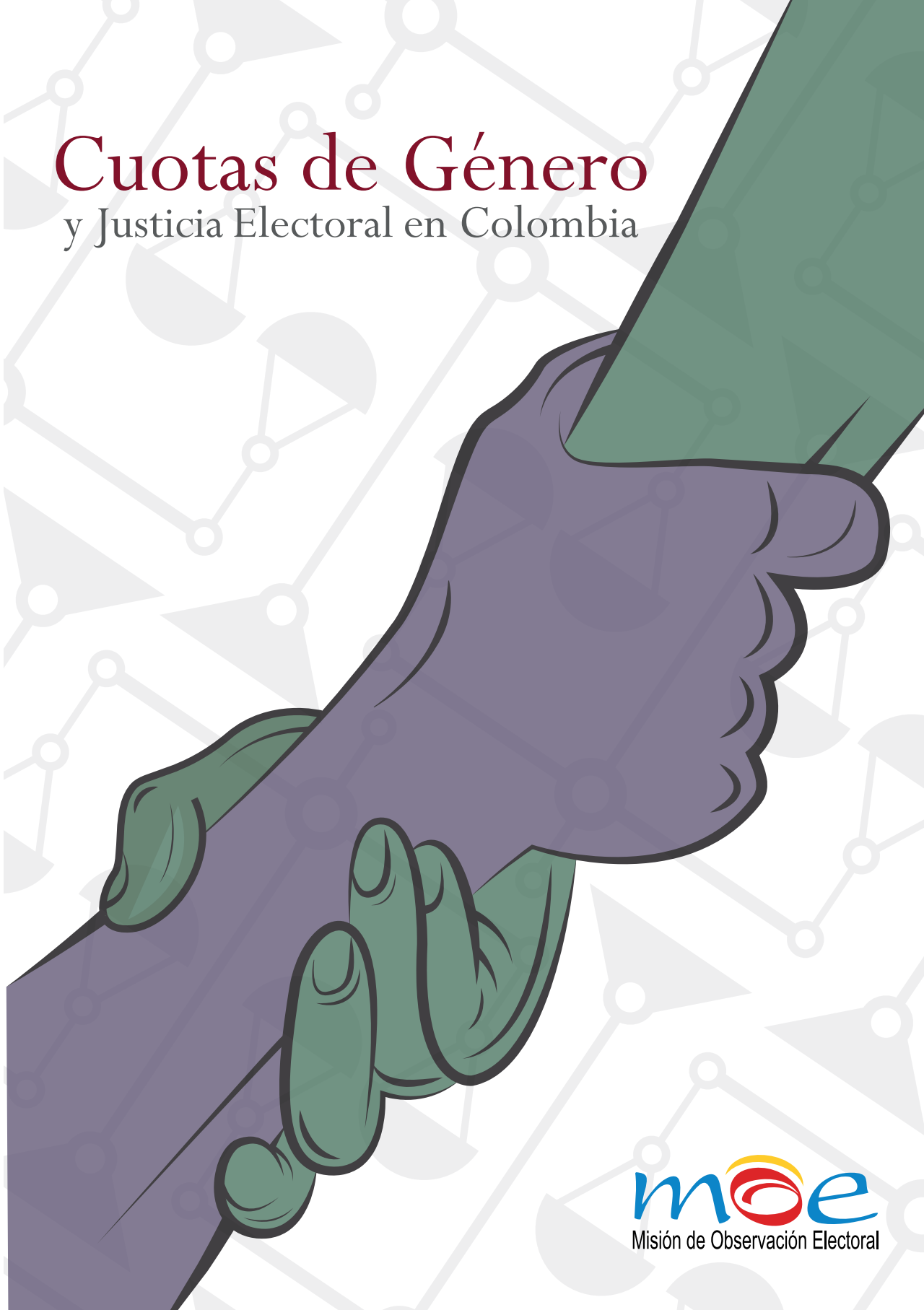
Cuotas de Género
y Justicia Electoral en Colombia



Misión de Observación Electoral

Cuotas de Género y Justicia Electoral en Colombia

Alejandra Barrios Cabrera
Directora Nacional
Misión de Observación Electoral -MOE-

Camilo Mancera Morales
Coordinador del Observatorio de Justicia Electoral
Misión de Observación Electoral -MOE-

Este texto se elaboró en el marco del proyecto de investigación desarrollado en alianza entre la Misión de Observación Electoral y la Universidad Industrial de Santander.

Daniela Alvarado Rincón
Luisa Fernanda Salazar Escalante
Investigadoras del Observatorio de Justicia Electoral
Misión de Observación Electoral -MOE-

Édgar Ospina Mendoza
Profesor del Consultorio Jurídico
Universidad Industrial de Santander - UIS

Paola Marcela Silva Pérez
Laura Jimena Díaz García
Silvia Andrea Hernández
Estudiantes de Derecho y Ciencia Política
Universidad Industrial de Santander - UIS

Lucia Andrade Manjarrés
Asesora de la línea transversal de Género
y Derechos Humanos del Consultorio Jurídico
Universidad Industrial de Santander - UIS

Consultorio Jurídico - Semillero Electoral
Escuela de Derecho y Ciencia Política
Universidad Industrial de Santander - UIS

Fernando Murcia Sánchez
Corrección de estilo

Paula Camila Cruz Fajardo
Diego Ernesto Martínez Zambrano
Diseño y Diagramación
Misión de Observación Electoral - MOE

ISBN
978-958-52252-0-6

Impresión
Arte Litográfico

Bogotá, Colombia
Junio, 2019

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción ..... pág. 5

2. Justicia electoral y cuotas de género: Breve aproximación teórica..... pág. 9

2.1 Activismo judicial y protección de las cuotas de género..... pág. 10

2.2 Sistema de Justicia Electoral y cuotas de género..... pág. 11

3. Presentación y análisis de de los resultados ..... pág. 15

3.1 La oferta institucional: ¿Cómo exigir el cumplimiento de la cuota de género en Colombia?..... pág. 16

3.1.1.Mecanismos al interior de los partidos políticos en Colombia ..... pág. 16

3.1.2. Mecanismos ante las autoridades electorales: Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) ..... pág. 17

3.1.2.1. Registraduría Nacional del Estado Civil ..... pág. 17

3.1.2.2.Consejo Nacional Electoral..... pág. 18

3.1.3. Mecanismos ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativo y sus medios de control ..... pág. 19

3.1.3.1. Acción de Nulidad Electoral..... pág. 20

3.1.3.2. Acción de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho. ..... pág. 22

3.1.4. La acción de tutela como mecanismo transitorio ..... pág. 23

3.2. El control administrativo y judicial de las cuotas de género en Colombia: análisis de las decisiones del CNE y la jurisdicción contenciosa-administrativa.....pág. 25

3.2.1. Control administrativo de la cuota de género ..... pág. 25

3.2.1.1. Tensiones constitucionales de la cuota de género ..... pág. 26

3.2.1.2. Definición de "género"..... pág. 29

3.2.1.3. Requisitos formales para exigir el cumplimiento de la cuota ..... pág. 29

3.2.1.4. Decisiones relativas al cálculo de la cuota ..... pág. 33

3.2.1.5.Efectos del incumplimiento de la cuota de género ..... pág. 33

3.2.2. Control judicial de la cuota de género ..... pág. 35

4. Conclusiones..... pág. 39

Algunas recomendaciones al SJE colombiano.....pág. 42

Lista de referencias..... pág. 45

1

INTRODUCCIÓN

En Colombia, las mujeres constituyen el 51,65% del censo electoral[1] (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2018) pero representan apenas el 20,43%[2] del Congreso de la República. Este porcentaje es similar a la media de mujeres electas en el mundo en el año 2017, que fue de 23.5% en la Cámara de Representantes y 23.1% en el Senado (Peña y Ortega, 2018). Pese al notorio contraste, por sí solos, estos datos no dicen mucho. De hecho, subsisten sectores que argumentan que la subrepresentación se debe a la falta de interés de las mujeres en la política o, en el peor de los casos, a su incapacidad para desempeñar cargos decisorios en el Estado.

Sin embargo, desde hace años se ha construido un consenso alrededor de la idea de que las mujeres enfrentan una variedad de obstáculos, diferentes y adicionales a los que enfrentan los hombres, para acceder a puestos de poder (CIDH, 2011). Quienes coinciden con esta visión promueven la adopción de acciones afirmativas, que buscan revertir la situación de desigualdad a través de medidas compensatorias y redistributivas (Tula, 2015; Villanueva Flores y Torres, 2007).

Las cuotas de género han sido la acción afirmativa por excelencia implementada por los Estados para enfrentar la desigualdad entre los géneros en la política. Actualmente todos los países de América Latina, con excepción de Venezuela y Surinam, han establecido algún tipo de cuota de género en sus procesos electorales (IDEA, s.f.)[3]. Aunque el número de mujeres legisladoras en la región ha aumentado en los últimos años, la mayoría de literatura especializada concuerda en que los efectos de la cuota son heterogéneos, y dependen de múltiples factores (Jones, 2009; Jones, Alles, y Tchintian, 2012; Kang, 2013; Mejía Duque, Quintero Benavides, Ramírez Cardona, Rivera Murad, y Moore Torres, 2016; Tula, 2015).

En específico, Tula (2015) propone tres mecanismos institucionales para evaluar los impactos de las cuotas: (i) los procedimientos de selección de candidaturas, (ii) las configuraciones específicas de las cuotas, y (iii) el sistema electoral del país en el que se implementan (p.15). En cuanto a los procedimientos de selección de candidatura se ha encontrado que los partidos políticos tienden a satisfacer las cuotas de forma burocrática, lo que garantiza el cumplimiento formal -más mujeres en las listas- pero no material -más mujeres elegidas- de la medida (Tula, 2015; Zetterberg, P. y Bjarnegård, 2016). También se ha evidenciado una creciente tensión entre los principios de democracia interna y equidad de género (Baldez, 2008).

[1] La última actualización de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), con corte al 29 de enero de 2018, señala que el número de colombianos habilitados para votar es de 36.025.318 y el número de mujeres es de 18.606.307.
[2] De acuerdo con los resultados de pre-conteo publicados por la RNEC, con corte al 15 de marzo de 2018, para las elecciones del 2018 en el Senado se eligieron 25 mujeres y en la Cámara 32. Estos datos incluyen cinco curules del Partido FARC (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común), que son otorgadas por el CNE (Acto Legislativo 03, 2017) pero no estrictamente alcanzadas a través de voto popular.
[3] Los datos se recolectaron de la Gender Quota Database (IDEA Internacional, la Unión Interparlamentaria y la Universidad de Estocolmo) y corresponden a la actualización del 19 de marzo de 2018.

Frente a las *configuraciones específicas,* muchos estudios concuerdan en que las cuotas de género son más efectivas cuando se establecen mandatos de posición, es decir, fórmulas para que los partidos ubiquen a las mujeres en posiciones con real potencial electoral (Baldez, 2008; Jones, 2009; Tula, 2015). Esto es importante incluso en aquellos sistemas en que es predominante el uso de listas con voto preferente[4]. Otro factor influyente es el establecimiento de sanciones estrictas por el incumplimiento de la cuota (Jones, 2009). La sanción más común es negar la inscripción de las listas, pero también hay casos como México en que se amonesta públicamente al partido (Peña Molina, 2011) o Francia, en donde los partidos pierden el 50% de la financiación estatal si no cumplen un mínimo de 48% de candidatos de cada sexo (Murray, 2013).

Finalmente, sobre el sistema electoral, generalmente se sostiene que los sistemas de representación proporcional ofrecen mejores oportunidades para la elección de mujeres y minorías (Johnson-Myers, 2017). También, que las cuotas de género tienen un mejor impacto en distritos moderados y grandes[5] -más de 6 escaños- (Jones et al., 2012) y cuando se utilizan listas cerradas con obligación de alternancia (Batlle, 2017; Jones, 2009; Mejía Duque et al., 2016; Tula, 2015).

A pesar de la enorme cantidad de literatura sobre el tema, el impacto del Sistema de Justicia Electoral -en adelante SJE- en la efectividad de las cuotas de género no ha sido analizado de forma sistemática. Los estudios encontrados hacen énfasis en la importancia de la jurisprudencia de los Tribunales Electorales –especialmente del TEPJF[6]- para el desarrollo de las cuotas, pero no se refieren al diseño institucional del SJE. En Colombia no se encontraron análisis de ninguno de los dos tipos.

Este artículo pretende contribuir al avance en la investigación sobre las relaciones entre Justicia Electoral y cuotas de género en Colombia. El documento inicia presentando, de forma general, las discusiones sobre el vínculo entre Justicia Electoral y participación política de la mujer. Continúa con un análisis del Sistema de Resolución de Conflictos Electorales colombiano y un balance de las principales decisiones de las autoridades judiciales y cuasi judiciales competentes en lo electoral, relacionadas con la aplicación e interpretación de las cuotas de género en Colombia. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

[4] Batlle (2017) encontró que en las elecciones colombianas del 2014 las listas en que las mujeres se encontraban dentro de los primeros puestos fueron las de mayor éxito electoral femenino. Como señala la autora, la posición en la lista, aunque no tienen efectos prácticos en una lista abierta, sí da cuenta del prestigio y liderazgo de los candidatos dentro de los partidos.

