

# KAS

SERIE

*Reforma Política*

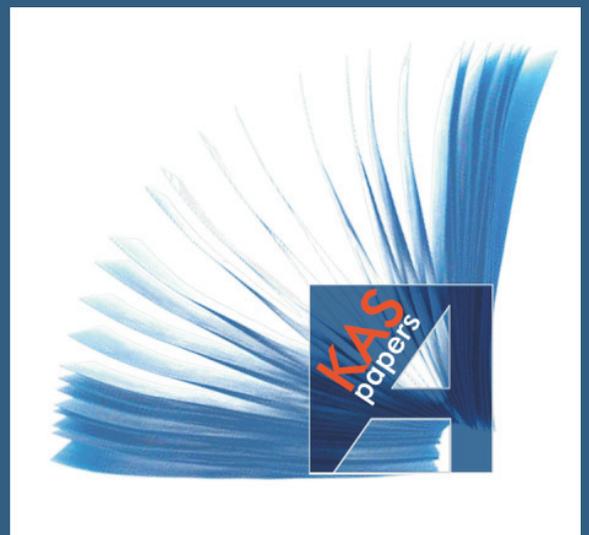
Noviembre 2010

Papers  
No.12

III. REGLAMENTACIÓN VS  
AUTONOMÍA EN LAS  
ORGANIZACIONES POLÍTICAS:  
EL DEBATE ESTÁ PLANTEADO ■■■■■■



Konrad  
Adenauer  
Stiftung





## PRÓLOGO

La elaboración de documentos de opinión denominados KAS Papers responde al deseo de la Fundación Konrad Adenauer –KAS de ampliar su espectro de trabajo en Colombia. En tal virtud, se han conformado grupos de trabajo dirigidos por un facilitador especializado, para discutir asuntos relevantes del país y proponer de manera crítica y constructiva alternativas de solución a las problemáticas abordadas.

Este número denominado “Reglamentación Vs Autonomía en las Organizaciones Políticas: El Debate está planteado” es el duodécimo de una serie de cuatro KAS Papers – que inician desde el número diez - dirigidos a reflexionar acerca del Proyecto de Ley Estatutaria que regula el Acto Legislativo 01 de 2009 más conocido como Reforma Política.

Para ello la KAS le pidió a la Misión de Observación Electoral –MOE- la coordinación de la elaboración tanto de este documento como los relativos a “¿Quién responde? Las sanciones a las organizaciones políticas y sus directivos”, y el “Financiamiento de la Política en Colombia”. Adicionalmente, el cuarto documento denominado: “Reformas y Ajustes del Sistema Electoral, Agenda Estratégica prioritaria, necesidades y posibilidades” fue coordinado y escrito por el Doctor Fernando Giraldo García.

Acorde con nuestra metodología se convocó al Grupo de Interés sobre Reforma Política –Girepo junto con otras organizaciones y personas reconocidas por su trayectoria en estos temas, quienes hicieron un gran esfuerzo por construir de manera colectiva estos documentos, Mención especial merecen, Margarita Battle, Transparencia por Colombia, Dejusticia quienes facilitaron las discusiones y redactaron los textos finales.

Los KAS Papers serán distribuidos a instituciones públicas, privadas, sociales y académicas que en el desarrollo de sus actividades les sea de interés los asuntos abordados por este documento. También serán puestos a disposición del público en general en el sitio web de la KAS.

En todo caso, las opiniones, comentarios y posiciones, que contengan los KAS Papers, no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

**Autor Facilitador:** Margarita Battle

**Coordinación Académica:** Misión de Observación Electoral

**Comité Editor KAS Papers:** Prof. Dr. Stefan Jost  
Mildred Sarachaga  
Juan Carlos Vargas Restrepo



## TABLA DE CONTENIDO

# REGLAMENTACIÓN VS AUTONOMÍA EN LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS: El debate está planteado<sup>1</sup>

*Margarita Batlle*<sup>2</sup>  
*Alejandra Barrios C.*<sup>3</sup>  
*Juan Navarrete*<sup>4</sup>  
*Camilo Mancera*<sup>5</sup>

### PRESENTACIÓN

### INTRODUCCIÓN

### I. LOS PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO EN EL PLE.

### RECOMENDACIONES AL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE REGLAMENTA LA REFORMA POLÍTICA DE 2009



<sup>1</sup> Documento elaborado gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Los insumos para su elaboración son resultado del análisis y los debates realizados por las organizaciones y analistas que hacen parte del Grupo de Interés sobre la Reforma Política (GIREPO).

<sup>2</sup> Investigadora y Profesora Universitaria.

<sup>3</sup> Directora de la Misión de Observación Electoral.

<sup>4</sup> Coordinador Jurídico de la Misión de Observación Electoral.

<sup>5</sup> Asistente Jurídica de la Misión de Observación Electoral.



El trascendental papel que los partidos y movimientos políticos han alcanzado en el marco de las democracias modernas, generó hace algún tiempo, un álgido debate que aún no ha sido zanjado acerca de la conveniencia y necesidad de que los Estados intervengan directamente en el fuero interno de estas asociaciones políticas; y en los casos en los que se opta por esta opción, la discusión ha girado en torno al grado de intensidad que debe tener este tipo de reglamentación.

En todo caso, en los Estados que han optado por reglamentar el funcionamiento, la organización, la estructura, los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos, el proceso no ha sido nada fácil y ha tenido que enfrentar fuertes y controvertidos debates. En el caso colombiano éstos se han visto reflejados, principalmente, en la aprobación de la Constitución de 1991 y en las reformas políticas constitucionales de 2003 y 2009.

La reglamentación obedeció a la necesidad de que existiera una coherencia entre la ideología democrática que sustenta nuestra sociedad, y el funcionamiento y organización de los partidos políticos, que en este contexto, se convierten en los principales agrupadores, transmisores y representantes de los intereses de la colectividad.

Con este propósito el Gobierno Nacional propone en el mes de septiembre de 2010, el proyecto de ley estatutaria “Por el cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”<sup>6</sup>.

El presente documento tiene por objetivo analizar el contenido de este Proyecto de Ley Estatutaria, y recoge las discusiones que tuvieron lugar al interior del Grupo de Interés sobre la Reforma Política <sup>7</sup>-GIREPO-. En ese sentido, el análisis se propone destacar las fortalezas y debilidades del articulado propuesto, discutiendo de manera puntual los principios que rigen la organización y funcionamiento interno de las asociaciones políticas.

El documento está dividido en cuatro partes. La primera, comprende una introducción en la que se expone brevemente el marco normativo constitucional y legal que antecede la presentación del Proyecto de Ley Estatutaria, principalmente a partir de la Constitución de 1991<sup>8</sup>. La segunda, presenta detenidamente cada uno de los principios rectores de la actividad partidista propuestos en el proyecto, como es el caso de la equidad de género, la igualdad, el pluralismo, la moralidad y la transparencia. La tercera, se refiere a la apuesta por la democratización interna que trae el proyecto de ley, como una suerte de supra principio, que debe caracterizar la vida de partidos y movimientos. Y en la cuarta se proponen algunas recomendaciones para ser tenidas en cuenta el debate público.

Valga aclararse que la referencia que se hace sobre los principios de moralidad y transparencia, se hará desde una perspectiva general, pues estos son tratados con mayor especificidad y amplitud en otros dos Kas Papers, que tratan sobre financiamiento de la política y las responsabilidades de las organizaciones políticas, que surgieron igualmente en el marco de las discusiones del Grupo de Interés sobre la Reforma Política<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Proyecto No 092 de 2010, en la Cámara de Representantes.

<sup>7</sup> El Grupo de Interés sobre la Reforma Política es una red de organizaciones y analistas que promueven el debate sobre las reformas político-electorales que necesita el país.

<sup>8</sup> Las anteriores constituciones no trataron el tema de partidos políticos, incluso la constitución de 1886 prohibía expresamente las juntas políticas populares permanentes (artículo 47), el tema tuvo apenas unas cortas referencias en las reformas constitucionales de 1957 y 1968.

<sup>9</sup> Ver Kas Papers: ¿Quién responde? Las sanciones a las organizaciones políticas y sus directivos y, El financiamiento de la política en Colombia



### COLOMBIA: DE LA AUTONOMIA A LA REGLAMENTACIÓN DE LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS

La Constitución Política de 1991 elevó a rango constitucional a los partidos y movimientos políticos, regulando brevemente algunos temas relacionados con los derechos de los ciudadanos a fundar, organizar y desarrollar libremente y sin limitación alguna este tipo de organizaciones políticas (artículos 40 y 107), el reconocimiento de la personería jurídica por parte de las autoridades (artículo 108), y la financiación estatal de su funcionamiento y campañas electorales (Artículo 109).

