comienzo del milenio – éstos se frustraron en su trámite.

La década comenzó con un avance importante en 2011, cuando se aprobó la Ley de Cuotas (1475/2011), obligando a las listas para elecciones a cuerpos colegiados para que se incluyeran al

menos un 30% de mujeres como candidatas en listas iguales o mayores a 5 curules. En 2014, durante el trámite de la reforma de Equilibrio de Poderes, la plenaria del Senado aprobó la implementación de la lista cremallera a partir de 2022, como iniciativa de la Alianza Verde (BLU Radio, 2014). Sin embargo, en el marco del tercer debate, la Comisión primera negó la proposición; los partidos Conservador y de la U fueron decisivos en esta votación, argumentando que la lista cremallera imponía a las mujeres participar en política (Muñoz 2014). La reforma no prosperó.

En 2018, se radicó otra iniciativa de reforma política que incluía la paridad (Red innovación 2018). En octubre del 2018 la plenaria del Senado aprobó en segundo debate de ocho, por tratarse de una reforma constitucional (Rubio, 2018). Se proponía que, a partir del 2023, la cuota subiría al 50% y estarían en la obligación de implementar lista cerrada y lista cremallera (Jerez, 2018). No obstante, al igual que en 2014, la reforma fue rechazada en el quinto debate y el ejecutivo anunció que no insistirá en dicha iniciativa (Blu Radio, 2019). Otra reforma presentada en 2020 que incluía la paridad corrió con la misma suerte (Vita, 2020).

El último round fue en diciembre de 2020 con el proyecto de reforma al Código Electoral, en donde se propuso ampliar la cuota de género del 30% al 50% en las listas de corporaciones públicas. Dicha propuesta fue aprobada por ambas cámaras y de estos debates en el Congreso se crearon dos artículos sobre la paridad de género en el código electoral. Finalmente, se aprobaron las listas paritarias a corporaciones públicas, (Castro y Báez 2021). Sin embargo, en abril de 2022, el código fue declarado inconstitucional por vicios de forma, frenando de nuevo la paridad (Rodríguez 2022).<sup>7</sup> De esta forma vemos como, al menos a nivel de Congreso, existe un esfuerzo persistente por parte de la bancada de mujeres para avanzar en una senda de mayor reclutamiento de mujeres para hacer política.

TABLA 9. REFORMAS POLÍTICAS PROPUESTAS INCLUYENDO LA PARIDAD DESDE 2010

Proyecto	Propuesta	Resultado
<b>Equilibrio de Poderes. Ley de Cuotas (1475/2011).</b>	Obligando que las listas para elecciones a cuerpos colegiados se incluyeran al menos un 30% de mujeres para evitar la desigualdad y superar las barreras de acceso.	Aprobada.
<b>Reforma de Equilibrio de Poderes de 2014.</b>	Lista cremallera para que se de alternancia uno a uno de los candidatos hombres y mujeres en las listas cerradas para corporaciones públicas.	No Aprobada. Comisión primera negó la creación de dicha reforma.

<sup>7</sup> En agosto de 2022, se presentó nuevamente ante el Congreso el proyecto de ley estatutaria que busca actualizar el Código Electoral Colombiano, incluyendo la ley de cuotas de un 50% (Patiño 2022). Según la Misión de Observación Electoral, estas reformas podrían fortalecer la democracia, generando mayor certeza y confianza en los resultados y mayores garantías de transparencia y equidad; permitiendo una igualdad real de oportunidades entre los ciudadanos y un cumplimiento de que las cuotas sean cumplidas (Borja y Betín, 2022).