[5] De acuerdo con la clasificación de Nohlen (En Peña y Ortega, 2018).

[6] Se trata del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la autoridad judicial electoral mexicana.

2

JUSTICIA ELECTORAL[7] Y CUOTAS DE GÉNERO: BREVE APROXIMACIÓN TEÓRICA

[7] En este documento se entiende el término *Justicia Electoral* en un sentido amplio, que comprende tanto la práctica de los jueces (la jurisprudencia) como los mecanismos institucionales establecidos para reclamar la vulneración de un derecho político-electoral. El diseño institucional se entenderá como Sistema de *Justicia Electoral*.

2.1. Activismo judicial y protección de las cuotas de género

La mayoría de los estudios que se ocupan de la relación entre SJE y cuotas de género, analizan fallos electorales emblemáticos. Estos estudios jurisprudenciales destacan el activismo de los jueces electorales en el fortalecimiento de las cuotas de género. En países tan diversos como México, Costa Rica, Argentina (Piscopo, 2015), Nigeria (Kang, 2013) Algeria e Irak (UN WOMEN, 2017) las Cortes Electorales han emitido sentencias que llenan vacíos jurídicos o sancionan a los partidos políticos que hacen interpretaciones amañadas de las cuotas. En ese sentido, estas decisiones mejoran el acceso de las mujeres a la vida pública.

México es una de las experiencias más sobresalientes de activismo judicial. Las juezas del TEPJF han sido determinantes para controlar la interpretación "creativa" que los partidos políticos mexicanos han hecho de la cuota. Esta actividad tan enérgica inició con el caso las "Juanitas", en el que ocho mujeres elegidas en las elecciones a Congreso de 2009 solicitaron, sin motivación alguna, una licencia indefinida. La prensa descubrió que los partidos les pedían a esas mujeres hacerse reemplazar en el menor tiempo posible por sus suplentes, que eran hombres (Romero, 2009). Desde entonces, se incrementaron las solicitudes al TEPFJ y sus distintas salas regionales sobre temas de cuotas de género: hasta el 2010, se habían interpuesto 81 asuntos (Cazarín Martínez, 2011).

El Tribunal Electoral mexicano estableció por lo menos cinco sub-reglas que fortalecieron las cuotas de género en ese país: (i) precisó que la regla de alternancia funciona de forma sucesiva y no cada dos candidatos (Caso 661, SUP-JDC, 2009); (ii) extendió la aplicación de la cuota a las candidaturas en coalición; (iii) estableció que las fórmulas registradas debían integrarse con personas principales y suplentes del mismo género (Caso 12624, SUP-JDC, 2011), (iv) señaló que la búsqueda de la paridad es un criterio de necesidad e intervención mínima que permite que los Comités Electorales Municipales modifiquen sus propios acuerdos (Caso 109, SUP-REC, 2013); y (v) confirmó la constitucionalidad de medidas de acción afirmativa que buscan incluir más mujeres en el Servicio Profesional Electoral (Caso 1080, SUP-JUD, 2013), (Camacho Ortíz, 2009; Cazarín Martínez, 2011; Luna Ramos, 2015; Peña Molina, 2011). Sumado a lo anterior, en el año 2010 la presidenta del TEPJF, María del Carmen Alanís, refrendó con el PNUD y ONU Mujeres el protocolo por la igualdad de género en la Justicia Electoral.

Otro actor cuasi judicial importante ha sido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En los informes de admisibilidad No. 51-02[8] y 102-99[9] este órgano admitió casos contra Perú y Argentina, respectivamente, por incumplir con el porcentaje mínimo de mujeres en las listas e interpretar amañadamente la regla de alternancia. Ambos casos terminaron en solución amistosa, pero son relevantes porque evidencian la estrecha relación entre cuotas de género y

[8] Se trata del caso Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú del año 2002.
[9] Se trata del caso de María Merciadri de Morini vs Argentina del año 2001.

derechos político-electorales de las mujeres. En consecuencia, no sólo el SIDH es competente para estudiar cualquier violación de las cuotas, sino que éstas son objeto del llamado control de convencionalidad.

El segundo propósito de estos estudios es mostrar las tensiones constitucionales que surgen con las cuotas de género. Algunos trabajos revisan sentencias e informes de Colombia (Corte Constitucional, Sentencia C-630, 2001), España (Tribunal Constitucional Español, Decisión 12, 2008; Rodríguez-Ruiz y Rubio-Marin, 2009), Italia (Corte Constitucional Italiana, Decisión 43, 2003; Aquino de Souza, 2008), o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Apreza, 2009; Villanueva Flores y Torres, 2007) para evidenciar los debates neurálgicos que suscitan las cuotas en el campo de los derechos políticos -principalmente los derechos a la igualdad, autonomía de los partidos, sufragio activo y pasivo- y de la representación democrática.

Aunque no se señala de forma explícita, estos estudios jurisprudenciales hacen eco de los debates sobre el activismo judicial progresista (Uprimny y García Villegas, 2016), pues las decisiones que se analizan declaran o confieren judicialmente determinados valores y derechos a ciertos grupos sociales o, incluso, invaden las competencias de otros órganos del Estado con el fin de evitar la vulneración de un derecho (p. 77).

2.2. Sistema de Justicia Electoral y cuotas de género

El Sistema de Justicia Electoral es un conjunto de mecanismos dispuestos para: asegurar que cada acción, procedimiento y decisión relacionada con el proceso electoral esté conforme a la ley; y proteger o restaurar el disfrute de los derechos electorales, otorgándoles a quienes los consideran violados la posibilidad de interponer una queja, ser escuchados en audiencia y ser reparados (Orozco-Henríquez, 2010). Este tema no ha sido estudiado, de forma sistemática, como un factor relevante en la defensa de los derechos políticos de las mujeres.

De los trabajos revisados, el de ONU Mujeres (2015) es el único que se acerca al problema. El informe analiza *el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano* (en adelante JDC)[10], como uno de los medios de impugnación con más impacto para defender la participación política de la mujer en México.

Con el fin de aportar un poco a esta materia, este texto propone vincular dos temas: las garantías mínimas del acceso a la justicia electoral y los debates sobre el acceso a la justicia de las mujeres. Las garantías mínimas del acceso a la justicia electoral han sido estudiadas a fondo por Orozco (2010), quien señala que un buen SJE debe abarcar, por lo menos, dos grupos de mecanismos: medidas

[10] Este recurso procede específicamente para defender los derechos a votar y ser votado en elecciones populares y puede ser promovido por cualquier ciudadano que vea afectado esos derechos. Existen varias características importantes del JDC: (i) los requisitos de la demanda son relativamente sencillos , (ii) pueden impugnarse actos o resoluciones de las autoridades y los partidos políticos, (iii) aunque se exige que se agoten los procedimientos administrativos o interpartidistas, se acepta ignorar este requisito cuando el riesgo de vulneración es inminente, (iv) las decisiones del Tribunal Electoral deben resolverse en un plazo razonable para no afectar el derecho y como máximo antes de la posesión en el cargo, además, (v) las decisiones son definitivas y no aceptan impugnaciones (p. 28 – 33).

preventivas y un sistema de resolución de conflictos electorales (en adelante SRCE) que, a su vez, puede ser institucional o informal (instrumentos alternativos) (p. 10).

En específico, el SRCE institucional debe cumplir un mínimo de principios y garantías. Los principios a veces son propios de los procesos electorales, como la celebración de elecciones justas y libres, el derecho al sufragio universal o la irrevocabilidad de cada etapa electoral, y otras veces son principios aplicables al acceso a la justicia en general (Legalidad, independencia judicial, debido proceso y el derecho a la defensa) (p. 21).

Las garantías, por otra parte, pueden ser de dos tipos: *estructurales* y procedimentales. Dentro de las estructurales se incluyen todos los instrumentos legales dispuestos para asegurar la imparcialidad y autonomía del Organismo de Resolución de Conflictos Electorales (en adelante ORCE). No existe una receta única para lograr este propósito, sin embargo, Orozco (2010) coincide con otros autores en que los órganos judiciales, o cuasi judiciales, posibilitan mejor la independencia, entre otras razones porque se apoyan en razonamientos jurídicos y no simplemente políticos[11]. En este sentido, es importante garantizar la autonomía institucional, administrativa y financiera del organismo, así como la imparcialidad de sus miembros. Para ello es recomendable que el ORCE sea permanente, pueda participar en la construcción de su presupuesto y sus decisiones sean definitivas. Además, se aconseja diseñar el procedimiento de selección de los miembros del ORCE de forma que estos no estén atados por deudas o fidelidad a ningún individuo o grupo y establecer un régimen estricto de rendición de cuentas (pp.91-95). El autor sugiere también fijar disposiciones sobre equidad de género en la elección de los miembros del ORCE.

Las garantías procedimentales buscan que la justicia electoral sea accesible, efectiva y eficiente. Esto implica, como mínimo, claridad de los procedimientos, prohibición de discriminación por razones de género o pertenencia a grupos étnicos, sencillez en los requisitos procesales y decisiones oportunas e irrevocables, sobre todo si se involucran etapas electorales inaplazables. Otras garantías son el derecho a la defensa y al debido proceso de ley, así como sentencias que realmente reparen las infracciones o delitos (Orozco-Henríquez, 2010, p. 115). Por otro lado, el acceso a la justicia de las mujeres ha sido ampliamente estudiado en contextos de violencias por razones de género[12]. Esos trabajos reconocen que, al momento de acercarse a la justicia, las mujeres enfrentan múltiples obstáculos institucionales y fácticos, que son específicos y en ocasiones desproporcionados respecto a los que enfrentan otras poblaciones. En general, se ha encontrado que las mujeres no

[11] Esta distinción es especialmente importante en temas electorales, pues la calificación de las elecciones, así como la resolución de conflictos asociados a ellas, estuvo reservada por décadas a los mismos parlamentos. Este mecanismo facilitaba que los partidos o alianzas mayoritarias abusaran de su poder y anularan la elección de sus contradictores únicamente basados en el expediente político (Jaramillo, 2016; Orozco-Henríquez, 2010). Otras de las razones para preferir que los ORCE sean judiciales son: (i) el establecimiento de una estructura normativa preexistente, que no es escogida por el órgano que lleva a cabo la revisión y (ii) la obligatoriedad de la revisión judicial, pues el ORCE estaría obligado a revisar todos los casos que se le presenten.

utilizan el sistema de justicia – existe un alto índice de subregistro- y esto es producto de barreras institucionales como la debilidad del sistema de administración de justicia, la centralidad de la denuncia, la prueba física y el testimonio de la víctima en el proceso investigativo; adicionalmente, la ausencia de acompañamiento psicosocial así como la presencia de patrones discriminatorios y estereotipos de género en las decisiones judiciales, entre otras (CIDH, 2007; Guzmán Rodríguez y Prieto Dávila, 2013). A esto se suma la falta de socialización de los procedimientos que tienen al alcance las víctimas y una noción de reparación muy restringida.

Una de las categorías de análisis, útiles para el propósito de este texto, es la idea de que los incumplimientos de la cuota son vulneraciones a los derechos políticos en razón del género; esto se explica por los patrones de discriminación predominantes en las organizaciones políticas. Frecuentemente, los partidos cuestionan la obligatoriedad de las cuotas pues creen que es muy difícil encontrar mujeres para integrar las listas ("no estamos obligados a lo imposible") o que se viola el derecho a la igualdad de otros candidatos. Cuando los requisitos se cumplen, es con mujeres de "relleno" o "títeres" de sus padres, esposos o padrinos políticos. Algunos entrevistados manifiestan abiertamente su desacuerdo con la medida porque "refrenan el espíritu combativo de las mujeres" o estas "se acomodan a la norma". Como se advierte por Casas Zamora (2017) la mayoría de partidos ofrecen pésimas ofertas a las mujeres: a última hora, sin formación ni financiación (p. 32).

La hostilidad y el mal uso que le dan los partidos a las cuotas de género son la principal barrera de ingreso[13] de las mujeres a la justicia electoral en Colombia. No sorprende que ellas sean las que menos promueven controversias relacionadas con la aplicación o interpretación de la cuota, pues quienes se benefician con la medida no tienen intenciones de ganar o no cuentan con recursos financieros mínimos para ejecutar una campaña. De hecho, de las 48 decisiones del CNE analizadas en este documento, sólo en tres ocasiones las peticionarias fueron mujeres.

A partir de los insumos que se presentaron, en las siguientes secciones se analizarán los recursos legales dispuestos en Colombia para exigir el cumplimiento de la cuota de género, así como las decisiones judiciales y cuasi judiciales que se refieren al tema. El propósito es doble: por un lado, evaluar si el SRCE colombiano cumple las garantías estructurales y procedimentales mínimas; por el otro, evidenciar que en el ejercicio de esos recursos existen barreras que afectan el acceso de las mujeres a la justicia electoral en casos de violación de la cuota de género.

[12] En Colombia se ha analizado el acceso a la justicia de las mujeres en el marco del conflicto armado frente a la justicia transicional (Guzmán Rodríguez, Pijnenburg, y Prieto, 2011), a la justicia ordinaria (Guzmán Rodríguez y Prieto Dávila, 2013) y la justicia penal internacional (Chappell, Greyy, y Waller, 2013). También vale la pena mencionar el extenso informe de la CIDH (CIDH, 2007) sobre acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas.