Sin embargo, pese a la reglamentación de algunos aspectos trascendentales de la existencia propia de estas organizaciones (incluso remitida en algunos casos al legislador), se prohibió categóricamente cualquier tipo de intervención por parte de la ley en la organización interna de las mismas<sup>10</sup>.

De esta forma se puede entrever un propósito o finalidad básica del constituyente de 1991, consistente en otorgar la máxima protección de la libertad y la autonomía de los partidos y movimientos, proscribiendo, como regla general, todo tipo de injerencias indebidas del Estado en la organización interna de éstos, en tanto constituye una garantía propia y esencial de los derechos políticos de los ciudadanos.

En ese contexto se expidió el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos (Ley Estatutaria 130 de 1994), que en materia de su organización y funcionamiento dispuso que estos podrían organizarse en la vida nacional y regional de forma libre y autónoma, sin limitaciones adicionales a desarrollar sus actividades dentro del marco de la Constitución y la ley, y con la obligación de difundir los derechos humanos.

Estas referencias permiten comprender los motivos que sustentaron algunas decisiones emitidas por parte de la Corte Constitucional en las que declaró inexecutable disposiciones legales, que en su entender, atentaban directamente contra la autonomía que tienen los partidos y movimientos políticos a la hora de regular su funcionamiento y organización interna. Ejemplo de lo anterior fue el artículo 14 del proyecto de Ley Estatutaria 581 de 2000 (Ley de Cuotas), que prescribía el deber de las organizaciones políticas de incluir en la conformación de comités, órganos directivos y las listas para elecciones de corporaciones públicas al menos un 30% de mujeres<sup>11</sup>.

Sin embargo el texto original de la Constitución de 1991 fue objeto de dos importantes modificaciones, las reformas políticas de 2003 y de 2009<sup>12</sup>. Éstas, paulatinamente fueron desmontando el amplio nivel de autonomía y discrecionalidad con el que se venían organizando y actuando los partidos y movimientos políticos, y así mismo, implicaron el simultáneo otorgamiento de competencias a las autoridades estatales para intervenir con mayor intensidad en el fuero interno de aquellas.

Las citadas reformas constitucionales incluyeron, entre otras, las siguientes innovaciones: la derogatoria de la prohibición del Estado de intervenir en la organización de los partidos y movimientos, la instauración de las consultas populares e internas como mecanismos para la selección de candidatos o toma

10 Artículo 109: (...) En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones. (...) (Texto original Constitución)

11 Sentencia C-371 de 2000. M.P: Carlos Gaviria Díaz. Igualmente ver sentencia C-089 de 1994 M.P: Eduardo Cifuentes, en la que se declara inconstitucional varios apartes contenidos en el artículo 12 de la Ley 130 de 1994, que previa unas destinaciones específicas de los dineros entregados a través del Fondo Nacional para la Financiación de los Partidos y Campañas Electorales, por considerar que constituye una intromisión irrazonable en la autonomía de éstos.

12 Actos Legislativos 1 de 2003, y 1 de 2009.



de decisiones, la prohibición de la doble militancia, la construcción del régimen de bancadas, la limitación del número de listas, y finalmente, la obligación para los partidos y movimientos de organizarse democráticamente de conformidad con los principios rectores de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y publicidad de sus programas políticos, so pena de que las autoridades sancionen fuertemente el incumplimiento de estos deberes<sup>13</sup>.

Este escenario necesariamente implicó una nueva forma de concebir las organizaciones políticas y la forma en que estas se relacionaran con el Estado y con la ciudadanía<sup>14</sup>. Así entonces, los partidos que en el marco de una democracia constitucional, están llamados a servir de intermediarios entre los ciudadanos y el poder político, reflejando el pluralismo y promoviendo y encauzando la participación de los ciudadanos, y contribuyendo a la formación y manifestación de la voluntad popular, en el caso Colombiano, continuarán cumpliendo ese rol fundamental, pero ahora dentro de un riguroso marco de principios constitucionales como los son la igualdad, equidad de género, transparencia, moralidad y publicidad.

Una vez se alcanza este progresivo avance constitucional en la regulación del funcionamiento y organización interna de los partidos y movimientos políticos, deviene de vital importancia que el Congreso debata y apruebe una ley estatutaria que se convierta en el espacio propicio donde estas directrices constitucionales se vean reflejadas en situaciones o supuestos de hecho concretos, a través de los cuales cobren una vigencia real y efectiva.

<sup>13</sup> Acerca del Régimen de Responsabilidad de las organizaciones políticas ver Kas Paper: ¿Quién responde? Las sanciones a las organizaciones políticas y sus directivos.

<sup>14</sup> Que si bien ya venían develando algunas incipientes características desde la Constitución de 1991, poco se había avanzado en la práctica, ejemplo de esto se tiene el principio de equidad de género, que a través de la ley de cuotas garantizó la participación de la mujer en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público, sin embargo excluyó los cargos de elección popular.

En este particular contexto social y jurídico, aparece el Proyecto de Ley Estatutaria (en adelante PLE), cuyo principal objetivo es dotar de aplicación práctica las reformas constitucionales recientemente aprobadas.

Con relación a los principios rectores que deben guiar la vida interna de las organizaciones políticas el PLE inicia replicando en su artículo primero, el contenido normativo previsto en el artículo 107, inciso 2, de la Constitución. Es decir, consagra expresamente el deber de actuar respetando los postulados de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y publicidad de sus programas políticos.

Posteriormente el PLE, además de los principios anteriormente señalados, contempla el deber de las organizaciones políticas de garantizar, igualmente, los derechos de participación, igualdad, pluralismo, equidad de género y transparencia.

Es decir, el PLE, además de establecer los principios que rigen la vida interna de las organizaciones, prevé la obligación de proteger y promover el ejercicio de estos derechos a todos los afiliados, directivos, o candidatos que actúen al interior de estas colectividades. O dicho en otras palabras implica, para aquellas, la obligación de incluir dentro de sus estatutos internos normas que consagren competencias, deberes, personas obligadas, acciones y procedimientos a los que puedan acudir los ciudadanos interesados en exigir la efectividad de los derechos consagrados.

A efectos de lograr una mayor claridad sobre lo que se debe entender por cada uno de estos principios y derechos, el proyecto suministra una definición de los mismos, aclarando que estas tan solo constituyen unos contenidos "mínimos" que deben tener en cuenta los partidos y movimientos a la hora de elaborar sus estatutos.

Ahora, debido a que estos principios rectores de la vida interna de las asociaciones políticas constituyen a su vez derechos fundamentales (ej. igualdad) o principios constitucionales que también



orientan la vida del propio Estado Social de Derecho (ej. Pluralismo, participación), las autoridades –estatales y partidistas- estarán facultadas para acudir directamente a la Carta Política o a la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha decantado en esta materia, a la hora de decidir y valorar las actuaciones de partidos y movimientos.

La forma en la que el PLE aborda la regulación de esta materia resulta muy positiva y ventajosa, pues implica que estos principios rectores, en tanto contienen los postulados básicos, la filosofía y la orientación del sistema de partidos, están destinadas a servir de guía no solo para la elaboración de los estatutos de las organizaciones políticas, sino también para la interpretación y aplicación de los mismos, de modo que estos guarden coherencia y sentido con el resto del ordenamiento jurídico, de lo contrario podrán ser impugnados ante la respectivas autoridades electorales (Consejo Nacional Electoral).

## I. LOS PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO EN EL PLE.

El PLE que reglamenta el Acto Legislativo 01 de 2009 establece que los partidos y movimientos políticos deben organizarse democráticamente basándose en los siguientes principios y derechos, a saber: *la transparencia, la objetividad, la moralidad, la equidad de género, la participación pluralismo e igualdad*. Asimismo, estas organizaciones tienen el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Aunque muy loable resulta la consagración de estas pautas de comportamiento, resulta insuficiente que no se extienda su aplicación a los grupos significativos de ciudadanos, sino solamente a los partidos y movimientos políticos.

(1) Así las cosas, se sugiere incluir a los grupos significativos de ciudadanos dentro de los sujetos obligados al acatamiento de los principios, en lo que les sea pertinente. Con la aclaración de “en lo que sea pertinente”, se pretende respetar el carácter particular que tienen estas agrupaciones y que las diferencia de los partidos y movimientos políticos, como es el caso de su vocación de no permanencia en el tiempo y su estructura interna <sup>15</sup>.

A continuación se analizará por separado cada uno de los principios contenidos en el PLE, partiendo de la definición o contenido mínimo propuesto en el proyecto y luego revisando los artículos que, en supuestos de hecho específicos, pretenden que aquellos se materialicen.