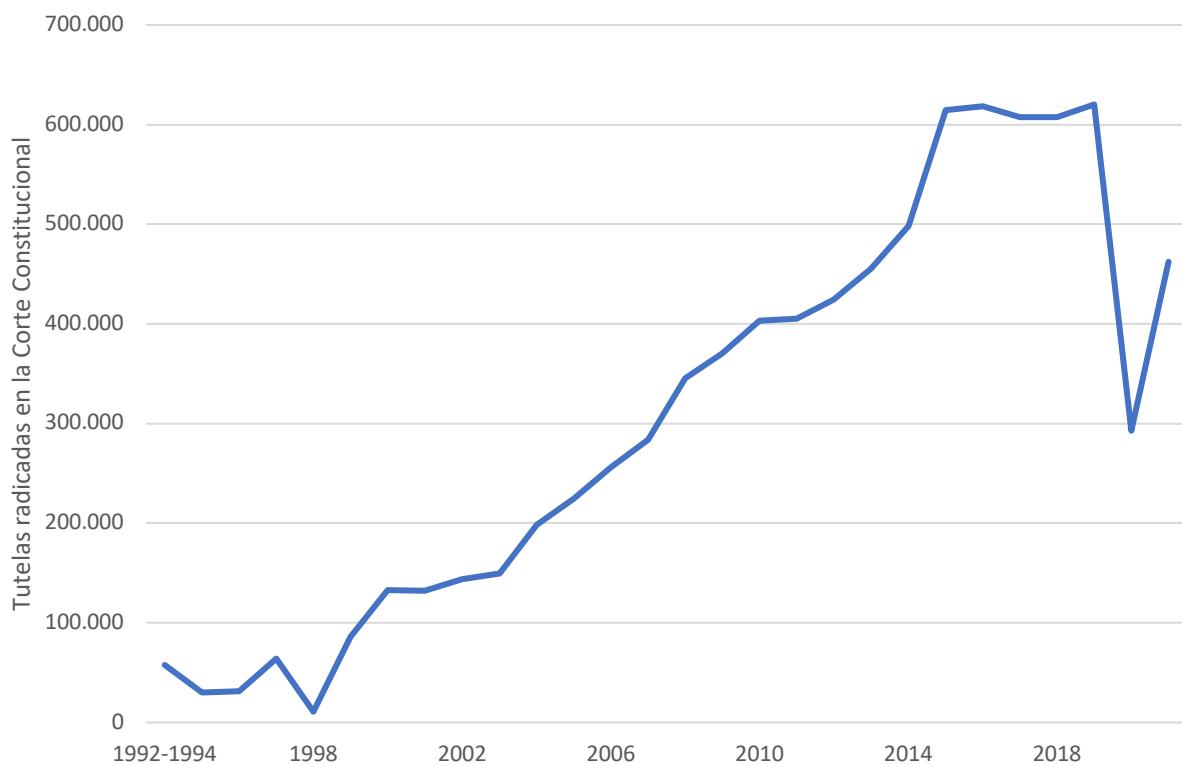
<b>Reforma política de 2018.</b>	Mínimo de 33% de personal femenino entre los aspirantes a corporaciones públicas y en 2023 una cuota del 50%, implementación de lista cerrada y cremallera.	No aprobada en quinto debate.
<b>Reforma constitucional de 2020.</b>	Paridad, alternancia, listas cerradas y creación de 12 curules en el Senado.	No aprobada en segundo debate.
<b>Proyecto de Reforma al Código Electoral de 2020.</b>	Planteaba ampliar la cuota de género del 30% al 50% en las listas de corporaciones públicas. Aprobado Proyecto de Ley Estatutaria No. 409 de 2020, y otro en Senado, el Proyecto de Ley Estatutaria No. 234 de 2020. Finalmente, se aprobaron las listas paritarias a corporaciones públicas, estableciendo así un igual número de mujeres y hombres.	No aprobado el proyecto de ley estatutaria.  Tumbada por la Corte Constitucional por vicios de trámite en 2022.
<b>Proyecto de ley estatutaria que busca modificar el Código Electoral de 2022.</b>	Incluye ley de Cuotas de 50%	En trámite.

Fuente: Elaborado por el autor.

## Otras vías para hacer política: Uso de las tutelas como herramienta ciudadana y el uso de la justicia contencioso-administrativa

En Colombia, la política también ocurre por la vía judicial. La acción de tutela, establecida en la Constitución de 1991 como un procedimiento excepcional para proteger y salvaguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos, se convirtió en la garantía para el cumplimiento de la Constitución, y en el mecanismo más efectivo para reclamar derechos. Su uso, que se imaginaron los constituyentes como excepcional, se normalizó y creció de forma exponencial durante las primeras dos décadas de su funcionamiento. El número de tutelas solo parece estabilizarse en 2014 y desciende en 2020, posiblemente por la coyuntura de COVID-19.

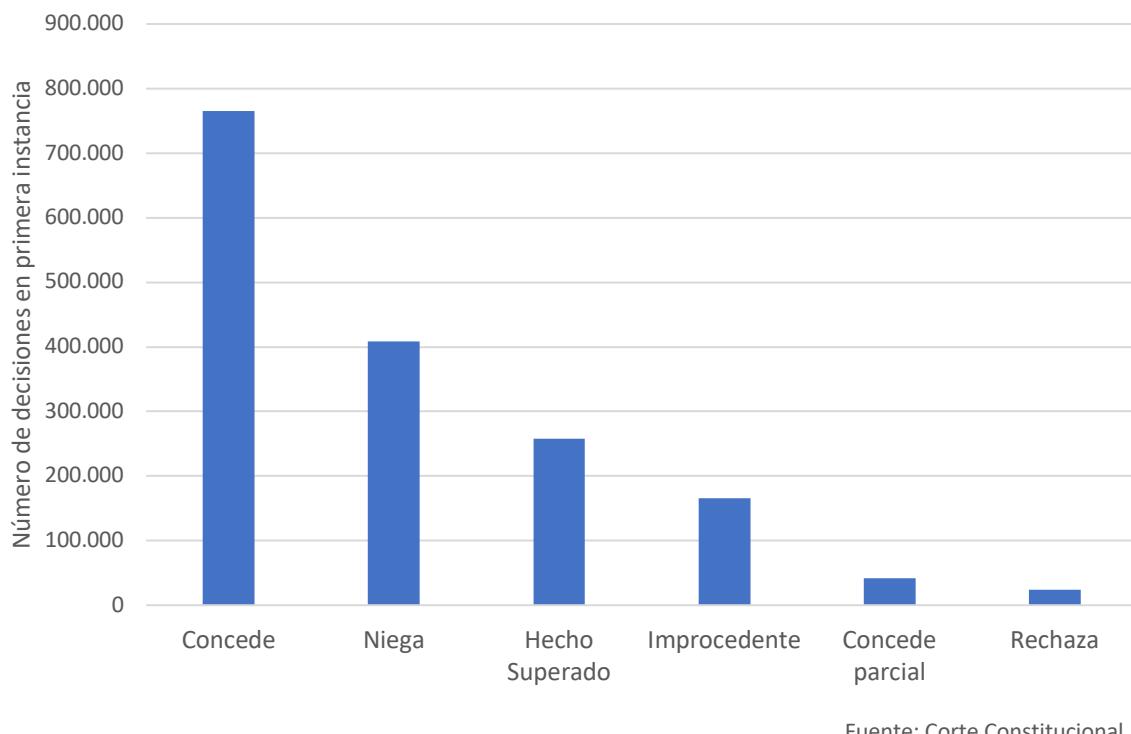
GRÁFICA 17: TUTELAS RADICADAS (1992-2021)



Fuente: Estadísticas de la Corte Constitucional

La sencillez del procedimiento, no requerir de un abogado y una primera instancia con un término de diez días para dar el fallo son razones poderosas para tomar esta vía. Según datos de la Corte Constitucional, como lo muestra la siguiente gráfica, entre enero del 2019 y junio del 2022 fueron concedidas 765.332, mientras que las negadas fueron un poco más de 400.000.