[13] Entendidas, de acuerdo con Guzmán Rodríguez y Prieto Dávila (2013) como los obstáculos que afectan, limitan, retrasan o impiden que los hechos constitutivos de violaciones a un derecho, ocurridas en contra de las mujeres por razón de su género, lleguen a conocimiento de la justicia y se inicien los procesos correspondientes (p. 60).

3

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

3.1. La oferta institucional: ¿Cómo exigir el cumplimiento de la cuota de género en Colombia?

El artículo 28 (Ley 1475, 2011) contempla una cuota legal de género por la cual las listas donde se elijan cinco o más curules para corporaciones de elección popular, o las que se sometan a consulta —exceptuando su resultado—, deberán conformarse con un mínimo de 30% de uno de los sexos. En relación con los mecanismos de exigibilidad que han sido dispuestos en Colombia para hacer cumplir la cuota de género encontramos, por una parte, que puede acudirse ante los órganos competentes al interior de los partidos políticos; y por otro lado ante autoridades estatales de dos tipos: i) órganos administrativos, como lo es el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil; y ii) órganos judiciales como lo son los jueces de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y a otros jueces a través de la acción de tutela como mecanismo transitorio. A continuación se presentará el análisis y conceptualización de estos cuatro mecanismos enunciados.

3.1.1. Mecanismos al interior de los partidos políticos en Colombia

Los estatutos de los partidos políticos deben contener unos requisitos mínimos, los cuales pueden ser exigibles a las decisiones que se tomen por cualquier órgano de dirección, gobierno o administración y control. De esta manera, pueden controvertirse ante el mismo, en razón a que los estatutos son obligatorios para sus miembros, y en caso de no estar de acuerdo con la decisión que se tome existe la posibilidad de acudir, dentro de los 20 días siguientes, ante el Consejo Nacional Electoral para que este pronuncie al respecto[14]. Dicho término se cuenta desde la fecha en que se toma la decisión por el respectivo partido político. Esta interpretación ha sido desarrollada por el Consejo Nacional Electoral en los siguientes términos:

> Los miembros de una colectividad política están en la obligación de acatar, no solo los estatutos del partido al cual pertenecen sino que, ante una inconformidad con las determinaciones de sus directivas, están en la obligación de agotar internamente las instancias previstas en ellos para la solución de los conflictos.

Teniendo en cuenta los aspectos presentados, se estudiaron los partidos políticos Centro Democrático, Partido Conservador, Partido Liberal y Partido Cambio radical pues fueron las colectividades políticas que obtuvieron mayor votación popular para el Senado en los periodos 2014-2018 y 2018- 2022. Así, en sus estatutos estos partidos acogieron lo ordenado por el legislador en el año 2011, en cuanto a la cuota legal de género, sin embargo no se preocuparon por incluirla como causal de impugnación.

[14] Para acudir ante el CNE se requiere haber agotado los recursos o medios de impugnación contenidos en los estatutos ante el mismo partido.

Ahora bien, a pesar de no ser una causal taxativa, los militantes pueden impugnar las decisiones tomadas por los partidos cuando vulneren su derecho fundamental a elegir y ser elegido. Esto es relevante, pues no todos los estatutos contienen como causal de impugnación la violación de los derechos de los miembros del partido.

En este orden de ideas, en el Partido Conservador se pueden interponer impugnaciones y apelaciones, las primeras ante el órgano de dirección o control que la tomó y las segundas ante el superior. En el Partido Centro Democrático se puede presentar un recurso de reposición o apelación ante los respectivos consejos de ética, disciplina y transparencia. En el Partido Liberal existen recursos ante los directorios departamentales y municipales, también se pueden presentar reclamaciones ante el Consejo Nacional de Control Ético. Finalmente, en Partido Cambio Radical las reclamaciones y apelaciones se presentan ante el Comité de Control Ético.

3.1.2. Mecanismos ante las autoridades electorales: Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC)

La Resolución 2465 del 2015 nace a partir el debate existente entre el Consejo Nacional Electoral y la RNEC, sobre la posibilidad de negar, no permitir o cancelar la inscripción de listas para cargos de elección popular por el no cumplimiento de la cuota de género. De tal forma, aunque el Congreso de la República tiene la competencia para determinar las funciones de los órganos administrativos que hacen parte del sistema electoral, la mencionada resolución aclaró que la RNEC y el CNE tienen la posibilidad de negar o cancelar inscripciones de candidatos, pero cada uno bajo requisitos diferentes. En consecuencia, la RNEC podrá hacerlo cuando se incumplan los requisitos formales -temas de forma- y el CNE podrá hacerlo cuando se incumplan los requisitos materiales -temas de fondo-[15]. Veamos las competencias de cada una de estas autoridades.

3.1.2.1. Registraduría Nacional del Estado Civil

Es la autoridad facultada para realizar la inscripción de candidatos (Const., 1991, art.90), pero existen eventos en los cuales la RNEC puede negarse a cumplir este mandato (Código Penal Colombiano, art. 396) por el incumplimiento de requisitos formales (CNE, Resolución 2465, 2015). La ley 1475 de 2011, en su artículo 31, dispone que la Registraduría podrá negar la inscripción de los candidatos en los siguientes eventos:

1. Cuando se inscriban candidatos diferentes a los ganadores de las consultas populares o internas de los partidos.
2. Cuando hayan participado en consultas de partidos, movimiento o coalición diferente al que les da el aval y pretende inscribirlos.

[15] Los temas de fondo se refieren a la materialización de derechos, ejemplo de esto es el derecho a elegir y ser elegido y la cuota de género.

3.1.2.2. Consejo Nacional Electoral

Existe un vacío frente al procedimiento administrativo aplicable para revocar la inscripción de candidatos pues no existe un artículo del Código Electoral que lo contenga. Sin embargo, la Resolución 2465 del 2015 del CNE parece haber dado una solución parcial, la cual no representa un procedimiento definitivo y solo podrá serlo en tanto se establezca el procedimiento legal necesario para estos casos.

De acuerdo a lo anterior y como medida parcial, el CNE adoptó el procedimiento que establece el CPACA, dejando el trámite para la revocatoria, en caso de incumplimiento de ley de cuota de la siguiente manera:

> ***i. Presentación del caso ante el Consejo Nacional Electoral***: Para la presentación, por parte de cualquier ciudadano, de algún caso de incumplimiento de la ley de cuotas ante el CNE, y en términos del artículo 7 de la ley 130 de 1994 se entenderá de manera similar a un derecho de petición que comunique al CNE la situación que presuntamente contradiga la ley1[6], no sin antes impugnar la decisión ante el respectivo partico político. Lo anterior es posible, pues el CNE (Const., 1991, Art. 108) es competente para recibir las reclamaciones que se hagan por parte de los ciudadanos respecto a "las decisiones de las autoridades de los partidos y movimientos tomadas contraviniendo las mismas normas" (Ley 130, art.7, 1994), en un término no mayor a veinte días a la adopción de tal decisión.
>
> ***ii. Desarrollo al interior del Consejo Nacional Electoral***: La discusión frente a la ley de cuotas es un caso de pleno derecho y bastaría que el CNE cotejara el contenido de la norma con la información de la RNEC, que es la autoridad que realiza las inscripciones. Si en el marco de este cotejo no se cumple con la ley de cuotas en la lista, esta se revocará.

Así se haya adoptado el procedimiento del CPACA, por parte del CNE, es necesario que se regule, de manera independiente, un procedimiento para la revocatoria de inscripciones y listas, especialmente en el cumplimiento de ley de cuotas. Al no existir este procedimiento, se generan inseguridades e inquietudes en los ciudadanos, más aún en las mujeres que hoy continúan siendo minoría en la participación política del Congreso y Corporaciones Públicas, por lo que se consideran un grupo de especial protección.

En este sentido, frente a las posibilidades de impugnar las listas de candidatos que incumplan la cuota de género, consideramos que no existe un acceso efectivo a la administración de justicia por la inexistencia de leyes que regulen este aspecto –tu-

[16] El día 29 de enero del 2018 a las 3:30 pm en una llamada directa a jurídica del Consejo Nacional Electoral se confirma que no existe ningún documento que contemple el procedimiento interno frente a las impugnaciones de que trata el artículo 7 de la ley 130 de 1994.

tela judicial efectiva[17]-. Por este motivo, es fundamental tener reglas claras que posibiliten el acceso a la justicia.

3.1.3. Mecanismos ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativo y sus medios de control

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) desarrolla las principales reglas de la jurisdicción contencioso administrativa, que en Colombia permite proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas y velar por la sujeción de las decisiones de las autoridades a la Constitución y al ordenamiento jurídico en su conjunto. Para lograr este objetivo contempla medios de control que pueden ser utilizados por los ciudadanos para hacer efectivo el principio de legalidad en las decisiones de la administración.

Los medios de control son las acciones de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho y nulidad electoral, que pueden ejercer la ciudadanía –con las limitantes que se desarrollarán más adelante- para demandar el cumplimiento de la Ley Estatutaria 1475 del 2011, en lo relacionado con la conformación democrática de la listas a presentar para cargos de elección popular. Igualmente, la utilización de uno u otro medio de control deberá realizarse teniendo en cuenta el estado del proceso de elección y el acto administrativo a atacar por vulneración al derecho de elegir y ser elegido.

Los actos administrativos pueden ser de trámite, aquellos que dan impulso a los procesos sin concluir la actuación administrativa, o definitivos, aquellos que sí le ponen fin. La anterior definición es importante pues los actos de trámite no son demandables, mientras que los actos definitivos sí lo son. Ahora bien, en el marco de la inscripción y elección de aspirantes a cargos de elección popular encontramos tanto actos definitivos como actos de trámite que vale la pena identificar para no cometer errores a la hora de reclamar el cumplimiento de la cuota legal. En ese sentido, lo actos de conformación y modificación de listas son actos previos y de trámite, pero los actos de elección son definitivos pues dan por terminado el proceso electoral.

De esta manera, el único acto demandable ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa es el acto definitivo de elección a través del medio de control: nulidad electoral. Sin embargo, el Consejo de Estado, como se verá más adelante, abre la posibilidad de demandar a través de los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, las decisiones del Consejo Nacional Electoral en relación con el artículo 7 (Ley 130, 1994), que habilita a los ciudadanos a manifestar su

[17] La Corte Constitucional ha definido este derecho a la tutela judicial efectiva en el siguiente sentido: "El artículo 229 de la Constitución Política consagra expresamente el derecho de acceso a la administración de justicia, también llamado derecho a la tutela judicial efectiva, el cual se traduce en la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes" (Sentencia C-426/02, M.P. Rodrigo Escobar Gil).

desacuerdo con las decisiones del partido cuando vulneren la Constitución y la ley, incluido el caso de incumplimiento de la cuota legal de género.

A pesar de ello, no existe proceso administrativo que regule las actuaciones del CNE en esta materia, por lo que es incierto el actuar de este organismo frente a todas las reclamaciones que puedan hacerse por el incumplimiento de la ley de cuotas. Por esto, es complejo que las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho puedan utilizarse, pues aunque permitan la demanda antes del acto definitivo de elección, esta posibilidad se encuentra condicionada a que se dé un pronunciamiento del CNE sobre la impugnación ciudadana.

Concluyendo, en la práctica existe una negación de justicia pues no se podría iniciar la acción de nulidad electoral, u otra acción para garantizar el cumplimiento de la ley de cuotas, en el marco del proceso electoral hasta que no exista un acto definitivo, ya sea el acto de elección, que consideramos se genera demasiado tarde –al final del proceso electoral- o bien sea las decisiones del CNE, las cuales tienen un vacío de procedimiento.

3.1.3.1. Acción de Nulidad Electoral

Este medio de control alude a la protección de los derechos de la ciudadanía en materia electoral. Para esto, el derecho electoral puede interpretarse en dos sentidos, el primer "(…) concepto restringido, hace referencia a un derecho subjetivo del individuo de elegir y ser elegido y, de hecho, es idéntico al de sufragio (voting rights). Mientras, en el otro sentido, el concepto amplio alude al derecho que regula la elección de órganos representativos." (Nohlen, 2007, p.27).

Para la correcta utilización de este medio de control es necesario retomar la distinción entre actos de trámite y actos definitivos, pues cualquier persona puede hacer uso del medio de control de nulidad electoral cumpliendo los requisitos que establece el CPACA para la presentación de cualquier demanda y adjuntando el acto administrativo de elección, que es un acto definitivo.

Respecto al tiempo y la oportunidad para utilizar la acción de nulidad electoral, el CPACA (Art.164) establece que se cuenta con treinta días para ejercer este medio. Pasado este tiempo, se generará la caducidad y en consecuencia no podrá realizarse la anulación correspondiente. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que dependiendo de las autoridades que se elijan ya sean territoriales o nacionales, existe un juez natural que conoce del medio de control de nulidad, así:

- Los actos de elección de Senadores de la República y Representantes a la Cámara: ante el Consejo de Estado en única instancia (Ley 1437, 2011, Art. 149 No. 3).
- Los actos de elección de diputados de las asambleas departamentales y miembros de los concejos municipales: ante los Tribunales Administrativos en primera instancia.
- Los actos que designan miembros de

los Consejos Municipales en municipios con menos de 70.000 habitantes y que no son capital de departamento: ante los Tribunales Administrativos pero esta vez en única instancia.