### a. Los principios de Igualdad, equidad de género y pluralismo.

Si bien el PLE de ley hace referencia en forma separada a cada uno de estos principios rectores, acá se analizarán bajo un mismo apartado, en tanto guardan una estrecha relación

<sup>15</sup> Aquí, como en el resto del documento, la idea de sumar a los grupos significativos de ciudadanos (GSC) se relaciona con la voluntad de establecer algunos “mínimos consensuados” respecto al modo en que deben funcionar estos grupos. Así, se busca que los candidatos no vean a estos grupos como el espacio en el cual se puede hacer todo aquello que está prohibido en los partidos y movimientos, lo cual haría mucho más atractiva la figura de los GSC.



de contenido y aplicación, según las definiciones previstas por el legislador, tal como se explica a continuación.

El derecho fundamental a la igualdad, que a su vez está contemplado por la Constitución Política como un valor y un principio, constituye una de las mayores conquistas de las sociedades modernas en su camino hacia la consolidación de un Estado Social y Democrático de Derecho.

En efecto, en desarrollo de este derecho, el Estado debe adaptar su estructura y funcionamiento para asegurar que todas las personas reciban un trato paritario de las autoridades y los particulares, comúnmente conocido como prohibición de discriminación<sup>16</sup>; pero también para la promoción y protección de personas tradicionalmente desfavorecidas, garantizando condiciones que permitan alcanzar una igualdad real, concreta y efectiva.

Es decir, el principio de igualdad ha de entenderse más allá de su concepción clásica liberal de igualdad formal, para avanzar a una concepción material propia de los Estados Sociales de Derecho, que propenden por lograr una auténtica equiparación entre personas que, dadas sus condiciones sociales, económicas, culturales, físicas o síquicas, no cuentan con medios eficaces para ser tratadas como iguales, requiriendo acciones concretas y diferencias del Estado para alcanzar una igualdad real.

En desarrollo de esta concepción es que el PLE, al definir el principio de igualdad, dispone que éste debe entenderse como la "exclusión de toda discriminación o privilegio por razones ideológicas, económicas, sociales,

<sup>16</sup> No otorgar privilegios, negar accesos a beneficios, o se restringir derechos a un determinado individuo o grupo de personas de manera arbitraria e injustificada, por razón de su sexo, raza, origen nacional o familiar, sus opiniones o convicciones expresadas en el ejercicio de libertades

de sexo o de raza en los procesos de participación en la vida del partido o movimiento" (PLE Artículo 1, numeral 2).

Es decir, se plasma de manera expresa la prohibición de cualquier tipo de discriminación en el seno de las organizaciones políticas, que guarda la más básica y lógica relación con los valores básicos de nuestro Estado, donde los partidos son la principal institución de intermediación entre los ciudadanos y el poder político, ya que éstos encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder e influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación<sup>17</sup>.

Más aún, si se tiene en cuenta que en nuestro sistema político están prohibidas las aut CANDIDATURAS, por lo que los ciudadanos para ejercer efectivamente su derecho político al sufragio pasivo (ser elegido) deben acudir a los partidos o a los grupos significativos para poder hacer sus postulaciones, de manera que cualquier tipo de discriminación al interior de éstos, conllevaría a limitar desproporcionalmente los derechos políticos de las personas.

Igualmente, el proyecto dispone que en virtud del principio de equidad de género, tanto hombres como mujeres gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, en la dirección de las organizaciones partidistas y en el acceso a los debates electorales y representación política (PLE Artículo 1, numeral 4).

En este orden de ideas, se puede observar de la propia redacción del concepto de equidad de género propuesto por el legislador, que éste no es más que la precisión o especificación del principio de igualdad material esbozado anteriormente, en el que el criterio del que parte el Estado para promover una igualdad real y efectiva es precisamente el sexo de las personas.

<sup>17</sup> Artículo 2 de la Ley 130 de 1994. Estatuto Básico de los Partidos Y Movimientos Políticos.



Sin embargo, pese a la amplitud del principio, por razones eminentemente culturales, sociales e históricas, el principal sujeto a quién estará dirigida esta declaración serán las mujeres.

De esta manera, el PLE reconoce la situación desventajosa que la mujer ha padecido a lo largo de la historia, y que se extiende a la mayoría de ámbitos de la sociedad, pero que alcanza niveles preocupantes en la esfera de participación política femenina en todo el mundo, donde Colombia precisamente no ha sido una excepción.

Sobre este particular valga la pena hacer una breve referencia acerca del acceso que las mujeres han tenido a los cargos de elección popular más importantes del país, en los certámenes electorales más recientes.

Para las elecciones del Congreso celebradas en el año 2006, menos del 14% de los escaños fueron ocupados por mujeres, resultando electas tan solo 37 mujeres de un total de 268 escaños, las curules se distribuyeron de la siguiente forma: 18 representantes a la cámara y 19 senadoras. Situación que no tuvo ningún cambio en las elecciones para esta misma corporación celebradas en el 2010, donde se eligieron nuevamente 37 mujeres: 16 senadoras y 21 representantes a la cámara<sup>18</sup>.

En lo concerniente a las elecciones de autoridades locales realizadas en 2007, de un total de 1119 alcaldes, y 32 gobernadores, solo 101 mujeres alcanzaron esas dignidades, siendo electas 100 alcaldesas y 1 gobernadora. En las elecciones a concejos y asambleas, fueron electas 1.764 mujeres de 12.458 puestos a proveer<sup>19</sup>. Es decir el porcentaje de participación política femenina en los niveles regionales no supero el 15%.

18 Información obtenida de [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co), y del Ranking de igualdad de mujeres y hombres en los partidos y movimientos políticos colombianos, documento elaborados por la Campaña Más Mujeres Más Política, publicado en octubre de 2008.

19 *Ibíd.*

Esta realidad social y política, aunada a los mandatos constitucionales previstos en el artículo 40, que radica en las autoridades colombianas la obligación de garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisivos de la administración pública; en el artículo 43, que proclama la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres; así como el deber del Estado colombiano de dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos en las Conferencias de Viena, Río de Janeiro, Copenhague, El Cairo y Beijing<sup>20</sup>, permite comprender el por qué de la implementación de estas normas en el PLE.

En ese entendido dentro del PLE resultan meritorias y plausibles las normas que fomentan la participación de las mujeres en la vida y funcionamiento de nuestras organizaciones políticas.

Dentro de estas se tiene: i) la consagración como principio rector del postulado de la equidad de género; ii) el deber de incorporar en los estatutos internos normas relativas a la postulación, selección, e inscripción de candidatos que garanticen la equidad de género ( PLE Artículo 4, numeral 10); iii) montos adicionales de financiación estatal para el funcionamiento que de las organizaciones en proporción al número de mujeres elegidas en corporaciones públicas (PLE Artículo 17, numeral 5)<sup>21</sup>; iv) destinaciones específicas del dinero proveniente de la financiación estatal con la finalidad de promover la inclusión de las mujeres, y v) la consagración de una cuota del 30% en las listas para la elección de corporaciones públicas en las que se elijan más de 4 miembros.

Sobre estas particulares medidas o acciones que pretende implementar el legislador, basta hacer unas pequeñas acotaciones:

20 Esta última declaró y creo la Plataforma de Acción Mundial de Beijing en el año de 1995, con el objetivo de alcanzar la igualdad de la mujer, y fomentar su desarrollo y paz a nivel mundial.

21 El 5% del total del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, se distribuye a los partidos en proporción a las mujeres electas.



(2) En materia de otorgamiento de montos adicionales para el funcionamiento de los partidos y movimientos a través del Fondo para la Financiación de Partidos y campañas, se sugiere elevar el porcentaje de un 5% a un 10%.

Esta medida tendría una repercusión mucho más significativa en la protección de los derechos de la mujer, sin llegar a afectar desproporcionalmente los otros intereses protegidos por el fondo, y se lograría enviar un mensaje más persuasivo a las colectividades para que a su interior desplieguen acciones que incentiven con fortaleza la participación política femenina.

(3) Igualmente, con relación a este aspecto económico, más precisamente con los recursos entregados por el Estado para la financiación del funcionamiento de las colectividades políticas. *Se propone que exista un porcentaje del 10% con destinación específica para el fomento de la inclusión efectiva de las mujeres.*

De esta forma, habría una correspondencia entre los dineros que entrega el fondo a los partidos por la obtención de curules por parte de sus candidatas, y el dinero que los partidos invierten para mantener e incrementar el número de mujeres que participan activamente a su interior. Es decir, si un movimiento recibe unos recursos única y exclusivamente en función de un factor de género, lo más lógico sería que, por lo menos, un porcentaje del mismo fuera destinado a ese sector político específico.