GRÁFICA 18: DECISIÓN DE LOS JUECES SOBRE LAS TUTELAS EN PRIMERA INSTANCIA (2019-2022)



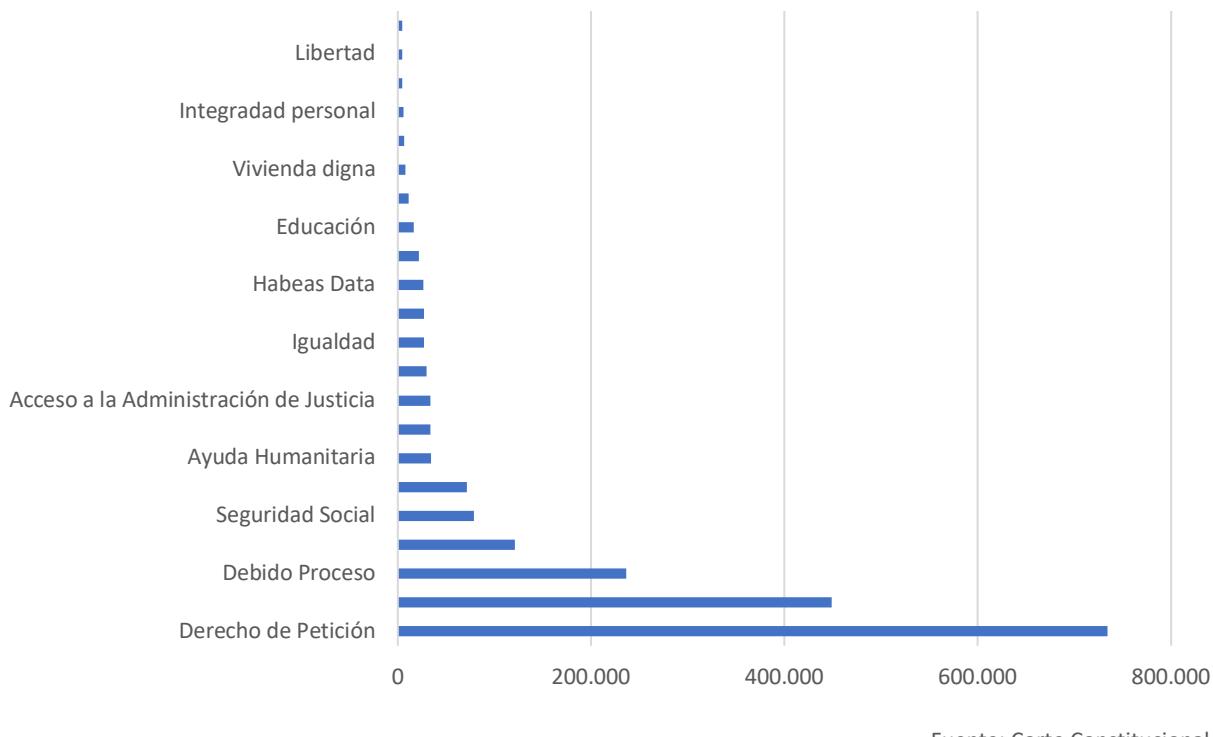
Fuente: Corte Constitucional

Varios estudios han demostrado cómo la tutela ha servido para la protección de los derechos fundamentales de minorías, activistas de la comunidad LGBTQI+, organizaciones de mujeres (Sandoval Rojas, 2015), movimientos indígenas, y para salvaguardar el derecho a la educación, ambiente limpio y medio ambiente (Uprimny y García Villegas 2004). Además, la protección de derechos de pensiones, hipotecas que pueden ser abusivas y, uno de los temas más frecuentes dentro del sistema de tutelas, la salud (Clavijo 2004; Barreto 2012).

Pese a que en reiterada jurisprudencia se ha establecido la improcedencia de la tutela contra actos administrativos de contenido particular y concreto, a principios de la década anterior la Corte Constitucional señaló que la tutela procede de manera excepcional en estos casos, cuando se evidencia la ocurrencia de un perjuicio irremediable (Corte Constitucional, Sentencia T-548 de 2010, 2010). En este sentido, la acción de tutela no solo se ha convertido en un procedimiento para proteger los derechos fundamentales, sino que también se ha extendido a otros derechos que tienen conexidad con estos mismos. Toda vez que existe la posibilidad de vulneración de un derecho fundamental y se hace necesaria la protección urgente del mismo (Bermeo, 2015).

Como se evidencia en la gráfica realizada con datos de la Corte Constitucional se entiende que la mayoría de los derechos demandados por tutelas entre enero de 2019 y junio de 2022 son derechos de petición con 734.000 tutelas, salud 448.000 y debido proceso 236.000.