El artículo 137 (Ley 1437, 2011) contempla, entre sus causales, la posibilidad de demandar un acto de elección si se expide infringiendo las normas en las que debería fundarse. Esto abre la posibilidad de demandar en caso de incumplimiento de ley de cuotas, pues la cuota de género es una disposición obligatoria para los partidos.

Para interponer una nulidad electoral no se requiere agotar requisito previo de procedibilidad[18] pues éste no se contempla en el Código; más aún, a partir de la Sentencia C-283-2017, la Corte Constitucional retiró del sistema jurídico el numeral 6 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 que establecía como requisito de procedibilidad haber sometido la declaratoria de la elección a examen de la autoridad administrativa electoral correspondiente, es decir el CNE. Las consecuencias de la nulidad electoral se encuentran expresamente en el artículo 288 de la Ley 1437 de 2011, las cuales son diferenciadas dependiendo de los supuestos fácticos de nulidad de acto de elección, de la siguiente manera:

- Por el numeral 1 del artículo 275, es decir, cuando se haya ejercido algún tipo de violencia a los nominadores, electores o a las autoridades electorales, la sentencia de anulación ordenará repetir o realizar la elección en el puesto o puestos de votación afectados.
- Por el numeral 5 y 8, es decir cuando los candidatos no cumplan los requisitos exigidos por la Constitución y la ley o se encuentren inhabilitados y cuando el candidato incurra en la doble militancia, en estos casos la sentencia de anulación indicara la cancelación de la credencial respectiva.
- Por el numeral 6, es decir, cuando los jurados o las personas parte de las comisiones escrutadoras sean: cónyuges, compañeros permanentes o parientes de alguno de los candidatos hasta en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, se anularán los votos del candidato.

Las anteriores causales no se refieren al incumplimiento de la cuota de género, lo que deja un vacío importante frente a las consecuencias del fallo de anulación –nulidad electoral-. Sin embargo, el numeral 2 del artículo 288 que establece las consecuencias de la anulación indica que: "cuando se anule la elección, la sentencia dispondrá la cancelación de las credenciales correspondientes, declarar la elección de quienes finalmente resulten elegidos y les expedirá su credencial, si a ello hubiere lugar. De ser necesario el juez de conocimiento practicará nuevos escrutinios". Este numeral, a diferencia de los otros, al no especificar causal de anulación específica, podría llegar a entenderse como una consecuencia genérica que podría ser aplicable a los casos de anulación por incumplimiento de la cuota de

[18] Es decir, no se debe adelantar ningún trámite u acción previa a la presentación de una demanda de nulidad electoral.

género. Esto teniendo en cuenta que quien incumple la disposición legal sobre cuota de género no es el candidato en sí, sino el partido o movimiento político que inscribe la lista de candidatos.

Igualmente, aunque no se establezca como consecuencia directa de la nulidad electoral, el partido que incumpla con la cuota legal de género podrá ser sancionado según el artículo 8 (Ley 1475, 2011) que contempla la responsabilidad de los partidos pues establece que estos deberán "(…) responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como por las conductas de sus directivos consideradas como faltas en el artículo 1 de la presente ley" (Ibíd.). Lo anterior, además, está ligado al artículo 10 y 12 de la misma ley que contempla las faltas y sanciones, estas últimas serán aplicadas directamente a las directivas de los partidos y movimientos, sin generar repercusión alguna frente a la revocatoria de listas y candidaturas, pues esto se aplicaría después de realizado el incumplimiento. Concluyendo sobre este medio de control se encuentran los siguientes puntos:

i. Aunque se constituye como una posibilidad de demanda en defensa de la cuota de género, es claro que la demanda versará sobre el acto de elección individual sobre el cual se solicita la anulación por incumplimiento de las normas en que debería fundarse –cuota de género-, lo que se genera de manera tardía, pues a ese momento ya se habrían desarrollado todas las etapas del proceso electoral.

ii. Es importante insistir que no existe causal de nulidad taxativa sobre el incumplimiento de la cuota de género, lo que nos lleva a acudir a otras causales que podrían acomodarse.

iii. Finalmente no hay claridad frente a las consecuencias de la sentencia de nulidad electoral, dado que ninguna causal del artículo 288 del CPACA específica los efectos en caso de incumplimiento de ley cuotas, lo que solo deja la posibilidad de la cancelación de credenciales correspondientes o, si el juez lo considera, la práctica de nuevos escrutinios, sin tener certeza sobre en qué casos procede esta última opción.

3.1.3.2. Acción de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho

La Corte Constitucional define al acto administrativo como la "manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados" (Sentencia C- 1436, 2000). Así, a la luz de lo anterior y del análisis de la naturaleza del CNE como un órgano administrativo, podemos concluir que sus decisiones son actos administrativos definitivos que producen efectos jurídicos y contra los cuales proceden los medios de control.

En este sentido, y teniendo en cuenta el criterio del Consejo de Estado en el fallo

del 8 de noviembre del 2011[19], es posible controvertir las decisiones del CNE que resuelvan la impugnación realizada por los ciudadanos a decisiones de los partidos políticos, incluido lo concerniente a la aplicación de la cuota de género. De esta manera, es válido conocer la diferencia entre uno y otro medio de control, en tanto ambos pueden ser utilizados bajo determinadas particularidades.

Así, la Corte Constitucional ha definido a la nulidad como una acción pública con las siguientes cualidades: "se ejerce en defensa e interés de la legalidad, la sentencia produce efectos retroactivos, y procede contra actos de contenido general y abstracto" (Sentencia C-199, 2017). Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo de Estado ha manifestado que excepcionalmente la nulidad podrá prosperar contra actos particulares en las causales establecidas en el inciso 2 del artículo 137 del CPACA. Igualmente, en cuanto a su finalidad, esta misma Corporación manifestó que "persigue la defensa de la legalidad, del orden jurídico en abstracto" (Consejo de Estado, Sentencia del 23 de agosto de 2012).

Según la Corte Constitucional, por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, se puede solicitar tanto la nulidad del acto administrativo como la defensa del interés particular y concreto. Este medio de control será ejercido exclusivamente por la persona a la que presuntamente se le ha causado un perjuicio. Por lo tanto, quienes utilicen la acción de simple nulidad no deberán tener interés por el restablecimiento de su derecho, y quien utilice la nulidad y restablecimiento del derecho sí deberá tenerlo, lo cual definirá quién lo utilizará y con qué finalidad. En la práctica, al momento de usar estas dos acciones para controvertir actos que no cumplan con la cuota de género, se limita el acceso a la administración de justicia pues debe esperarse el pronunciamiento del CNE; este último no cuenta con un proceso definido por el legislador para pronunciarse, quedando como una opción de quienes quieren demandar el incumplimiento de ley de cuotas el medio de control de nulidad electoral.

3.1.4. La acción de tutela como mecanismo transitorio

Cuando se trata de la violación o incumplimiento de la cuota legal de género debemos tener en cuenta que la inscripción de las listas de los candidatos ante la Registraduría es un acto preparatorio que puede atacarse a través de la acción de tutela, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable en relación con el derecho fundamental a elegir y ser elegido (Corte Constitucional, Sentencia T-045, 1993).

Ahora bien, el artículo 86 (Const., 1991) establece la acción de tutela como un mecanismo de protección de los derechos fundamentales, cuando estos son vulnerados por cualquier autoridad o particulares (Decreto 2591). En este sentido, la Corte

[19] El número radicado del fallo es 05001-23- 31-000- 2011-01403- 01(AC)

Constitucional ha señalado que, aunque el cierre de inscripción ante la Registraduría Nacional del Estado Civil es un acto de trámite, de forma excepcional procede la acción de tutela como mecanismo transitorio "cuando el respectivo acto tiene la potencialidad de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación y ha "sido fruto de una actuación abiertamente irrazonable o desproporcionada por parte del funcionario, con lo cual vulnera las garantías establecidas en la Constitución" (Sentencia T 123, 2007).

En cuanto a la tutela como mecanismo ante la vulneración del derecho fundamental a elegir y ser elegido, se debe tener en cuenta que los procesos electorales son reglados y la Corte Constitucional ha reconocido la importancia de estas condiciones, especialmente cuando el amparo judicial procede en el marco del respeto a la seguridad jurídica y a los derechos de los terceros afectados. En razón a esto, la Corte también ha indicado que debe aplicarse el principio de inmediatez, relativo a la oportunidad de presentar la acción[20], por lo que en principio solo puede interponerse antes del cierre de inscripción de listas[21]. Dicha condición permite al juez constitucional estimar la existencia de un riesgo "cierto y grave, inminente, urgente y que requiere de medidas urgentes" (Sentencia T-225, 1993).

Frente a las modificaciones de las inscripciones de listas, también es viable acudir a este mecanismo constitucional, a pesar de que se dé luego del periodo de cierre, cuando las listas modificadas no cumplan con la cuota de género. Así, la Ley 1475 del 2011 en su artículo 31 estipula tres casos en los cuales se pueden modificar las listas, dentro de los cuales es posible que una de las consecuencias sea un escenario de incumplimiento de la cuota de género. Las tres causales de modificación previstas son:

i. En los casos de falta de aceptación de la candidatura o de renuncia a la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de las correspondientes inscripciones.

ii. Las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación, por revocatoria de la inscripción debido a causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción.

iii. Por muerte o incapacidad física permanente, podrán inscribirse nuevos candidatos hasta ocho (8) días antes de la votación.

[20] Para determinar el cumplimiento del principio de inmediatez se deben evaluar los siguientes aspectos: (i) si existe un motivo válido para la inactividad del accionante, (ii) si la inactividad injustificada podría causar la lesión de derechos fundamentales de terceros de llegarse a adoptar una decisión en sede de tutela, y (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados. (M.P. Jaime Araújo Rentería, Sentencia T-108, 2006)

[21] El cierre de la inscripción de lista ante la Registraduría es un mes antes de la fecha de las elecciones (Ley 1475, 2011, art.30)

3.2. El control administrativo y judicial de las cuotas de género en Colombia: análisis de las decisiones del CNE y la jurisdicción contenciosa-administrativa

Esta sección estudia las decisiones proferidas por los órganos judiciales y administrativos competentes en lo electoral[22], relacionadas con la interpretación y aplicación de la cuota de género en Colombia para las elecciones locales (2011 y 2015) y a Congreso (2014). La información se recolectó a través de la relatoría del CNE, el buscador especializado v/lex y derechos de petición a Tribunales Administrativos del país.

En general, los recursos creados para exigir el cumplimiento de la cuota de género son usados por los actores para defender sus intereses electorales y no para ampliar los derechos políticos de las mujeres. Los jueces y consejeros del CNE hacen una interpretación estrictamente legal del cumplimiento de la cuota, en consecuencia las medidas de corrección que se adoptan –revocatoria de las listas o nulidad de la elección- son un incentivo para los partidos en competencia, pero no para las mujeres que esperan consolidar sus derechos políticos. Ellas son las que menos utilizan los recursos para exigir el cumplimiento de la cuota y, en muchas ocasiones, se evidencia el desconocimiento de esos procedimientos.

3.2.1. Control administrativo de la cuota de género

Sobre el tema se encontraron 48 decisiones del CNE: 17 son conceptos y 31 resoluciones. En su mayoría, las acciones fueron presentadas por directivos y militantes de las organizaciones políticas con el fin de preguntar por la aplicación de la cuota o revocar sus propias listas pues no cumplían con el 30%. Sólo en cuatro casos[23] las controversias fueron promovidas por mujeres que consideraban vulnerados sus derechos políticos.

Aunque las decisiones del CNE son administrativas y no judiciales, es importante estudiarlas por tres razones. Primero, al ser la máxima autoridad en lo electoral sus interpretaciones son un referente para las demás instituciones. Segundo, el número de casos que se promueven ante el CNE es mucho mayor al número que se tramita en la jurisdicción contenciosa administrativa: a la justicia contenciosa sólo han llegado 8 asuntos relacionados con el tema. Esto hace suponer que en el marco del control administrativo se resuelven la mayoría de los debates sobre la cuota de género. Tercero, el trámite ante el CNE es un requisito de procedibilidad para poder ejercer la acción de nulidad electoral; en este sentido, pese a ser un órgano administrativo hace parte del Sistema de Justicia Electoral.

[22] Algunas de éstas se han proferido en el marco de los mecanismos dispuestos como oferta institucional enunciados anteriormente, esto es: decisiones proferidas por el CNE, por la Sección Quinta del Consejo de Estado, por Tribunales Administrativos y por jueces de tutela. De igual manera, se incluye casos de consultas que han sido elevadas ante el Consejo de Estado.

[23] Estos casos se referencian en los conceptos No. 5796 y 0050 del año 2011 y en las resoluciones 3466 de 2011 y 2527 de 2014.

A continuación, se presentan las principales sub-reglas establecidas por el CNE sobre cinco ejes temáticos: (i) tensiones constitucionales de la cuota; (ii) definición de 'género'; (iii) requisitos formales para exigir el cumplimiento de la cuota; (iv) decisiones relativas al cálculo; y (v) los efectos del incumplimiento de la medida.