Para concluir, parafraseando a la Corte Constitucional, se puede afirmar que aun cuando la igualdad formal de los dos sexos se ha ido incorporando gradualmente en el ordenamiento jurídico colombiano, la igualdad sustancial continua siendo una meta, y precisamente hacia la obtención de ese propósito debe encaminarse este PLE<sup>22</sup>.

En lo que respecta al principio de pluralismo previsto en el PLE, basta hacer una breve reflexión.

Es de suma relevancia la inclusión de este principio como norma rectora y como derecho que debe ser promocionado y garantizado por parte de las organizaciones políticas al interior de sus estatutos internos. Y no podría ser de otra forma si el pluralismo es entendido como "el deber de garantizar la expresión de las tendencias existentes en su interior, en particular de las minorías" (Artículo 1, numeral 3).

Es decir, si los partidos y movimientos políticos movilizan a los ciudadanos con miras a su integración en el proceso político, convierten las demandas de la población en programas de acción pública, contribuyen a la formación de una cultura política y al ejercicio del sufragio responsable, y si además, ofrecen al elector listas de candidatos de las cuales deben elegir a sus representantes<sup>23</sup>; aquellos se constituyen en una suerte de intermediarios indispensables para el ejercicio de una buena parte de los derechos políticos de los ciudadanos, por lo que el presupuesto mínimo es que estos reflejen las diferentes tendencias ideológicas que existen en su interior.

Un razonamiento contrario implicaría la imposición de filosofías, corrientes y programas de un sector político o social determinado, del cual sus intereses primarían constantemente en la discusión de

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 089 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



la agenda pública, en detrimento de otros intereses minoritarios que naturalmente carecerían de representación o estarían subrepresentados en los escenarios políticos.

(4) Es por ello que resulta de significativa importancia, que el PLE obligue a las colectividades políticas a disponer dentro de sus estatutos, normas sobre quórum y mayorías especiales (calificadas) para la toma de las decisiones más trascendentales. Así se exige a los grupos mayoritarios a tener en cuenta a las minorías políticas y llegar a unos acuerdos básicos con ellas para así poder alcanzar las votaciones requeridas.

Situación que empoderará inevitablemente a los grupos minoritarios, garantizando de esta manera una igualdad real y efectiva entre todos y cada uno de los sectores que componen las organizaciones políticas.

Para finalizar se indica que la autoridad encargada de velar por la efectiva protección y cumplimiento de los mandatos establecidos para los partidos y movimientos políticos será el Consejo Nacional Electoral, hecho que puede resultar contraproducente si no se logra garantizar la independencia de este órgano respecto de los partidos y movimientos, que son los encargados de postular y elegir a los magistrados que componen este cuerpo colegiado.

Escenario que igualmente resulta peligroso para las minorías políticas y a la oposición, ya que en el debate propio acerca de la interpretación y aplicación del derecho que se presenta al interior del Consejo Nacional Electoral, aquellas organizaciones que no cuentan con representación en esa corporación, altamente partidizada, pueden resultar muy perjudicadas con sus decisiones, principalmente en materia de imposición de sanciones.

Pese a esto, no se puede perder de vista que al tratarse de un grupo de valores y principios (igualdad, pluralismo, equidad de género) que

bajo supuestos de hecho concretos pueden implicar una vulneración o puesta en peligro de derechos fundamentales (derechos políticos y derecho a la igualdad) de individuos específicos, la jurisdicción constitucional quedaría habilitada para intervenir en su protección, emitiendo ordenes de obligatorio cumplimiento a las organizaciones políticas que resulten demandadas por vía de la acción de tutela.

## a. Principio de Moralidad

El principio de moralidad en las organizaciones políticas hace referencia al deber que tienen las mismas de ajustarse a los principios que constitucionalmente se les han impuesto, para su conformación y actividad. De esta manera busca dársele un carácter de honestidad y rectitud a los partidos y movimientos políticos que sea acorde a la moral pública, y que tenga en cuenta los valores esenciales para el desarrollo de la actividad política.

Para materializar este principio al interior de las organizaciones políticas se ha recurrido constantemente a la regulación legislativa. Sin embargo no debe hacerse un uso excesivo de este medio, puesto que podría conllevar una considerable afectación de la autonomía de los partidos y movimientos políticos.

De esta manera el legislador ha establecido unos criterios básicos bajo los cuales las organizaciones deben alinearse, y así mismo **unos mecanismos para que su cumplimiento sea efectivo**. En este último punto, es donde surge el régimen de responsabilidad política y de sanciones por las faltas cometidas por los integrantes de determinada organización política<sup>24</sup>.

Así entonces, el desarrollo del principio de moralidad no se puede limitar a la imposición de sanciones por conductas enmarcadas dentro

<sup>24</sup> Este documento no hará referencia expresa al régimen sancionatorio interno y externo de las organizaciones políticas. Para profundizar en esta materia ver ver Kas Paper: ¿Quién responde? Las sanciones a las organizaciones políticas y sus directivos.



de una ilegalidad, irregularidad o un delito. De ahí que la misma Ley 130 o Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, amplíe el espectro y busque cubrir temas como la consolidación de la moral pública desde las organizaciones políticas, mediante el examen constante de la conducta y la actividad que cumplan aquellos servidores públicos que desempeñen funciones en la administración pública, en las corporaciones de elección popular o dentro de la organización política respectiva.

Un mecanismo adicional que ha surgido en la normatividad es la creación del Consejo de Control Ético que regula el cumplimiento de las funciones antes mencionadas, y al cual se le adiciona la función de pronunciarse sobre la actividad de los miembros o afiliados en relación con el partido o movimiento político al que pertenezcan, además de lo contemplado en el código de ética, en los siguientes casos:

1. Cuando el miembro afiliado infrinja las normas éticas establecidas por el partido o movimiento político.

2. Cuando el miembro o afiliado incurra en hechos que atenten contra la buena fe o los intereses generales de la comunidad o la sociedad.

Igual situación se predicará respecto de quien atente contra el patrimonio o los intereses del partido o movimiento o los intereses del Estado y especialmente por irregularidades contra el tesoro público.

3. Cuando la conducta del miembro o afiliado no corresponda a las reglas de la moral, la honestidad y el decoro público según las definiciones que para el efecto realice el código de ética del partido o movimiento político <sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Ley 130 de 1994. Artículo 44

Así mismo, las organizaciones políticas deberán expedir sus respectivos Códigos de Ética Política con el fin de reglamentar internamente el comportamiento de sus afiliados y la actividad del partido o movimiento, es decir, funciona como otro mecanismo para garantizar la moralidad al interior de las organizaciones.

De esta manera, a través de estos Códigos, los partidos avanzan en la necesidad que tienen de generar una reglamentación interna fuerte que vaya acorde a la constitución y las leyes. Es decir, pese al mandato legal de adecuar su funcionamiento al criterio de moralidad, queda, inevitablemente, en manos de los partidos y movimientos políticos la correcta aplicación y exigencia del principio de moralidad.

Al revisar los contenidos del PLE, se observa cómo se mantiene la autodeterminación de los partidos y movimientos para la realización de sus Códigos de Control Ético, pero se prevé la obligación de aplicar con todo rigor su contenido. De ahí que establezca la exigencia de incluir dentro de sus estatutos, mecanismos que le permitan al partido o movimiento ser garante de las calidades morales de sus candidatos a cargos y corporaciones de elección popular.

En los temas relativos al otorgamiento de avales, presentación de candidatos y doble militancia, aparte de las sanciones jurídicas que deben aplicar las autoridades correspondientes y que ya están establecidas en la Constitución y en el PLE, las organizaciones políticas deben incluir dentro de sus Códigos de Ética normas que impongan cargas para la revisión de antecedentes de sus candidatos, para el seguimiento de candidatos postulados y electos, así como mecanismos para conseguir tal objetivo.

En el marco del principio de moralidad y el tema de la responsabilidad política, el otorgamiento de avales a candidatos por parte de los partidos debe desarrollarse con más pre-



cisión en el PLE. En ese sentido, la ausencia o laxitud a la hora de imponer una obligación a las organizaciones políticas para la creación de mecanismos de verificación propios de las calidades de sus candidatos tiene un efecto concreto sobre la legitimidad de las elecciones y los partidos y movimientos.

En ese sentido, la participación de candidatos que no han pasado por un riguroso filtro del partido en términos de su situación, calidades y trayectoria, puede contribuir a distanciar a los candidatos, partidos y ciudadanos, presentándole a estos últimos un panorama en el cual la política se erige como una actividad turbia que poco tiene que ver con la representación del interés público. De la misma manera se dificulta la imputación de la responsabilidad por las faltas en las calidades morales de los candidatos a los partidos, ya que para hacer esa imputación es necesario que los partidos cuenten con mecanismos claros, específicos y estrictos que permitan verificar esas calidades, así como personas encargadas de hacerlos efectivos.