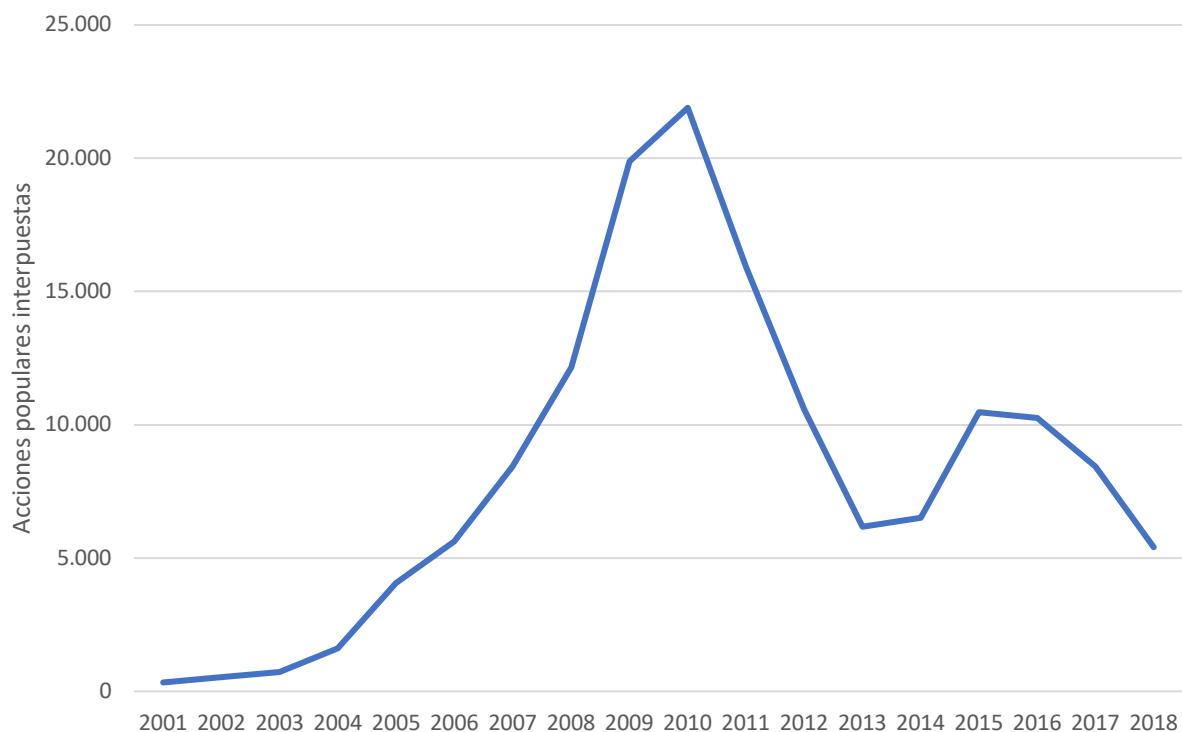
GRÁFICA 19. NÚMERO DE TUTELAS POR DERECHO DEMANDADO (2019-JUNIO 2022)



Fuente: Corte Constitucional

Ahora bien, la acción de tutela no es el único mecanismo constitucional que usan los ciudadanos para proteger sus derechos o los de su comunidad. La acción popular, por ejemplo, es otro mecanismo que utilizan con frecuencia los ciudadanos o grupos de ciudadanos para proteger derechos e intereses colectivos difusos. Si bien el litigio de acciones populares experimentó tasas de crecimiento constantes durante la década de los 2000, la siguiente gráfica muestra que a partir de 2011 las acciones populares interpuestas en los tribunales y juzgados administrativos del país se moderaron.

GRÁFICA 20: NÚMERO DE ACCIONES POPULARES INTERPUESTAS (2002-2018)



Fuente: Estudio Balance de las acciones populares en Colombia

De acuerdo con Páez, et al. (2017), desde 2010, se ha producido un desmonte de las acciones populares en Colombia. Este desmonte coincide con la eliminación de los incentivos económicos para los ciudadanos que interpongan acciones populares por la Ley 1425 de 2010. Tras la eliminación de los incentivos económicos, como muestra la gráfica anterior, el número de acciones populares interpuestas disminuyó significativamente.

Sin embargo, pese a la disminución de las acciones populares interpuestas, este mecanismo sigue usándose ampliamente por parte de los ciudadanos para proteger sus derechos colectivos. De acuerdo con Londoño y Pérez (2020), los derechos más protegidos a través de acciones populares son: el ambiente sano, el espacio público, la salubridad pública, el desarrollo urbano y planeación, y los servicios públicos.

En relación con las acciones populares por violaciones o daños al medio ambiente, por ejemplo, Páez et. al (2017) encuentran que, en su mayoría, los demandantes son ciudadanos (76%), mientras que los demandados son gobiernos locales o entidades del orden local (72%). Además, el 73% de los casos tenían demandante único. En todas las acciones populares analizadas por estos autores, los demandantes exigían la protección de un recurso natural que estaba siendo afectado, sin que esta afectación vulnerara directamente la vida o salud de la población.

De esta forma, se puede evidenciar que inclusive después de 30 años de su creación, la Corte Constitucional y sus mecanismos continúan teniendo un rol primordial dentro del sistema político como actores de puntos focales de derechos y política social (Botero 2017). No obstante, el uso masivo de los mecanismos constitucionales de alcance ciudadano para proteger sus derechos individuales y colectivos puede traer efectos adversos en la administración pública. De acuerdo con la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales, 2019), una de las principales

razones del crecimiento de la litigiosidad en contra del Estado es el número cada vez mayor de acciones públicas, como la tutela y la acción popular, para exigir el cumplimiento de obligaciones estatales relativas a la protección de derechos e intereses colectivos.