3.2.1.1. Tensiones constitucionales de la cuota de género

El CNE al abordar las tensiones constitucionales provocadas por las cuotas de género, lo hace como parte del contexto y no del argumento de la decisión final. La mayoría de las resoluciones/conceptos copian lo dicho por la Sentencia C-490 del año 2011 y el Concepto de la Sala de Consulta Civil del Consejo de Estado (C.E.) (MP Arboleda, 27 de julio de 2011). En general, la autoridad administrativa tiende a decidir bajo un análisis estrictamente legal -incluso reglamentario-, y omiten relacionar los precedentes constitucionales con la razón de la decisión.

Las cuotas de género limitan, principalmente, dos derechos políticos: i) el derecho a la autonomía de los partidos políticos, pues establecen parámetros obligatorios para la elección de candidatos dentro de las organizaciones; ii) el derecho a la igualdad, pues muchos consideran que se genera un trato desigual con base en un criterio "sospechoso" como el género. Como se muestra a continuación, tanto la Sentencia C-490 de 2011 como el Concepto del C.E. aportan buenos argumentos para concluir que dichas limitaciones son constitucionales.

Frente a la primera tensión, la Corte modificó su propio precedente[24] argumentando que las reformas del 2003 y el 2009 ampliaron el nivel de injerencia del Estado en la regulación de algunos aspectos internos de las organizaciones políticas. Bajo este nuevo parámetro, la cuota de género es constitucional incluso si limita la autonomía de los partidos, pues busca un fin legítimo: lograr la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres en el campo de la participación política. Además, no incorpora una restricción desproporcionada: el 30% de mujeres candidatas sólo se exige en las circunscripciones que eligen más de cinco curules (Sentencia C-490, 2011, Párrafo 106). Con un criterio similar, el C.E. señaló que la aplicación inmediata de las cuotas de género en las elecciones locales del año 2011 no resultaba intempestiva o imposible de cumplir, pues desde el 2009 los partidos estaban obligados a adoptar principios de equidad de género y aún quedaba plazo suficiente para inscribir listas y reformar las presentadas.

De otro lado, la Corte plantea la segunda tensión desde un enfoque sustantivo de la igualdad, en oposición a uno simplemente

[24] A través de la decisión C-371 del 2000 la Corte Constitucional había declarado inconstitucional una disposición que establecía las cuotas de género para cargos de elección popular. En esa ocasión se argumentó que se trataba de una clara injerencia estatal en la organización interna de los partidos políticos, lo cual estaba proscrito por la Constitución colombiana.

formal[25]. Así, la Sentencia C-490 de 2011 (Párrafo 104) reconoce que las cuotas son una acción afirmativa cuya finalidad es compensar las formas de discriminación a través de correctivos al déficit tradicional de mujeres en los parlamentos. En consecuencia, no sólo es falso que se vulnera el derecho a la igualdad de los demás candidatos, pues no se reduce desproporcionadamente la participación masculina, sino que se promueve el cumplimiento de mandatos constitucionales[26] e internacionales[27]. Ante el CNE, estas tensiones se materializaron en las controversias sobre la (i) obligatoriedad de las cuotas de género y (ii) su relación con el principio de democracia interna.

En varias ocasiones, militantes de los partidos políticos preguntaron si era obligatoria la inclusión de un 30% de mujeres en las listas. Esto ocurrió no sólo en 2011, cuando la medida acababa de ser aprobada, sino en las elecciones locales de 2015. Las organizaciones se quejaban de la imposibilidad de encontrar mujeres interesadas en la política, por lo que consultaban si podían inscribir listas sin cumplir el requisito, "obligarlas" a participar o dejar esos cupos vacíos[28]. En todos los casos el CNE reiteró que no existe excepción alguna para el cumplimiento de la cuota en las circunscripciones donde se elijan cinco o más curules. Además, señaló que si las listas inscritas antes de la fecha de la entrada en vigor de la Ley 1475 de 2011 no cumplían con la medida, debían ser modificadas. Sin embargo, de acuerdo con los pronunciamientos, la obligatoriedad deriva del rango jurídico de la medida (es una norma de orden público) y de las consecuencias de su omisión (rechazo o revocatoria de la inscripción). Pocas veces la equidad de género como principio orientador de los partidos políticos y, sobre todo, como fundamento de la limitación del derecho su autonomía, se usa dentro de la razón de la decisión.

Otra controversia que destaca las tensiones constitucionales es la aplicación del porcentaje femenino en los procesos de democracia interna. En las elecciones locales de 2011 y 2015 se presentaron situaciones en las cuales no se sabía si los partidos tenían que repetir las consultas internas/populares, pues las habían hecho antes de la vigencia de la Ley 1475 de 2011 e incumpliendo el 30%. Además, había confusión sobre si la cuota femenina debía respetarse en los resultados de las consultas[29]. Al respecto el CNE estableció los siguientes

[25] Como señalan Rodríguez y Rubio (2009) la idea de igualdad formal tiende a ser incompatible con las cuotas, pues aspiran a un sistema que no establece distinciones basadas en criterios como el sexo, mucho menos si están en juego derechos fundamentales como el voto o participar en elecciones.

[26] Estos mandatos se refieren en el Art. 13: "el Estado adoptará medidas a favor de grupos discriminados y marginados"; el Art. 40: "las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública"; y el Art. 43: "la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación".

[27] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará).

[28] Este tema se referencia en los conceptos 1673, 5321, 5640 y 6102 del año 2011 así como en el 7341 de 2015.

[29] Este aspecto se trata en los conceptos 5796 y 0050 del año 2011, en los conceptos 2103 y 5583 de 2015 y en la resolución 3466 de 2011.

puntos: (i) las consultas realizadas antes de la Ley 1475 de 2011 debían obedecerse, pues los candidatos que ganaron adquirieron el derecho de inscripción de acuerdo con la norma vigente en el momento; y (ii) los partidos están obligados a cumplir con la cuota de género sólo en las postulaciones de los precandidatos y no en los resultados finales. De nuevo, los argumentos usados para llegar a estas conclusiones fueron estrictamente legales: la entidad se basó en las reglas generales sobre la aplicación de las leyes en el tiempo y en la jerarquía de las normas[30], sin brindar interpretaciones normativas que aboguen por la garantía de los derechos políticos de las mujeres.

Otro tipo de situación se presentó cuando los partidos, en el afán de cumplir con el porcentaje exigido, empezaron a retirarles el aval a otros candidatos para cederlos a las mujeres, lo cual generó muchas reclamaciones[31]. El CNE concluyó que no existe vulneración de derechos políticos cuando los partidos recomponen las listas para cumplir con la cuota de género, siempre y cuando lo hagan dentro del término para su modificación y respetando el principio de democracia interna. En la práctica, sin embargo, el CNE equipara este principio al cumplimiento de la letra de los Estatutos.

Por ejemplo, en la Resolución 4784 del año 2011 el Partido Liberal no inscribió a un candidato ante la Registraduría, pese a haberle expedido el aval, y sin mediar renuncia o inhabilidad. El partido alegó que tenía que hacerlo para cumplir con la cuota de género. De acuerdo con el CNE, la organización política cumplió con el principio de democracia interna, pues se acogió al procedimiento estatutario, el cual señalaba que el Directorio Regional tenía plena competencia para otorgar y quitar avales sin más restricciones. El caso planteaba una tensión constitucional entre dos principios: equidad de género y democracia interna[32]; sin embargo, el CNE no profundizó en ella, sino que tomó la decisión con argumentos legales, reglamentarios.

Es posible evidenciar dos consecuencias de que el CNE prescinda de un análisis constitucional de las cuotas de género. En primer lugar, valida la idea, ya bastante extendida, de que es un requisito procedimental/burocrático de las listas, y no una estrategia para incentivar la participación política de las mujeres, pues no se ahonda en un análisis de fondo al respecto, sino

[30] "La tensión que se presenta es entre una norma de carácter constitucional que exige el respeto de los resultados de tales consultas y una norma de menor rango como la Ley 1475 de 2011, la que si bien desarrolla el principio constitucional de equidad de género contiene una exigencia no prevista de manera expresa en la Carta" (CNE, Concepto 5769, 2011).

[31] Este tema se referencia en las resoluciones 3467, 4666, 4784 y 1089 de 2011, en la resolución 6304 de 2015 y en la resolución 2388 de 2016.

[32] Esta tensión es analizada frecuentemente por la literatura especializada. Baldez (2008), por ejemplo, reconoce que aunque las cuotas de género y las consultas internas o primarias contribuyen a fortalecer la democracia interna de los partidos, son potencialmente conflictivas. Esto es así porque las primeras promueven la igualdad de resultados, mientras las segundas la igualdad de oportunidades (p.161). En Colombia hay una tendencia fuerte a profundizar la democracia interna de los partidos, por eso en las listas se privilegian los resultados de las consultas sobre el cumplimiento del 30%. Vale la pena, sin embargo, analizar hasta qué punto las primarias se pueden convertir en una limitación al fortalecimiento de la equidad de género.

meramente formal. Segundo, hace que las correcciones que se toman frente a su incumplimiento -revocatoria de las listas con posibilidad de modificación y sin sanción a los partidos- sean un desincentivo para los partidos de cumplir la cuota, como se analizará en las secciones que vienen.

3.2.1.2. Definición de "género"

El artículo 28 de la Ley 1475 señala que las listas deben conformarse "por mínimo un 30% de uno de los ***géneros***". La Corte interpretó este enunciado en la Sentencia C-490 de 2011, pues consideró que era ambiguo. Basado en un estudio cuidadoso del trámite del Proyecto en el Congreso[33], concluyó que la voluntad del legislador estatutario fue crear "una medida orientada a favorecer la participación femenina en materia política" de suerte que, en realidad, el sentido de la expresión es que las listas de circunscripciones con más de cinco curules o las que se sometan a consulta deben cumplir con "mínimo un 30% de ***mujeres***" (Párrafo 102).

Pese a lo anterior, el CNE ha interpretado el término 'género' de forma binaria: masculino y femenino. En el Concepto 1673 de 2011, por ejemplo, señaló que la norma "***aplica para ambos géneros***" (p. 4). También en el Concepto 6102, del mismo año, se advirtió que "no es imposible para los partidos y movimientos políticos obtener el número de personas ***de cada género*** necesarios para cumplir con esta obligación" (p. 11); esta regla se repite en otras decisiones[34].

Más allá del debate semántico, la interpretación que el CNE hace de la categoría "género" tiene por lo menos dos efectos prácticos. Por un lado, la Registraduría rechaza las listas conformadas únicamente por mujeres. Como señala Débora Escudero (Entrevista Personal, 2018) del Partido AICO, esto termina minando el propósito de la norma, que es aumentar la participación femenina en política. Por otro lado, se rechaza la idea de que "género" -en el contexto de las cuotas- incluye "l*as demás opciones sexuales"*, como había sido sugerido por algunos sectores con base en la definición de 'Equidad e igualdad de género' (Ley 1476, 2011, art.1, numeral 4).

3.2.1.3. Requisitos formales para exigir el cumplimiento de la cuota

El control administrativo del incumplimiento de la cuota de género se ha caracterizado por un excesivo formalismo por parte del CNE. La autoridad electoral no sólo exige requisitos adicionales a los solicitados, en el caso de las demás causales de

[33] La Corte citó la Ponencia para primer debate, en donde se hace explícita alusión a que las cuotas de género permitían a Colombia avanzar en el cumplimiento de los ODM pues empoderaban a la mujer. También en el segundo debate los parlamentarios hicieron referencia a que se planteaba una acción afirmativa y, finalmente, en el Cuarto Debate la Senadora Myriam Paredes se refiere a que la medida estaba encaminada a eliminar toda forma de discriminación contra la mujer (C-490 de 2011).

[34] Entre otras, se destaca el concepto No.5796 (2011), el cual dice: "el sistema colombiano de cuotas de género se limita a exigir un porcentaje mínimo de candidatos en representación de cada sexo"; y en la resolución 2527 (2014): "se pretende que las listas no se conformen con más del 70% de hombres o de mujeres".

revocatoria de inscripción, también desestima el estudio de fondo de las solicitudes basándose en argumentos procedimentales. Esto es resultado de la falta de un procedimiento específico de revocatoria; supuestamente se utilizan los parámetros generales del CPACA pero, en últimas, la autoridad electoral no aplica, de manera uniforme, los términos de notificación, recursos, recepción y requisitos de las pruebas, entre otros. Además, el CNE resuelve muchos temas relevantes sobre la cuota de género a través de conceptos, los cuales no son interpretaciones jurídicas vinculantes. Esto hace que exista incertidumbre sobre las reglas de aplicación de la cuota.

En teoría, cuando se incumple la cuota de género, el procedimiento que debe usarse para revertir la situación es el de revocatoria de inscripción de candidaturas y para esto, existen cuatro casos: a) cuando el candidato está incurso en una inhabilidad (Const., 1991, arts. 108 y 265); b) cuando existe doble militancia (Ley 1475, 2011, art. 2); c) cuando se inscribe un candidato diferente al elegido en el acuerdo de coalición (Ley 1475, 2011, art. 29); y d) por otras causas constitucionales o legales que, de acuerdo con el CNE, incluyen el incumplimiento de la cuota de género en las listas en que la ley lo exige (Ley 147, 2011, art. 28), la inscripción de un candidato diferente al que ganó en la consulta y la inscripción de un candidato que participó en consultas de un partido político diferente al que otorgó el aval (Ley 1475, 2011, arts. 7 y 32).