Por otro lado, en consonancia con el contenido de la Reforma política de 2003, el PLE precisa algunos supuestos de hecho que pueden ser considerados como eventos constitutivos de doble militancia.

De esta manera se considera doble militancia que aquellas personas que ejerzan cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos o movimientos, o hayan sido elegidos o aspiren a serlo en cargos o corporaciones de elección popular, apoyen candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento al cual se encuentran afiliados (Artículo 2). Es decir, con ello se pretende, alcanzar una coherencia entre la pertenencia a una organización y los actos políticos que realizan sus afiliados.

Ahora, debe tenerse en cuenta que si bien no existe una sanción expresa en la ley por la inobservancia de esta prohibición, sí queda en manos de cada organización política imponerla conforme a sus estatutos y código de ética.

No obstante los partidos y movimientos deben tener en cuenta que cuando sus candidatos resultan electos estando incurso en la prohibición de la doble militancia, lo que sí puede hacer el Estado, es declarar la nulidad de la elección por violación de una norma superior, en este caso la Constitución, como en efecto lo ha hecho el Consejo de Estado en varias oportunidades.

(5) Sobre este particular, valga hacerse un último comentario o recomendación, que si bien no puede ser recogida por la vía legal (PLE), sí debería ser tenida en cuenta en el marco de una reforma constitucional. La sugerencia está dirigida a incluir dentro de los eventos de doble militancia, la pertenencia simultánea de ciudadanos a partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, tengan o no personería jurídica.

Pues en la práctica, la doble militancia al predicarse únicamente de partidos y movimientos con personería jurídica, dejando de lado a los grupos significativos de ciudadanos, ha generado que los candidatos o directivos de partidos y movimientos con personería jurídica, promuevan la creación de estas iniciativas populares para saltarse la prohibición constitucional y así poder apoyar campañas y candidatos de estos grupos, sin que exista ningún tipo de repercusión. Situación que en nada se compadece con el principio de moralidad que debe regir la actuación de las organizaciones y de sus miembros.



## b. Principios de transparencia y objetividad.

La consagración del principio de transparencia, como norma rectora de la vida interna de los partidos y movimientos políticos, tanto en la reforma política de 2009 como en el PLE, obedece al afán de “fortalecer y restaurar los vínculos de confianza entre los ciudadanos y los partidos”<sup>26</sup>, que se han visto perturbados en buena parte de las democracias latinoamericanas modernas.

Así las cosas, el principio de transparencia, en el funcionamiento de las organizaciones políticas, puede contribuir a la reconstrucción de aquellos vínculos de confianza mediante una apertura informativa real, que despeje todo tipo de dudas frente al ejercicio de la política y amplíe la participación ciudadana mediante la consolidación de una cultura de rendición de cuentas en la que se rescate la esencia misma del concepto de representación<sup>27</sup>.

Y es esa la concepción que el PLE pretende imprimirle a este principio rector, al disponer expresamente que “en virtud del principio de transparencia los partidos y movimientos políticos **mantendrán permanentemente informados** a sus afiliados sobre sus actividades políticas, administrativas y financieras, de todo lo cual harán periódicamente rendición de cuentas”<sup>28</sup>.

Se resalta de esos contenidos mínimos propuestos, que la publicidad de la información de las agrupaciones políticas, se hará bajo una dimensión integral, es decir se incluirán las actividades de índole: i) político: reuniones de directivos, designación de autoridades y candidatos, cabildeo, debates, cátedras, etc.; ii) administrativo: contratación, ordenación gasto, administración de recursos y patrimonio, etc.; y iii) financieras: elaboración y aprobación de presupuesto, diligenciamiento de la contabilidad, reporte de aportes y donaciones, etc.<sup>29</sup>

26 Nueve Claves de Transparencia y apertura informativa para partidos políticos. Delia Ferreira.

27 Ibid.

28 Artículo 2, numeral 5.

29 Para ver un análisis más profundo sobre transparencia en el financiamiento de las organizaciones políticas ver el Kas Paper: El financiamiento de la política en Colombia.

Ahora, para que el principio de transparencia tenga una garantía real, es indispensable que las asociaciones políticas se reestructuren de tal forma que estén en capacidad de recaudar toda la información trascendental de su vida y funcionamiento, pero así mismo es necesario que la información generada al interior de la misma sea efectivamente transmitida. Es decir que sea recibida por parte de sus destinatarios, que van desde los órganos directivos de los partidos hasta la ciudadanía en general. Esto permitirá que las actividades realizadas puedan ser conocidas y posteriormente controladas por todos aquellos que tenga interés.

Para efectos de lograr una adecuada transmisión de los datos consolidados, se considera que las organizaciones políticas deberán hacer uso de las herramientas tecnológicas de comunicación que faciliten el acceso y circulación de la información, tal es el caso de las páginas web, boletines digitales, o redes sociales.

Igualmente de la definición de transparencia, propuesta por el PLE, resulta de vital importancia, el hecho de que todo este proceso de readecuación de la estructura del partido, para el registro y consolidación de la información más importante, debe culminar necesariamente en procesos de rendición de cuentas periódicos.

Esto quiere decir que los partidos tendrán a su cargo la generación de espacios para que los actos de sus directivos, y representantes electos para cumplir funciones públicas -en tanto toman decisiones en representación suya y de sus miembros- puedan exponer qué actividades se hicieron, por qué se hicieron y cómo se hicieron.

De esta forma se pueden analizar, valorar y controlar las acciones de las personas y de la institución, para luego si aprobar o desaprobado lo actuado, identificar faltas o irregularidades y posteriormente imponer las sanciones internas o externas a que den lugar.



Sin embargo sobre este último punto, el PLE resulta incompleto ya que únicamente prevé unas fechas específicas para rendiciones de cuentas de tipo económico ante las autoridades electorales<sup>30</sup>, dejando por fuera las demás actividades del partido (políticas y administrativas) y al resto de la ciudadanía que igualmente tienen derecho a participar en este tipo de espacios.

(6) Por ello es necesario incluir en la propuesta de Ley unas fechas o periodos específicos en los que las organizaciones políticas deberán efectuar la rendición de cuentas tanto al Consejo Nacional Electoral, como a la ciudadanía en general.

(7) Ahora, si se considera que aquello implicaría una intromisión indebida en la órbita privada de las asociaciones políticas, se debería, por lo menos, imponerles la obligación de establecer internamente unas fechas específicas para la rendición de cuentas, que deberán ir más allá del aspecto meramente económico, esta obligación se puede incluir dentro del artículo 4 del PLE que trata acerca de los contenidos mínimos de los estatutos.

Para finalizar, en lo atinente al principio de objetividad, es de suma importancia la consagración del deber que tienen los partidos y movimientos políticos de definir y delimitar con claridad los programas y plataformas ideológicas, ya que estas constituirán los principios filosóficos y las doctrinas que guiarán la trayectoria y la vida política de cada institución.

Por lo que entre más clara sea la definición y discusión de estos postulados filosóficos, más fácil será para la ciudadanía tomar la decisión de adherir o no a una determinada organización política, y así mismo se facilitará ejercer un control sobre la coherencia entre las acciones

30 Artículo 19. Rendición de cuentas. En el mes de enero de cada año los partidos y movimientos políticos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral declaración de patrimonio y rentas, utilizando para ello el formato diseñado por el Consejo Nacional Electoral.

efectivamente realizadas por los partidos y sus integrantes, y los postulados filosóficos que deberían regir su vida y funcionamiento.

Sobre esta particular resulta trascendental la consagración, dentro del artículo 4 del PLE, del deber de incluir en los estatutos internos las denominaciones y símbolos propios de los partidos, el régimen de pertenencia, los derechos, deberes y prohibiciones, y de reglas que desarrollen la obligación de presentar y divulgar sus programas políticos, entre otros.



Un tema central en relación con el modo en que se organizan internamente los partidos es la necesidad de que aquellos, como interlocutores directos entre los ciudadanos y el poder político, adecuen su vida a los principios y valores básicos del sistema político dentro del cual interactúan.

De esta forma el principio democrático, característico de la constitución de 1991, inexorablemente permea estas instituciones imponiendo mandatos específicos al momento de su conformación y actuación, en la que todos sus miembros estarán en igualdad de condiciones para participar, expresar, debatir y controlar las diferentes posiciones e intereses a su interior, y tomar decisiones respetando los derechos de las minorías.