## Conclusiones

La última década en Colombia ha representado cambios significativos con respecto al pasado reciente. En primer lugar, el rompimiento del “uribismo” es sin duda el cambio político que genera más transformaciones drásticas en la política pública y sus resultados, así como en la percepción de la ciudadanía. El anuncio del proceso de paz a mediados de 2012 implicó un rompimiento categórico y el comienzo de un nuevo clivaje en la política colombiana, en el que los expresidentes Uribe y Santos representaban polos opuestos en la salida al conflicto con las FARC. No obstante, el desgaste del gobierno Santos, en parte por el éxito electoral del Centro Democrático en las elecciones legislativas de 2014 y el triunfo del NO en el plebiscito de 2016, abrió el espacio para que Iván Duque fuese el ganador de las elecciones presidenciales en 2018.

Con la llegada de Iván Duque a la presidencia, el mandato del Centro Democrático – recuperar la política de Seguridad Democrática – entró en contradicción con la implementación del acuerdo de paz. Esto, junto a la estrategia de no negociación en el Congreso, comprometió la gobernabilidad y generó que el presidente rápidamente perdiera su aprobación entre la ciudadanía. Como resultado, en las elecciones de 2022 la opinión pública evaluó duramente al presidente Iván Duque, permitiendo el triunfo de Gustavo Petro, primer presidente que se desliga de la tradicionalidad de derecha o centro derecha y expone ideales menos convencionales.

A pesar de la transformación de política pública en términos de seguridad – materializada con la firma de los acuerdos de paz – la violencia en el país no cesó. Los hechos de violencia que se han seguido presentando en los últimos años y las nuevas formas de victimización continúan siendo una constante problemática. Las disidencias de las FARC, el ELN y diversos grupos al margen de la ley se siguen lucrando de los cultivos ilícitos y el narcotráfico, que tiene un fuerte impacto en la seguridad ciudadana, la política, la economía y la sociedad en general.

El rompimiento del “uribismo” también impactó, de forma indirecta, la percepción de los ciudadanos sobre las principales instituciones del país. Desde mediados de 2012, cuando la aprobación del expresidente Santos cayó estrepitosamente, se generalizó un ambiente de desconfianza en el sistema político. De ahí que, salvo en los meses cercanos al proceso electoral, tanto el gobierno Santos como el gobierno Duque contaron con altas tasas de desaprobación. Dada la preeminencia de la figura presidencial en el sistema político colombiano, la impopularidad de los expresidentes afectó negativamente la confianza ciudadana en las instituciones de las demás ramas del poder. Entre ellas, la Corte Suprema, el Congreso de la República, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

La figura del presidente de la república sigue siendo – como lo ha sido siempre en nuestra historia democrática – fundamental en la construcción de aceptabilidad y legitimidad institucional. Es el atajo de información más eficiente – y el faro que observan los ciudadanos para entender el devenir político. Si un presidente es impopular, esto tiene un impacto en la reputación del resto del sistema. Dentro de un contexto supremamente personalista en donde la construcción de partidos programáticos es compleja por la falta de incentivos institucionales, seguiremos experimentando altos niveles de incertidumbre y altos costos para aprobar las reformas necesarias,

en lo programático y en la transparencia del Estado. Y con esto, la frustración de la ciudadanía que demanda cambios inmediatos.

Con la disminución de la confianza ciudadana en las instituciones públicas, el uso de vías alternativas a las ordinarias – especialmente de protestas públicas – para obtener una respuesta oficial no se hizo esperar en la década anterior. En línea con lo que ocurría en América Latina, en los últimos años se ha dado la tendencia a una mayor movilización, más diversa y con demandas sociales asociadas a nuevas causas. Todo esto, en un contexto de grandes reformas en la situación digital del país, que cambiaron las formas de hacer política, los flujos de información y la interacción social.

La movilización de nuevas generaciones más vocales y presentes en la acción colectiva no convencional ha tenido como consecuencia la inclusión de nuevas perspectivas hacia diversas temáticas sociales que se desligan de los valores tradicionales de la sociedad colombiana. Con la elección de Gustavo Petro, se da un hito en las elecciones de Colombia, siendo el primer presidente que se desliga de la tendencia derecha o centro derecha, priorizando temas como los identitarios, medioambientales que antes no fueron prioridad. De igual forma, la década se caracterizó por la mayor participación electoral, en la cual las ciudades se movilizaron de forma significativa.

La personalización de la política en donde la lealtad hacia el liderazgo de una figura carismática es el principio ordenador de las preferencias políticas, continuó con su consolidación. Durante la década anterior, las marcas políticas alejadas del bipartidismo tradicional (Liberal – Conservador) – son las que obtuvieron unos niveles de votación mayoritarios en todas las elecciones presidenciales. La combinación de un régimen más estricto para los partidos políticos en convivencia con requisitos flexibles para lanzar candidaturas por firmas para cargos ejecutivos consolidó dos sistemas políticos diferentes: el de organismos colegiados y el de puestos en el ejecutivo.