Teniendo lo anterior en cuenta, es posible identificar, por lo menos, cinco escenarios en los que se incumple la cuota de género y, en consecuencia, se activaría el procedimiento de revocatoria de inscripción de candidaturas. En primer lugar, cuando dentro del periodo legal de inscripción, el partido político, o el grupo significativo de ciudadanos, inscribe la lista con menos de un 30% de candidatos de alguno de los géneros. Aunque el CNE ha establecido que la Registraduría no puede rechazar la inscripción, pues las causales de rechazo son taxativas y se podría estar incurriendo en el delito de denegación de inscripción (Resolución 2465, 2015)[35], en la práctica la RNEC ha sido un filtro para las listas que no cumplen el 30% de algún género.

Para las elecciones generales del 2018 la RNEC exigió que el software de inscripción de candidatos validara que las listas de candidatos cumplieran la cuota de género (RNEC y DISPROEL, Contrato 052, 2017). Sin embargo, no queda claro si esta validación impedía la inscripción o sólo generaba una alerta a las organizaciones políticas y autoridades competentes. En todo caso, consideramos apropiado que en el momento de inscripción de las candidaturas ante la autoridad respectiva (RNEC), ésta pueda realizar un primer filtro y alertar a la autoridad electoral competente, el CNE, para que se puedan revocar listas que incumplan con la cuota. Con esto, se podría prevenir y reaccionar oportunamente ante la vulneración de derechos políticos de las mujeres.

[35] "Por lo mismo, la Registraduría no tiene competencia para rechazar la inscripción de listas que incumplan la cuota de género, estando obligadas a ello, aun cuando adviertan tal circunstancia al momento de la inscripción" (Ibíd.).

En segundo lugar, existe incumplimiento de la cuota de género cuando habiendo inscrito la lista con el 30% de uno de los géneros, las candidatas renuncian o no aceptan la candidatura modificando la cuota; esta tesis ha sido validada por la RNEC y el CNE. Por ejemplo, en la Resolución 2465 de 2015, se reconoce que en las listas remitidas se incumplió dicha regla "como consecuencia entre otras de la falta de aceptación de la candidatura, por renuncia fuera del plazo establecido en el calendario electoral para tal fin (…)" (p.27).

Un tercer escenario se presenta cuando, habiendo inscrito la lista con la cuota correspondiente, la autoridad electoral revoca alguna candidatura por estar inhabilitada modificando el porcentaje del 30%. Esta regla fue aplicada por la Sección Quinta, del Consejo de Estado, la cual declaró nulo un acto de elección bajo el argumento de que "(…) si la revocación de una inscripción recae sobre alguno de los géneros con el cual se cumplió lo dispuesto en el artículo 28, debe entenderse que la norma se incumple pues, se reitera, la ley exige que la lista de la cual se van a elegir 5 o más curules para corporaciones de elección popular esté conformada por un mínimo del 30% de cualquiera de los géneros" (MP Moreno, Sentencia del 15 de diciembre de 2016).

Con todo, existe discusión dentro del CNE sobre las dos anteriores causales de incumplimiento. Por ejemplo, en la Resolución 19816 de 2015 se estableció que la obligación de la cuota de género únicamente debía reflejarse en el momento de la inscripción de los candidatos; es decir, la cuota no se incumplía si posteriormente se inhabilitaban a candidatos. En otro caso, como en la resolución 01095 de 2014, la cuota se alteró en una lista a la Cámara pues dos de las candidatas renunciaron. El CNE concluyó que las renuncias de los candidatos ocurrieron poco antes del día de elecciones. Aunque esa situación le generó al partido la obligación de reemplazar en su totalidad dicha lista, en la práctica, por el corto tiempo para gestionar las modificaciones de inscripciones, le quedó casi imposible efectuarlo a cabalidad.

En estos casos, según el CNE, prevalecía el derecho sustancial de los partidos a inscribir listas de candidatos, sobre las formas, es decir, sobre el cumplimiento de la cuota de género. Esto es altamente cuestionable pues el CNE está interpretando la cuota como un requisito meramente formal de la inscripción de listas y no como una medida afirmativa que busca aumentar la participación en política de las mujeres y sus derechos políticos.

En cuarto lugar, existió un incumplimiento cuando se realizó una consulta popular al interior de la organización política y, al implementar dicho mecanismo, no se obedeció la cuota de género. Vale la pena recordar que, según el CNE, la cuota NO es obligatoria en los resultados de los mecanismos de democracia interna, pero sí en su procedimiento. Por otra parte, la autoridad electoral no ha dejado claro si en el marco de las consultas internas o de los mecanismos alternativos de decisión (encuestas, por ejemplo) es necesario satisfacer la cuota de género. Esto por cuanto en dichos instrumentos el régimen aplicable

es el del reglamento interno de los partidos políticos. Bajo esta interpretación restrictiva, las organizaciones políticas podrían fácilmente desconocer las cuotas.

Finalmente, el último escenario contempla dos situaciones. La primera trata sobre la elección de circunscripciones especiales indígenas; sobre este aspecto, en la resolución 2527 de 2014 el CNE se refirió a este tema, concluyendo que dado que en dichas circunscripciones se eligen menos de cinco (5) curules, el cumplimiento de la cuota no es obligatorio. Por otro lado, frente a las consultas para elección de directivas de partidos el CNE estableció que "con independencia de la clase de elección a llevarse a cabo, siempre y cuando la figura de la postulación comprenda la designación de personas candidatas a ocupar un cargo o posición, habrá de observarse obligatoriamente el cumplimiento de la cuota de género, lo que incluye la elección de directivas al interior de los partidos y movimientos políticos" (Resolución 2103, 2015). En este sentido, la omisión del 30% de alguno de los géneros en este tipo de elecciones también representa un incumplimiento de la cuota.

Una de las conclusiones que nos brinda este apartado gira en torno al e**xcesivo formalismo** que ha caracterizado el control administrativo, en cabeza del CNE, al cumplimiento de la cuota de género. Este hecho puede ilustrarse a partir de los siguientes ejemplos.

El primero se relaciona con la tesis del CNE según la cual es necesario agotar los recursos internos de los partidos políticos antes de acercarse a la autoridad electoral para exigir el cumplimiento de la cuota. En las Resoluciones 3466 y 3467 de 2011, el CNE se negó a estudiar las solicitudes de fondo pues los ciudadanos no habían agotado todos los canales estatutarios previstos al interior del Partido. El primer caso es especialmente relevante, pues se trata de la queja de una mujer que considera vulnerados sus derechos políticos por el incumplimiento de la cuota. Ella presentó la denuncia ante el personero municipal, quien la remitió al CNE. Esto evidencia que existe, sobre todo a nivel local, un desconocimiento de los recursos con los que cuentan las mujeres para hacer exigible las cuotas.

Estas decisiones resaltan la necesidad de debatir y dar respuesta a qué tipo de prerrogativa nace con las cuotas de género: ¿Se trata de un derecho civil, constitucional o fundamental? ¿En realidad nace un derecho o es un mero procedimiento administrativo-electoral? La posición del CNE es excesivamente formal, en este caso, porque no considera la dimensión constitucional y legal de las cuotas de género. Más aún, exige un requisito que no reclama en las demás causales de revocatoria de inscripción de candidatos.

El segundo ejemplo tiene que ver con la abstención, inhibición o "rechazo in limine" de las solicitudes, bajo el argumento del vencimiento de términos y otras causales similares. Para las elecciones locales del año 2011, el CNE expidió la Resolución 921 de 2011 a través de la cual se regulaba el procedimiento de revocatoria de inscripción de candidaturas. Así, se es-

tablecía que cualquier solicitud de revocatoria debía presentarse dentro de los cinco (5) días siguientes al cierre del término de modificaciones de inscripciones (Art.2). El CNE rechazó el estudio de fondo de múltiples denuncias de violación de la cuota de género (Resolución 1458; 1459; 1460; 1461; 1462; 1463, 2011), aduciendo que a los peticionarios se les había "vencido los términos . También, se desestimaron casos argumentando que no había una relación precisa de los hechos en que se basaba la solicitud y tampoco se aportaban todas las pruebas documentales necesarias (Resolución 1169, 2011).

Esto resulta problemático pues, a través de argumentos excesivamente formales, el CNE niega la protección de un derecho político que es de índole constitucional. De esta forma, se viola el principio de prevalencia de la justicia material sobre las formas. Por otra parte, la propia autoridad electoral está desconociendo sus propias funciones ya que el artículo 265 de la Constitución Política (1991), en sus numerales 4 y 6, establece que es deber del CNE revisar **de oficio** las etapas del proceso administrativo de elección y velar por el cumplimiento de las normas de partidos políticos. Más aún, el artículo 6 de la Resolución 921 de 2011 preveía la posibilidad de que la revocatoria de la inscripción se hiciera oficiosamente.

3.2.1.4. Decisiones relativas al cálculo de la cuota

El CNE ha establecido dos subreglas importantes sobre el cálculo de la cuota de género:

(i) Cuando el cálculo del 30% dé como resultado un número decimal, el porcentaje mínimo de mujeres debe ser el número que se aproxima al entero siguiente y no al anterior (Resolución 5591, 2011).

(ii) El criterio para determinar cuándo es aplicable la cuota de género depende del número de curules a proveer y no del número de candidatos inscritos en la lista (Resolución 1094, 2014). Es decir, si en una circunscripción se van a elegir cinco (5) o más curules, el requisito de la cuota se activa, incluso si el partido inscribe menos de cinco candidatos. De otra manera, el cumplimiento de la cuota dependería del arbitrio de los partidos políticos.

Es necesario mencionar un caso que se presentó ante el CNE sobre una lista que requería cuota de género pero sólo había presentado un (1) candidato (Resolución 6059, 2015). La autoridad electoral concluyó que la petición de revocatoria de la inscripción era improcedente pues ya se había adelantado la votación respecto de la lista que se cuestionaba por lo que no se estudió el tema de fondo.

3.2.1.5. Efectos del incumplimiento de la cuota de género

Las decisiones de la autoridad electoral sobre las cuotas de género han dejado algunos aspectos fundamentales para analizar. El CNE ha sido muy laxo a la hora de sancionar el incumplimiento de la cuota. En el año 2011 se permitió la modificación de

las listas sin emitir ninguna sanción a quienes incumplieron la cuota, argumentando que, aunque la misma era ineludible, "los partidos ya tenían diseñada una estrategia política para inscribir sus candidatos. Debe permitírseles realizar las respectivas modificaciones" (Resolución 8337, 2011). En múltiples oportunidades se señaló que no permitir la modificación de las listas para cumplir la cuota de género constituiría un hecho que no brindaba plenas garantías al proceso electoral[36], teniendo en cuenta que la Ley 1475 de 2011 estaba recién aprobada y que eran muchas listas. En la decisión 2465 de 2015, en la que se revisaron incumplimientos de la cuota por parte de todos los partidos políticos, el CNE nuevamente permitió la modificación de la lista sin que los partidos recibieran algún tipo de sanción.

Esta aproximación genera consecuencias negativas para el objetivo de inclusión que busca la cuota de género, pues los partidos no encuentran ningún incentivo o presión para cumplir con la medida. Lo anterior se ve reforzado por la interpretación que la autoridad electoral ha hecho sobre el tema sancionatorio. En Resolución 0751 de 2015, el CNE se refirió específicamente a las sanciones que son aplicables a los partidos o movimientos políticos que incumplieran la cuota. En dicha decisión se concluyó que "es imposible adecuar típicamente la conducta pues el hecho de que la agrupación política no cumpliera con el requisito legal de integrar la respectiva lista con mínimo el 30% de uno de los géneros, no implica una falta del deber de verificar atributos subjetivos de los candidatos".

La conclusión desconoce la cláusula general de responsabilidad según la cual "los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como por las conductas de sus directivos consideradas como faltas en el artículo 10 de la presente ley" (Ley 1475, 2011, art.8); adicionalmente, podría sancionarse al partido bajo el sustento jurídico que indica que son faltas sancionables el "incumplir los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos y movimientos políticos" (art. 10 No.1). Así, como hemos evidenciado anteriormente, el principio de equidad de género y el cumplimiento de la cuota hace parte de las disposiciones que regulan a las organizaciones políticas. En consecuencia, se establece un precedente negativo para los partidos pues el incumplimiento de la norma de cuotas de género no acarrea consecuencias. Como ha señalado insistentemente la literatura sobre el tema, una medida de igualdad de género que no genere repercusiones ante su desobediencia, es mucho menos efectiva.

Por último, es importante mencionar que, de acuerdo a las decisiones del CNE, una vez ocurridas las elecciones no procede la revocatoria de inscripción de candidaturas

[36] Esto se destaca en las resoluciones 2055, 2066, 2067, 2078, 2079, 2080, 2081 y 2462, todas del año 2011.

por violación de la cuota de género. En estos casos, debe acudirse directamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que decida de fondo sobre la irregularidad (Resolución 4666, 2011; 0011, 2012; 6304, 2015).