A partir del principio de participación se abordará la democracia interna de las organizaciones políticas como instrumento de intervención directa de la ciudadanía en la toma de las decisiones de los partidos y movimientos.

No obstante, desde ya, valga aclararse que si bien la democracia interna se asocia con diferentes aspectos de la vida interna de una agrupación política ésta NO se agota con la adopción del mecanismo de la consulta para la toma de decisiones o selección de candidatos.

Este aspecto es solamente una de tantas variables que hacen parte del principio democrático, que se nutre de otros elementos tales como el pluralismo, la igualdad, la participación de grupos minoritarios, la rendición de cuentas, la equidad de género, la libertad de expresión, el acceso a la información, entre otras. Sin embargo, es innegable que el proceso de selección de candidatos es un momento clave para poder comprender qué sucede dentro de los partidos y organizaciones<sup>31</sup>.

31 Hazan y Rahat (2006) destacan la importancia del estudio de la selección de candidatos como una manera de aproximarse al funcionamiento de los partidos políticos, conociéndolos desde adentro. Estos procesos reflejan, a la vez que definen, el carácter de determinada organización.

Debido a que el tema de las consultas se encuentra regulado en varios apartes del PLE, para efectos de una mejor comprensión en éste documento se han reagrupado de la siguiente manera: a) Tipos de consultas; b) el financiamiento para realizarlas y c) la obligatoriedad de los resultados.

Antes de iniciar el análisis de los temas propuestos, es importante señalar que si bien en el PLE se desarrolla de manera específica el procedimiento de las consultas, el mismo proyecto también recuerda que estos no son los únicos mecanismos democráticos para seleccionar candidatos y tomar decisiones<sup>32</sup>. Es decir, se faculta a las agrupaciones políticas para implementar, además de las consultas, cualquier otro tipo de expresiones a través de las cuales sus miembros puedan expresar democráticamente su voluntad, como podrían ser las convenciones, los congresos o las asambleas partidarias.

### **a. Tipos de Consultas: Internas, populares e interpartidistas.**

En el PLE se hace una diferenciación clara entre Consultas internas y Consultas populares como mecanismos para realizar diferentes actividades relacionadas con la vida interna de las organizaciones: tomar decisiones internas y escoger candidatos (Artículo 5, PLE).

Las Consultas internas se caracterizan por la participación exclusiva de los miembros de la organización política que se encuentren en su lista de afiliados, mientras que en las Consultas populares<sup>33</sup> tienen la posibilidad de participar todos los ciudadanos inscritos en el censo elec-

32 Artículo 5 (PLE): Las consultas son mecanismos de democracia interna que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular. Además de las consultas los partidos establecerán los mecanismos democráticos que permitan la selección de candidatos.

33 En las reuniones del grupo también se hizo hincapié en la necesidad de evitar la denominación de consultas populares y suplantarla por consultas abiertas, con el objetivo de evitar las confusiones que puede suponer el hecho de que en la constitución se haga referencia a consultas populares para otro tipo de situaciones, como mecanismo de participación ciudadana.



total (Artículo 5, PLE)<sup>34</sup>. Las primeras se registrarán por las reglas internas de la organización política mientras que las segundas deberán someterse a la legislación prevista para las elecciones ordinarias.

Al no haber prohibición o referencia alguna dentro del PLE, queda abierta la posibilidad para que en las consultas internas puedan participar menores de edad a discreción de las organizaciones, situación que fomenta la promoción y pertenencia de los jóvenes a las organizaciones y por ende los incluye en la vida política del país.

Sobre las consultas de coalición, denominadas **interpartidistas** por el artículo 6 del PLE, éstas pueden ser tanto internas como populares y podrán ser convocadas **exclusivamente** para la selección de candidatos a cargos uninominales. Es decir para elecciones de corporaciones públicas de elección popular, los partidos y movimientos no podrán presentar listas de coalición, situación que se compadece con el pluralismo y la diversidad de posturas que debe reflejar una corporación de esta naturaleza, y con los problemas que aquello implicaría para el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos en elecciones nacionales.

Así mismo, revisando el artículo 6 del PLE, aparentemente resultarían suficientes y satisfactorios los acuerdos mínimos establecidos para que las organizaciones integrantes de una coalición puedan postular a un candidato, con la única salvedad de que la forma en la que se integrará la terna en caso de faltas absolutas o temporales del elegido –en tanto fue fruto de una consulta- debería permitir, nuevamente, la participación de los ciudadanos.

## **b. Financiamiento de las Consultas.**

Respecto a la financiación de los procesos de Consulta y de los candidatos, se sugiere se tengan en cuenta dos cuestiones.

(8) De una parte, se debería especificar dentro del artículo 5 del PLE que el Estado únicamente financiará la realización de consultas populares. Esto en tanto se advierte que la inclusión de las consultas internas dentro de este supuesto de hecho podría resultar inconstitucional, toda vez que atentaría directamente contra lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución, que prevé, que únicamente, para “el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación” de las elecciones ordinarias (anticipo y reposición de votos), es decir al legislador le estaría vedado extender ese beneficio a otro tipo de consultas –a las internas-.

(9) De otra parte, en caso de que se considere que el legislador podría optar por contribuir económicamente a los dos tipos de consultas –abiertas o internas-, se debería precisar que solo se financiarán las consultas que se realizan con el fin de seleccionar candidatos y no las que se efectúan para la toma de decisiones internas de las organizaciones políticas, ya que el Estado por la vía de la financiación del funcionamiento de los partidos entrega unas partidas presupuestales para este específico fin<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Respecto al registro de afiliados, se comentó sobre el arma de doble filo que puede suponer dar a conocer públicamente los afiliados a una organización política, lo cual puede traer aparejado amenaza o constreñimiento del votante en algunas zonas del país.

<sup>35</sup> Artículo 18. Destinación de los recursos. Numeral 7: “Para el ejercicio de mecanismos de democracia interna previstos en los estatutos”.



## **c.Obligatoriedad de los resultados de las consultas.**

Respecto a la obligatoriedad de los resultados de las consultas. El artículo 8 del PLE establece que los resultados de la consulta son obligatorios tanto para precandidatos como para partidos, movimientos y coaliciones en el marco de las cuales tuvo lugar la competencia.

Para hacer efectivas las determinaciones tomadas en las consultas, el inciso 2 del artículo 8 indica que "en caso de incumplimiento de los resultados de las consultas, los partidos, movimientos y/o candidatos incumplidos, deberán reponer proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán determinados por el Consejo Nacional Electoral con base en los informes que presente la Registraduría Nacional."

Igualmente, el PLE dispone que la organización electoral pueda obligar a la reposición de gastos adicionales en los que se haya tenido que incurrir como consecuencia del incumplimiento de los resultados, para lo cual podrán descontar esas sumas de los dineros que se entregan a los partidos para su financiación.

Así mismo, la propuesta ley señala (artículo 8) que aquellos que hayan "participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos a cualquier cargo de la misma circunscripción dentro del mismo proceso electoral por partidos, movimientos o coaliciones distintas".

(10) Si bien este aparte del artículo deja claro que candidatos y organizaciones deben respetar los resultados de los procesos de consulta, no se hace referencia a los grupos significativos de ciudadanos. Esto en la vida política puede llevar a una práctica desafortunada a la hora de aplicar la ley, pues la inhabilidad para inscribirse como candidatos predicada de aquellos que no resultaron favorecidos por una consulta,

sería evadida acudiendo a los grupos significativos de ciudadanos.

(11) Ahora bien, pese a que se coincide en que los resultados de la consulta para seleccionar candidatos deben ser obligatorios, se recomienda que el articulado sea más enfático a la hora de prohibir la participación en las elecciones, de aquellas personas que hayan sido precandidatas en consultas celebradas para el mismo proceso electoral, independientemente de que circunscripción se trate.

Con ello se acata el mandato constitucional que prohíbe, expresamente y sin ningún tipo de distinción, que "quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas,"<sup>36</sup> pueda inscribirse por cualquier otro en el mismo proceso electoral, sin que la Constitución haga algún tipo de excepción, y sin que el legislador pueda por ello abrogarse la facultad de hacerlo.

Es este orden de ideas carecería de toda validez el hecho que una persona seleccionada a través de una consulta pueda renunciar a inscribirse como candidato para el cargo previsto, y posteriormente pueda postularse a uno diferente (así sea por la misma colectividad). Así mismo, tampoco resultaría válida la participación en el certamen electoral, a través de un partido diferente, de aquellos que no fueron beneficiados con el resultado de una consulta, aún cuando se trate de circunscripciones diferentes. Pues donde el constituyente no diferenció o hizo una excepción, tampoco podría hacerlo el legislador.

Lo anterior además de garantizar el cumplimiento de la Constitución, evitaría que la consulta se convierta en una encuesta pagada por el Estado, y así mismo evitaría que se defraudara la voluntad del electorado que libremente se acercó a las urnas para elegir un candidato y para descartar otros.

<sup>36</sup> Artículo 107, inciso 5 de la Constitución Política.



(12) Asimismo, se considera que debe haber mayor claridad sobre las causales de incumplimiento de los resultados para determinar si, por ejemplo, la renuncia del precandidato electo en consulta es una de ellas.

De no darse el cumplimiento a los resultados de la consulta, es indispensable que quede claro que en cualquier tipo de consulta debe realizarse la devolución de los recursos estatales utilizados para llevar a cabo el proceso.

(13) El artículo 30 del PLE, que aborda el tema de los candidatos de coalición, no es claro y genera diferentes dudas.

La duda fundamental se relaciona con qué pasa si llega a renunciar el candidato de la coalición pues el artículo establece que "En caso de renuncia del candidato, la coalición determinará la forma de seleccionar su remplazo".

Se considera que deberían plantearse diferentes hipótesis para la selección del candidato que ha dimitido, ya sea que éste se hubiera seleccionado por medio de consulta o sin este tipo de proceso, lo cual supondría dos escenarios diferentes llegado el momento de escoger el reemplazo.

No resulta coherente con los principios de los partidos y los democráticos, que en caso de renunciar el candidato sea la coalición quien determine la forma de **seleccionar su reemplazo sin ninguna clase de especificaciones adicionales**.

(14) Por ello se sugiere se regulen dos supuestos de hechos independientes, uno que haga referencia a la inscripción del candidato y otro que aborde las cuestiones relacionadas con el candidato ya elegido pero aún no posesionado.

Respecto al día de celebración de las consultas para escoger candidatos, éste no queda establecido por ley, ya que se dice que pueden tener lugar tanto en la fecha fijada para elecciones a corporaciones públicas como en otro momento que determine el Consejo Nacional Electoral.

Sin embargo, el PLE, en su artículo 7, es enfático en señalar que las consultas para seleccionar candidatos a un mismo cargo se realizarán de manera simultánea por todas las organizaciones, situación que resultaría beneficiosa para evitar la doble militancia, la indebida intromisión de otras organizaciones en la toma de las decisiones del partido, y los sobrecostos para la organización electoral.

Sobre esta particular, además de la obligatoriedad de los resultados de las consultas, se ha discutido la posibilidad de que la ley estableciera la obligatoriedad del mecanismo de la consulta para seleccionar candidatos. Si bien es cierto, desde el punto de vista normativo se llega a la obvia conclusión de que comportaría una afectación de la Constitución, desde el punto de vista teórico es válido hacer unas consideraciones al respecto.

En efecto una disposición de esa naturaleza procuraría garantizar al máximo la democracia en el interior de las organizaciones políticas, no obstante pese a la loable finalidad, aquello terminaría afectando grave y desproporcionadamente la autonomía y libertad de los partidos y movimientos políticos, y obviamente la propia órbita particular de los derechos políticos de los individuos que la conforman.



Eso sin dejar de lado el aparente conflicto que parece presentarse en un régimen democrático, fundado esencialmente en el principio de libertad, cuando el ejercicio de un derecho se convierte en una obligación, es decir, cuando un poder cuyo ejercicio es opcional o facultativo pierde esa naturaleza y se torna en una obligación. En este punto resultaría más adecuado el otorgamiento de incentivos a los partidos y movimientos que opten por la consulta para la selección de candidatos y toma de decisiones.

Así las cosas, se tiene que la realización obligatoria de las consultas previa a la celebración de todos los procesos electorales parecería no ser muy conveniente ni deseable.

Sin embargo, cabe hacerse una reflexión muy precisa de lo que podría constituir un caso o unos casos en los que una imposición de esta índole no parecería resultar desproporcional<sup>37</sup>.

Ejemplo de lo anterior se tiene la hipótesis de las elecciones plurinominales en las que las agrupaciones políticas presentan listas bloqueadas o sin voto preferente. En este evento para garantizar que las listas presentadas por las organizaciones políticas representen la voluntad del pueblo y no un arbitrio absoluto de unas pocas personas de un partido, la obligatoriedad de la realización de las consultas u otro tipo de mecanismo democrático, ahora, parecería no solo conveniente sino deseable.

De esta manera sería directamente la ciudadanía y la voluntad popular, la encargada de seleccionar quiénes serían candidatos, quiénes encabezarían las listas y quienes serían sus representantes. Se hace referencia a este punto ya que luego de las elecciones parlamentarias del 2010, ha ingresado en la agenda pública el debate sobre la posibilidad de eliminar el voto preferente, no obstante es importante y oportuno señalar que una determinación de esta índole no pueda implicar el retorno a la discrecionalidad de los directivos y negar algunos de los beneficios que el voto preferente trajo en materia de democracia participativa.

---

<sup>37</sup> Aplicable también a cualquier otra forma de expresión de democracia interna –convenciones, reuniones de directorio–no solo a las consultas.



## RECOMENDACIONES AL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE REGLAMENTA LA REFORMA POLÍTICA DE 2009

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA	RECOMENDACIÓN	JUSTIFICACIÓN
<p><b>ARTÍCULO 1. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.</b> Los partidos y movimientos políticos (1) se ajustarán en su organización y funcionamiento al principio democrático y tendrán como principios rectores de su actividad la transparencia, la objetividad, la moralidad, la equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en las leyes y en sus estatutos. (...)</p>	<p>(1) Inclusión de los Grupos Significativos de Ciudadanos dentro de los sujetos obligados a someterse a los principios de organización y funcionamiento.</p>	<p>Pese a que hay unas diferencias en la naturaleza de los grupos significativos de ciudadanos respecto de las demás agrupaciones políticas, varios de los principios establecidos para los partidos y movimientos políticos son perfectamente aplicables a estos grupos, que se han convertido en una figura atractiva pues a través de ellas se realizan las actividades que le están vedadas a los partidos y movimientos. Naturalmente, esta inclusión está limitada únicamente a los principios cuya aplicación sea pertinente.</p>
<p><b>ARTÍCULO 1. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO. (...)</b> 3. Pluralismo: El pluralismo implica para las organizaciones políticas el deber de garantizar la expresión de las tendencias existentes en su interior, en particular de las minorías, sin perjuicio de la aplicación del principio de mayoría, razón por la que los estatutos incluirán normas sobre quórum y mayorías especiales para la toma de decisiones fundamentales en materia de organización, funcionamiento y de participación de sus afiliados en la vida del partido o movimiento (2).</p>	<p>(2) Mantener el deber de las colectividades políticas de disponer dentro de sus estatutos, normas sobre quórum y mayorías especiales (calificadas) para la toma de las decisiones más trascendentales.</p>	<p>Así se exige a los grupos mayoritarios a tener en cuenta a las minorías políticas y llegar a unos acuerdos básicos con ellas para así poder alcanzar las votaciones requeridas.</p> <p>Situación que empoderará inevitablemente a los grupos minoritarios, garantizando de esta manera una igualdad real y efectiva entre todos y cada unos de los sectores que componen las organizaciones políticas.</p>
<p><b>ARTÍCULO 2. PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA.</b> En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamen-</p>	<p>3) Ampliación de la prohibición de la doble militancia para los casos en que se pertenezca a dos organizaciones políticas, in-</p>	<p>Si bien la regulación que el PLE trae en esta materia se encuentra dentro del marco constitucional, que ya tiene establecido el</p>



te a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.(3)

Quienes ejerzan cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos, o hayan sido elegidos o aspiren a serlo en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento al cual se encuentren afiliados. Quienes sean elegidos en las corporaciones públicas por partidos o movimientos políticos con personería jurídica deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. (...)

cluyendo aquellas que no tengan personería jurídica.

supuesto de hecho constitutivo de la doble militancia y está en imposibilidad de ampliarlo.

Se debe dar un debate constitucional que permita incluir a las organizaciones sin personería jurídica dentro de las organizaciones a las que no se puede pertenecer simultáneamente, toda vez que en la práctica electoral los candidatos o directivos de partidos y movimientos con personería jurídica, promueven la conformación de los grupos para evadir la prohibición y apoyar candidaturas de otras colectividades con personería jurídica.

**ARTÍCULO 4. CONTENIDO DE LOS ESTATUTOS.** Los estatutos de los partidos y movimientos políticos contendrán cláusulas o disposiciones que desarrollen o regulen, bajo los principios consagrados en el artículo 107 de la Constitución, como mínimo, los siguientes asuntos: (4) (...)

(4) Inclusión dentro de los contenidos mínimos que deben tener los estatutos de las organizaciones políticas, de la obligación de establecer fechas específicas para la rendición de cuentas.

Se debería imponer a las organizaciones políticas la obligación de establecer al interior de sus estatutos, unas fechas específicas para la rendición de cuentas a sus afiliados. Ésta obligación se puede incluir dentro del artículo 4 del PLE que trata acerca de los contenidos mínimos de los estatutos.

**ARTÍCULO 5. DEFINICIÓN.** (...)El Estado contribuirá al financiamiento de las consultas mediante el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos. Los partidos podrán solicitar anticipos para estas consultas de

(5) Especificar que el Estado únicamente financiará la realización de consultas populares.

Constitucionalmente se ha previsto que las únicas consultas que serán financiadas por el Estado son las Populares, de esta manera la inclusión de la consultas internas dentro de este supuesto de hecho podría resultar inconstitucional.



acuerdo con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral (5) (6).

Esto por cuanto al legislador le estaría vedado extender ese beneficio a otro tipo de consultas.

(6) Financiación estatal solo para consultas de selección de candidatos.

En caso de que se considere que el legislador puede optar por contribuir económicamente a las consultas populares e internas, se debería precisar que solo se financiarán las consultas que se realicen con el fin de seleccionar candidatos y no las que se efectúan para la toma de decisiones internas de las organizaciones políticas, ya que el Estado por la vía de la financiación del funcionamiento de los partidos entrega unas partidas presupuestales para este fin específico.

**ARTICULO 8. OBLIGATORIEDAD DE LOS RESULTADOS.** El resultado de las consultas será obligatorio para el partido, movimiento o coalición, que las hubiere convocado, así como para los precandidatos que hubieren participado en ellas.

Se entiende que un precandidato ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos a cualquier cargo de la misma circunscripción (7) dentro del mismo proceso electoral por partidos, movimientos o coaliciones distintas (8). Los partidos, movimientos y coaliciones, por su parte, no podrán

(7) Eliminar la referencia a la circunscripción electoral para la existencia de la inhabilidad.

Debido a que la Constitución prevé que quien participe en las consultas de una organización no puede inscribirse por otra para el mismo proceso electoral, sin hacer algún tipo de distinción respecto a las circunscripciones, la ley no puede restringir la aplicación de esta inhabilidad a una circunscripción específica. Pues donde el constituyente no diferenció o hizo una excepción, tampoco podría hacerlo el legislador.

(8) Inhabilidad de los precandidatos que hayan participado en consultas de partidos o movimientos, para presentarse como candidatos de un grupo significativo de ciudadanos.

Según el PLE quienes se presenten en una consulta como precandidatos, no pueden presentarse por otro partido movimiento o coalición para el mismo proceso electoral, sin embargo no se hace referencia a los grupos significativos de ciudadanos. Esto en la realidad puede llevar a una práctica política desafortunada, pues la inhabilidad para





inscribir candidatos distintos a los seleccionados en las consultas, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos y movimientos que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción.  
(...)(9)

(9) Debe haber mayor claridad sobre las causales de incumplimiento de los resultados de las consultas.

inscribirse como candidatos, predica de aquellos que no resultaron favorecidos por una consulta, sería evadida acudiendo a este tipo de figuras.

El articulado debe dejar completamente clara las situaciones que generarían un incumplimiento a la obligatoriedad de los resultados de las consultas. De esta manera, el tema de las renunciaciones de los candidatos elegidos pero no posesionados debería quedar resuelto.

**ARTÍCULO 17. DE LA FINANCIACIÓN ESTATAL.** El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por conducto del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, de conformidad con las siguientes reglas de distribución de la correspondiente apropiación presupuestal:  
(...)  
5. El cinco por ciento (5%), en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas. (10)  
(...)

(10) Incrementar de un 5% a un 10% la financiación para el funcionamiento, en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.

Con esta medida se lograría una repercusión mucho más significativa en la protección de los derechos de la mujer, pues se enviaría un mensaje más persuasivo a las colectividades para que a su interior desplieguen acciones que incentiven con fortaleza la participación política femenina.

**ARTÍCULO 18. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS.** Los recursos provenientes de la financiación estatal se destinarán a financiar las actividades que realicen para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos y, en particular, para las siguientes finalidades, de conformidad con sus planes, programas y proyectos:

(11) Incluir un porcentaje del 10% con destinación específica para el fomento de la inclusión efectiva de las mujeres.

De esta forma habría una correspondencia entre los dineros que entrega el fondo a los partidos por la obtención de curules por parte de sus candidatas, y el dinero que los partidos invierten para mantener e incrementar el número de mujeres que participan activamente a su interior.



1. Para el funcionamiento de sus estructuras regionales, locales y sectoriales;  
2. Para la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político;  
(...)

En todo caso, para las actividades de sus centros de pensamiento y para la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al 15% (quince por ciento) de los aportes estatales que le correspondieren (11).

Es decir si un movimiento recibe unos recursos única y exclusivamente en función de un factor de género, lo más lógico sería que, por lo menos, un porcentaje del mismo fuera destinado a ese sector político específico.

**ARTÍCULO 19. RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS.**-En el mes de enero de cada año los partidos y movimientos políticos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral (12) declaración de patrimonio y de rentas, utilizando para ello el formato diseñado por el Consejo Nacional Electoral.

(12) Se debería fijar fechas o periodos específicos para que las organizaciones políticas rindan cuentas a la ciudadanía, sobre las actividades políticas, administrativas y financieras.

En la rendición de cuentas que realizan las organizaciones políticas, no debe dejarse por fuera la obligación que éstas tienen de hacer lo propio frente a la ciudadanía, determinando unas fechas límite para hacer públicos los informes. De la misma manera como se establece frente al Consejo Nacional Electoral.

Además de la rendición de cuentas por actividades financieras, se deben rendir cuentas por las actividades políticas y administrativas, que también son del mayor interés para toda la ciudadanía.

**ARTÍCULO 30. CANDIDATOS DE COALICIÓN.**- Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición a cargos uninominales. El candidato

(13) Determinar un mecanismo, conforme a los principios de las organizaciones políticas y el principio democrático, para el reemplazo de un precandidato elegido en consulta.

La selección democrática de un candidato mediante consulta es un derecho que tienen las organizaciones políticas, que así mismo genera responsabilidades y deberes pues está de por medio la voluntad del pueblo. En este sentido debe respetarse la selec-



así inscrito será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición. En caso de renuncia del candidato, la coalición determinará la forma de seleccionar su reemplazo (13).

En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política del candidato. En caso de faltas absolutas o temporales del elegido, el presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, cuando a ello hubiere lugar, solicitará a los partidos y movimientos que inscribieron al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes a los partidos o movimientos de la coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano perteneciente a cualquiera de los partidos o movimientos de la misma.

ción, y determinar el mecanismo idóneo para enfrentar este tipo de situaciones permitiendo nuevamente la participación de la ciudadanía.

De esta forma, en caso de renunciar un precandidato de una coalición elegido por consulta, no debe permitirse una completa discrecionalidad a la coalición para seleccionar a su reemplazo, pues se atentaría contra la voluntad popular.

Se plantea la posibilidad de hacer 2 artículos que establezcan claramente, por un lado el régimen de inscripción, y por otro el régimen aplicable a los precandidatos elegidos pero no poseionados y para la conformación de la terna en caso de faltas absolutas.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Freidenberg, Flavia (2005). Mucho ruido y pocas nueces: organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina. *Polis*, Vol. 1, pp. 91-134.

Hazan, Reuven y Gideon Rahat (2006) "Candidate Selection: Methods and Consequences". En Katz, Richard y William Crotty *Handbook of Party Politics*. London: Sage, pp. 109-122.

Michels, Robert (2003) *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu. Edición original de 1991.

Bernal Pulido, Carlos. *El Derecho de los Derechos*. Universidad Externado de Colombia. Edición 2008.

Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional, sentencia C- 371 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional, sentencia C- 242 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas.

Consejo de Estado, sentencia del 15 de diciembre de 2005. Radicado No. 3384-3385. C.P. Reinaldo Chavarro Butitica

Campaña Más Mujeres Más Política. Ranking de Igualdad de Mujeres y Hombres en los Partidos y Movimientos Políticos Colombianos. Publicado octubre de 2008.

Corte Constitucional, sentencia C- 089 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas.

Delia Ferreira. *Nueve Claves de Transparencia y apertura informativa para partidos políticos*.

[www.registraduría.gov.co](http://www.registraduría.gov.co). Consultada septiembre de 2010.