Esta personalización, junto con la fragmentación partidaria – sigue generando un patrón de gobernanza fragmentada, de coaliciones post-electorales en donde el rol de la ideología y los programas de desvanecen. El clivaje fundamental para comprender las coaliciones son el poder ejecutivo y su disposición a compartir el poder – entendido como el aparato estatal. Frente a los múltiples retos de la gobernabilidad, es importante mencionar la tendencia de judicialización de la política, en donde las jurisdicciones constitucional y contencioso-administrativa son escenarios de lucha sobre la constitucionalidad y legalidad de las decisiones tomadas por los principales ejecutores de la política pública. Por la extensión de la constitución y la amplia jurisdicción contencioso-administrativa, se ha convertido en una escena cotidiana la que un juez cuestiona y para decisiones de alcaldes, gobernadores, y hasta presidentes. Para el futuro próximo, será importante seguir discutiendo los diseños institucionales que lidien con estas dinámicas institucionales – que consideren la interacción de las diferentes ramas del poder, para seguir avanzando en poder responder a esa gran cúmulo de demandas ciudadanas.

## Bibliografía

- Acemoglu, D., Robinson, J., & Santos, R. (2020). The perils of high-powered incentives: evidence from Colombia's false positives. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(3), 1–43.
- Archila, M., García, M., Garcés, S. y Restrepo, M. (2019). 21N: El desborde de la movilización en Colombia. Latin American Studies Association.

Baez, V., & Castro, M. (2021). Paridad en Colombia: La lucha por la igualdad de género. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Recuperado 28 de agosto de 2022, disponible en <https://www.utadeo.edu.co/es/articulo/crossmedialab/277626/paridad-en-colombia-la-lucha-por-la-igualdad-de-genero>

Barreto Valderrama, F. (2012). La crisis del sistema UPAC como crisis social y su dimensión jurídica: política, regulación y neoconstitucionalismo. In M. Urrutia and J. Llano, *Los actores en la crisis económica de fin de siglo*, (101–62). Universidad de los Andes. Disponible en <http://site.ebrary.com/id/10692380>

Betancourt, C y Sabogal, S. (2021). Participaciones juveniles e intervenciones democráticas: posibilidades de existencia de la voz colectiva. Revista Cien Días. Recuperado 23 de agosto de 2022, de <https://www.revistaciendiascinep.com/home/participaciones-juveniles-e-intervenciones-democraticas-posibilidades-de-existencia-de-la-voz-colectiva/>

Bermeo, L. (2015). El uso abusivo de la Acción de Tutela por el excesivo garantismo. Universidad Santo Tomás de Aquino. Recuperado 30 de septiembre de 2022, de <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/2319>

Blu Radio. (2014). Con lista cremallera y Tribunal de Aforados termina votación de reforma política. Blu Radio. Recuperado 28 de agosto de 2022, disponible en <https://www.bluradio.com/humor/con-lista-cremallera-y-tribunal-de-aforados-termina-votacion-de-reforma-politica>

Blu Radio. (2019). Fracasa nuevo intento de reforma política en el Congreso. Recuperado 28 de agosto de 2022, disponible en <https://www.bluradio.com/nacion/fracasa-nuevo-intento-de-reforma-politica-en-el-congreso>

Borja, W. y Betín, T. (2022). Reforma política y agenda feminista: retos legislativos. El Heraldo. Recuperado 28 de agosto de 2022, disponible en <https://www.elheraldo.co/politica/reforma-politica-y-agenda-feminista-retos-legislativos-925741>

Botero, M. (2022). El difícil viaje hacia la paridad de género en el Congreso de Colombia. Revista Pesquisa Javeriana. Recuperado 30 de agosto de 2022, disponible en <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/el-dificil-viaje-hacia-la-paridad-de-genero-en-el-congreso-de-colombia/>

Botero, S. (2018). Agents of Neoliberalism?: High Courts, Legal Preferences, and Rights in Latin America. In T. G. Falleti & E. A. Parrado (Eds.), *Latin America Since the Left Turn* (pp. 214–240). University of Pennsylvania Press. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/j.ctv16t6m7s.13>

Calderón, O. (2020). *Mientras que las organizaciones populares se manifestaron a través de paros, mingas y marchas, el sindicalismo se encargó de emitir los pliegos de solicitudes de los empleados de empresas públicas y de representar a los trabajadores ante las empresas privadas.* Razón Pública. Recuperado 22 de agosto de 2022, disponible en <https://azonpublica.com/sindicalismo-movilizacion-social-una-relacion-complicada/>

Casas, A., & Méndez, N. (2019). Así somos los colombianos. Revista Arcadia. Disponible en <http://especiales.revistaarcadia.com/asi-somos-los-colombianos/un-estudio-sobre-la-transformacion-cultural-en-el-pais.html>

Casas, A., & Méndez, N. (2020). Una familia al borde de la oportunidad. Invamer, Raddar y Comfama. Disponible en [https://serviciosenlinea.comfama.com/Boletines/Usuarios/Especiales/2020/roar/web/familia-oportunidad.pdf?\\_gl=1\\*tsqszh\\*\\_ga\\*MTk0Mzc3MjU3Ny4xNjYxNDQzMTE5\\*\\_ga\\_1V3L85HTHH\\*MTY2MTg3MDc5MC40LjEuMTY2MTg3MTAyNy4wLjAuMA](https://serviciosenlinea.comfama.com/Boletines/Usuarios/Especiales/2020/roar/web/familia-oportunidad.pdf?_gl=1*tsqszh*_ga*MTk0Mzc3MjU3Ny4xNjYxNDQzMTE5*_ga_1V3L85HTHH*MTY2MTg3MDc5MC40LjEuMTY2MTg3MTAyNy4wLjAuMA)