3.2.2. Control judicial de la cuota de género

El control judicial del cumplimiento de la cuota de género se ha hecho a través de dos vías: ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en el marco de procesos de nulidad electoral; y mediante el ejercicio de la acción constitucional de tutela. Para recolectar las decisiones judiciales, la Misión de Observación Electoral –MOE- se comunicó con los tribunales administrativos del país. De la información reportada sólo siete (7) decisiones tenían que ver con el tema.

Con tan poca documentación fue difícil establecer parámetros generales sobre cómo la justicia colombiana ha fallado los incumplimiento de la cuota de género. Sin embargo, identificamos las siguientes subreglas:

(i) En tutela del 21 de octubre de 2011, el Tribunal Administrativo del Casanare decidió que la RNEC no vulnera el derecho al debido proceso de los partidos cuando deniega la inscripción de una lista por violación de la cuota de género (M.P. Ángel, 21 de octubre de 2011). Esta decisión contradice lo establecido por el CNE pues, como se advirtió en anteriores acápites, dicha autoridad considera que la RNEC **NO** tiene competencia para denegar la inscripción por esa causal.

(ii) La tutela procede para decidir sobre las controversias relacionadas con el incumplimiento de la cuota cuando esperar los resultados de un proceso ordinario como la nulidad electoral pueda causar un perjuicio irremediable [37].

En todo caso, la protección de la acción de tutela debe ser solicitada por la persona a quien se estén vulnerando o amenazando sus derechos fundamentales, bien sea por sí misma, a través de representante o por medio de un agente oficioso. En uno de los casos, la Corte Suprema de Justicia indicó que "pese a que el accionante señala que su interés radica en que es un elector, lo cierto es que la actuación que reprocha al Partido Liberal no representa un perjuicio claro y cierto de sus derechos y garantías (…)" (MP López, Corte Suprema de Justicia, 20 de octubre de 2015).

(iii) El incumplimiento de la cuota de género en una lista genera la nulidad del acto de elección. Esta consecuencia se predica también cuando como resul-

[37] En decisión 2011-0470-00 del Tribunal Administrativo de Boyacá (30 de septiembre de 2011) se argumentó que "en principio se puede acudir a la acción de nulidad electoral, pero encuentra la sala que a la espera de las resultas del proceso ordinario se consumaría un perjuicio ante la inminencia del proceso electoral que se llevará a cabo el próximo 30 de octubre, lo que tornaría ineficaz la orden que se pudiera impartir al resolver la acción ordinaria pertinente".

tado de declarar la inhabilidad de algún candidato se modifica la cuota de género en la lista (MP Moreno, Consejo de Estado, 15 de diciembre de 2016).

En efecto, para las elecciones locales de 2015 el Partido de la U inscribió una lista de 19 candidatos, de los cuales 6 eran mujeres, lo que representa un 31%. Sin embargo, la candidatura de una de las mujeres fue revocada por el CNE, por estar inmersa en una inhabilidad. En primera instancia el Tribunal Administrativo del Cauca concluyó que "si bien inicialmente el Partido de Unidad Nacional – Partido de la U había inscrito 6 mujeres, al haber incluido una que ostenta una inhabilidad, desconoció las normas que regulan la cuota de participación femenina, porque si se aceptara que se cumple el requisito, aunque se incluya una mujer que es inelegible como en este caso, por tener una inhabilidad, se desconoce el fin de la normatividad, que es darle participación efectiva a las mujeres en las corporaciones públicas, cometido que lógicamente no se puede cumplir con una mujer que tiene una inhabilidad y por ende, no podría ser válidamente elegida". (MP Jaramillo, Tribunal Administrativo del Cauca, 5 de octubre de 2016).

Posteriormente, el Consejo de Estado reiteró esta decisión argumentando que "el Partido de la U sí estaba en la obligación de verificar si sus inscritos estaban inmersos en alguna inhabilidad, pues no puede excusarse en el principio de la buena fe para transferir su responsabilidad a los candidatos que avala y, con fundamento en ello, pretender que cumplió con el porcentaje que en materia de género le exige la ley en materia electoral".

Con todo, el Consejo de Estado decidió de forma contradictoria en un caso en el que un partido presentó una lista en la que participaba una mujer que no cumplía con el requisito de tener 25 años. Los demandantes argumentaban que en la medida en que hubo una inscripción irregular, no se cumplió con la cuota de género. En este caso la justicia concluyó que la inscripción fue válida porque la edad mínima se requiere a la fecha de la elección. Como no se materializó la elección, no hubo incumplimiento del requisito de edad. En consecuencia, la edad sólo tiene la posibilidad de estructurarse como causal de anulación en aquellos casos en los que el candidato haya sido elegido. Como la inscripción de la candidata no fue irregular, el partido inscribió la lista cumpliendo con la cuota de género.

(iv) Frente a las consultas populares, la justicia ha repetido las subreglas establecidas por el CNE en el sentido de señalar que la cuota de género trae aparejada una excepción, esta es, que el resultado de las listas que se sometan a consulta es obligatorio para los partidos. En este sentido, se tutelaron los derechos políticos de varios candidatos que fueron excluidos de una lista en aras de garantizar la cuota de género, desconociendo el proceso de consulta interna adelantada por su partido (MP

Bustos, Corte Suprema de Justica; MP Ortiz, Tribunal Administrativo de Boyacá, 30 de septiembre de 2011).

(v) Cuando el CNE revoca una lista por incumplimiento de la cuota de género, la simple modificación de la lista a través del formulario E-7 es suficiente para subsanar el error, es decir, no es necesario modificar la lista entera.

Este caso se originó porque el Partido de la U inscribió 13 candidatos a la Asamblea del Magdalena y la lista cumplía la cuota de género. Sin embargo, dos candidatas renunciaron, modificando el 30% de la cuota. El CNE revocó la lista y dio plazo hasta el 25 de septiembre de 2015 para recomponerla. El Partido de la U sólo inscribió dos candidatas más, no al resto de candidatos. El Tribunal Administrativo de Cartagena señaló que el espíritu del acto del CNE consistía en establecer una medida coercitiva a los partidos políticos que no cumplieran con la cuota de género contemplada en el Art. 28 de la Ley 1475 de 2011, por ello ordenó revocar la inscripción, pero de igual manera concedió un plazo para que los mismos ajustaran las listas a la cuota de género, lo cual se podía hacer a través del E-7.

4

CONCLUSIONES

Vale la pena retomar las características del Sistema de Justicia Electoral (SJE) para la garantía efectiva de las cuotas de género, especialmente en relación con su sistema de resolución de conflictos electorales (SRCE), con el objetivo de brindar algunas conclusiones sobre su presencia o ausencia en el SJE colombiano y presentar recomendaciones al respecto.

Los SJE deben contar con mecanismos que aseguren un proceso electoral conforme a la ley y que protejan o restauren los derechos electorales. En este sentido, los SRCE deben contener garantías procedimentales que implican, al menos los siguientes puntos: i) claridad de los procedimientos; ii) prohibición de discriminación; iii) sencillez en los requisitos procesales; iv) decisiones oportunas e irrevocables; y v) decisiones que reparen las infracciones y violaciones a la ley. Al analizar estos cinco principios en el SRCE dispuesto en Colombia para el cumplimiento de la cuota de género, podemos identificar, en relación con las medidas al interior de los partidos políticos[38] que al no incluir en los estatutos como causal de impugnación el incumplimiento de la cuota, se genera falta de claridad del procedimiento y se nubla la posibilidad de contar con garantías efectivas al interior de los partidos.

En relación con la oferta estatal, es decir los mecanismos que se pueden activar ante órganos administrativos o judiciales, encontramos que: i) no existe procedimiento claro de revocatoria de inscripción de candidaturas -medio de control que aplica ante el CNE que permite la exigibilidad de la cuota de género a las listas a corporaciones públicas-; ii) se presenta un choque de competencias entre la RNEC y el CNE, choque que -en principio- ha sido resuelto mediante conceptos del CNE, pero que por la naturaleza no vinculante de éstos, no brinda una verdadera estabilidad al mecanismo de control; iii) para acudir ante el sistema judicial, se establecen requisitos de procedibilidad injustificados, dado que estos solo se exigen frente al caso de impugnaciones por violación a la cuota de género y no en otras causales sin justificación alguna que explique dicha discriminación; iv) las decisiones del CNE son problemáticas en tanto:

a) Carecen de fuerza vinculante, especialmente en el caso de los conceptos.
b) No son irrevocables dado que pueden ser controvertidas ante la jurisdicción contenciosa administrativa.
c) No han sancionado a los partidos por la violación de la cuota de género, ni mucho menos se han orientado en reparar a las afectadas por la misma.
d) El sistema no da cuenta de procesos oportunos. A pesar de poder de acudir a la acción de tutela para evitar un prejuicio irremediable, encontramos que su carácter de transitorio y excepcional contraria la garantía mínima de contar con mecanismos permanentes, por lo que no es la acción ideal que permita concluir que los mecanismos judiciales para exigir la cuota son oportunos.

[38] Las cuáles pueden ser consideradas como medidas preventivas y procedimientos no-estatales.

Sobre la relación que existe entre la justicia electoral y el acceso a la justicia de las mujeres, podemos ver que los obstáculos de acceso a la justicia, de este grupo poblacional, se replican en escenarios de justicia electoral. Por ejemplo, en relación con el poco uso que las mujeres hacen del sistema de justicia, se pudo evidenciar, en relación con la exigibilidad de la cuota de género, que las mujeres verdaderamente no han sido agentes activos que han hecho uso de los mecanismos del SJE; más bien, han sido la minoría (solo el 6% de los casos analizados ante el CNE fueron presentados por mujeres), a pesar de ser las destinatarias principales de la acción afirmativa. Por oposición, éstas han sido usadas más por los partidos en competencia y parte del problema está en la falta de enfoque de derechos de las mujeres al que se le ha dado a la cuota de género.

Algunos de los obstáculos, en la implementación adecuada de estos mecanismos, hacen referencia a la discriminación y estereotipos de género al interior de los partidos sobre las cuotas en las listas. Dicha lectura no ha sido combatida activamente por órganos del SJE como el CNE, el cual ha tratado el tema con un excesivo formalismo en lugar de un análisis desde el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas. Esta actitud de la autoridad electoral contribuye a la narrativa sobre las cuotas como un mero cumplimiento formal y protocolario de una norma, y no como una acción que busca avanzar en la participación política de las mujeres.

En cuanto a la falta de socialización de los procedimientos se evidenciaron escenarios de desinformación sobre cuáles son los medios o mecanismos existentes. Incluso, es posible afirmar que esta investigación contribuye a la publicidad de los mecanismos del SJE colombiano que pueden usarse[39].

En términos generales, podemos observar que el SRCE colombiano no cumple cabalmente con las garantías mínimas. Los numerosos obstáculos que se presentan terminan afectando la capacidad de las mujeres de exigir la cuota de género. Al mismo tiempo, se ahonda en el estereotipo nocivo que existe sobre la cuota, según el cual las mujeres que son inscritas por los partidos son “mujeres relleno”. Adicionalmente, existe una impunidad ante la violación de la cuota por parte de los partidos políticos, lo cual no incentiva verdaderamente a los mismos a cumplirla abogando por el espíritu de acción afirmativa en pro de la participación en política de un grupo históricamente discriminado y subrepresentado, como lo son las mujeres en Colombia.

[39] Los mecanismos del SJE colombiano se exponen en el apartado 3.1., sobre oferta institucional.

Algunas recomendaciones al SJE colombiano

Para hacer frente a algunas de las falencias evidenciadas en este texto sobre las garantías mínimas del SJE, presentamos las siguientes recomendaciones.

Frente a las **garantías estructurales** (que se refieren a los instrumentos legales del ORCE), consideramos importante avanzar en dos puntos principales. En relación con las autoridades electorales (CNE y RNEC), es relevante considerar las diferentes críticas que se le han hecho a la institucionalidad electoral. En este sentido, la Misión Electoral Especial (2017) precisó algunos de los problemas de la organización electoral sobre su falta de capacidad técnica y territorial, así como de capacidad presupuestal, de la conformación partidista de la máxima autoridad (que puede afectar su autonomía e independencia). Estas preocupaciones deben ser consideradas para garantizar los principios de imparcialidad y autonomía que deben imperar en los organismos de resolución de conflictos electorales. Sobre la conformación de los miembros de las autoridades electorales es importante que se aplique el principio de equidad. En este tema, se ha propuesto que las instituciones implementen consistentemente un sistema de cuotas en sus organismos directivos y apliquen políticas de contratación y promoción de acción positiva para las mujeres (Misión Electoral Especial, 2017, p. 119).

En relación con las **garantías procedimentales** que buscan que la justicia electoral sea accesible, efectiva y eficiente, es indispensable que exista claridad en relación con los procedimientos dispuestos para hacer exigible la cuota de género. Por este motivo, hacemos un llamado a la regulación de la materia y al establecimiento de normas de competencia del CNE y la RNEC mediante disposiciones legales (que sean vinculantes y obligatorias). También, invitamos a reforzar la protección judicial que pueden ejercer los órganos judiciales, convirtiéndola en acciones oportunas e irrevocables; es decir, es necesario que estas acciones judiciales sean permanentes y se puedan ejercer en tiempo, antes de que se dé el certamen electoral, para hacer cumplir la cuota de género y evitar un prejuicio a los derechos políticos de las mujeres o una protección tardía. Así mismo, consideramos importante eliminar barreras de acceso en términos de condiciones de procedibilidad para su activación y brindar mayor publicidad a las acciones. Por último, pero no menos importante, recomendamos a las autoridades electorales a hacer uso de sus facultades sancionatorias a los partidos políticos para generar mayores incentivos al interior de los mismos y así cumplir con la ley de cuotas.