Casas, A., & Méndez, N. (2021). *¿Cómo es ser joven en la Colombia del fin del mundo?* COMFAMA. Disponible en <https://assets.ctfassets.net/gkhyeghj07ak/1siOL4krqTs4AmseFtMII4/022628c3fae2026aabb3b304ef6b3379/Como-es-ser-joven-en-la-Colombia-del-fin.pdf>

Clavijo, S. (2004). "Impacto económico de algunas sentencias de la Corte: El caso de la "mesada pensional 14" y de las regulaciones en vivienda", Documentos escritos por los miembros de la Junta Directiva, Banco de la República, disponible en <http://www.banrep.gov.co/documentos/presentaciones-disursos/pdf/corte0904.pdf>

Duque, J. (2016). Un plebiscito innecesario, una derrota inesperada. Razón Pública. Recuperado 22 de agosto de 2022, disponible en <https://azonpublica.com/un-plebiscito-innecesario-una-derrota-inesperada/>

Duque, J. (2016). Élites o ciudadanos: ¿en manos de quién está la paz? Razón Pública. Recuperado 22 de agosto de 2022, disponible en <https://azonpublica.com/elites-o-ciudadanos-en-manos-de-quien-esta-la-paz/>

Duque, J. (2018). La consulta anticorrupción: una derrota con sabor a victoria. Razón Pública. Recuperado 22 de agosto de 2022, disponible en <https://azonpublica.com/la-consulta-anticorrupcion-una-derrota-con-sabor-a-victoria/>

Duque, J. (2019). El porqué de Álvaro Uribe. Razón Pública. Recuperado 22 de agosto de 2022, disponible en <https://azonpublica.com/el-porque-de-alvaro-uribe/>

El Tiempo. (2010). La Corte Constitucional le dijo «no» al referendo reeleccionista: Era Uribe terminará el 7 de agosto. Recuperado 22 de agosto de 2022, disponible en <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7304227>

El Tiempo. (2022). Petro ante la ONU: Ejes de un discurso que abre un gran debate. Recuperado 25 de septiembre de 2022, disponible en <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/discurso-de-gustavo-petro-en-la-onu-analisis-de-su-intervencion-704141>

EFE. (2022). Corte Constitucional frenó, de nuevo, aspersión aérea con glifosato. Portafolio. Recuperado 22 de agosto de 2022, de <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/corte-constitucional-de-nuevo-frena-aspersion-aerea-con-glifosato-560740>

FIP & Universidad del Rosario. (2021). El paro nacional y la movilización social en Colombia. Notas de Estabilización (4). Recuperado 27 de septiembre de 2022, de [https://ideaspa.org/media/website/nota\\_estabilizacion04\\_movilizacionFIP.pdf](https://ideaspa.org/media/website/nota_estabilizacion04_movilizacionFIP.pdf)

Fuerte, D. y Pachón, M. (2022, 21 marzo). Los votos que no eligieron: análisis de votos nulos, no marcados y en blanco. Razón Pública. Recuperado 9 de septiembre de 2022, de <https://azonpublica.com/author/monica-pachon-diego-fuerte/>

Garbiras-Díaz, N., García-Sánchez, M., & Aila M. Matanock. "Using Political Cues for Attitude Formation in Post-Conflict Contexts." Empirical Studies of Conflict Working Paper 19 (2021): 1-35.

Guasgüita, A. (2017). La pérdida de investidura de los congresistas: una mirada crítica de su trayectoria en el ordenamiento jurídico colombiano. (tesis de maestría). Bogotá, D.C., Colombia: Universidad Santo Tomás de Aquino. Recuperado 09 de septiembre de 2022, disponible en: <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/10550>

Inglehart, R., Abramson, P. & Ellis, S. (1997). Research in context: Measuring value change. *Political Behavior*, 19(1), 41-59. Recuperado 1 de octubre de 2022, de <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1024845706077>

Jerez, D. (2018). Senado aprueba lista cerrada y con paridad de género desde 2019. La FM. Recuperado 28 de agosto de 2022, disponible en <https://www.lafm.com.co/politica/senado-aprueba-lista-cerrada-y-con-paridad-de-genero-desde-2019>

Laurent, V. (2022). A Historic Push for Power from Colombia's Left. *NACLA Report on the Americas*, 54(1), 11-15.

Kemp, S. (2022). Digital 2022: Colombia. Recuperado 27 de septiembre de 2022, de <https://datareportal.com/reports/digital-2022-colombia>

Londoño-Toro, B., Torres-Villarreal, M. L., Lozano, M. A., Zuluaga, C., Arias Barreto, A. M., Pérez Muñoz, G., & Cortés Monroy, T. (2019). 20 años de la Ley de Acciones Popular en Colombia: balance y desafíos 1998-2018.

Matanock, A., y García, M. (2017). The Colombian Paradox: Peace Processes, Elite Divisions & Popular Plebiscites. *Daedalus*, 151(2), 152–166.

Millán, F. (2012). Reelección presidencial y alteraciones a la Constitución de 1991. *Pensamiento Jurídico*, (34), 1-29.

Ministerio de Defensa Nacional. (2022). Información de criminalidad, resultados operacionales y delitos contra las propias tropas. Recuperado 20 de agosto de 2022, disponible en [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios\\_secuenciales/info\\_estadistica/Avance\\_Politica\\_Defensa\\_Seguridad.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_secuenciales/info_estadistica/Avance_Politica_Defensa_Seguridad.pdf)

Ministerio de Salud (2015). “Suspensión del glifosato es una decisión responsable Minsalud”. Recuperado 20 de agosto del 2022, disponible en <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Suspensi%C3%B3n-del-glifosato-es-una-decisi%C3%B3n-responsable-Minsalud.aspx>

Muñoz, C. (2014). “En tercer debate, Comisión Primera de Cámara tumba listas cremallera”, El Heraldo. Recuperado 28 de agosto de 2022, disponible en <https://www.elheraldo.co/politica/en-tercer-debate-comision-primera-de-camara-tumba-listas-cremallera-174652>

Observatorio de la Democracia. (2022). Barómetro de las Américas, por LAPOP. Disponible en <https://obsdemocracia.org/encuestas/>

Ochoa, A. (2014). “Cese al fuego unilateral de las Farc: ¿estrategia o voluntad de paz?”, Noticias RCN. Recuperado 22 de agosto de 2022, disponible en [http://www.cerac.org.co/assets/pdf/Media/Cese%20al%20fuego%20unilateral%20de%20las%20Farc\\_%20%C2%BFestrategia%20o%20voluntad%20de%20paz\\_%20\\_%20Noticias%20RCN.pdf](http://www.cerac.org.co/assets/pdf/Media/Cese%20al%20fuego%20unilateral%20de%20las%20Farc_%20%C2%BFestrategia%20o%20voluntad%20de%20paz_%20_%20Noticias%20RCN.pdf)

OECD (2017). Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust, OECD Publishing, Paris, disponible en <https://doi.org/10.1787/9789264268920-1-en>

ONU Mujeres. (2017). Paridad de género: Política e instituciones. Hacia una democracia paritaria. Recuperado 30 de agosto de 2022, disponible en <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2018/2/Paridad%20Collecion%20Gua%20Democracia%20Paritaria%202017.pdf>

UNODC. (2021). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020. *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*.

Pachón, M., & Shugart, M. S. (2010). Electoral reform and the mirror image of inter-party and intra-party competition: The adoption of party lists in Colombia. *Electoral Studies*, 29(4), 648-660.

Pachón, M. (2018). Recomendaciones para mejorar la representación política y disminuir los incentivos al abuso del poder político. En Perry, G., Saavedra. *Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas*.

Pachón, M., & Muñoz, M. (2020). Policy analysis and the legislature in Colombia. In *Policy Analysis in Colombia* (pp. 81-98). Bristol University Press.

Patiño, J. (2022). Nuevo intento: presentan la reforma al Código Electoral, ¿hay cambios? | El Colombiano. El Colombiano. Recuperado 28 de agosto de 2022, disponible en <https://www.elcolombiano.com/colombia/registraduria-volvio-a-presentar-la-reforma-al-codigo-electoral-en-el-congreso-DO18344070>

Red Innovación. (2018). La reforma política que quiere la oposición. Recuperado 28 de agosto de 2022, disponible en <https://redinnovacion.org/articulo/la-reforma-pol%C3%ADtica-que-quiere-la-oposici%C3%B3n>

Rettberg, A. (2020). Peace-Making Amidst an Unfinished Social Contract: The Case of Colombia. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 14(1), 84–100.

Rodríguez, J. (2011). Voto preferente y cohesión partidista. Entre el voto personal y el voto de partido. En F. Botero (Ed.), *Partidos y elecciones en Colombia* (pp. 447–476). Universidad de los Andes.

Rodríguez, J. (2022). Corte Constitucional tumbó reforma al nuevo Código Electoral. RCN Radio. Recuperado 28 de agosto de 2022, disponible en <https://www.rcnradio.com/politica/corte-constitucional-tumbo-reforma-al-nuevo-codigo-electoral>

Rubio, M. (2018). Congreso aprobó lista cerrada y paridad de género en reforma política. El País. Recuperado 28 de agosto de 2022, disponible en <https://www.elpais.com.co/politica/congresos-aprobo-lista-cerrada-y-paridad-de-genero-en-reforma-politica.html>

Sandoval, N. (2015). Movilizarse ante la corte: trayectoria y efectos de tres episodios de movilización legal constitucional de feministas, indígenas y víctimas de crímenes de Estado en Colombia (1st ed.). Universidad de los Andes, Colombia. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt18pkdhr>

Semana (2022). Discurso del presidente Gustavo Petro en la ONU: les habló a los poderosos que viven de la “codicia por el dinero y el poder” y se refirió a la cocaína. Recuperado 25 de septiembre de 2022, de <https://www.semana.com/nacion/articulo/minuto-a-minuto-presidente-gustavo-petro-habla-ante-la-asamblea-general-de-naciones-unidas/202255/>

Torres, S. (2020). Movimiento estudiantil 2018–2019 en el marco de la Colombia contemporánea. *Revista estudiantil de Investigaciones Históricas*, 25, 82–87.

Uprimny, R. y García, M. (2004). Corte Constitucional y emancipación social en Colombia. In B. de Sousa Santos and M. García (Eds.) *Emancipación social y violencia en Colombia*. Norma.

Vita, L. (2020). El Congreso de la República pone nuevamente en duda su capacidad de autorreformarse. Asuntos Legales. Recuperado 28 de agosto de 2022, disponible en <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-congreso-de-la-republica-pone-nuevamente-en-duda-su-capacidad-de-autorreformarse-3085148>

Zuleta, H.(2017). Coca, cocaína y narcotráfico (N. 42). Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico.



—  
Documentos de antecedentes del  
Informe Nacional de Desarrollo Humano  
2024



150 AÑOS - COLOMBIA & SUECIA