Finalmente, este documento hace un llamado al SJE a hacer parte del mencionado "activismo de los jueces electorales". Tal y como se expuso anteriormente, en diferentes países sus órganos judiciales han llenado vacíos y sancionado a las organizaciones políticas que han incumplido con la cuota, lo cual no ha sido la regla general en Colombia. Al contrario, en el país se han presentado escenarios de incertidumbre e impunidad frente a la violación de dere-

chos políticos de las mujeres representados en el cumplimiento de la ley de cuotas.

Esta recomendación se encamina especialmente al papel que el CNE ha cumplido hasta el momento. Dicha autoridad electoral tuvo la oportunidad, en diferentes ocasiones, de contribuir a materializar los derechos políticos de las mujeres y a deconstruir estereotipos, brindando interpretaciones, llenando vacíos y pronunciándose sobre las implicaciones de fondo y los principios constitucionales que representan la ley de cuotas, así como sancionando a los partidos políticos -destinatarios directos del cumplimiento de esta disposición, y por ende, los principales responsables de la vulneración de derechos de las mujeres- que apoyen la efectividad de la misma. Esta oportunidad fue desaprovechada por el CNE, quien en cambio, adoptó una visión formalista de la cuota de género. Por esta razón, consideramos indispensable que el análisis a futuro de las autoridades del SJE sean verdaderas garantes de la cuota de género y de los derechos políticos de las mujeres en Colombia.

LISTA DE REFERENCIAS

Apreza, S. (2009). Incorporación de la perspectiva de género en los derechos políticos. Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos. En K. Ansolabehere Sesti y D. Cuerva Cerna (Eds.), Genero y Derechos Políticos. La protección jurisdiccional de los derechos políticos electorales de las mujeres en México. (pp. 171–207). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/genero_y_dp.pdf

Aquino de Souza, C. (2008). Las cuotas electorales y el derecho fundamental de sufragio. RJUAM, 17, pp. 259–268.

Baldez, L. (2008). Cuotas versus Primarias : la nominación de candidatas mujeres. En M. Ríos Toba (Ed.), Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina (pp. 157–177). Santiago: IDEA/FLACSO/Catalonia.

Batlle, M. (2017). Mujeres en el Congreso colombiano: un análisis a partir de la primera implementación de la Ley de cuota de género en las elecciones de 2014. Colombia Internacional, 89, 17–49, recuperado de https://doi.org/10.7440/colombiaint89.2017.01

Camacho Ortíz, D. A. (2009). Mujeres en defensa de sus derechos político-electorales. Un atisbo del derecho electoral "en acción." En K. Ansolabehere Sesti & D. Cuerva Cerna (Eds.), Genero y Derechos Políticos. La protección jurisdiccional de los derechos políticos electorales de las mujeres en México. (pp. 123–169). Coyoacán: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/genero_y_dp.pdf

Casas-zamora, K., y Falguera, E. (2017). Financiación política y participación equitativa de las mujeres en Colombia : análisis de la situación. La Haya: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Recuperado de https://www.idea.int/sites/default/files/publications/financiasion-politica-y-participacion-equitative-de-las-mjueres-en-colombia.pdf.

Cazarín Martínez, A. (2011). Democracia, Género y Justicia electoral en México. Cuadernos de divulgación de la Justicia Electoral No. 2: Coyoacán.

Chappell, L., Greyy, R., y Waller, E. (2013). The gender justice shadow of complementarity: Lessons from the international criminal court's preliminary examinations in guinea and Colombia. International Journal of Transitional Justice, 7(3), 455–475. https://doi.org/10.1093/ijtj/ijt018

CIDH. (2007). Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas. Washington, D.C.

CIDH. (2011). El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las américas. Recuperado de http://www.cidh.org

Guzmán Rodríguez, D. E., Pijnenburg, A., y Prieto, S. (2011). Acceso a la justicia de mujeres víctimas de violaciones graves de los derechos humanos en el contexto del conflicto armado. Justicia transicional. (12 No. Documentos de Discusión). Bogotá.

Guzmán Rodríguez, D. E., y Prieto Dávila, S. C. (2013). Acceso a la justicia. Mujeres, conflicto armado y justicia. Bogotá: Documentos DeJusticia 10.

IDEA. (s.f.). Gender Quotas Database. Retrieved March 20, 2018, recupeardo de https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas

Jaramillo, J. F. (2016). Los órganos electorales supremos. In M. García Villegas, R. Uprimny, A. A. Rodríguez Villabona, y D. I. Güiza Gómez (Eds.), Constitución, democracia y derechos. Textos escogidos de Juan Fernando Jaramillo Pérez (pp. 169–237). Bogotá: Colección DeJusticia.

Johnson-Myers, T.-A. (2017). The Mixed Member Proportional System: Providing Greater Representation for Women, (2004), 9–18. Recuperado de https://doi.org/10.1007/978-3-319-44314-0

Jones, M. P. (2009). Gender quotas, electoral laws, and the election of women: Evidence from the latin American vanguard. Comparative Political Studies, 42(1), 56–81. https://doi.org/10.1177/0010414008324993

Jones, M. P., Alles, S., & Tchintian, C. (2012). Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina. Revista de Ciencia Política, 32(2), 331–358.

Kang, A. (2013). The effect of gender quota laws on the election of women: Lessons from Niger. Women's Studies International Forum, 41, 94–102. https://doi.org/10.1016/j.wsif.2013.03.005

Luna Ramos, J. A. (2015). Aportaciones de la justicia electoral mexicana para una democracia igualitaria. Justicia Electoral, 15(1), 347–382.

Mejía Duque, C., Quintero Benavides, A., Ramírez Cardona, C., Rivera Murad, R., y Moore Torres, C. (2016). La implementación del sistema de cuotas electorales y su impacto en la participación política de las mujeres en las elecciones locales de 2015. Bogotá.

Misión Electoral Especial. (2017). Propuestas Reforma Política y Electoral. Bogotá: Misión de Observación Electoral -MOE-. Recuperado de https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforrma-completo-2017-1-1.pdf

Murray, R. (2013). Towards parity democracy? Gender in the 2012 French legislative elections. Parliamentary Affairs, 66(1), 197–212. https://doi.org/10.1093/pa/gss072

Nohlen, D. (2007). Tratado de derecho electoral comparado en América Latina. Fondo de Cultura Económica de México. México D.F

ONU MUJERES. (2015). Los derechos políticos de las mujeres y cómo defenderlos. Entidad de Las Naciones Unidas Para La Igualdad de Género y El Empoderamiento de Las Mujeres; Instituto Nacional de Las Mujeres (INMUJERES, México). Recuperado de http://www.ohchr.org/SP/Issues/Women/WRGS/Pages/WRGSIndex.aspx

Orozco-Henriquez, J. (2010). Electoral Justice: The International IDEA Handbook. Sweden: The International IDEA Handbook Series.

Peña, A., y Ortega, B. (2018). Estado de la participación política de la mujer en las primeras elecciones del posconflicto: los obstáculos como riesgos a la participación y la representación. En Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales, Colombia 2018. (pp. 280–296). Bogotá: Misión de Observación Electoral -MOE-.

Peña Molina, B. O. (2011). Equidad de género y justicia electoral. La alternancia de géneros en las listas de representación proporcional (No. 33). Coyoacán.

Piscopo, J. M. (2015). States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America. Latin American Politics and Society, 57(3), 27–49. https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00278.x

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018). Censo Electoral. Recupeardo de https://wsr.registraduria.gov.co/-Censo-Electoral,3661-.html

Rodríguez-Ruiz, B., y Rubio-Marin, R. (2009). Constitutional Justification of Parity Democracy. Alabama Law Review, 60(5), 1171–1195. https://doi.org/10.3366/ajicl.2011.0005

Romero, M. (2009, October 4). Cambian de estrategia diputadas "Juanitas." W Radio, México. Recuperado de http://wradio.com.mx/radio/2009/10/04/nacional/1254686100_889802.html

Tula, M. I. (2015). Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia. Opera, 16(16), 9–33. https://doi.org/10.18601/16578651.n16.03

UN WOMEN. (2017). Gender Equality and Women's empowerment: Constitutional jurisprudence. New York.

Uprimny, R., & García Villegas, M. (2016). El potencial emancipatorio de las decisiones de la Corte Constitucional colombiana. In M. García Villegas & M. A. Ceballos Bedoya (Eds.), Democracia, Justicia y Sociedad. Diez años de investigación en DeJusticia. (pp. 71–83). Colección DeJusticia.

Villanueva Flores, R., & Torres, I. (2007). El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad. San José, Costa Rica. Retrieved from http://iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer

Zetterberg, P. & Bjarnegård, E. (2016). Political Parties and Gender Quota Implementation. Comparative Political Studies, April, 393–411.

LEYES Y JURISPRUDENCIA

Asamblea Nacional Constituyente. Constitución política. Colombia.1991.

Consejo Nacional Electoral. Resolución 0921. (2011). Por la cual se establece el procedimiento para revocar inscripciones de candidatos a cargos de elección popular. Colombia.

Congreso de la República. Decreto 2241. (1986). Código Electoral. Diario Oficial No. 37.571 de 1o. de agosto de 1986. Colombia.

Congreso de la República. Decreto 2591. (1991). Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política. Diario Oficial No. 40165 del 19 de noviembre de 1991. Colombia.

Congreso de la República. Ley 130. (1994). Estatuto básico de partidos. Diario Oficial No 41280, 23 de marzo. Colombia.

Congreso de la República. Ley 1475. (2011). Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.130 de 14 de julio de 2011. Colombia.

Congreso de la República. Ley 1437. (2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Con-

tencioso Administrativo CPACA. Diario Oficial No 47.956 de 18 de enero de 2011.

Corte Constitucional. (1993). Sentencia T - 123

Corte Constitucional. (2001) Sentencia C - 832

Corte Constitucional. (2017). Sentencia C - 283.

Corte Constitucional. (2000) Sentencia C - 1436

Corte Constitucional. (1997). Sentencia C - 199.

Corte Constitucional. (1993). Sentencia T – 045.

Corte Constitucional. (1993). Sentencia T - 225.

Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia (22 de octubre de 2019) Radicado 11001-03-28-00 0-2008-00026-00; 11001-03-28-000-200800027-00

Consejo de Estado. Auto del 3 de marzo de 2005. [MP Filemón Jiménez Ochoa].

Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 8 de Noviembre de 2011. [MP Luis Rafael Vergara Quintero]. Radicación número: 25000-23-27-000-2011-00218-01(19130).

Consejo de Estado. Sección Quinta. MP. Carlos Enrique Moreno Rubio. Rad. 19001-23-33-000-2015-00602-01. 15 de diciembre de 2016.

Consejo de Estado. Sentencia del 23 de agosto de 2012. Radicación número: 25000-23-27-000-2011-00218-01(19130).

Partido Conservador Colombiano. Resolución 0578. (2015). Estatutos. Estatutos del Partido Centro democrático, Colombia. (2017). Recuperado en http://www.centrodemocratico.com/sites/default/files/estatuto_del_partido_centro_democratico_vigente_2017_0.pdf .

Partido Alianza Verde. Resolución 2128. (2013). Estatutos. Colombia.

Partido Liberal Colombiano. Resolución 2247. (2013). Estatutos. Colombia.

Partido Conservador Colombiano. Resolución 024. (2017). Colombia.

Partido Centro Democrático. Resolución 035. (2017). Colombia.

Partido Alianza Verde. Resolución 003. (2018). Colombia.

Partido Liberal Colombiano. Resolución 5222. (2017). Colombia.

Sala de Casación Laboral, Corte Suprema de Justicia. Sentencia de segunda instancia. M.P. Gustavo Hernando López Algarra. Rad. 62637. 20 de octubre de 2015.

Sala de Casación penal, Corte Suprema de Justicia. [MP. José Leonidas Bustos Martínez]. Tutela de segunda instancia. Rad. 56543.

Sección quinta, Consejo de Estado. Sentencia de segunda instancia. [M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio]. Rad. 19001-23-33-000-2015-00602-01. 15 de diciembre de 2016.

Tribunal Administrativo de Boyacá. [MP. Javier Ortíz del Valle]. Rad. 2011-0470-00. 30 de septiembre de 2011.

www.moe.org.co
www.datoselectorales.org
www.pilasconelvoto.com
www.votafacil.org
info@moe.org.co

Línea gratuita nacional
01 8000112101

Misión de Observación Electoral -MOE-
Carrera 19 # 35-42 Bogotá D.C
Teléfono: (571) 7 22 2495

moecolombia
@moecolombia
moecolombia
comunicacionmoe

Con el apoyo de:

Misión de Observación Electoral
Universidad Industrial de Santander
Suecia Sverige
USAID DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA