

FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS TRAS UNA DÉCADA DE LA LEY 1475 DE 2011

¿OBJETIVO LOGRADO O TAREA PENDIENTE?



INSTITUTO
NACIONAL
DEMOCRATA

PARA ASUNTOS INTERNACIONALES

El contenido del presente documento es producto de la investigación realizada por el abogado Adán Monroy Suárez para el Instituto Nacional Demócrata (NDI). Las expresiones, comentarios y contenido que a continuación se presentan no necesariamente representan el pensar o sentir del NDI o la NED. Así mismo, los casos aquí mencionados han sido seleccionados de forma aleatoria, por ser emblemáticos o, en algunos temas, por ser los únicos decididos en la materia; y los cuales, por razones de extensión podrán consultarse en la información suministrada en los pies de página.

Fortalecimiento de las organizaciones políticas tras una década de la ley 1475 de 2011 ¿objetivo logrado o tarea pendiente?

INTRODUCCIÓN	4
LEY 1475 DE 2011: ORÍGENES Y CONTEXTO	7
1. EFICACIA DEL RÉGIMEN SANCIONATORIO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS: LA FINANCIACIÓN COMO PUNTO TRANSVERSAL	19
1.1 De las faltas de las organizaciones políticas	20
1.2 Artículo 25 de la Ley 1475 de 2011	31
1.3 Régimen sancionatorio de los grupos significativos de ciudadanos.....	35
1.4 De las sanciones a las organizaciones políticas y su graduación	37
2. EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS: EN CONSTRUCCIÓN	41
2.1 Principios de organización y funcionamiento	45
2.2 Celebración de convenciones para la toma de decisiones y selección de candidaturas	46
2.3 Directivos territoriales de partidos y movimientos políticos.....	47
3. AVANCES Y PENDIENTES DE LA DEMOCRACIA INCLUSIVA EN LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS	49
3.1 De las revocatorias a las listas de solo mujeres	51
3.2 La violencia política contra las mujeres en razón de género	52
3.3 Instrumentalización de las mujeres en los casos del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011	53
3.4 Financiación: Mujeres, jóvenes y minorías étnicas	54
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	56
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60

Fortalecimiento de las organizaciones políticas tras una década de la ley 1475 de 2011 ¿objetivo logrado o tarea pendiente?

INTRODUCCIÓN

El 4 de julio de 1991 se promulgó la actual Constitución Política de Colombia; veinte años después, el 14 de julio de 2011 se sancionó la Ley Estatutaria 1475, “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”. Para ese entonces, con dos décadas de vigencia y con relación al sistema político y electoral, el país ya se regía por una Constitución Política distinta a la aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente.

Las disposiciones de la Ley 1475 de 2011 son, en esencia, reglamentaciones de las normas particulares de la reforma constitucional realizada con el Acto Legislativo 1 de 2009, que continuó la regulación estatal de la organización y funcionamiento de las colectividades políticas iniciada con la reforma del 2003 (Acto Legislativo 1 de 2003).¹ Esto es claro en la exposición de motivos:

“(...) este nuevo marco constitucional del régimen de los partidos políticos [Acto Legislativo 1 de 2009] necesita urgentemente un desarrollo legislativo que reglamente o instrumentalice muchas de las innovaciones que en la reforma constitucional se incorporaron y, paralelamente sintonice el actual Estatuto Básico de los Partidos en esas nuevas

reglas superiores, algunas introducidas en la reforma política de 2003, y otras, especialmente en lo referente a principios de organización, responsabilidad y financiamiento, que reciben una nueva lectura en la reforma recién aprobada.”²

Este documento tiene por objetivo analizar si luego de diez años, la Ley 1475 de 2011 ha cumplido con sus propósitos para los cuales fue expedida, de manera que se identifiquen los avances que ha significado, los retos que ha tenido su aplicación y los vacíos pendientes o que han sido llenados por el operador jurídico, en especial, el Consejo Nacional Electoral.

Por lo anterior, la primera premisa que se debe plantear el lector es que no se puede estudiar la Ley 1475 de 2011 de forma aislada; su expedición fue resultado de las reformas constitucionales y de circunstancias históricas que determinaron los fines para los cuales fue redactada.

Es así como la Ley 1475 de 2011 se sitúa en la etapa del derecho electoral colombiano caracterizada por un mayor grado de intervención por parte del Estado en la estructura interna y funcionamiento de las organizaciones políticas³ debido a la crisis de representa-

1. Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011 “Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara” posteriormente Ley 1475 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá D.C.

2. Congreso de la República de Colombia. Gaceta No. 636, Bogotá, D. C., lunes 13 de septiembre de 2010.

3. Para efectos de este documento se enmarcará dentro del concepto de “organizaciones políticas” a los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales.

tividad y legitimidad. Según lo ha expuesto la Corte Constitucional, la regulación de estas reglas específicas cumple tres propósitos concretos: **I)** el fortalecimiento de las agrupaciones políticas, **II)** la búsqueda de mayores niveles de representación democrática y, **III)** la exigencia de regímenes de control y sanción que sirvan de desestímulo para la cooptación del sistema político por parte de actores ilegales.

De igual forma, no solo se puede estudiar la Ley 1475 de 2011 como parte de un todo por el antecedente constitucional que la originó, sino que, por su naturaleza jurídica tanto sustancial como procesal y su pretensión de ser un estatuto para las organizaciones políticas y los procesos electorales, es fuente para otras regulaciones como la Ley 1885 de 2018 sobre la elección de los Consejos Municipales y Locales de Juventud o la Ley 1909 de 2018 relativa al Estatuto de Oposición Política. Además, la Ley 1475 de 2011 convive en su aplicación con la Ley 130 de 1994 como primer Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, aspecto destacado como se verá más adelante, y así como lo hará con el nuevo Código Electoral.⁴ El gráfico 1 sitúa a la Ley 1475 de 2011 en una línea del tiempo en la que se engrana como pieza esencial de una normatividad electoral compleja y dinámica.⁵

Así las cosas, se estudiará la Ley 1475 de 2011 frente a cada uno de estos propósitos mencionados, mediante una metodología descriptiva que comprende el análisis de casos decididos por el Consejo Nacional Electoral, la realización de una mesa multipartidista,⁶

la aplicación de una encuesta⁷ a los militantes de las organizaciones políticas, entrevista,⁸ la solicitud de información oficial al órgano electoral⁹ y revisión de fuentes bibliográficas.

En un primer momento, se reflexionará sobre la eficacia del régimen sancionatorio establecido por la Ley en seguimiento a la reforma del 2009 desde la óptica de la transparencia en la financiación y decisiones del Consejo Nacional Electoral; luego se abordarán algunos aspectos de la democracia interna de las organizaciones políticas, analizando los principios, la toma de decisiones y la falta de un enfoque descentralizado de Ley. Finalmente, se revisarán los aspectos normativos con relación a la participación política de grupos poblacionales: mujeres, jóvenes, grupos étnicos y población LGTBI, así como las decisiones que se han adoptado para garantizar su inclusión efectiva.

A lo largo de cada capítulo se reconocerán los avances y retos que ha tenido la aplicación de la ley, pero, además, se pretende identificar los vacíos normativos y la manera en que el Consejo Nacional Electoral, como principal operador jurídico los ha abordado, así como aquellas disposiciones de la ley que hasta el presente no han sido aplicadas.

Sin embargo, antes de entrar al desarrollo de cada capítulo, es fundamental dedicar un apartado a la comprensión histórica de la Ley 1475 de 2011 dentro del cambio del parámetro constitucional que produjeron las reformas de 2003 y 2009.

4. A la fecha de elaboración del presente documento, el Proyecto del nuevo Código Electoral está en revisión de constitucionalidad.

5. Existen otras normas que se aplican o se pueden aplicar armónicamente con la Ley 1475 de 2011, por ende, no es una gráfica conclusiva.

6. El 8 de julio de 2021 se realizó una sesión multipartidista sobre los 10 años de la Ley 1475 de 2011. Asistieron representantes de los partidos MIRA, Centro Democrático, Liberal, Colombia Renaciente, Cambio Radical, Alianza Verde, ASI y Partido de la U.

7. Entre el 27 de julio y el 11 de agosto de 2021 se realizó una encuesta a través de un formulario google dirigida a militantes de las organizaciones políticas. La encuesta constó de 13 preguntas distribuidas en tres (3) secciones: 1) Democracia interna, 2) Régimen sancionatorio y financiación y 3) Representación de grupos poblacionales. Tuvo 71 respuestas.

8. El 11 de agosto de 2021 se realizó entrevista virtual a la Dra. Clara Rocío Rodríguez Pico, Profesora Asociada del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

9. El 3 de agosto de 2021 se remitió solicitud al Consejo Nacional Electoral sobre aspectos de la aplicación de la Ley 1475 de 2011.

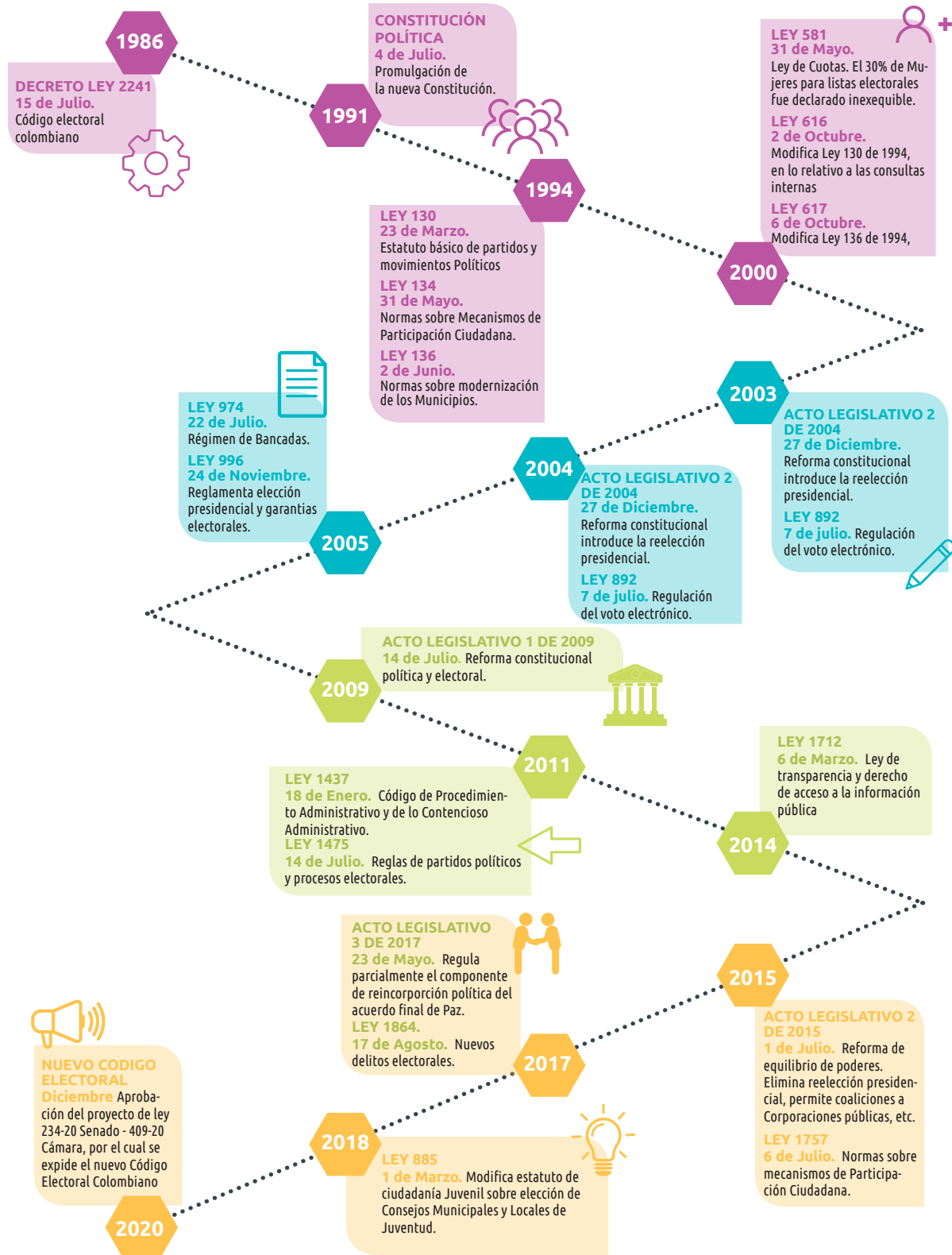


Gráfico No. 1: La Ley 1475 de 2011 en la normatividad electoral colombiana. Fuente: Elaboración propia



LEY 1475 DE 2011: ORÍGENES Y CONTEXTO

En Colombia, el régimen de las organizaciones políticas y de las campañas electorales se encuentra regulado de forma específica, extensa y detallada en la Constitución, pero no siempre fue así.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 abrió el camino hacia una democracia participativa y pluralista poniendo fin a décadas del régimen bipartidista. En esa concepción, si bien se elevaron las organizaciones políticas al rango constitucional, se decidió no regular su funcionamiento interno. Ello se debió a que la intervención del Estado dentro de los partidos era vista como prerrogativa riesgosa para los derechos políticos.¹⁰

Por esta razón, el texto original del artículo 108 de la Constitución Política disponía expresamente que, en ningún caso, la ley podía establecer exigencias sobre la organización interna de los partidos y movimientos políticos (Inciso 2º), sumado a no poder establecer requisitos adicionales para la inscripción de sus candidaturas (Inciso 3º). Como lo expresó la Corte Constitucional, la intención del constituyente fue *“asegurar que la actividad regulatoria del Estado no fuera utilizada para imponer determinada visión acerca de la administración del poder político, salvaguardán-*

*dose con ello el debate democrático vigoroso y el pluralismo.”*¹¹ En otras palabras, existía desconfianza de los partidos políticos frente al Estado, desconfianza en gran medida frente al poder ejecutivo, el cual según Revelo y García (2010), condujo por ejemplo, a que la mayoría de los constituyentes optaran por el origen partidista de los magistrados del Consejo Nacional Electoral.¹²

Ahora bien, esto no significaba que las organizaciones políticas tuviesen una libertad organizativa o autonomía absoluta, sino que el legislador sólo podía señalar límites genéricos que no incidieran en la estructura de las colectividades y que fuesen compatibles con el modelo de Estado. Por esa razón, la Ley 130 de 1994 *“Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”*, estableció únicamente formulaciones generales frente a la responsabilidad de los partidos y movimientos políticos (arts. 6 y 8), aspecto que pronto se tornaría inocuo.

10. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta constitucional No. 83, 27 de mayo de 1991.

11. Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011

12. Texto original del artículo 264 de la Constitución Política de 1991: “El Consejo Nacional Electoral se compondrá del número de miembros que determine la ley, que no debe ser menor de siete. Serán elegidos por el Consejo de Estado para un período de cuatro años, de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y deberá reflejar la composición política del Congreso. Sus miembros deberán reunir las calidades que exige la Constitución para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no serán reelegibles.”

Un ejemplo claro de la no injerencia estatal en la estructura interna y organización de los partidos se observa en la fijación de la cuota del 30% de participación política de las mujeres en Ley 581 de 2000 o Ley de cuotas, aspecto importante frente al capítulo tercero del presente documento. El artículo 14 del Proyecto de Ley original aprobado en junio de 1999¹³ expresaba:

“Artículo 14. Participación de la Mujer en los Partidos y Movimientos Políticos.
“El Gobierno deberá establecer y promover mecanismos que motiven a los partidos políticos a incrementar la participación de la mujer en la conformación y desarrollo de sus actividades; entre otras, se ocupará de los dirigidos a estimular una mayor afiliación de la mujer, la inclusión de estas en no menos del treinta por ciento (30%) en los comités y órganos directivos de los partidos y movimientos.”

La presencia femenina de no menos del treinta por ciento (30%) en lugares en los que puedan salir electas en las listas de candidatos a las diferentes corporaciones y dignidades de elección popular.”

En la revisión de exequibilidad, aunque la Corte Constitucional desarrolló toda la importancia de la participación de las mujeres en la vida pública y política, manifestó que el citado artículo debía ser “necesariamente” declarado inconstitucional al ser una injerencia estatal en la organización interna de los partidos proscrita por la Constitución.¹⁴ Este parámetro de constitucionalidad cambió con la reforma política de 2003, pero las mujeres colombianas tuvieron que esperar hasta el 2011 con la Ley 1475 para que la cuota mínima del 30% en ciertas listas electorales fuera obligatoria,

aunque sin aplicación en los órganos directivos de los partidos o cargos uninominales, como si lo preveía la norma de 1999.

A los diez años de vida de la Constitución Política, esta concepción de mínima intervención estatal mostraba ser desacertada para enfrentar la crisis de representatividad que vivían las organizaciones políticas y, por ende, la democracia. El modelo electoral original¹⁵ conllevó al debilitamiento de la estructura de los partidos que se convirtieron en microempresas electorales desvinculadas del interés general democrático, estrechamente relacionado con la corrupción y el clientelismo. Por ello, se necesitaba reformar la Constitución para extender el ámbito de regulación permitido de la organización y funcionamiento de las agrupaciones políticas.

Tras numerosos proyectos de reformas que naufragaron en el proceso legislativo (Puyana, 2012), una vez instalado el nuevo Congreso del periodo 2002-2006, un grupo de legisladores presentó un proyecto de reforma constitucional que se convertiría en el Acto Legislativo 1 de 2003, reforma que marcó un antes y después del sistema político-electoral colombiano. Frente a lo que a la futura Ley 1475 de 2011 concierne, el acto legislativo, I) exigió a los partidos políticos organizarse de forma democrática, II) se otorgó rango constitucional a la prohibición de la doble militancia, así como a III) las consultas populares o internas para la toma de decisiones y elección de candidaturas y, iv) se establecieron condiciones más exigentes para crear partidos y movimientos (artículos 107, 108 y 109 C.P., textos del 2003).

Sin embargo, la evidencia de otras amenazas al sistema democrático de partidos, que ya existían desde 1991 pero se agudizaron entre

13. Texto definitivo al Proyecto de Ley Estatutaria 158 de 1998 Cámara y 062 de 1998 Senado, conforme a su publicación en la Gaceta del Congreso N° 187 del miércoles 30 de junio de 1999, posteriormente Ley 581 de 2000.

14. Sentencia C-371 del 29 de marzo de 2000. “Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria N°62/98 Senado y 158/98 Cámara”, posteriormente Ley 581 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz, Bogotá D.C.

15. Caracterizado por la distribución de curules mediante el sistema de cociente electoral, proliferación de listas, régimen flexible en materia de constitución y permanencia de partidos y movimientos políticos, etc.

2002 y 2006, hizo necesario un nuevo cambio constitucional. Desde finales del siglo XX, los vínculos entre el narcotráfico y la política siguieron presentes en las elecciones populares del país, a lo que se sumaron los grupos armados ilegales, en especial, el paramilitarismo que se lucraba del narcotráfico, que permeó la política municipal, departamental y nacional (KAS Colombia, 2015). Así, era indispensable reformar nuevamente la Constitución, no sólo para fortalecer aún más la representatividad democrática, sino también para establecer responsabilidades y sanciones severas a las organizaciones políticas que avalaran la cooptación de la voluntad del electorado por los grupos ilegales.

Según López y Sevillano (2008), en el año 2002 los congresistas electos con apoyo del narco-paramilitarismo obtuvieron el 34% de las curules y más de dos millones de votos representando el 25% de la votación para Senado. Luego, en las elecciones legislativas para el periodo 2006-2010, la mayoría de los congresistas vinculados con el fenómeno de la parapolítica fueron reelegidos.

Tal como afirmó la investigadora Clara Rocio Rodríguez (2021), en entrevista realizada para el presente documento,¹⁶ el activismo, principalmente de las organizaciones de sociedad civil, presionó al legislativo para establecer un régimen estricto de responsabilidad de las organizaciones políticas. En el 2007, el Gobierno Nacional de turno, presentó el proyecto de reforma constitucional 014 de 2007 Senado y 047 de 2007 Cámara que se hundió en séptimo y penúltimo debate por decisiones de la misma coalición oficialista (Puyana, 2012).

Dos meses después, el Gobierno Nacional presentó un nuevo proyecto que se convirtió en el Acto Legislativo 1 del 14 de julio de 2009.

Según Rodríguez (2009), reafirmado en la entrevista mencionada, el proyecto de 2007 era más radical que lo aprobado en 2009, este último, representa una aparente posibilidad de ejercer sanciones amplias y severas, pero de difícil concreción, sumado a medidas de aplicación inmediata que benefició a partidos de la coalición de gobierno como el transfuguismo (parágrafo transitorio 1º, art. 107 C.P.) o de aplicación diferida hasta las elecciones del 2014 como el aumento del umbral (parágrafo transitorio, art. 108 C.P.). En palabras de la experta entrevistada, se hizo “conejo” y esto dividió el activismo social entre quienes apoyaron la reforma y quienes no (2021).

Los párrafos transitorios de los artículos 107 y 109 de la Constitución Política reformados por el Acto Legislativo 01 de 2009 ordenaban al Gobierno Nacional o al Congreso presentar antes del 1 de agosto de 2009 un proyecto de ley estatutaria que regulara dichos artículos tramitándose con mensaje de urgencia. En efecto se presentó, pero ni siquiera se sometió a votación de primer debate dado que la prioridad eran las campañas a las elecciones de marzo de 2010 (Puyana, 2012).

Elegido el nuevo Congreso y Ejecutivo Nacional para el periodo 2010-2014, un proyecto que no solo reglamentara la reforma del 2009 sino que además actualizara la Ley 130 de 1994, se colocó como una prioridad de la agenda. Así, en diciembre del 2010, se aprobó el Proyecto de Ley No. 190/10 Senado - 092/10 Cámara, que luego de la revisión de constitucionalidad, se promulgaría el 14 de julio como la Ley 1475 de 2011. Dos años exactos pasaron para que varios contenidos de la reforma del 2009 empezaran a tener aplicación. Este aspecto será determinante para varias premisas que se expondrán en el capítulo dos sobre el régimen sancionatorio.

La Ley 1475 de 2011 se expidió 108 días antes de las elecciones de autoridades terri-

16. Profesora Asociada del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia

toriales de ese año 2011 (30 de octubre) y 27 días antes del cierre de inscripciones de candidaturas. Luego de una consulta al Consejo de Estado, este órgano determinó su aplicación inmediata. Hasta la fecha, ha regido seis procesos electorales ordinarios:¹⁷ 2011 (territorial), 2014 (nacional), 2015 (territorial), 2018 (nacional), 2019 (territorial) y en curso elecciones 2022 (nacional).

La Ley 1475 de 2011 se compone de cuatro (4) títulos y cincuenta y cinco (55) artículos. El título primero prevé reglas generales sobre organización y funcionamiento de las agrupaciones políticas; el segundo, establece reglas particulares relativas a la financiación de su funcionamiento y de las campañas electorales; el tercero, regula aspectos sobre campañas electorales como la inscripción de candidaturas y la propaganda y, el cuarto, agrupa varias materias relacionadas con el Código Electoral bajo el nombre de “disposiciones varias”. Esta Ley no derogó totalmente la Ley 130 de 1994, por lo que ambas leyes constituyen el Estatuto de las organizaciones políticas y los procesos electorales junto con las normas constitucionales.

El Acto Legislativo 1 de 2009 es indispensable para entender el espíritu de la Ley 1475 de 2011; la mayoría de las disposiciones de la reforma constitucional están desarrolladas en la Ley, algunas transcritas en sentido literal. Así mismo, la reforma de 2009 fue el parámetro de constitucionalidad utilizado por la Corte Constitucional para el estudio de exequibilidad realizado en sentencia C-490 de 2011, en la cual efectuó varias modificaciones e interpretaciones frente al proyecto original. Por ello, la aplicación de la Ley 1475 de 2011 debe hacerse conjuntamente con el Acto Legislativo 1 de 2009 y la sentencia C-490 de 2011.

En este sentido, con la finalidad de recordar los orígenes y propósitos de las disposiciones de la Ley 1475, de tal manera que contribuya a su adecuada aplicación, se ha diseñado el cuadro 1 para observar la evolución normativa de los artículos 107, 108, 109 y 265 de la Constitución Política, con el texto original de 1991, el reformado en 2003 y el modificado en 2009 actualmente vigente, y los artículos de la Ley 1475 de 2011 que son el desarrollo de la reforma del 2009. Es de anotar que no todo lo contenido en el Acto Legislativo 1 de 2009 fue objeto de regulación en la Ley 1475, por la que, el cuadro se circunscribe a los artículos constitucionales directamente reglamentados en la Ley.

En resumen, es posible identificar dos etapas de la regulación de las organizaciones políticas en Colombia. Una primera etapa de 1991 a 2003 caracterizada por la libertad organizativa con mínima intervención del Estado, y una segunda etapa desde 2003 hasta el presente, de mayor injerencia estatal a través de normas específicas sobre su organización y funcionamiento.

A su vez, en esta segunda etapa se identifican dos hitos: el Acto Legislativo 1 de 2003 y el Acto Legislativo 2 de 2009; si bien ambos responden al mismo objetivo de fortalecimiento democrático de las agrupaciones políticas ante la crisis de representatividad, el motivo principal es diferente en cada caso. Frente al primero, la instauración de prácticas personalistas y microempresas electorales y, frente al segundo, la cooptación de grupos armados ilegales y crimen organizado; en el segundo fin se enmarca la Ley 1475 de 2011, de allí el régimen sancionatorio regulado.

Luego de diez años de vigencia ¿se ha cumplido el objetivo del legislador de evitar la cooptación ilegal de las organizaciones políticas?

17. Si bien las elecciones de Congreso y Presidencia de la República son dos procesos electorales diferentes, para efectos prácticos de lo que se pretende expresar, se tomarán como uno solo al realizarse en el mismo año.

Cuadro No. 1. Cambio del parámetro constitucional y Ley 1475 de 2011 como desarrollo del Acto Legislativo 1 de 2009.

TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA ORIGINAL	TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA REFORMADO POR EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2003	TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA REFORMADO POR EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009	ARTÍCULOS DE LA LEY 1475 DE 2011 QUE REGLAMENTAN EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009
<p>ARTÍCULO 107. (Inciso 1º) Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.</p>	<p>ARTÍCULO 107. (Inciso 1º) Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.</p>	<p>ARTÍCULO 107. (Inciso 1º) Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.</p>	<p>ARTÍCULO 4. Contenido de los estatutos. Numerales 1º, 2º, 17º y 18º. ARTÍCULO 14. Disolución, liquidación, fusión y escisión de los partidos y movimientos políticos. ARTÍCULO 15. Efectos de la disolución administrativa.</p>
	<p>(Inciso 2º) En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.</p>	<p>(Inciso 2º) En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.</p>	<p>ARTÍCULO 2. Prohibición de doble militancia. Prevé la prohibición de la doble militancia en idénticos términos a los incisos 2º y 12º del art. 107 C.P., salvo que omite la expresión “con personería jurídica”. Esto fue declarado exequible por la Corte Constitucional, en el entendido que esta prohibición se aplica a las organizaciones políticas sin personería jurídica (Ver C-490 de 2011, párrafos 22 a 22.3). Adicionalmente, extiende a los Directivos la prohibición de apoyo a candidatos distintos a los de su organización y la obligación de renunciar al cargo directivo 12 meses antes de postularse o aceptar la designación de otra organización o inscribirse como candidato de esta.</p>
	<p>(Inciso 3º) Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente.</p>	<p>(Inciso 3º) Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.</p>	<p>ARTÍCULO 1. Principios de organización y funcionamiento. Replica el inciso 3º del artículo 107 C.P., pero adicionalmente establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La obligación de los partidos y movimientos de garantizar el desarrollo de los principios en sus estatutos (Inciso 2º) - Principio de participación (Numeral 1º) - Principio de igualdad (Numeral 2º) - Principio de pluralismo (Numeral 3º) - Definición de género amplia en el principio de equidad de género al referirse a hombres, mujeres “y las demás opciones sexuales” (Numeral 4º) <p>ARTÍCULO 4. Contenido de los estatutos. Numeral 10º. Mecanismos democráticos para selección de candidaturas garantizando la equidad de género.</p> <p>ARTÍCULO 10. Faltas. Numeral 2º. “2. Desconocer en forma reiterada, grave e injustificada, la solicitud de alguna instancia u organismo interno.” Esta falta deriva de la eficacia del principio de transparencia y del deber de presentar y divulgar los programas políticos según la Corte Constitucional (C-490/11).</p> <p>ARTÍCULO 17. De la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos. Numeral 6º:</p>

TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA ORIGINAL	TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA REFORMADO POR EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2003	TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA REFORMADO POR EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009	ARTÍCULOS DE LA LEY 1475 DE 2011 QUE REGLAMENTAN EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009
			<p>“6. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.” Según la Corte Constitucional, esta acción afirmativa se encuentra en armonía con el art. 107 C.P., que estatuye como uno de los principios rectores de las organizaciones políticas, la democratización y la equidad de género. (C-490/11).</p> <p>ARTÍCULO 18. Destinación de los recursos. Según la Corte Constitucional, la obligación de destinar el mínimo del 15% de la financiación estatal para centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, e inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías en el proceso político, se encuentra en armonía con principios de igualdad, democratización y equidad de género del art. 107 C.P. (C-490/11, párrafo 54.4) Así mismo, la obligación de debatir y aprobar democráticamente sus presupuestos (Inciso 3º) en armonía con el principio democrático y de transparencia.</p> <p>ARTÍCULO 28. Inscripción de candidatos. Cuota de género.</p>
	<p>(Inciso 3º) Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos podrán celebrar consultas populares o internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos. En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.</p>	<p>(Inciso 4º) Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.</p> <p>(Inciso 5º) En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.</p>	<p>ARTÍCULO 4. Contenido de los estatutos. Números 10º y 11º Consultas o mecanismos democráticos internos.</p> <p>ARTÍCULO 5. De las consultas como mecanismo de democracia interna. Reitera el Inciso 4º del art. 107 C.P. Así mismo, extiende las consultas a grupos significativos de ciudadanos, lo cual la Corte Constitucional declaró exequible (Ver C-490 de 2011, párrafo 32)</p> <p>ARTÍCULO 6. Normas aplicables a las consultas.</p> <p>ARTÍCULO 7. Obligatoriedad de los resultados. Agrega la prohibición de los precandidatos que participen en la consulta de presentarse a la misma elección por otra organización y de las organizaciones, directivos, promotores y precandidatos de apoyar candidaturas distintas a las seleccionadas en la consulta, como causales de nulidad electoral o revocatoria de inscripción.</p> <p>ARTÍCULO 29. Candidatos de coalición.</p>
		<p>(Inciso 6º) Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.</p>	<p>ARTÍCULO 4. Contenido de los estatutos. Números 3º, 6º y 7º El numeral 6º replica el Inciso 6º del artículo 107 C.P.</p> <p>ARTÍCULO 9. Directivos. Definición estipulativa de directivos.</p>
		<p>(Inciso 7º) Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos</p>	<p>ARTÍCULO 8. Responsabilidad de los partidos. Reitera con idéntica redacción el inicio del Inciso 7º del art. 107 C.P.</p> <p>ARTÍCULO 10. Faltas. Numeral 5º. “5. Inscribir candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que no</p>

TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA ORIGINAL	TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA REFORMADO POR EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2003	TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA REFORMADO POR EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009	ARTÍCULOS DE LA LEY 1475 DE 2011 QUE REGLAMENTAN EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009
		<p>en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.</p>	<p><i>reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incurso en causales objetivas de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados o llegaren a serlo durante el periodo para el cual resultaren elegidos, por delitos cometidos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.</i></p> <p>Este numeral transcribe la falta del Inciso 7º del art. 107 C.P.</p> <p>ARTÍCULO 10. Faltas. Numerales 6º, 7º, 8º y 9º. En términos de la Corte Constitucional cada una de estas faltas están en consonancia con el propósito de evitar la incursión de los actores ilegales en las organizaciones políticas (C-490 de 2011).</p>
		<p>(Inciso 8º) Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.</p>	<p>ARTÍCULO 10. Faltas. Parágrafo.</p> <p>Es una transcripción literal del Inciso 8º del art. 107 C.P.</p>
		<p>(Inciso 9º) Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.</p>	<p>ARTÍCULO 12. Sanciones aplicables a los partidos y movimientos. Desarrollo directo del régimen sancionatorio gradual y no conclusivo (C-490 de 2011), previsto en el Inciso 9º del artículo 107 C.P. Sin embargo, según la Ley, solo aplica a “partidos y movimientos políticos con personería jurídica”, que fue declarado exequible por la Corte Constitucional con fundamento en el principio de legalidad que rige el derecho sancionador y en que no existe una norma constitucional que ordene que el régimen sancionatorio de esta Ley se extienda a las agrupaciones políticas sin personería jurídica (C-490 de 2011, párrafo 40)</p> <p>Las sanciones de privación de la financiación estatal (num. 1º) y cancelación de personería jurídica (num. 4º) están en el Inciso 9º del art. 107 C.P. Las sanciones de los numerales 1º, 2º, 3º y 5º se enmarcan en el carácter no conclusivo de la norma superior (C-490 de 2011). La sanción del numeral 6º reitera el Inciso 9º del art. 107 C.P., pero dado que en la Ley 1475 se omitió la expresión “para cargos uninominales”, la Corte lo declaró condicionalmente exequible en el entendido que se limita a tales cargos (C-490 de 2011).</p>

TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA ORIGINAL	TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA REFORMADO POR EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2003	TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA REFORMADO POR EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009	ARTÍCULOS DE LA LEY 1475 DE 2011 QUE REGLAMENTAN EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009
		(Inciso 10º) Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.	ARTÍCULO 10. Faltas. Numeral 1º. “Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos políticos: 1. 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.” ARTÍCULO 11. Régimen disciplinario de los directivos. Desarrollo de la cláusula general del Inciso 10º del art. 107 C.P.
(Inciso 2º) También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.	(Inciso 4º) También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.	(Inciso 11º) También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.	
		(Inciso 12º) Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.	ARTÍCULO 2. Prohibición de doble militancia (Inciso 2º) (Nota: Ver Inciso 2º, art. 107 C.P. reformado por A.L. 1 de 2009)
ARTÍCULO 108. (Inciso 1º) El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos o movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país, cuando comprueben su existencia con no menos de cincuenta mil firmas, o cuando en la elección anterior hayan obtenido por lo menos la misma cifra de votos o alcanzado representación en el Congreso de la República.	ARTÍCULO 108. (Inciso 1º) El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.	ARTÍCULO 108. (Inciso 1º) El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.	ARTÍCULO 3. Registro único de partidos y movimientos políticos. Parágrafo. Reitera el inciso 1º del art. 108 C.P., según el cual los grupos significativos de ciudadanos que cumplan los requisitos podrán adquirir personería jurídica. ARTÍCULO 28. Inscripción de candidatos.
(Inciso 2º) En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones.			
		(Inciso 2º) También será causal de pérdida de la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos si estos no celebran por lo menos duran-	ARTÍCULO 4. Contenido de los estatutos. Numeral 4º. Convención o reunión del máximo órgano de

TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA ORIGINAL	TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA REFORMADO POR EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2003	TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA REFORMADO POR EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009	ARTÍCULOS DE LA LEY 1475 DE 2011 QUE REGLAMENTAN EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009
		te cada dos (2) años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.	dirección de la organización política, "la cual deberá realizarse por lo menos cada dos (2) años".
(Inciso 3º) Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno.	(Inciso 2º) Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno.	(Inciso 3º) Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.	ARTÍCULO 28. Inscripción de candidatos. Respecto al inciso 1º, la Corte Constitucional señaló que la verificación de las calidades y requisitos de candidaturas, así como de las causales de inhabilidad o incompatibilidad, se extiende a todos los partidos y movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos. (C-490 de 2011, párrafos 92, 93, 94)
(Inciso 4º) Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.	(Inciso 3º) Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.		
(Inciso 5º) Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.	(Inciso 4º) Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.	(Inciso 4º) Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.	
(Inciso 6º) La ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.	(Inciso 5º) La ley determinará los requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos.		
		(Inciso 5º) Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso.	
	(Inciso 6º) Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.	(Inciso 6º) Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político o grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.	ARTÍCULO 4. Contenido de los estatutos. Numerales 5º, 8º, 9º y 12º: Órganos de control, mecanismos de impugnación de decisiones, código de ética y régimen disciplinario interno.
	(Inciso 7º) Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido.	(Inciso 7º) Los Estatutos Internos de los Partidos y Movimientos Políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del período para el cual fue elegido.	

TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA ORIGINAL	TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA REFORMADO POR EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2003	TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA REFORMADO POR EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009	ARTÍCULOS DE LA LEY 1475 DE 2011 QUE REGLAMENTAN EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009
(Inciso 7º) La personería de que trata el presente artículo quedará extinguida por no haberse obtenido el número de votos mencionado o alcanzado para la representación como miembros del Congreso, en la elección anterior.			
(Inciso 8º) Se perderá también dicha personería cuando en los comicios electorales que se realicen en adelante no se obtengan por el partido o movimiento político a través de sus candidatos por lo menos 50.000 mil votos o no se alcance la representación en el Congreso de la República.			
ARTÍCULO 109. (Inciso 1º) El Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.	ARTÍCULO 109. (Inciso 1º) El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.	ARTÍCULO 109. (Inciso 1º) El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.	ARTÍCULO 4. Contenido de los estatutos. Numerales 13º, 14º y 15º. ARTÍCULO 16. Fuentes de financiación de los partidos y movimientos políticos. ARTÍCULO 17. De la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos. La Corte Constitucional reiteró que el Constituyente restringe la financiación política y electoral a partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica. (C-490 de 2011, párrafo 51.3) ARTÍCULO 18. Destinación de los recursos. ARTÍCULO 27. Financiación prohibida.
(Inciso 2º) Los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, se harán acreedores a este beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley.	(Inciso 2º) Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados. (Inciso 3º) La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.	(Inciso 2º) Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales. (Inciso 3º) La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.	ARTÍCULO 5. De las consultas. Inciso 4º: “El Estado contribuirá al financiamiento de las consultas mediante el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos.” CAPÍTULO II. De la financiación de las campañas electorales. ARTÍCULO 20. Fuentes de financiación. ARTÍCULO 21. De la financiación estatal para las campañas electorales.
(Inciso 3º) La ley podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones individuales.	(Inciso 4º) También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.	(Inciso 4º) También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.	ARTÍCULO 10. Faltas. Numeral 4º. “4. Violar o tolerar que se violen los toques o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales.” ARTÍCULO 23. Límites a la financiación privada. ARTÍCULO 24. Límites al monto de gastos.
		(Inciso 5º) Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con Personería Jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos,	ARTÍCULO 5. De las consultas. Inciso 4º: “(...) Los partidos y movimientos políticos podrán solicitar anticipos para estas consultas de acuerdo con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.”

TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA ORIGINAL	TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA REFORMADO POR EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2003	TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA REFORMADO POR EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009	ARTÍCULOS DE LA LEY 1475 DE 2011 QUE REGLAMENTAN EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009
		previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.	ARTÍCULO 22. De los anticipos.
	(Inciso 5º) Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.	(Inciso 6º) Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.	
	(Inciso 6º) Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.	(Inciso 7º) Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.	ARTÍCULO 26. Pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos.
(Inciso 4º) Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.	(Inciso 7º) Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.	(Inciso 8º) Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.	ARTÍCULO 19. Rendición pública de cuentas. ARTÍCULO 25. Administración de los recursos y presentación de informes.
	-	(Inciso 9º) Es prohibido a los Partidos y Movimientos Políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.	ARTÍCULO 10. Faltas. Numeral 3º. "3. Permitir la financiación de la organización y/o la de las campañas electorales, con fuentes de financiación prohibidas." ARTÍCULO 27. Financiación prohibida.
	Parágrafo. La financiación anual de los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo. La cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.	Parágrafo. La financiación anual de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo. La cuantía de la financiación de las campañas de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas. Las consultas de los partidos y movi-	ARTÍCULO 21. De la financiación estatal para las campañas electorales. Parágrafo.

TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA ORIGINAL	TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA REFORMADO POR EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2003	TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA REFORMADO POR EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009	ARTÍCULOS DE LA LEY 1475 DE 2011 QUE REGLAMENTAN EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009
	Las consultas populares internas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo.	mientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo.	
<p>ARTÍCULO 265. (Inciso 1º) El Consejo Nacional Electoral tendrá, de conformidad con la ley, las siguientes atribuciones especiales:</p>		<p>ARTÍCULO 265. (Inciso 1º) El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:</p>	<p>ARTÍCULO 3. Registro único de partidos y movimientos políticos. Función de registro estrechamente relacionada con las funciones que la Constitución Política confiere al CNE.</p> <p>ARTÍCULO 9. Directivos. Administración por el CNE del registro de directivos y la competencia para conocer de las impugnaciones contra su designación.</p> <p>ARTÍCULO 11. Régimen disciplinario de los directivos. Impugnación de las decisiones de los órganos de control ante el CNE.</p> <p>ARTÍCULO 13. Competencia y procedimiento para imponer sanciones a los partidos y movimientos políticos. Si bien la norma establece que el CNE es titular del ejercicio preferente para imponer sanciones a “partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos”, la Corte Constitucional consideró que “la interpretación adecuada es entender que la potestad sancionatoria respecto de los grupos significativos de ciudadanos se limita a aquellos que cuenten con personería jurídica, en los términos del artículo 108 C.P.” (C-490 de 2011, párrafo 41)</p> <p>ARTÍCULO 17. De la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos. La financiación estatal se llevará a cabo a través del Fondo Nacional de Financiación Política.</p> <p>ARTÍCULO 18. Destinación de los recursos. Inciso 3º. Obligación de partidos y movimientos políticos de ofrecer completa información pública sobre decisiones en materia presupuestal, de conformidad con la reglamentación que expida el CNE.</p> <p>ARTÍCULO 19. Rendición pública de cuentas. Según el formato diseñado por el CNE.</p> <p>ARTÍCULO 21. De la financiación estatal para las campañas electorales. Parágrafo. El CNE incrementará anualmente el valor de reposición por voto válido según los costos reales de campañas.</p> <p>ARTÍCULO 35. Propaganda electoral. Función de registro de símbolos, emblemas y logotipos a cargo del CNE.</p> <p>ARTÍCULO 36. Espacios gratuitos en radio y televisión. Disposición armónica con la facultad CNE para velar por el cumplimiento de las normas sobre publicidad y reglamentar la participación de los partidos en los medios de comunicación social del Estado (CP art. 265-5 y 10).</p> <p>ARTÍCULO 37. Número máximo de cuñas, avisos y vallas. Igual que frente al artículo 36 de la Ley 1475 de 2011.</p>

CAPÍTULO 1



EFICACIA DEL RÉGIMEN SANCIONATORIO
DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS:
LA FINANCIACIÓN COMO PUNTO TRANSVERSAL



EFICACIA DEL RÉGIMEN SANCIONATORIO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS: LA FINANCIACIÓN COMO PUNTO TRANSVERSAL

1.1 De las faltas de las organizaciones políticas

En el marco de la encuesta aplicada a los militantes de las organizaciones políticas,¹⁸ a la pregunta: *“La Ley 1475 de 2011 reguló la financiación de las organizaciones políticas y campañas electorales para evitar fuentes ilícitas provenientes de grupos armados ilegales y narcotráfico.”*¹⁹ *Luego de 10 años, ¿Considera que se logró depurar la financiación prohibida en los partidos?*, el 41,4% respondió que

“No”, el 38,6% seleccionó “Muy poco” y el 20% contestó “Sí”. Al leer las justificaciones de sus respuestas, consideraron que los actores ilegales continúan, directa o indirectamente, manipulando al electorado y financiando campañas; que muchos de los recursos no son declarados en Cuentas Claras y que hace falta control efectivo a las campañas, en especial, en las zonas rurales.

18. Entre el 27 de julio y el 11 de agosto de 2021 se realizó una encuesta a través de un formulario google en la que participaron 71 militantes de 14 de los 18 partidos o movimientos políticos con personería jurídica, toda vez que, para ese entonces, el Nuevo Liberalismo no tenía reconocida la misma. Participaron los Partidos Liberal, Conservador, Cambio Radical, De la U, ASI, Alianza Verde, Centro Democrático, Colombia Renaciente, Colombia Humana – Unión Patriótica, ADA, Dignidad, MAIS, Polo Democrático, y Colombia Justa Libres. Del total, 53 manifestaron haber sido candidatos a cargos de elección popular y 26 expresaron haber desempeñado algún cargo directivo al interior del partido ya sea nivel nacional, departamental o municipal; 55 hombres y 16 mujeres, contando con la participación de personas afrodescendientes (9), negras (1), indígenas (4), joven (5), con discapacidad (1), LGTBI (2) y víctimas del conflicto armado (7).

19. La expresión “grupos armados ilegales” la encuesta se refiere principalmente al paramilitarismo, que cooptó gran parte de los congresistas entre 2002 a 2010, así como el poder local, a lo que se conoció como “parapolítica” y cuya sanción fue la principal motivación del Acto Legislativo 1 de 2009, así como actores ilegales financiados a través del narcotráfico, fenómeno presente en la política colombiana desde antes de la Constitución Política de 1991. Adicionalmente, se incluyen casos de lo que se denominó farcpolítica o elenopolítica. Posterior a la desmovilización de los paramilitares, se ha presentado un neoparamilitarismo o bacrim (bandas criminales).

La Ley 130 de 1994 obligaba a los partidos y movimientos políticos a cumplir con la Constitución y las leyes, a defender los derechos humanos y a propender por el mantenimiento de la paz (artículo 6); así mismo, eran responsables al ser garantes de las calidades morales de sus candidatos elegidos desde la inscripción hasta terminar su periodo (artículo 47). Frente a estas conductas generales, el artículo 8 de la misma ley, disponía que el incumplimiento podría ser sancionado por el Consejo Nacional Electoral mediante: I) privación de la financiación estatal, II) restricción del acceso a los medios de comunicación del Estado, o III) la cancelación de la personería jurídica; y por su parte, el artículo 39 establece sanción, iv) multa.

Este sistema resultó insuficiente para sancionar a las organizaciones políticas por sus nexos con el narcotráfico y el ignominioso fenómeno de la parapolítica. Las acciones se restringían a lo penal y dado que las responsabilidades penales son individuales, las colectividades no asumían ninguna responsabilidad política ni administrativa por sus avales (KAS Colombia, 2015). La razón de ser del debate en torno a la reforma constitucional entre 2007 y 2009 era sancionar esa cooptación de actores ilegales; pero en la forma en que quedó aprobada, no se aplicó para las organizaciones que en 2002 y 2006 avalaron candidaturas investigadas y condenadas, quedando para solucionar crisis futuras (KAS Colombia, 2010).

Por eso la Ley 1475 de 2011, que se expide dos años después, nace en un contexto relativamente diferente para el cual originalmente estaba pensada. Para las elecciones territoriales del 2011, si bien la parapolítica aún estaba presente, la judicialización penal de los hechos había sancionado estos vínculos de políticos nacionales y locales con la ilegalidad (MOE, 2011), a quienes las nuevas sanciones

políticas y administrativas no le eran aplicables. Precisamente, según el Mapa de Riesgo Electoral de las elecciones de 2014, desde el 2011 empezó una tendencia donde los grupos armados ilegales no eran los principales generadores de riesgo, sino los políticos y funcionarios públicos en los territorios que incurrierían en la desviación del poder para favorecer determinadas campañas, en otras palabras, la corrupción empezaba a hacerse protagónica (MOE, 2014).

Por esta razón, luego de diez años de vigencia, existen disposiciones del régimen sancionatorio de la Ley 1475 de 2011 que, aunque fueron trascendentales, e incluso, transcripción de la reforma del 2009, han tenido muy poca o nula aplicación por parte del Consejo Nacional Electoral. Tal es el caso de los **numerales 5º (segunda parte), 6º, 7º, 8º, 9º y el parágrafo del artículo 10**, que señalan como faltas imputables a directivos de los partidos y movimientos políticos, acciones u omisiones que, en términos de la Corte Constitucional, son compatibles con el objetivo de la reforma política de 2009 de evitar la incursión en tales agrupaciones de actores ilegales:²⁰

“5. Inscribir candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que (...) llegaren a serlo [condenado] durante el periodo para el cual resultaren elegidos, por delitos cometidos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

6. Estimular la formación de asociaciones ilegales, hacer parte de ellas o permitirles realizar propaganda a favor del partido, movimiento o candidatos o que influya en la población para que apoye a sus candidatos.

20. Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011 “Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara” posteriormente Ley 1475 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá D.C.

7. Utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral.

8. Incurrir en actos tipificados como delitos contra mecanismos de participación democrática; contra la administración pública; contra la existencia y seguridad del Estado; contra el régimen constitucional y legal; de lesa humanidad; o relacionados con actividades de grupos armados ilegales o de narcotráfico.

9. Cometer delitos contra la administración pública, actos de corrupción, mostrar connivencia con estos y/o teniendo conocimiento de estas situaciones, no iniciar los procesos correspondientes, o no realizar las denuncias del caso.

Parágrafo. *Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o corporaciones públicas de elección popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el periodo del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente."*

En la encuesta del presente documento, a la pregunta *"La Ley 1475 de 2011 introdujo un sistema de faltas y sanciones para directivos y organizaciones políticas ¿Considera que ha sido eficaz para garantizar la transparencia y moralidad en los partidos políticos?"*, el 33,8% respondió que "Sí", otro 33,8% seleccionó "Muy poco" y el 32,4% contestó que "No". En su justificación, los militantes de los partidos respondieron que les hace falta aplicación a las normas; que no se aplican los correctivos correspondientes; que son pocas las sanciones que se han presentado; que el CNE no ha sido estricto en su aplicación y que aún se evidencia demasiada corrupción.

Muchos de los numerales antes señalados del artículo 10 no han sido "estrenados" por el Consejo Nacional Electoral. A esto subyacen varias falencias de este sistema de responsabilidad que fueron alertados desde el debate mismo del Acto Legislativo 1 de 2009; entre ellas se encuentra que, los partidos y movimientos políticos responden cuando sus avalados resultaren condenados *"durante el periodo para el cual resultaren elegidos"* o *"durante el periodo del cargo público al cual se candidatizó"* (artículo 10, numeral 5 y parágrafo, Ley 1475 de 2011), es decir, si la condena se da después del periodo de cuatro años, incluso por conductas realizadas durante su ejercicio, el partido no responde. Luego de diez años, no ha habido una reforma a este aspecto.

Así mismo, es recomendable que el CNE adopte un sistema de información para recibir con oportunidad las condenas que por los delitos señalados en la ley se presenten en los territorios contra los: I) candidatos durante el periodo para el cual fueron elegidos, II) candidatos no elegidos durante el periodo al cual se candidatizó y III) directivos de los partidos y movimientos.

Adicionalmente, un déficit de este régimen sancionatorio fue no haber incluido la responsabilidad de los partidos por inscribir candidaturas condenadas o que llegaren a serlo por los delitos contra la administración pública, los cuales están estrechamente relacionados con la corrupción, principal fenómeno del que adolece la política colombiana; máxime, cuando el Acto Legislativo 2 de 2015 reformó el artículo 134 de la Constitución e introdujo los delitos dolosos contra la administración pública como causal de la "silla vacía", sin embargo, no se modificó el régimen de responsabilidad electoral-administrativa de las organizaciones políticas. En otras palabras, si en el presente

ocurre una sanción por tales delitos, la colectividad política avalante no tendría ninguna responsabilidad administrativa.²¹

Por otra parte, la falta del **numeral 4 del artículo 10 de la Ley 1475** sobre *“violar o tolerar que se violen los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales”* relacionada con los **artículos 24 y 26** de la misma ley, también ha tenido escasa aplicación. En 2014, mediante Resolución 3049 del 29 de julio, confirmada por Resolución No. 3347 del 20 de octubre del mismo año, el Consejo Nacional Electoral sancionó a un alcalde electo por haber superado los topes en su campaña para las elecciones del 2011 y, por primera vez, a una colectividad política con suspensión del derecho a inscribir candidaturas en esa circunscripción para las elecciones de 2015.²² Cumpliendo el procedimiento del artículo 26, numeral 2, el CNE presentó la demanda de pérdida del cargo que fue declarada por la Sección Quinta del Consejo de Estado mediante la sentencia del 1 de diciembre de 2016.²³ Igual sanción fue aplicada en la Resolución No. 0669 del 5 de mayo de 2015 frente a un alcalde electo en comicios atípicos de 2012.²⁴

Tratándose de persona electa a una corporación pública, mediante sentencia del 3 de septiembre de 2018,²⁵ la Sala 23 Especial de Decisión del Consejo de Estado decretó la

pérdida de investidura de una excongresista por vulnerar los topes de gastos para su campaña al Senado en 2018. En dicho proveído, el alto tribunal manifestó que tratándose de la pérdida de investidura no requiere del proceso previo ante el Consejo Nacional Electoral y que cualquier ciudadano puede solicitarla en virtud que su competencia deviene de la Constitución Política y la Ley 1881 de 2018.

Por ende, la sentencia le fue comunicada al CNE, quien mediante Resolución No. 1342 del 28 de abril de 2021 sancionó a la excandidata por superación de los topes y además por no designación de gerente de campaña, no apertura de cuenta única bancaria y no presentación de informes; sin embargo, también se dio por terminada la actuación contra la colectividad política avalante, a la cual se le había abierto investigación *“por presuntamente haber tolerado la violación al monto máximo de gastos autorizado para la campaña electoral de su avalada”*²⁶ decisión fundamentada que *“en lo que atañe a la superación del monto máximo autorizado para la financiación de la campaña electoral, el partido adoptó las medidas necesarias, como capacitación, para que la candidata solo invirtiera en su campaña los recursos autorizados, recomendaciones a las que ella hizo caso omiso”*.²⁷

En este punto, es válido realizar un paréntesis para recordar que uno de los propósitos de la Ley 1475 de 2011 era que el Consejo Nacional Electoral con el Ministerio de Hacienda realizaran un estudio base para la actualización de los costos reales de las campañas, mandato que se verifica en el parágrafo

21. Causa especial interés en esta temática el caso del exsenador Richard Aguilera Alfonso, periodo 2018-2022, contra quien el 27 de julio de 2021 se emitió orden de captura por presuntos delitos contra la administración pública.

22. Revisar: <https://www.elespectador.com/politica/en-historico-fallo-consejo-electoral-sanciona-a-alcalde-por-violar-topes-en-su-eleccion-articulo-533455/>

23. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 1 de diciembre de 2016. Radicación No. 50001-23-33-000-2015-00006-01, M.P. Rocío Araujo Oñate. Ver: <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/50001-23-33-000-2015-00006-01.pdf>

24. Consultar en: <https://vlex.com.co/vid/resolucion-n-2015-0669-827410261>

25. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala 23 Especial de Decisión. Sentencia del 3 de septiembre de 2018. Radicación No. 11001-03-15-000-2018-01294-00, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

Ver: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88360>

26. Resolución No. 2888 del 30 de septiembre de 2020, apertura de investigación administrativa

27. Resolución No. 1342 del 28 de abril de 2021.

Revisado en: <https://www.cne.gov.co/prensa/comunicados-oficiales/413-multa-a-aida-merlano-por-manejo-financiero-de-su-campana>

transitorio del artículo 24 (límites al monto de gastos), así como estudios periódicos en cada circunscripción para fijar el valor de reposición por voto (artículo 21). Sin embargo, tal como afirmó la investigadora Clara Rocío Rodríguez (2021), en la entrevista realizada para el presente documento,²⁸ a la fecha dichos estudios no se han realizado eficientemente.

Así, en la más reciente Resolución No. 0227 del 29 de enero de 2021, en la que se fijan los límites a los montos de gastos de las campañas electorales al Congreso de la República de 2022 y a su vez se establece el valor de reposición por voto válido para dichas campañas en \$6.140, se verifica la siguiente motivación en los considerandos:

“Que, en su momento, esta Corporación interactuó con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con miras a contar con el estudio base para la actualización de los costos de las campañas electorales, como consecuencia de lo cual, el 13 de julio de 2012, el citado Ministerio, con el apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística “DANE”, produjo el documento titulado “Estudio Base para la actualización de los costos reales de campaña electorales” y para el año 2014, el DANE construyó el Índice de Costos de la Campañas Electorales, ICCE, con el objetivo de medir la variación anual de los costos de bienes y servicios que forman parte de la estructura de costos de las campañas electorales, por lo cual, el Director del DANE certificó los resultados del Índice de Costos de Campañas Electorales, ICCE, y en documento del 31 de enero de 2014 presentó una “propuesta de costos de las campañas para Gobernación y Alcaldía” realiza-

do a partir de la información contenida en el aplicativo cuentas claras y reportada por los candidatos partidos o movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, los resultados electorales oficiales de elecciones anteriores, el censo electoral y normatividad vigente y aplicable a la materia.

Por lo anterior, en relación con los costos reales de campaña, se tendrán en cuenta los valores reflejados en el estudio, que conllevo, a que en el año 2014 se adoptaran estos valores, los que vienen siendo ajustados de acuerdo con las variaciones tanto del índice de costos de campañas electorales, en los años en que ha sido expedido, como del índice de precios al consumidor, IPC, cuando no se expidiera el primero.

Que para el año 2021, la Oficina Jurídica del Consejo Nacional Electoral, mediante Oficio CNE-AJ-2020-1023 del 30 de diciembre de 2020, solicitó al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, que certificara estos índices, entidad que mediante comunicación recibida en esta Corporación el 14 de enero de 2021, manifestó que “De acuerdo a su requerimiento, “Certificado de variación del IPC y del ICCE durante el año 2020”, le anexo Certificación Digital del Índice de Precios al Consumidor IPC del año 2020. Con respecto a su solicitud sobre los Índices de Costos de Campañas Electorales le informo que el resultado de este indicador se realizará hasta el día 10 de Febrero de 2021 a las 2:00 pm.”, sin embargo, anexo a tal comunicado, se aportó certificación de la variación del Índice de Precios al Consumidor para el año 2020, el que fue de uno punto sesenta y un por ciento (1,61%).”

28. Profesora Asociada del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.



En lo anterior se observan falencias estructurales: I) la actualización, por lo menos en este caso, se realiza con el Índice de Precios al Consumidor y no con el Índice de Costos de la Campañas Electorales, ICCE; II) el ICCE queda excluido sin justificación alguna para los años en que no se expide, como ocurre en el presente caso, cuando debería darse anualmente; III) el ICCE de 2014 no se elaboró con la información que en la actualidad se reporta en Cuentas Claras, debiendo ser nuevamente realizado; IV) desde el 2014 no se han realizado “estudios periódicos” que determinen los costos de campaña “en cada circunscripción”, como ordena el parágrafo del artículo 21 de la Ley 1475 de 2011, se hacen actualizaciones pero no nuevos estudios; V) los dos estudios de 2014 no reflejan la realidad de costos de las campañas actuales, como por ejemplo, los altos gastos en marketing digital.

Por lo anterior, es necesario que luego de diez años de vigencia de la Ley 1475 de 2011, el CNE lidere un proceso de elaboración de un nuevo estudio base, utilizando la data que se ha acumulado en Cuentas Claras y otros índices, con enfoque territorial y que establezca la obligatoriedad de su realización periódica.

Retomando las faltas, en relación a la consagrada en el **numeral 3º del artículo 10 de la Ley 1475** sobre *“permitir la financiación de la organización y/o la de las campañas electorales, con fuentes de financiación prohibidas”*, con fundamento en el **inciso 9º del artículo**

109 constitucional y desarrollada en el **artículo 27** de la misma Ley, el Consejo Nacional Electoral experimentó uno de sus momentos más decisivos y que cuestionó su capacidad institucional para investigar y sancionar el presunto ingreso de recursos de la multinacional Odebrecht a las campañas presidenciales de segunda vuelta de 2014.²⁹

A principios de 2017, casi tres años después de las elecciones presidenciales del 2014, la Fiscalía General de la Nación manifestó que tenía evidencias del ingreso de dineros de la empresa brasileña Odebrecht a las campañas, contrariando la norma constitucional que prohíbe recibir financiación de personas naturales o jurídicas extranjeras (artículo 109). La Fiscalía remitió pruebas al Consejo Nacional Electoral, al ser para ese entonces, el único órgano competente para adelantar las investigaciones por financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas, toda vez que solo hasta la expedición de la Ley 1864 de 2017 (17 de agosto),³⁰ dicha conducta lesiva se convirtió en delito.³¹

Luego de abrir las actuaciones procesales contra las campañas, mediante la Resolución No. 2677 del 24 de octubre de 2017, el CNE dio por terminada la investigación administrativa frente a la campaña de 2014 de uno de los candidatos, afirmando que *“no se evidenció ingresos de dineros diferentes a los analizados en los informes contables rendidos y aprobados por la Corporación, como tampoco se observan donaciones de personas jurídicas extranjeras de lo cual se tiene certeza de los recursos recibidos por la administración de la cuenta úni-*

29. Aunque las elecciones a Presidencia de la República se rigen por la Ley 996 de 2005 por su carácter especial, las normas de la Ley 1475 de 2011 sobre la financiación prohibida le son aplicables en lo no regulado por la primera.

30. Ley mediante la cual se modificó la Ley 599 de 2000 y se dictaron otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática.

31. Artículo 396A del Título XIV (Delitos contra mecanismos de participación democrática) de la Ley 599 de 2000 o Código Penal Colombiano.

ca”; a su vez, se realizó una interpretación de la caducidad de la facultad sancionatoria bajo el entendido que dada la naturaleza de las elecciones presidenciales, los tres años establecidos por la ley³² debían contarse desde la fecha en que el Fondo Nacional de Financiación Política emitió la certificación que daba cierre al proceso de presentación de informes de ingresos y gastos (27 de octubre de 2014 al 27 de octubre de 2017), es decir, la decisión se adoptó tres días antes de su caducidad.

Frente a la otra campaña presidencial, en la Resolución No. 2577 del 28 de agosto de 2018, se declaró la caducidad de la facultad sancionatoria, pero sin la interpretación antes dicha, es decir, desde el vencimiento de los dos meses para la presentación del informe consolidado de ingresos y gastos de campaña (15 de agosto de 2014 al 15 de agosto de 2017). Esto fue confirmado en la reciente Resolución No. 2266 del 4 de agosto de 2021 luego que aparecieran presuntos nuevos hechos, los cuales no se lograron demostrar.³³

Más allá de la decisión debatida en estas resoluciones, lo que dejó en evidencia el caso Odebrecht, que se ha avizorado de nuevo en lo que los medios de comunicación han llamado “Ñeñepolítica”, es la falta de herramientas y capacidad institucional del CNE para el monitoreo y control de los recursos de financiación de la política. Precisamente, en la Resolución No. 2266 de 2021, el CNE exhortó al Congreso de la República a legislar para otorgarle funciones de policía judicial y que los órganos de control y entidades del Estado como la UIAF, DIAN, Procuraduría General de la Nación, Colombia Compra Eficiente y otras, le suministren oportunamente la data para realizar un seguimiento efectivo del origen de los recursos.

32. Ley 1437 de 2011, artículo 52

33. Consultar en: <https://www.cne.gov.co/prensa/comunicados-oficiales/436-cne-archiva-indagacion-preliminar-contrala-campana-presidencial-de-juan-manuel-santos>

Aunque el Consejo Nacional Electoral ha sido cuestionado por su origen partidista, su labor se ha robustecido con el tiempo; pero luego de diez años de la Ley 1475 de 2011, es necesario fortalecer sus capacidades técnicas y otorgarle presencia territorial para ser lo suficientemente competente al enfrentar las amenazas que afectan el funcionamiento del sistema político, electoral y de partidos colombiano y por ende la democracia, aspecto que fue reiterado por los partidos políticos participantes en la sesión multipartidista sobre los diez años de la Ley 1475 de 2011 realizada para el análisis y entendimiento de este documento.

Frente a este punto, en la encuesta del presente documento, se les preguntó a los militantes de las organizaciones políticas lo siguiente: “¿Considera que la Ley 1475 de 2011 dotó al Consejo Nacional Electoral de las herramientas y capacidades para realizar eficientemente su labor de investigar y sancionar a las organizaciones políticas?”. El 45,1% respondió “Sí”, el 29,6% “Muy poco” y el 25,4% “No”. La mayoría de los encuestados consideran que el CNE si tiene las herramientas, pero en sus justificaciones agregaron que, no obstante, su composición y la forma de ser elegido podría restarles objetividad a sus decisiones; que se requiere mayor transparencia para garantizar la imparcialidad de sus miembros; que tienen las normas, pero no la voluntad; que no ejercen el control suficiente sobre los partidos y que existen faltas sin sanciones.

La falta del **numeral 5º (primera parte) del artículo 10 de la Ley 1475** de “inscribir candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incursos en causales objetivas de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados (...)” y el **artículo 28** de la misma ley, es la responsabilidad de las

organizaciones políticas que deriva de la competencia del Consejo Nacional Electoral de revocar la inscripción de candidaturas, cuyo fin es la probidad de quienes aspiran ocupar los cargos de elección popular.

Además del tema de la sanción aplicable a esta falta que será abordado en el acápite 4, uno de los vacíos normativos del numeral citado y que no ha sido ampliado por el órgano electoral, es que únicamente se sanciona cuando se tratan de “causales de inhabilidad objetivas”, dejando por fuera la responsabilidad de las agrupaciones políticas por otras causas de revocatoria de inscripción como el desconocimiento de las consultas, el incumplimiento de la cuota mínima de mujeres, el desconocimiento del acuerdo de coalición, etc.

Por ejemplo, en la reciente Resolución No. 0914 del 10 de marzo de 2021, el Consejo Nacional Electoral sancionó a los miembros del comité inscriptor de un Grupo Significativo de Ciudadanos por violar el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 como consecuencia de la revocatoria de inscripción de uno de sus candidatos al Concejo de Ibagué, Tolima, para las elecciones 2019. En esta decisión, al ser un grupo significativo de ciudadanos, el CNE aplicó el artículo 28 de la Ley 1475 que, si bien refiere a inhabilidades en general, consideró que debía limitarse a aquellas objetivas alegando el principio de igualdad con relación al numeral 5 del artículo 10:

“Es necesaria esta precisión, como quiera que de la lectura literal del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, que hace alusión al hecho de inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular por parte de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, facultando el deber de verificar que no se incurra, en términos

generales en causal de inhabilidad, incluiría de esta manera las casuales objetivas y subjetivas, es por ello que se considera necesario extender por identidad de razón bajo la analogía in bonam partem, el numeral 5 del artículo 10 de la misma Ley, toda vez que este se refiere a un limitante que favorece a los grupos significativos de ciudadanos al tratarse textualmente de causales de inhabilidades objetivas, y así poder bajo el principio de igualdad tener esa hacer uso de esa limitante.

(...)

Por tanto, se aplicará bajo el principio de igualdad el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, limitado a lo consagrado en el numeral 5 del artículo 10 ídem, que refiere a las inhabilidades objetivas, a efectos de no hacer más gravosa la sanción, en tratándose de los Grupos Significativos de Ciudadanos.”

En este punto es importante mencionar que con la Ley 1864 de 2017, se modificó el Código Penal en lo referente a los delitos contra mecanismos de participación democrática o delitos electorales; y entre ellos, se adicionaron varias de las faltas hasta el momento descritas como nuevos delitos: financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas (artículo 396A), violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales (artículo 396B), omisión de información del aportante (artículo 396C), elección ilícita de candidatos (artículo 389A), además, tráfico de votos (artículo 390A).

Con su expedición, se configuró el actuar del Consejo Nacional Electoral en relación con las faltas de la Ley 1475 de 2011; la Fiscalía podrá investigar la financiación prohibida o la superación de topes con mayores capacidades técnicas de las que posee el CNE y las conde-

nas en materia penal generarían inhabilidades que no producen las sanciones administrativas del CNE. Lejos de ser un obstáculo, es una oportunidad para el CNE de revestir de mayor rigurosidad sus investigaciones.

Por su parte, la falta del **numeral 2º del artículo 10 de la Ley 1475** de *“desconocer en forma reiterada, grave e injustificada, la solicitud de alguna instancia u organismo interno”* no ha tenido mayor desarrollo en la doctrina jurídica del Consejo Nacional Electoral.

Recientemente se aprobó la Resolución No. 2238 del 24 de julio de 2020 confirmada con la Resolución No. 2811 del 23 de septiembre del mismo año, la sanción a una organización política por esta falta, toda vez que, sus directivos desconocieron las solicitudes de la veeduría interna en dos oportunidades, sobre el deber de celebrar la convención nacional, lo que se consideró un asunto de relevancia para democracia interna y la participación de sus afiliados, y por ende, la gravedad de la conducta. Si bien el Consejo Nacional Electoral describió la adecuación de la conducta en la falta, el desarrollo de los elementos de “reiteración”, “gravedad” e “injustificación” que señala el numeral 2º podría ofrecer parámetros o estándares de aplicación.

Algo similar ocurre frente a la falta del **numeral 1º del artículo 10 de la Ley 1475** de *“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”, de tal manera que desarrollar los contenidos sobre qué se debe entender por “deberes de diligencia” de un directivo, podría permitirle mayor univocidad al órgano electoral.

Este aspecto es de suma trascendencia para hacer más responsables a las organizaciones políticas frente a sus candidaturas. En las investigaciones sobre el artículo 25 de la Ley 1475 relacionadas con la cuenta única bancaria o la presentación de los informes de ingresos y gastos, en su mayoría no se sancionan a las colectividades políticas con el argumento que, a través de los instructivos, manuales, circulares, sistemas de auditorías o capacitaciones adelantadas cumplió con los “deberes de verificación y supervisión” del cumplimiento de la normatividad por parte de sus candidatos y gerentes de campaña. La situación radica en que existe un alto margen de discrecionalidad en el órgano electoral, así como de generalidad del debido cumplimiento de los “deberes de diligencia”, sin que se entre a determinar, por ejemplo, el grado de efectividad de la capacitación, la masividad de los medios utilizados para la divulgación, la destinación de recursos para la formación electoral o hechos de capacitación específica al candidato investigado.

Por ejemplo, mediante la Resolución No. 1296 del 19 de julio de 2021, se sancionó a un candidato y su gerente de campaña por el manejo parcial de los recursos en la cuenta única bancaria para su campaña a la alcaldía en 2019, pero se abstuvo de sancionar al partido aduciendo que cumplió sus deberes de diligencia en los siguientes términos:



“Dentro de las medidas adoptadas por esta Organización Política y por la cual demuestra su debida diligencia frente al tema objeto de estudio, se observa:

- *Implementación de sistema de auditoría interna para las campañas, en el marco de las elecciones de 2019.*
- *Implementación de instructivo a través de la circular 001 del 18 de julio de 2019, mediante la cual se imparten instrucciones en materia de apertura de cuenta única bancaria y nombramiento de gerente de campaña.*
- *Implementación de manual para los comicios electorales del año 2019, a través del cual, dentro de otros presupuestos, se informa lo referente a la administración de los recursos de campaña de conformidad con el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.*
- *Correos electrónicos dirigidos por la colectividad política al candidato, en relación con la presentación de informes y obligaciones relacionadas de la campaña electoral.*
- *Presentación del libro de ingresos y gastos de la candidatura objeto de estudio.*

Es así, como la colectividad política anexó los documentos que soportan la diligencia en la materia, tales como: I). La información y capacitación que se implementó en las etapas del proceso electoral, II). Las instrucciones impartidas mediante las cuales se informó lo referente a la administración de los recursos de campaña a través de la cuenta bancaria que dispone el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, III). Presentación de informe de la Auditoría Interna de ingresos y gastos de las campañas, IV). Instrucciones impartidas para la elaboración y presentación de los informes

de ingresos y gastos, entre otras actividades preliminarmente descritas.”

Una situación similar ocurrió en la Resolución No. 1625 del 12 de mayo de 2021, en que también se sancionó a nueve candidatos y gerentes por vulneración al artículo 25 de la Ley 1475 en su campaña a la asamblea en 2019, y se abstuvo de sancionar a la colectividad política al cumplir sus deberes de diligencia:

“Dentro de las medidas adoptadas por esta Organización Política frente al tema objeto de estudio se observa:

- *Expedición de la Circular No. 1 de fecha 27 de junio de 2019, mediante la cual informó, lo referente a las responsabilidades de la apertura de la cuenta bancaria y la designación de gerentes de campaña en los términos del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, indicando al respecto:*
“4. Cada campaña cuyo tope de gastos supere los (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes, debe nombrar gerente y abrir cuenta bancaria, la cual será para uso exclusivo de la campaña”
- *Expedición de la Circular No. 4 para trámites de apertura de cuentas bancarias y rendición de cuentas de campaña, mediante la cual se brindó información para tal efecto y se adjuntaron documentos relacionados por parte de la colectividad frente a los requisitos requeridos por las entidades financieras.*
- *Implementación de reglamentación en relación con las obligaciones establecidas en la ley, frente a las candidaturas avaladas, en el marco de las elecciones del 27 de octubre de 2019.*

Por lo expuesto, se observa que la colectividad política anexó: I) La información que se implementó en las etapas del proceso electoral, II) Las instrucciones impartidas mediante las cuales informó a la mayoría de las candidaturas lo referente a la apertura de las cuentas bancarias que dispone la Ley 1475 de 2011, su manejo exclusivo para las campañas electorales y la obligatoriedad de designación de gerentes, III) Presentación de informe de la Auditoría Interna de ingresos y gastos de las campañas, iv) Instrucciones impartidas para la elaboración y presentación de los informes de ingresos y gastos, entre otros.”

Observamos en el primer caso, que el partido aportó documentos de la capacitación realizada, pero no describen las circunstancias de modo, tiempo o lugar en que se dieron, o si estuvo dirigida específicamente al candidato y gerente investigados. En el segundo caso, no se hace referencia a capacitación alguna, qué medios se usaron para enviar la información o si hubo formación concreta a los candidatos y gerentes investigados en esa circunscripción, sumado a que las instrucciones fueron impartidas a la “mayoría de las candidaturas” y no a todas.

Si bien es conocida la magnitud de una elección, especialmente de las autoridades territoriales, las organizaciones políticas tienen una responsabilidad concreta e individual, no abstracta ni general, con cada una de sus candidaturas, debiendo el Consejo Nacional Electoral desarrollar estándares del deber de diligencia y vigilancia³⁴ de las agrupaciones,

que promuevan una pedagogía político-electoral efectiva y que a largo plazo conducirán, por ejemplo, a la disminución de la congestión administrativa por investigaciones del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

Precisamente, la falta de capacitación y acompañamiento específico a las mujeres candidatas fue un tema dilucidado en la Resolución No. 1625 de 2021 antes citada, siendo la primera vez en que el CNE analiza esta responsabilidad a tal nivel de concreción y que se expondrá en el Capítulo III.

Además de cada una de las faltas descritas en el artículo 10, la responsabilidad de las agrupaciones políticas se da por toda violación de las disposiciones de la Ley. En ese orden, la vulneración de los contenidos del artículo 35 (propaganda electoral) pero, especialmente, del artículo 25 (gerente de campaña, cuenta única bancaria y presentación de informes de ingresos y gastos) son los que demandan el mayor número de expedientes en el Consejo Nacional Electoral. Sin embargo, es de anotar que en la aplicación del artículo 25 ha existido amplia inseguridad jurídica por los cambios de posturas al momento de sancionar, lo que se abordará a continuación.

34. Resulta de especial relevancia el principio de la culpa in vigilando, aplicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, TEPJF.

1.2 Artículo 25 de la Ley 1475 de 2011

El artículo 20 de la Ley 130 de 1994 consagraba disposiciones sobre la rendición de cuentas. Los artículos 15, 16, 17 y 19 de la Ley 996 de 2005 establecieron que los recursos de las campañas presidenciales se recibirían y administrarían en una cuenta única y exclusiva para tal objetivo, así como la obligación de designar un gerente de campaña y realizar la rendición pública de informes de cuentas de la misma. Esto fue llevado al artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, aplicable a todas las campañas electorales y que consagró las siguientes obligaciones:

- I) Designación de gerente de campaña,
- II) Apertura de cuenta única bancaria y administración total de los recursos de campaña en ella,
- III) Presentación del informe consolidado de ingresos y gastos de la campaña electoral a cargo de las organizaciones políticas,
- IV) Presentación del informe individual de ingresos y gastos de la campaña electoral a cargo de los candidatos y gerentes de campaña,
- V) Designación de auditores por parte de las organizaciones políticas y deber de certificación del cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

En los diez años de vigencia de esta norma, el Consejo Nacional Electoral ha ido aclarando varios apartados confusos del artículo y unificando su doctrina, uno de ellos, cuáles son las campañas que deben designar un gerente y abrir la cuenta única, siendo el que a la fecha genera mayor confusión como se observa

en los descargos o alegatos de los investigados. Al respecto, el CNE ha reiterado incansablemente que cuando el artículo alude a las “campañas cuyo monto máximo de gastos sea superior a 200 SMLMV”, se refiere al tope que esa campaña puede gastar y no al invertido.³⁵

Así mismo, en lo que refiere a la cuenta única bancaria, su aplicación ha tenido básicamente tres inconvenientes: **I)** la norma no tuvo en cuenta la realidad territorial del país con municipios donde solo existe un banco³⁶ y cuya obligación implica una carga de traslados a las candidaturas de las zonas rurales; **II)** la norma no obligó a las entidades financieras a abrir dichas cuentas, las cuales a sus vez, han colocado serios obstáculos y gravosos requisitos para su apertura y, **III)** la norma no estableció un criterio diferenciador entre las campañas que administren pequeñas sumas de dinero frente a aquellas que manejen cuantiosos recursos.

Frente a este último punto, durante los diez años de vigencia de esta norma, el Consejo Nacional Electoral ha estado entre dos posturas: sancionar a todas las campañas que incumplan por no abrir la cuenta única o abstenerse de sancionar a aquellas campañas electorales que gastaron pequeñas cuantías y que no lesiona materialmente el bien jurídico tutelado por el artículo 25, pero la cuestión es cómo determinar esa cuantía.

Antes del 2019, mayoritariamente el Consejo Nacional Electoral, se abstenía de sancionar a los candidatos y sus gerentes de campaña por la no apertura de la cuenta única, el manejo total de los recursos en esta o el manejo parcial, cuando hubiesen gastado pocos

35. Resolución No. 1625 del 12 de mayo de 2021

36. Este aspecto fue manifestado por los partidos políticos en la sesión multipartidista sobre los diez años de la Ley 1475 de 2011 realizada para este documento.

recursos en comparación con lo que podían gastar como tope fijado por el Consejo Nacional Electoral, por ejemplo:

“En el presente caso, al realizar un análisis comparativo de los gastos realizados por cada uno de las campañas frente al monto máximo de gastos permitido, en este caso, para la Asamblea Departamental de Santander en el año 2015, se observa que no se puede probar la antijuridicidad material de la conducta, al no comprobarse una lesión sustancial del bien jurídicamente tutelado, pues se pudo ejercer un control efectivo y una adecuada fiscalización de los recursos invertidos en dichas campañas políticas, mediante mecanismos como la presentación de los informes individuales y consolidados, de los libros de ingresos y gastos, y de los soportes contables en los que reportaron los gastos efectuados al Consejo Nacional Electoral.

Aunado a ello, se observó el cumplimiento de los límites de los gastos para dicha campaña, a partir de los documentos anexos, y de la manifestación en las versiones libres de la manera en que se administraron los recursos dada la no apertura de la cuenta única o el manejo parcial de ellos, los cuales en su conjunto cumplen con la finalidad de transparencia y de publicidad en el manejo de los mismos, siendo además comparativamente muy inferiores al límite máximo de gastos autorizado (\$285.011.644,64 por candidato). Téngase como ejemplo los casos de las excandidatas Martha Viviana Gil López, Ruth Sther Díaz Álvarez, Patricia Gaona Carrillo, Gilma Leonor Gallo Manrique y Sofía Lizarazo Ávila, quienes reportaron un ingreso y gasto de trescientos mil pesos

(\$300.000), los cuales fueron demostrados como gasto por honorarios de la contadora pública de sus campañas.”³⁷

El caso citado refiere a campañas que gastaron \$300.000 frente al tope de \$285.011.644 que podían haber invertido para esa circunscripción. Sin embargo, determinar cuál sería esa cuantía caería en alto grado de discrecionalidad ¿podría considerarse que no hubo lesión sustancial al bien jurídico tutelado de la transparencia electoral cuando no se abrió la cuenta bancaria para un monto gastado de \$23.975.000 en una campaña que podía gastar hasta \$386.528.735?³⁸

Fue a partir de 2019, cuando el Consejo Nacional Electoral empezó una nueva postura de sancionar a las campañas que incumplieran el artículo 25 independientemente del monto gastado, excepto por algún eximente de responsabilidad (fuerza mayor, caso fortuito, hecho de la víctima, hecho de un tercero).³⁹ Esta postura cambió nuevamente a mediados de 2021, inclinándose a no sancionar las campañas con pequeños recursos a través de la aplicación de un “test de proporcionalidad”:

“No obstante, se pueden presentar una serie de eventos en los que el no manejo de la totalidad de los dineros en efectivo de una campaña a través de la cuenta única no alcance a afectar el bien jurídico que el legislador quiso proteger -equilibrio en las campañas electorales-, verbi gracia I) cuando hay ausencia del mismo, II) cuando el ingreso en

37. Resolución No. 0303 del 13 de febrero de 2018. Consultar: Resolución No. 0343 del 23 de febrero de 2017; Resolución No. 0573 del 22 de marzo de 2017; Resolución No. 0571 del 22 de marzo de 2017; Resolución No. 0073 del 23 de enero de 2018;

38. Resolución No. 0343 del 23 de febrero de 2017

39. Resolución No. 1625 del 12 de mayo de 2021; Resolución No. 1296 del 21 de abril de 2021



efectivo constituye una suma tan pequeña que no logra afectar los principios de transparencia, moralidad e igualdad de las campañas electorales o III) cuando a pesar de existir un monto significativo de ingresos en efectivo, el no bancarizado también corresponde a uno que no alcanza a poner en peligro o amenazar los mencionados principios y por ende al bien jurídico tutelado por el legislador estatutario.

Para tal efecto, la Corporación aplicará un test de proporcionalidad en sentido estricto de manera dinámica y escalonada de tal suerte que le permita ponderar en cada caso concreto que aquellas sumas de dinero en efectivo no bancarizadas que no alcancen a ser unidad “1%”, de tal suerte que no afectan o amenazan el bien jurídico tutelado -equilibrio en las campañas electorales- y, por ende, la sanción no cumpliría con ese efecto teleológico buscado por el legislador. (...)

Como resultado tenemos entonces que del total de la suma invertida en la campaña (\$300.000) respecto de lo que reglamentariamente se podía invertir (\$4.826.037.614) corresponde a un 0.0062% que, para el caso en concreto, dicho porcentaje no supera la unidad, es decir, el 1% de los (\$4.826.037.614) que equivale a la suma de (\$48.260.376), por lo que dicha suma de dinero (\$300.000) no manejada a través de la cuenta única por los investigados, es a todas luces insignificante, de tal suerte que este pequeño porcentaje no tiene potencialidad de afectar el bien jurídico tutelado que pretende el legislador.”⁴⁰

Es importante que el Consejo Nacional Electoral pueda unificar sus criterios en la materia y brinde seguridad jurídica a la ciudadanía.

Al respecto, en la encuesta ya citada del presente documento, se les preguntó a los militantes de las agrupaciones políticas “¿Considera que la obligación de abrir la cuenta única bancaria para el manejo de los ingresos de las campañas electorales ha sido eficaz en la fiscalización y control de los recursos?” frente a lo cual, el 46,5% contestó “Sí”, el 28,2% “Muy poco” y el 25,4% “No”. En efecto, según las respuestas a la pregunta, la cuenta bancaria es visto como un medio de control que permite monitorear los recursos, sin embargo, expresan que se convierte en un problema para la inscripción como candidatos, que su apertura debería ser obligatoria por los bancos y que existen muchos recursos ilegales que no son bancarizados.

Para las elecciones de Congreso de la República de 2018, de las 2.493 candidaturas a las diferentes circunscripciones, solo el 38.64%, es decir, 949 candidatos, reportaron el manejo de los recursos a través de una cuenta bancaria y el 61.36%, representado en 1.544 candidatos, dejaron de hacerlo (Transparencia por Colombia, 2019), lo que demuestra en la necesidad de avanzar hacia la eficacia de esta disposición que garantiza la transparencia electoral.

Por su parte, es importante destacar la transformación que ha permitido el software Cuentas Claras en el reporte de la información financiera de las organizaciones políticas, las campañas y procesos electorales, herramienta impulsada con la Ley 1475 de 2011.

40. Resolución No. 1792 del 26 de mayo de 2021. Consultar: Resolución No. 2063 del 17 de junio de 2021

Los informes de ingresos y gastos y lo referido a la rendición pública de cuentas de los procesos electorales eran presentados únicamente de forma física. En el 2010, mediante la Resolución 0285 del 16 de febrero, en el marco del convenio de cooperación entre el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil con la Corporación Transparencia por Colombia y el Instituto Nacional Demócrata, se adoptó el software Cuentas Claras, para facilitar a los candidatos y las organizaciones políticas la rendición de los informes públicos y el diligenciamiento de los formularios y anexos requeridos por el CNE.

Con la expedición de la Ley 1475 de 2011, en cuyo artículo 25, se daba la competencia al CNE de reglamentar el procedimiento para la presentación de los informes de ingresos y gastos, y luego de motivarse en que este software *“coadyuvó a mejorar la presentación de los informes (...), a la reducción de errores de forma y a facilitar el proceso de revisión de los mismos”*, mediante Resolución No. 3097 de 2013, el CNE estableció su uso obligatorio como mecanismo oficial para la rendición de los informes de las campañas y luego se amplió a los recursos por funcionamiento.

Cuentas Claras, estrechamente ligado a la vigencia de la Ley 1475 de 2011, no solo ha contribuido al aumento de la transparencia y acceso público a la información electoral de los recursos de las campañas y los partidos políticos, sino además, ha conllevado a que en la organización interna de las agrupaciones políticas se estructuren áreas contables, administrativas y financieras⁴¹ destinadas a la

rendición, revisión y auditoría de las cuentas e informes, dándole prioridad a la fiscalización de los recursos y denotando una evolución sustancial frente al estado anterior al 2011.

Analizada la aplicación de las faltas y normas de la Ley 1475 de 2011 en sus diez años, se pasará a hacer lo mismo frente a las sanciones; pero antes, resulta necesario explicar dónde se ubican los grupos significativos de ciudadanos en el régimen sancionatorio de esta Ley.

41. Desde el trabajo realizado y apoyado por el Instituto Nacional Demócrata, NDI, se observa que los partidos Liberal, Conservador, ASI, Cambio Radical, De la U, Polo Alternativo, Centro Democrático, MIRA, Verde y Colombia Humana – Unión Patriótica, tienen dentro de sus estructuras un área contable, administrativa y financiera

1.3 Régimen sancionatorio de los grupos significativos de ciudadanos

Aunque la Ley 1475 de 2011 amplió la prohibición de doble militancia (artículo 2) y las consultas (artículos 5 a 7) a los grupos significativos de ciudadanos, lo cual fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la reiterada sentencia de revisión C-490 de 2011, que además les extendió el deber de verificar previamente el cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidaturas, así como no estar incurso en las causales de inhabilidad o incompatibilidad según el artículo 28,⁴² no ocurrió lo mismo frente al régimen sancionatorio (artículos 8 a 13). El artículo 12, referido a las sanciones, alude a *“partidos y movimientos políticos con personería jurídica”* frente a lo cual, la Corte Constitucional manifestó en la sentencia C-490 de 2011:

“A juicio de la Corte es razonable esa distinción, puesto que (I) no existe una norma constitucional que ordene que el régimen sancionatorio se extienda a las agrupaciones sin personería jurídica; (II) contrario a como se concluyó respecto de la extensión a esas agrupaciones de la prohibición de doble militancia, las normas de derecho sancionador están gobernadas por el principio de legalidad, lo que implica que ante la inexistencia de una norma constitucional o legal que extienda el régimen sancionatorio a las colectividades sin personería jurídica, mal puede el Tribunal Constitucional, a partir de una

42. Si bien la norma alude a “partidos y movimientos políticos con personería jurídica”, la sentencia C-490 de 2011 lo declaró condicionalmente exequible en el entendido que el deber de verificación se extiende a todos los partidos y movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, con facultad de postulación de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular.

sentencia integradora o aditiva, proceder a dicha extensión de los efectos jurídicos; (III) existen razones sustantivas que justifican que el legislador estatutario haya hecho la distinción en comento, entre ellas las innegables diferencias institucionales entre los partidos y movimientos con o sin personería jurídica, entre ellos el nombramiento de órganos directivos y de control; y (IV) en cualquier caso, los integrantes de las agrupaciones políticas sin personería jurídica están sometidos a otros tipos de controles del derecho sancionador sí previstos en la ley, incluso los de índole penal.”

Sin embargo, el artículo 13 expresa que el CNE podrá sancionar a *“partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos”*, pero la Corte lo limitó a aquellos con personería jurídica:⁴³

“(…) la norma extiende la competencia sancionatoria a los grupos significativos de ciudadanos, a pesar de que conforme a las normas estatutarias precedentes restringen esa función respecto de partidos y movimientos políticos con personería jurídica. La Corte encuentra que al tenor del artículo 265 C.P., el CNE ejerce su competencia respecto de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos. Sin embargo, con el fin de otorgar coherencia al articulado objeto de estudio, la interpretación adecuada del precepto es entender que la potestad sanciona-

43. La Corte Constitucional alude a “grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica” como aquellos que cumplen los requisitos del artículo 108 C.P., es decir, participaron en unas elecciones de Senado o Cámara y alcanzaron el 3% de los votos válidos obtenidos en el territorio nacional. Sin embargo, la práctica desde las elecciones de 2010 ha mostrado que estos grupos deciden convertirse en partidos o movimientos políticos con personería jurídica en virtud del parágrafo del art. 3 de la Ley 1475 de 2011, por ejemplo, el Partido Centro Democrático o el Partido Colombia Justa Libres; por ende, cuando se refiera aquí a grupos significativos de ciudadanos se entenderá como aquellos sin personería.

toria respecto de los grupos significativos de ciudadanos se limita a aquellos que cuenten con personería jurídica, en los términos del artículo 108 C.P.”

Las acciones u omisiones de los grupos significativos de ciudadanos no podían quedar eximidos de responsabilidad administrativa, lo cual fue prontamente comprendido por el Consejo Nacional Electoral y, a través de su doctrina de estos diez años de vigencia, se ha consolidado -aunque con algunos desaciertos en determinados momentos-, la teoría que recientemente denominó “principio de inescindibilidad normativa” entre la Ley 1475 de 2011 y la Ley 130 de 1994, *“disposiciones que de forma interdependiente procuran el cumplimiento de un mismo objetivo constitucional el cual es, precisamente, la organización y establecimiento del régimen de partidos y movimientos políticos, de tal suerte, que resulta inadmisibles su aplicación fragmentada”*,⁴⁴ y que ha sido usada también para la aplicación de sanciones a los partidos y movimientos políticos, candidatos y otros actores electorales.

Básicamente, un grupo significativo de ciudadanos (comité inscriptor, candidaturas, gerentes de campaña) se encuentra sometido a las reglas de la Ley 1475 de 2011 que le sean aplicables según su naturaleza, exceptuando las faltas del artículo 10. En este sentido, si se investiga la no apertura de la cuenta única bancaria por un candidato inscrito por un grupo significativo de ciudadano, por ejemplo, la conducta está tipificada en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 (aplicable a todas las cam-

pañías electorales), se aplicará el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en la Parte Primera del Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, artículo 47 y ss.)⁴⁵ y se sancionará con el artículo 39, literal a) de la Ley 130 de 1994, el cual dispone sanción de multa que el CNE actualiza anualmente.

Un caso interesante, de reciente unificación de la doctrina en el CNE, se refiere cuando un grupo significativo de ciudadanos inscribió candidatos inhabilitados. Su responsabilidad no deviene del numeral 5 del artículo 10 de la Ley 1475 (aplicable solo a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica), sino del primer inciso del artículo 28 de la misma Ley, que la Corte extendió a los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, como arriba se advirtió. Esto se puede observar en la Resolución No. 0914 del 10 de marzo de 2021, por medio de la cual se sanciona a los miembros del Comité Inscriptor del Grupo Significativo de Ciudadanos “Juntos por Ibagué”, por la vulneración del artículo 28 de la Ley 1475 como consecuencia de la revocatoria de inscripción de uno de sus excandidatos con la multa mínima de \$14.167.395.

La inescindibilidad normativa entre ambas leyes que rigen las organizaciones políticas ha marcado el derrotero en estos diez años de aplicación de la Ley 1475 de 2011, por lo que es necesaria una norma que integre y corrija este defecto normativo, siendo en todo caso, plausible la labor del CNE de garantizar la responsabilidad de todas las organizaciones políticas. En el siguiente acápite será desarrollado en mayor detalle.

44. Resolución No. 0914 del 10 de marzo de 2021

45. Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

1.4 De las sanciones a las organizaciones políticas y su graduación

El artículo 12 de la Ley 1475 de 2011 desarrolló el modelo sancionatorio gradual y no conclusivo del inciso 9º del artículo 107 de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 1 de 2009. Sin embargo, luego de diez años de vigencia, solo las sanciones de los numerales 1º (suspensión o privación de financiación estatal y/o de espacios en medios) y 3º (suspensión del derecho de inscribir candidaturas) han sido aplicadas por el Consejo Nacional Electoral; las de los numerales 2º (suspensión de personería jurídica), 4º (cancelación de personería jurídica), 5º (disolución), 6º (no presentación de terna para cargos uninominales) y de los siguientes incisos (pérdida de personería jurídica y devolución de financiación estatal), no lo han sido. Además, paradójicamente, la sanción que se aplica mayoritariamente por las violaciones a las reglas electorales, en especial, las establecidas en la Ley 1475 de 2011, es la multa del artículo 39, literal a), de la Ley 130 de 1994.⁴⁶

La desintegración normativa del régimen sancionatorio en materia electoral es la generalidad y, aunque las sanciones señaladas en la Ley 1475 de 2011 representaron un avance en el contexto histórico al que responde, luego de una década de aplicación no se comprueba su utilidad. Esto se debe a dos razones: **I)** en el trámite legislativo de la Ley 1475 se eliminó la multa⁴⁷ y en el texto final no se establecieron mínimos ni máximos de la sanción pecuniaria o la de espacios en los medios, lo que las ha

hecho inoperantes por el alto grado de discrecionalidad que representa para el operador jurídico, y **II)** el régimen del artículo 12 sólo aplica a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica cuando sean imputables a sus directivos o candidatos, es decir, excluye a los miembros de los comités inscriptores de los grupos significativos de ciudadanos, representantes de los movimientos sociales, gerentes de campaña, auditores, contadores de campaña, terceros que apoyan a candidaturas con propaganda electoral, entre otros, los cuales se encuadran en el concepto de “otras personas” del artículo 39 de la Ley 130 de 1994, e incluso, debido a la primera razón, es aplicada en la práctica también a partidos y movimientos políticos, directivos y candidatos.

Sobre estas razones se sustenta la inescindibilidad normativa entre la Ley 1475 de 2011 y la Ley 130 de 1994, ambas de rango estatutario, que aplicadas de manera uniforme componen un mismo *corpus juris*, según ha expuesto el Consejo Nacional Electoral,⁴⁸ fundamentado en que el principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador no se aplica con la misma rigurosidad que en materia penal,⁴⁹ permitiendo que en algunas ocasiones, las faltas y sanciones no se encuentren previstos en el mismo instrumento normativo, sino que se hace necesario consultar el contenido de otras disposiciones para especificar cuál es la conducta ordenada o prohibida o cual es la sanción específica aplicable.⁵⁰

46. El valor es actualizado cada año por el CNE en virtud del artículo 40 de la Ley 130 de 1994: “Los valores señalados en pesos en la presente ley se reajustarán anualmente de acuerdo con el aumento del índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).”

47. Según Gaceta 636 del 13 de septiembre de 2010 Cámara, el texto original del Proyecto disponía: Artículo 11. Sanciones. Los partidos y movimientos políticos podrán ser objeto de las siguientes sanciones según la gravedad o reiteración de las faltas: 1. Multas de hasta 100 salarios mínimos legales mensuales, en el caso de incumplimiento de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de dichas organizaciones políticas. Dicha disposición es eliminada en segundo debate como se observa en la Gaceta 771 del 13 de octubre de 2010 Cámara.

48. Resolución No. 0914 del 10 de marzo de 2021

49. Corte Constitucional. Sentencia C-099 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, de fecha 23 de junio de 2010, radicación número 25000-23-26-000-1994-00225-01(16367)

El Consejo Nacional Electoral en casi todas las decisiones en que sustenta la interdependencia entre las dos leyes,⁵¹ cita la Resolución No. 3781 de 2014, que fue aprobada por la Sala Plena sin aclaración o salvamento de voto, y manifestó:

“La Ley 1475 de 2011, en el artículo 13, señala al CNE como la autoridad titular del poder preferente para imponer sanciones a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica y establece el trámite que garantiza el debido proceso, previo a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 12.

Esta potestad sancionadora se ejerce respecto de las conductas de las organizaciones políticas. No obstante, lo anterior, el artículo 39, literal a) de la Ley 130 de 1994 ya asignaba al CNE la función de adelantar investigaciones administrativas por incumplimiento de la ley y correlativamente sancionar con multas a las organizaciones políticas y a los candidatos.

Observa, entonces esta Corporación, que coexisten dos normas, ambas de rango estatutario, que facultan al CNE para adelantar procesos con fines sancionatorios tanto contra los partidos y movimientos políticos, como contra otros sujetos que participan de la actividad de éstos, entre ellos los candidatos, por las faltas indicadas de manera particular en la ley y en cualquier caso de violación general a la normatividad que gobierna la organización, funcionamiento y financiación de los partidos y movimientos políticos.”

Ahora bien, aunque la aplicación de la Ley 130 de 1994 resuelve la cuestión de contar con un valor mínimo y uno máximo, queda abierta la graduación de la sanción. El artículo 39 de esta ley dispone que la sanción se aplicará *“de conformidad con la gravedad, eximentes y atenuantes de la infracción”* y el artículo 12 de la Ley 1475, establece que *“según la gravedad o reiteración de las faltas, la categoría de las entidades territoriales”*. Dado que ninguna de estas leyes estableció los criterios para la agravación o atenuación de la sanción, el Consejo Nacional Electoral aplica el artículo 50 del Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Su aplicación no ha sido pacífica y ha tenido variaciones. Sin embargo, el 11 de junio de 2020, el Consejo Nacional Electoral adoptó criterios uniformes de carácter objetivo con el Memorando o Instructivo No. 009 para tasar la sanción, de tal manera que entre más criterios de agravación del artículo 50 aludido incurra el infractor, más gravosa le resultará la sanción. Sustentado en diversas fórmulas, elaboró el siguiente cuadro de graduación de la multa para el año 2021:

50. Ver entre otras, las sentencias C-099 de 2003, C-406 de 2004 Corte Constitucional

51. Consultar: Resolución 0343 del 23 de febrero de 2017; Resolución 2298 del 16 de agosto de 2018; Resolución 0914 del 10 de marzo de 2021.

AÑO 2021	
CRITERIO	RANGO DE VALORES AGREGADOS SEGÚN CRITERIOS
Criterio Uno	\$14.167.395
Primer criterio Adicional (35%)	De \$14.167.395 hasta \$21.605.277
Segundo criterio adicional (65%)	De \$21.605.277 hasta \$35.064.304
Tercer criterio adicional (100%)	De \$35.064.304 hasta \$56.315.397,78
Cuarto Criterio adicional (100%)	De \$56.315.397,78 hasta \$77.566.491,28
Quinto criterio adicional (135%)	De \$77.566.491,28 hasta \$106.255.467,51
Sexto criterio adicional (165%)	De \$106.255.467,51 hasta \$141.673.956

Cuadro No. 2: Tasación de la multa del art. 39, Ley 130 de 1994, según el Memorando 009 de 2020 del CNE

Por lo antes expuesto, tras diez años de vigencia, es dable afirmar que la eficacia y utilidad de las sanciones constituyen un lunar en la Ley 1475 de 2011. Resulta paradójico que una ley que surge con un fuerte propósito sancionatorio y de corrección, tenga precisamente en este aspecto, un alto grado de inaplicabilidad debido a vacíos normativos que el operador jurídico ha debido llenar con una disposición de 1994, el procedimiento general a las actuaciones administrativas y gran margen de discrecionalidad en la graduación de las sanciones. La legitimidad y credibilidad de la autoridad electoral depende en gran medida de las sanciones que la ciudadanía considera ejemplarizantes, pero se observan situaciones donde, por ejemplo, el monto de los dineros manejados por fuera de la cuenta única bancaria y por ende, que no se pueden fiscalizar, termina siendo mayor que la multa aplicable, generalmente del valor mínimo. Es necesario que el país se piense con un nuevo modelo sancionatorio administrativo-electoral.

Por otra parte, la sanción del numeral 3º del artículo 12 de la Ley 1475 de *“suspensión del derecho de inscribir candidatos o listas en la circunscripción en la cual se cometan las faltas a las que se refieren los numerales 4 al 8”* merece especial comentario.

En el año 2017, el Consejo Nacional Electoral sancionó a varios partidos políticos⁵² por inscribir candidatos inhabilitados para las elec-

ciones de autoridades territoriales de 2015 (falta del numeral 5, artículo 10, Ley 1475 de 2011), con suspensión de su derecho de inscribir candidaturas para las siguientes elecciones en las circunscripciones en que cometieron las faltas (numeral 3º y parágrafo 2º, artículo 12, Ley 1475 de 2011). Esto representó un hito en la labor sancionatoria del CNE, en especial, porque incluía circunscripciones tan importantes como Bogotá D.C. Sin embargo, en sede de recurso de reposición, se cambió la sanción en todos los casos por privación de la financiación estatal (numeral 1º, artículo 12, Ley 1475 de 2011), tasada a partir de la cantidad de candidatos inscritos por el partido, la cantidad de candidatos inhabilitados y la cantidad de dinero entregado al partido por financiación por funcionamiento, lo que resultó en sumas insignificantes frente a la cantidad de candidaturas inhabilitadas (MOE, 2019). Esta línea continuó como se verifica en la Resolución No. 4057 del 9 de diciembre de 2020, en que se sanciona a una colectividad política por inscribir una candidata inhabilitada para las elecciones de Congreso 2018.⁵³

52. Partido Alianza Verde (Resolución No. 0376 del 23 de febrero de 2017, modificada por Resolución No. 0796 del 13 marzo de 2018), Partido Opción Ciudadana (Resolución No. 2269 de 6 de septiembre de 2017, modificada por Resolución No. 1296 de 1 de agosto de 2018), Partido Social de Unidad Nacional (Resolución No. 2282 de 6 de septiembre de 2017, modificada por Resolución 1394 de 1 de agosto de 2018), Partido Liberal Colombiano (Resolución No. 2294 de 6 de septiembre de 2017, modificada por Resolución No. 2356 de 18 de agosto de 2017), Partido Conservador Colombiano (Resolución No. 2200 de 6 de septiembre de 2017), Movimiento Alternativo Indígena y Social y Partido Cambio Radical.

53. Ver: Resolución No. 4057 del 9 de diciembre de 2020.

CAPÍTULO 2



EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA
INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS:
EN CONSTRUCCIÓN

EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS: EN CONSTRUCCIÓN

¿Por qué se insiste cada vez más en la democracia interna de las organizaciones políticas? ¿Cuál es la razón, en esencia, de esa injerencia estatal a través de reglas cada vez más específicas sobre la organización y funcionamiento de las agrupaciones políticas, tal como es establecer el contenido mínimo que debe tener su estatuto?

Al respecto, como afirmó la investigadora Clara Rocío Rodríguez (2021), en la entrevista realizada para el presente documento,⁵⁴ cada vez se les exige ser más democráticos porque cada vez se les entrega más recursos públicos: la financiación por funcionamiento, anticipos y la reposición por votos válidos obtenidos, dan mayor prerrogativa al Estado para inmiscuirse en los asuntos internos de estas agrupaciones con el fin de asegurar su fortalecimiento y representatividad democrática.

Para la Corte Constitucional, debido a que el presupuesto de las organizaciones políticas se ha nutrido de recursos públicos, la ley puede imponer requisitos razonables que tengan como fin estimular su democratización interna (C-490/2011).

En la encuesta de la presente investigación, se les interrogó a los militantes de las organizaciones políticas lo siguiente: *“La Ley 1475 de 2011 se expidió con el objetivo de depurar y modernizar el ejercicio de la política y consolidar los partidos políticos ¿Cómo califica su cumplimiento luego de 10 años?”* ante lo cual, el 78,3% respondió “Han habido avances, pero aún falta”, el 18,8% “no se ha cumplido el objetivo” y el 2,9% contestó “se ha cumplido significativamente”. En sus justificaciones respondieron que: **I)** no se ha dado una verdadera descentralización de los partidos hacia los territorios; **II)** no hay disciplina partidista ni identidad ideológica, **III)** falta más inclusión, participación, equidad de género y pluralismo dentro de los partidos, **IV)**

54. Profesora Asociada del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

ausencia de elecciones primarias para conformar las listas de candidaturas, **V)** los partidos no cumplen con lo establecido en sus estatutos ajustados con la Ley 1475 de 2011 y en varios casos se han dado la venta de avales, y **VI)** los partidos son cerrados, sus decisiones se toman en pequeños grupos.

La Ley 1475 de 2011 ha significado un cambio profundo de las estructuras internas de los partidos y movimientos políticos, desde las Secretarías Generales hasta instancias de democratización. Es así que, en desarrollo de los principios y los mandatos mínimos que deben tener sus estatutos, y la destinación específica de recursos públicos a actividades de formación e inclusión, se han creado o fortalecido: **I)** secretarías, comités, organizaciones o

dependencias para la participación política de los grupos poblacionales (mujeres, jóvenes, grupos étnicos y población LGTBI) encargadas de materializar e incorporar los principios de participación, pluralismo, igualdad y equidad de género en los procesos de toma de decisiones, selección de candidaturas, de directivos y representatividad política; **II)** áreas contables y financieras (mencionadas en el capítulo I), veedurías y organismos de control ético para garantizar el cumplimiento de la transparencia y moralidad y, **III)** los centros de pensamiento y escuelas de formación político-electoral. En el cuadro No. 3 se evidencian estas dependencias internas con base en la revisión de sus estatutos y/o el trabajo de acompañamiento realizado por el Instituto Nacional Demócrata, NDI.⁵⁵

Cuadro No. 3: Instancias internas de los partidos políticos con enfoque inclusivo y de transparencia electoral.

PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO	INSTANCIA O MECANISMO INTERNO						
	Mujeres	Juventudes	Grupos Étnicos	Población LGBTI	Veeduría / Defensoría	Órgano de Control Ético	Centros de Pensamiento y/o de Formación
Partido Liberal Colombiano	Organización Nacional de Mujeres Liberales ONML	Organización Nacional de Juventudes Liberales ONJL	Organización Nacional de Grupos Étnicos Liberales, ONGEL	Se incluye desde ONJL Y ONML	Veeduría Nacional y Defensoría del Afiliado	Consejo Nacional de Control Ético	Instituto de Pensamiento Liberal
Partido Conservador Colombiano	Secretaría Técnica de la Mujer	Secretaría Técnica de Nuevas Generaciones	Secretaría Técnica de Minorías Étnica e Inclusión Social		Veeduría Nacional	Consejo Nacional de Control Ético	Escuela de Formación Gilberto Álzate Avendaño
Partido Alianza Social Independiente, ASI	Secretaría de la Mujer y Grupos poblacionales	Secretaría de Juventud	Secretaría de Asuntos Étnicos		Veeduría Nacional / Defensor del Militante	Tribunal Disciplinario y de Ética Nacional	Centro de Pensamiento Enseñanza y Acción Política CPEAP
Partido Cambio Radical, CR	Comité de Mujeres	Comité de Juventudes	Comité de Etnias (En conformación)		Veedor del Partido	Consejo de Control Ético	Centro de Pensamiento "Fundación Carlos Lleras Restrepo"
Partido Social de Unidad Nacional, Partido de la U	Coordinación Nacional de Mujer y Género	Coordinación Nacional de Juventudes	Coordinación Nacional de Etnias		Veeduría del Partido	Consejo Nacional de Ética y control Disciplinario	Centro de Pensamiento
Partido Polo Democrático Alternativo, PDA	Vicepresidencia de la Mujer	Vicepresidencia de Jóvenes – Organización Nacional Juvenil, Polo Joven	Vicepresidencia de Etnias y Grupos Poblacionales	Organización Nacional de los sectores LGBTI, Polo de rosa	Veeduría del Partido	Comisiones de Ética y Garantías	

55. Frente a los partidos o movimientos MAIS, AICO, Comunes, Colombia Justa Libres, Colombia Renaciente, ADA y Dignidad la verificación se realizó únicamente con los Estatutos vigentes

PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO	INSTANCIA O MECANISMO INTERNO						
	Mujeres	Juventudes	Grupos Étnicos	Población LGBTI	Veeduría / Defensoría	Órgano de Control Ético	Centros de Pensamiento y/o de Formación
Partido Centro Democrático, CD	Coordinación de los Comités Sectoriales y Grupos Poblacionales (Comité Nacional de Mujeres)	Comité Nacional y Departamental de Juventudes	Coordinación de los Comités Sectoriales y Grupos Poblacionales (Comité Nacional de Minorías y Población Vulnerable)		Veeduría del Partido	Consejo de Ética, Disciplina y Transparencia	Escuela de estudios, análisis y capacitación
Movimiento Independiente de Renovación Absoluta, MIRA	Secretaría de la Mujer	Comités Temáticos y Poblacionales			Veeduría del Partido	Consejo de Control Ético	Escuela de Gobierno y Centro de Pensamiento
Partido Alianza Verde	comisión nacional de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres	Comisión de Juventudes	Congreso Sectorial de afrodescendientes e indígenas	Verdes de Colores	Veeduría del Partido	Consejo de Control Ético	Instituto de Pensamiento
Partido Colombia Humana – Unión Patriótica ⁵⁶	Organización de Mujeres	Unión de Jóvenes Patriotas – UJP (Responsable de Juventudes)	Organizaciones sectoriales (Responsable de Etnias)	Organización LGBTI	Veeduría Nacional	Consejos de Control Ético	Centro de pensamiento CH - UP
Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS			Dirección de Territorios Indígenas / Comité Ejecutivo de Territorios Indígenas		Veeduría Garante	Tribunal de Control Ético y Disciplina Partidaria	Escuela Nacional de Formación MAIS
Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, AICO	Comisión de los Asuntos de la Mujer y Género	Comisión de juven- tudes y estudiantes	Partido de base indígena		Veeduría del Partido	Consejo Disciplinario y de Ética	
Partido Comunes					Comisión de Veeduría	Comisión Ética-Disciplinaria Nacional	Centro de Pensamiento y Formación Política
Partido Colombia Justa Libres	Comité Nacional de Mujeres	Comité Nacional de Juventudes	Comité de Grupos Étnicos		Veedor Nacional	Consejo Nacional de Ético	Escuela de Gobierno y Pensamiento
Partido Colombia Renaciente	Comité Nacional de Mujeres	Comité Nacional de Juventudes	Comité Nacional de Minorías y Población vulnerable		Veedor Nacional	Consejo de Control Ético	Centro de Pensamiento Ubuntu
Partido Alianza Democrática Afrocolombiana, ADA	Comité Nacional de la Mujer	Comité Nacional de Juventud	Partido de base afrodescendiente.		Veeduría Nacional y Defensoría del Afiliado	Consejo Nacional de Control Ético	Escuela de Pensamiento La Mamuncia
Partido Dignidad ⁵⁷	Secretaría de la Mujer	Secretaría de la Juventud	Secretaría de Afrocolombianos /Secretaría de asuntos indígenas	Secretaría LGBTI	Veeduría del Partido	Comisiones de Éticas y Garantías	Secretaría de Formación Política

56. Mediante Resolución No. 3287 del 23 de julio de 2019 se aprobó el cambio de nombre y logo del partido, antes Unión Patriótica, ahora Colombia Humana – Unión Patriótica

57. Al Partido Dignidad se le reconoció personería jurídica mediante la Resolución No. 1921 del 21 de abril de 2021, luego de su escisión del Partido Polo Democrático Alternativo.

Adicionalmente, en cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 o Ley de Transparencia estrechamente vinculada con la Ley 1475 de 2011,⁵⁸ los partidos políticos han puesto en marcha sus páginas web para el acceso público de la información interna, así como programas de gestión documental.⁵⁹

Así mismo, los partidos y movimientos políticos han adoptado buenas prácticas para asuntos de democracia interna. Un ejemplo significativo, es la aprobación y uso del Formato para solicitud y otorgamiento de aval, herramienta construida en la Mesa Multipartidista de Veedores con el apoyo del Instituto Nacional Demócrata, NDI, que contiene criterios para solicitar, levantar y analizar información de los aspirantes, lo que ha permitido que el deber de verificación previa que señala la Ley 1475 de 2011 para las organizaciones políticas se cumpla de manera organizada, formal y se eviten las candidaturas que no cumplan los requisitos y calidades, o incursas en inhabilidades o incompatibilidades que posteriormente conlleven a sanciones administrativas y penales.

Por otra parte, desde las competencias del Consejo Nacional Electoral, se ha evidenciado por parte de las organizaciones políticas,⁶⁰ la necesidad de un registro de afiliados permanente, actualizado, digitalizado y de acceso público como herramienta indispensable para la democracia interna y la disciplina partidaria, como por ejemplo, la participación en las con-

sultas internas o convenciones que celebren para tomar decisiones y elegir sus candidaturas y directivos, así como para definir los casos de doble militancia y evitar la inscripción de candidatos incursos en esta prohibición.

Así mismo, uno de los pendientes en materia de democracia interna es lo señalado en el artículo 18 de la Ley 1475: *“los partidos y movimientos políticos con personería jurídica están obligados a debatir y a aprobar democráticamente sus presupuestos, y a ofrecer completa información pública sobre las decisiones adoptadas en esta materia, de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral”*. Según afirma Acosta & Arbeláez (2019), el CNE no ha establecido un mecanismo que en la práctica asegure el debate y aprobación democrático de los presupuestos, e incluso, no se observa sanción alguna por su incumplimiento.

Siguiendo esta línea, a continuación se explicarán algunas de las decisiones recientes del Consejo Nacional Electoral, que en aplicación de la Ley 1475, han propugnado por el fortalecimiento de la democracia interna de las organizaciones políticas.

58. Ley 1712 de 2014, Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones, aplicable a los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, según el artículo 5.

59. En el marco del acompañamiento realizado por el Instituto Nacional Demócrata, NDI, se ha verificado que los partidos Liberal, Conservador, ASI, Cambio Radical, De la U, Polo Democrático, Centro Democrático, MIRA, Alianza Verde y Colombia Humana – Unión Patriótica, poseen páginas web y programas de gestión documental.

60. Temas abordados en la sesión multipartidista sobre los 10 años de la Ley 1475 de 2011 del 8 de julio de 2021.



2.1 Principios de organización y funcionamiento

La jurisprudencia constitucional es amplia en el sentido de afirmar que si bien los principios tienen una estructura diferente a la de una regla jurídica, son mandatos de optimización frente a los cuales debe buscarse su concreción.

Tal como se observó en el Cuadro No. 1, el Acto Legislativo 1 de 2009 estableció que los partidos y movimientos políticos tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos, disposición que fue desarrollada en el artículo 1ero de la Ley 1475 de 2011, que a su vez adicionó a los principios de igualdad, participación y pluralismo, definiendo el contenido mínimo de cada uno.

Teniendo en cuenta que los partidos y movimientos políticos son responsables por toda violación a las normas (principios y reglas) que rigen su organización, funcionamiento o financiación (art. 8 Ley 1475), el Consejo Nacional Electoral puede propender su concreción en las investigaciones que adelanta.

Lo anterior ocurrió en la Resolución No. 2294 del 16 de agosto de 2018, en la que se sancionó a un movimiento político por la vulneración del principio de moralidad consagrado en el numeral 6º del artículo 1ero de la Ley 1475 de 2011, debido a las irregularidades en el otorgamiento de avales para las elecciones territoriales de 2015. El Consejo Nacional Electoral manifestó: ***“dado que la moralidad constituye un principio constitucional autónomo, con fuerza normativa vinculante, no cabe la menor duda que, las organizaciones políticas deben responder por su vulneración”***.

Según los hechos de la mencionada resolución, el movimiento político realizó cobros de aportes económicos como requisito para el otorgamiento del aval para las elecciones de 2015 ***“colocándole valores económicos al ejercicio democrático sobre el cual se sustenta el derecho de postulación y de ser elegido, y contrariando el mismo modelo de democracia como proyecto de identidad ética que los rige, un proyecto amplio, participativo y compartido”*** y que además, no realizó acciones tendientes para investigar y sancionar tales conductas.

El Consejo Nacional Electoral, consecuente con lo afirmado por la Corte Constitucional desde el estudio de exequibilidad de la Ley 130 de 1994, consideró que, en materia política, la moral ha dejado de estar relegada al plano individual, para convertirse en un elemento esencial de la vida institucional, de los partidos y movimientos políticos y del fortalecimiento de la democracia. El Estado ha introducido la obligación de las agrupaciones políticas de adoptar códigos y órganos de ética internos que contribuyan a la formación de la conciencia cívica y democrática, así como de valores compatibles con el modelo de Estado; de igual forma, se consideró que el otorgamiento de los avales pone de presente un factor de credibilidad y confianza pública que las organizaciones políticas deben defender y propugnar.

Adicionalmente, dicha decisión tuvo en cuenta un enfoque étnico tratándose de un movimiento de autoridades indígenas, dándole un valor primordial a la Ética Propia de los Pueblos, entendiendo la forma en que se relacionan y comparten una visión común, orientados por la Ley Natural, Ley de Origen y el Derecho Mayor, tal como expresan sus estatutos, así como el valor sagrado de la Palabra en los que se sustenta la moralidad de dicha colectividad, transgredida en este caso.

2.2 Celebración de convenciones para la toma de decisiones y selección de candidaturas

En el 2020, por primera vez el Consejo Nacional Electoral sancionó a un partido político por no celebrar la reunión de su máximo órgano de dirección o convención cada dos años.

Esta obligación fue introducida con el Acto Legislativo 1 de 2009, la cual fue desarrollada, en el inciso en el numeral 4º del artículo 4 de la Ley 1475 de 2011: el deber de realizar dicha reunión *“por lo menos cada dos (2) años, y garantizar a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política”*.

Mediante la Resolución No. 2238 del 24 de julio de 2020, confirmada con la Resolución No. 2811 del 23 de septiembre de 2020, el Consejo Nacional Electoral desarrolló el principio democrático en las organizaciones políticas en los siguientes términos:

“La finalidad de la democratización interna de los partidos políticos es que los afiliados tengan la oportunidad y la capacidad efectiva de expresar e influir en la toma de decisiones, tanto de aquellas que cimentarán las bases ideológicas de la estructura, como las que la colectividad transmitirá a los actores del poder público. Según Morlok, “los derechos de los miembros hacen la democracia interna, practicable”, derechos cuya naturaleza, no solo constituyen una necesidad práctica para el funcionamiento de los partidos, sino que está directamente ligada a la protección de derechos fundamentales en régimen constitucional. La democracia interna de las organizaciones políticas es un espejo del sistema democrático del Estado.”

(...)

Así, el artículo 1 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 definió el principio de participación como derecho de todo afiliado a intervenir, directamente o a través de sus representantes, en la adopción de las decisiones fundamentales del partido o movimiento en el máximo órgano de dirección, y siguiendo esa línea, el numeral 4 del artículo 4, dispuso que en el Estatuto deben establecerse las reglas para la reunión de dicho órgano, como principal manifestación de la democracia interna de las organizaciones políticas, de que depende el sistema democrático.”

En dicho caso del año 2020, el CNE encontró probado que la última reunión del máximo órgano de dirección del partido se realizó en 2015, de tal manera que habían transcurrido cinco años sin que sus afiliados pudieran participar en la toma de las decisiones más importantes para el Partido, en especial, en aquellas que son de exclusiva competencia de dicho órgano como la selección de las candidaturas a la Presidencia de la República, afectando el principio democrático que rige la organización y funcionamiento de las agrupaciones políticas.

Sin embargo, la mayor parte de la discusión se presentó en la sanción aplicable, toda vez que el inciso 2º del artículo 108 de la Constitución Política señala expresamente a esta falta, la sanción de pérdida de la personería jurídica. Sin embargo, el Consejo Nacional Electoral optó por sancionar a la colectividad política con el descuento de la financiación estatal por el valor de \$34.857.286.

Este caso evidenció que varios partidos y movimientos políticos podrían estar incumpliendo la regla de celebrar la convención cada dos años mínimo, ante lo cual el Consejo Nacional Electoral adelanta investigaciones y

instó para que se cumpliera con dicha obligación antes del 31 de julio de 2020. Sin embargo, la pandemia de la COVID-19 acaeció y la democracia interna de los partidos no estuvo exenta de sus impactos.

Tanto el Consejo Nacional Electoral como los partidos políticos mostraron voluntad para encontrar caminos jurídicos que permitiesen la realización de las convenciones de manera no presencial, en aras de la salud de los militantes y de la democracia. Así, mediante la Resolución No. 2095 del 17 de junio de 2020, el CNE permitió esta modalidad para los partidos que no lo tuviesen previsto en sus estatutos con el fin de garantizar la participación de todos/as los/as integrantes de dichas agrupaciones y los derechos y deberes estatutarios que los/las mismos/mas ostentan, ampliando el plazo hasta el 31 de agosto de 2020.

Así mismo, se dispuso que los partidos y movimientos políticos deben establecer con claridad las formalidades de la convocatoria y celebración, además de adoptar todas las medidas y mecanismos tecnológicos necesarios para garantizar el buen funcionamiento, la participación efectiva de todos los miembros, el respeto a los quórum requeridos para la toma de decisiones y el almacenamiento de la información veraz del desarrollo de las sesiones.

El plazo inicialmente otorgado ha sido ampliado mediante las Resoluciones 2362 y 4116 de 2020, y recientemente con la Resolución 2011 de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2021. Así mismo, el CNE ha dispuesto que los partidos y movimientos políticos podrán optar por la utilización de mecanismos no presenciales, mixtos o presenciales, siempre cumpliendo las medidas de bioseguridad adoptadas por el Gobierno Nacional.

2.3 Directivos territoriales de partidos y movimientos políticos

Uno de los grandes inconvenientes de la Ley 1475 de 2011, así como de la legislación electoral, es su carencia de visión territorial al momento de diseñar las normas. Este fue uno de los aspectos más relevantes dentro de la sesión multipartidista que se realizó para efectos de este documento.

La Ley 1475 de 2011 está redactada desde una concepción centralista de la política, resultado de la misma realidad nacional, debido a que los partidos y movimientos políticos se han conformado como estructuras fuertes en el directorio nacional, pero débiles o inexistentes en los directorios departamentales y municipales, donde aparecen solamente para las elecciones, pero sin contar con un proceso de democratización y formación de los liderazgos regionales. Esta situación se removió un tanto con la entrada en vigencia del Estatuto de Oposición que dio una destacada voz al orden local con las declaraciones políticas y las acciones de protección que resuelve el CNE.

Uno de los aspectos donde más se ha evidenciado el centralismo de la Ley 1475 en estos diez años, es en la definición de directivos que consagra el artículo 9. Esta disposición solo reconoce como tales *“aquellas personas que, de acuerdo con los estatutos de la organización, hayan sido inscritas ante el Consejo Nacional Electoral como designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno, administración y control”*.

La práctica ha evidenciado que los partidos y movimientos políticos solo registran las directivas de carácter nacional, generalmente designadas en las convenciones o por los ór-

ganos de mayor jerarquía, lo que da visibilidad al Consejo Nacional Electoral para solicitar de oficio su registro en caso que la colectividad no lo realice; pero a nivel territorial, el CNE no ha diseñado un mecanismo que le permita conocer oportunamente tales nombramientos y queda en la voluntad de los partidos registrarlos. Al no estar registrados en el CNE, no serían reconocidos como directivos y, por ende, sus acciones u omisiones no le serían imputables a las organizaciones políticas para las sanciones.

Sin embargo, en la Resolución No. 2294 del 16 de agosto de 2018, el CNE sancionó a un partido por acciones de directivos regionales que, si bien no estaban registrados ante el órgano electoral, consideró que desde una concepción material y según sus estatutos, eran directivos. Así expresó:

“El artículo 9 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, define a los “directivos” desde el punto de vista formal, por cuanto solamente tendría dicha condición, aquel que fuere inscrito como tal ante esta Corporación, pero desde el aspecto material, los directivos son aquellas personas que, según los estatutos de la organización política, sean designadas para dirigirlos e integrar sus órganos de gobierno, administración y control, siendo deber de la colectividad inscribirlos. (...) la realidad política muestra que a esta Corporación le resulta de suma complejidad, conocer de todas las elecciones o designaciones regionales y locales que realizan todos los partidos y movimientos políticos, siendo necesario y obligatorio que estos últimos informen a la Corporación de ello.”

Con fundamento en lo anterior, el CNE consideró que luego de revisar la estructura y funciones en los Estatutos, la Coordinación Política Regional tiene naturaleza directiva y debe registrarse ante el Consejo Nacional Electoral; pero adicionó que, por falta de tal registro, el CNE no pierde su competencia de suprema inspección, vigilancia y control sobre sus acciones y omisiones y, por ende, la responsabilidad que ellas generan.

Finalmente, existe una brecha entre la vida interna de los partidos y las competencias del Consejo Nacional Electoral. El CNE tiene la atribución constitucional de inspeccionar, vigilar y controlar la actividad de las organizaciones políticas y sus miembros, pero solamente se ha mirado desde una perspectiva sancionatoria. Si se quiere que la democracia interna sea algo real y evidenciable, deben existir dos compromisos, el de los partidos y el del órgano electoral, ambos encaminados a definir estrategias, planes y acompañamiento permanente que pueda dar una respuesta en tiempo real; por ejemplo, cuando el CNE conoce de impugnaciones de avales en la etapa previa al inicio de las revocatorias de inscripciones, su accionar es muy limitado para responder oportunamente. Más allá de las sanciones -sin restar su mérito-, deben crearse mecanismos de seguimiento para la selección de candidaturas, otorgamiento de avales y toma de decisiones. Por ahora, el ideal de la democracia interna sigue en construcción.

CAPÍTULO 3



AVANCES Y PENDIENTES DE LA DEMOCRACIA INCLUSIVA EN LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

AVANCES Y PENDIENTES DE LA DEMOCRACIA INCLUSIVA EN LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

En la encuesta diseñada para el presente documento, luego de una pregunta sobre la cuota del 30% de mujeres, se les interrogó a los militantes de las agrupaciones políticas lo siguiente: *¿Usted identifica algunas medidas que el legislador haya establecido en la Ley 1475 de 2011 en favor de la participación de grupos étnicos, jóvenes, personas LGTBI, personas con discapacidad u otros sectores?* Ante lo cual, solo en dos respuestas se mencionaron que existe un porcentaje de financiación para la formación política; otros expresaron que la Ley es general y estas acciones se abordan internamente en los partidos, y la gran mayoría manifestó desconocimiento.

La Ley 1475 de 2011 fue muy limitada al momento de regular acciones que garanticen la inclusión efectiva y participación política de grupos poblacionales como las mujeres, la población LGTBI, jóvenes y grupos étnicos. Las medidas afirmativas que se encuentran en esta Ley son:

- I) Principio de igualdad, entendido como toda exclusión de discriminación o privilegio por razones sociales, de sexo o raza en los procesos internos del partido (artículo 1),**
- II) Principio de equidad de género, con la definición amplia abarcando a hombres, mujeres y otras opciones sexuales (artículo 1),**
- III) Deber de regular en los Estatutos lo concerniente a la postulación, selección e inscripción de candidaturas mediante mecanismos democráticos que garanticen equidad de género (artículo 4),**
- IV) Distribución del 5% de la financiación por funcionamiento en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas (artículo 17),**
- V) Distribución del 5% de la financiación por funcionamiento en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas (artículo 17),**

VI) Destinación obligatoria de mínimo el 15% de aportes estatales, para actividades de los centros de pensamiento, realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político (artículo 18),

VII) Obligación de conformar las listas donde se elijan 5 o más curules o las que se sometan a consulta, exceptuando su resultado, con mínimo un 30% “de uno de los géneros” (artículo 28).

Sin duda alguna, la disposición más trascendental fue la cuota del 30% que había sido excluida en el debate del Acto Legislativo 1 de 2009 para “evitar su hundimiento”, pero se logró establecer en la Ley que se aplicó inmediatamente para las elecciones de 2011, de tal manera que a 27 días antes del cierre de inscripciones, las organizaciones políticas debieron modificar sus listas.

La participación de las mujeres luego de la cuota del 30% ha sido abordado en otros documentos. En el presente, se revisará el proceso de aplicación desde el punto de vista institucional, es decir, las decisiones que el Consejo Nacional Electoral ha adoptado para instar el cumplimiento de esta norma.

3.1 De la revocatorias a las listas de solo mujeres

Luego que el Consejo de Estado confirmara la aplicación inmediata de la cuota del 30% para las elecciones de autoridades territoriales del 2011, el CNE mediante Concepto No. 8337 del 14 de septiembre de 2011, instruyó al Registrador Nacional para que permitiese, con posterioridad al vencimiento del periodo de modificación de las listas y hasta un mes antes del día de las elecciones, que las organizaciones políticas recompusieran las mismas, so pena de dejar sin efecto su inscripción. Durante esta etapa inicial, se resolvieron varios interrogantes que eran excusas de las colectividades para no aplicar la norma, definiéndose, por ejemplo, que cuando el resultado fuera decimal se aproximaría al siguiente número entero a favor de las mujeres o que el 30% se calcula sobre el número de personas inscritas.

Para las elecciones de autoridades territoriales de 2015, el CNE aprobó la decisión hito. Mediante Resolución No. 2465 del 21 de septiembre de 2015 revocó la inscripción de 166 listas por no cumplir con la cuota mínima el 30% y otorgó plazo hasta un mes antes de las elecciones para su recomposición. Para ello, el CNE consideró que el incumplimiento de la cuota se encuadraba en las causales “constitucionales o legales” que refiere el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011.

Antes de 2019, se entendía el mínimo de 30% como una cuota de mujeres u hombres, de tal forma que, si la lista no cumplía con un 30% de hombres, era revocada.

Pero fue para las elecciones de autoridades territoriales de 2019 cuando se adoptó la

decisión más relevante que interpretó el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011. Mediante las Resoluciones 5271 del 25 de septiembre de 2019, 6430 y 6422 del 23 de octubre de 2019, y luego de una audiencia pública histórica, el CNE consideró que la *“cuota de género”* es una acción afirmativa dirigida exclusivamente a mujeres. Con este fundamento, no se revocaron 18 listas a concejos municipales y juntas administradoras locales conformadas solo por mujeres y 2 listas que tenían más del 70% femenino. Así mismo, se revocó una lista a concejo municipal conformada solo por un (1) hombre, bajo el entendido que tenía que integrarse con al menos una mujer.

En ese sentido, trascurrieron nueve años para que el CNE corrigiera la interpretación del artículo 28 y permitiese las listas integradas solo por mujeres.

No obstante, es necesario anotar que, aunque en este caso se interpretó el concepto género de forma estricta, su espíritu no fue excluir a la población LGTBI frente a aquellos que no se identifiquen con el sexo femenino asignado al nacer. El legislador, el CNE y las organizaciones políticas deben buscar formas para garantizar la participación política de las diversidades sexuales en el marco del concepto de equidad de género que estableció la Ley 1475 de 2011 y que fue validado por la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011:

“(...) debe resaltarse que el legislador estatuario previó una fórmula de género amplia, la cual no se restringe a la inclusión de hombres y mujeres en la actividad de partidos y movimientos políticos, sino que también dispuso que la inclusión comentada deba predicarse de todas las personas, sin importar su

opción o identidad sexual. Esto implica que los partidos y movimientos políticos deberán garantizar que hombres, mujeres y minorías de identificación u orientación sexual, tengan espacios suficientes y adecuados de participación en la organización, posibilidad de acceder a sus instancias directivas y a los debates electorales, al igual que de obtener representación política.”

3.2 La violencia política contra las mujeres en razón de género

En términos pedagógicos, el CNE ha impulsado una campaña decisiva y firme contra la violencia política contra las mujeres en razón de género y cuyo mayor resultado normativo fue la inclusión de un artículo en el Proyecto de Ley 234-20 Senado - 409-20 Cámara, aprobado en diciembre de 2020, por el cual se expide el nuevo Código Electoral, que define, sanciona y adopta otras acciones frente a este tipo de violencia.

Jurídicamente, aunque la Ley 1475 no previó disposición alguna sobre esta problemática, el CNE ha hecho intentos por tipificarla dentro del numeral 7, artículo 10 de dicha Ley *“utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral”*. Aunque esta norma responde a una motivación distinta relacionada a la cooptación de los grupos armados ilegales tal como se explicó en el Capítulo I, atendiendo a interpretaciones de cambio del derecho, podría ser aplicada para sancionar la violencia política en razón del género.

Junto a lo anterior, se destaca el caso del expediente No. 23407-19, en el cual un candidato al Concejo de Bogotá para las elecciones de 2019 publicó una valla con la silueta de una candidata a la Alcaldía de Bogotá para esos mismos comicios con la frase *“No le entreguemos la ciudad a la histeria”*. Si bien se debatió un proyecto que se abstenía de iniciar actuación administrativa, la mayoría de la Sala Plena derrotó esa postura al considerar que la palabra utilizada y la silueta pueden constituir una presunta violencia contra las mujeres en política en razón de género.

Por lo demás, la competencia del CNE adquirirá especial relevancia con la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral, pero así mismo tendrá varios retos, entre ellos, las sanciones a aplicar. El proyecto del nuevo código establece que se sancionará con lo previsto en el artículo 10, numeral 7, y el artículo 12 de la Ley 1475 de 2011 y con el artículo 39 de la Ley 130 de 1994. En el Capítulo I se expusieron los obstáculos normativos del régimen sancionatorio vigente, en ese sentido, ¿será la multa una sanción idónea para los casos de violencia política contra las mujeres?

3.3 Instrumentalización de las mujeres en los casos del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011

Mediante la Resolución No. 1171 del 8 de mayo de 2018, en el marco de una investigación por violaciones al artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 (no designación de gerente, no apertura de cuenta única, no presentación de informes) contra una lista al Concejo de Barranquilla en las elecciones de 2015, el CNE conoció de reiterados casos de candida-

tas que manifestaron haber sido “relleno” en la lista para cumplir la cuota del 30%, quienes no realizaron campaña ni gasto alguno. El CNE desarrolló un capítulo sobre la instrumentación de la mujer en estos casos y exhortó al partido político para que en lo sucesivo, garantizara la “eficacia material” del artículo 28 de la Ley 1475, de tal manera que más allá del cumplimiento técnico de un mínimo, propendiera por la aplicación de los principios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad, así como establecer reglas internas para la participación paritaria en los cargos públicos de elección popular y de toma de decisiones. Esto sentó un antecedente.

Fue hasta la Resolución No. 1625 del 12 de mayo de 2021, cuando por primera vez, el Consejo Nacional Electoral se abstuvo de sancionar por presuntas violaciones al artículo 25 de la Ley 1475, a tres ex candidatas a la Asamblea para las elecciones de 2019 al demostrarse que el partido que las inscribió no les brindó asesoría ni acompañamiento frente a dichas obligaciones y manejaron pocos recursos en su campaña electoral. Así lo expuso:

“Según los resultados arrojados del análisis de la gráfica, se logra determinar que, para que una candidata logre el posicionamiento y resultado deseado, requiere una logística más estructurada y una inversión económica más representativa, siendo de vital importancia el papel que juega la colectividad frente a sus avaladas donde se requiere una mayor capacitación e instrucción, ya que no solo se trata del posicionamiento del nombre en la lista, sino lo que acarrea económicamente hablando de una campaña política para lograr el fin deseado que es obtener la curul.”

Atendiendo lo anterior, observa la Corporación, que en los casos como los analizados, se observa una instrumentalización del género al no contarse con una vocación real para la conformación del poder político como derecho fundamental.

Por lo expuesto, la Corporación debe propender por la revisión de casos como los que acontecen en pro de proteger a aquellas mujeres que se encuentran en estado de vulnerabilidad y que de ser sancionadas por el manejo de sumas ínfimas de dinero se estaría frente a una nueva revictimización por parte del Estado. Para el caso en concreto, la lista fue integrada por veintidós (22) personas, de las cuales, nueve (9) eran mujeres, razón por la cual sin participación de las ciudadanas en comento se incumpliría el requisito legal de cuota.

(...)

Es preciso señalar, que, si bien el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 establece unos deberes frente a la apertura de una cuenta única bancaria, la administración de los recursos a través de ella y el nombramiento de gerentes de campaña, se trata de procedimientos que frente a casos como los que nos ocupa, deben ser acompañados bajo el deber de cuidado por la agrupación política que avala las candidaturas, lo cual no aconteció de conformidad con el acervo probatorio que obra en el expediente.

Adicional a lo anterior, se ordenó iniciar actuaciones administrativas contra el partido político, en virtud de la *“presunta instrumentalización para cumplir con la cuota de género sin un compromiso afirmativo de la paridad”*.⁶¹

Este será un tema que tendrá más debates en adelante, pero que en diez años de vigencia de la Ley 1475 de 2011 marca una pauta importante a favor de las mujeres en una de las normas más relevantes y aplicadas de la Ley, como es el artículo 25.

3.4 Financiación: Mujeres, jóvenes y minorías étnicas

La entrega de recursos públicos a los partidos políticos se ha convertido en una práctica innovadora para las democracias latinoamericanas, distinta a las leyes de cuotas o de paridad, para incentivar la incorporación de las mujeres en política: Brasil, Costa Rica, México y Panamá son algunos de los ejemplos (IECM & UNAM, 2019). La Ley 1475 de 2011 introdujo dos importantes acciones afirmativas en materia de financiación política con relación a las mujeres, jóvenes y grupos étnicos, pero limitadas por vacíos normativos que deben modificarse.

Por un lado, el artículo 17 dispuso que un 5% de la financiación por funcionamiento de los partidos se distribuirá en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas y otro 5% frente a jóvenes elegidos en las corporaciones. El obstáculo es que en ninguna parte de la Ley se estableció que ese porcentaje debe destinarse a acciones que garanticen la participación política de mujeres y jóvenes; en otras palabras, si bien se reciben por ellos, la Ley no obliga a invertirlos en ellos. Esto podría modificarse a través de una ley o el CNE, en su competencia de inspección y como garante de los principios de equidad de género y participación, podría condicionar dichos recursos a esa destinación.

61. Resolución No. 1625 del 12 de mayo de 2021

Por otra parte, el artículo 18 estableció que cada partido o movimiento político debía destinar como mínimo el 15% de la financiación por funcionamiento que recibiere a tres conceptos: **I)** centros de pensamiento, **II)** cursos de capacitación política y electoral, e **III)** inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político.

La gran dificultad de esta disposición es que no se establece cuánto con exactitud debe destinarse a las mujeres, o a los jóvenes, o a los grupos étnicos dentro de ese total del 15% que tiene además otros dos ítems de destinación y, además, el concepto de “inclusión efectiva” ha sido interpretado de varias maneras llevando a casos de partidos que reportan gastos en este rubro que no fortalecen su participación real en la democracia representativa. Las leyes de cuotas o de paridad deben estar acompañadas de medidas que garanticen financiación y propaganda a las mujeres, por eso es deber del legislador especificar, e incluso aumentar, esta destinación.

En lo que concierne al CNE, el documento *“Análisis sobre el acceso a Recursos para la Inclusión Efectiva de las Mujeres en la Política”* de Transparencia por Colombia y ONU Mujeres (2019) reveló importantes conclusiones frente a los informes de ingresos y gastos de las vigencias 2016, 2017 y 2018 reportados a través de Cuentas Claras Funcionamiento, entre ellos, que varios partidos han presuntamente incumplido la destinación mínima del 15% en los tres conceptos mencionados, debiendo el CNE activar su competencia sancionadora en estos casos antes que opere la caducidad.

En la encuesta del presente documento, cuando se les preguntó a los militantes de las agrupaciones políticas: *“¿Considera que la Ley 1475 de 2011 fortaleció la representación de*

los grupos poblacionales (mujeres, grupos étnicos, personas LGTBI, personas con discapacidad, jóvenes, etc.) dentro de los partidos?” el 60% manifestó que Sí; y cuando se les interrogó sobre *“¿Cuáles considera que deben ser las modificaciones de la Ley para lograr una participación real y efectiva de las mujeres?”* respondieron que debe aplicarse a las curules no a las listas; paridad; listas cerradas y cremallera; obligatoriedad de la formación política, el apoyo financiero y de la visibilización en los medios de comunicación.

Finalmente, es importante mencionar que la participación política de las mujeres fue el tema más mencionado en la mesa multipartidista sobre los 10 de la Ley 1475 de 2011, lo que demuestra la relevancia e interés de las organizaciones políticas para avanzar hacia una democracia inclusiva.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Fortalecimiento de las organizaciones políticas tras una década de la Ley 1475 de 2011 ¿objetivo logrado o tarea pendiente? Este es el interrogante con el que inició este documento a lo largo del cual, se recordaron las circunstancias históricas que conllevaron a la expedición de esta Ley y se analizó su eficacia desde las decisiones del Consejo Nacional Electoral y las actuaciones de las organizaciones políticas.

Una primera conclusión, es que la Ley 1475 de 2011 es como una bisagra; por un lado, resultado de una reforma constitucional que tenía por fin combatir la cooptación de los grupos ilegales en la política (paramilitarismo y narcotráfico), pero al mismo tiempo, durante su debate legislativo se dio la oportunidad de actualizar la ley de partidos vigente (Ley 130 de 1994) y se adoptaron otras disposiciones en materia electoral. Esto ha permitido que, en diez años, Ley 1475 de 2011 sea la fuente principal sobre la que descansa la normatividad electoral.

El espíritu de la Ley 1475 de 2011 es convertir las organizaciones políticas en instancias realmente democráticas. Para ello se establecieron principios rectores, mecanismos democráticos de toma de decisiones, contenido mínimo de los estatutos, faltas y sanciones, reglas de financiación y de las campañas electorales, entre otros aspectos. Luego de diez años, afirmar que es un objetivo logrado distaría de la realidad, especialmente si se observa el actual contexto nacional donde los partidos no canalizan las expresiones ciudadanas; pero ha habido importantes avances en las estructuras internas, sus estatutos, rendición pública de cuentas y adopción de mecanismos de inclu-

sión que permiten manifestar que existe un mayor grado de disciplina, transparencia y organización de los partidos y movimientos políticos, e incluso, de grupos significativos de ciudadanos. Sin embargo, el objetivo de contar con organizaciones políticas sólidas y plenamente democráticas aún es una tarea pendiente.

Además de las ya descritas a lo largo del documento, se recomienda a las organizaciones políticas lo siguiente:

- Elaborar y divulgar indicadores de democracia interna a través de sus centros de pensamiento o escuelas de formación que permitan analizar sus procesos internos de toma de decisiones en los niveles nacionales y territoriales, elección de candidaturas, otorgamiento de avales, elección y conformación de órganos directivos, mecanismos de inclusión, eficacia de medidas, etc. Esta autoevaluación periódica permitirá denotar madurez institucional.
- Fortalecer las estructuras de las agrupaciones políticas en los territorios, a través de directorios permanentes que realicen ejercicios de formación de liderazgo político-electoral y potencialice la participación incidente de las mujeres, jóvenes, grupos étnicos, población LGTBI, personas con discapacidad, víctimas, campesinos, entre otros. Así mismo, en este marco, registrar todos los directivos departamentales y municipales ante el Consejo Nacional Electoral.
- Aplicar buenas prácticas de participación e inclusión de grupos poblacionales en la destinación de los recursos que se reciben por funcionamiento. En ese sentido, lograr que la financiación recibida por mujeres y jóvenes electos en corporaciones públicas sea destinada a la inclusión efectiva de estos en ejercicios de representatividad política, y que el 15% que la Ley les obliga a destinar a centros de pensamiento, actividades de capacitación e inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y grupos étnicos sea considerado como un mínimo y no como un techo.

- En el marco de los deberes de diligencia, mejorar los procesos de formación y acompañamiento sobre los deberes del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 (designación de gerente de campaña, apertura y manejo del total de los recursos en la cuenta única bancaria, presentación de informes de ingresos y gastos), en el sentido que sean más efectivos y específicos, en especial, con relación a las mujeres y grupos poblacionales cuyas candidaturas pueden ser instrumentalizadas.
- Establecer mecanismos eficaces para debatir y aprobar democráticamente sus presupuestos tal como lo señala el artículo 18 de la Ley 1475, que sean conocidos por todos sus afiliados.

Por su parte, en el marco del trabajo colaborativo que adelanta el Instituto Nacional Demócrata con el Consejo Nacional Electoral, se recomienda al órgano electoral además de lo señalado en el cuerpo del documento, lo siguiente:

- Dirigir mayores esfuerzos institucionales hacia un enfoque preventivo de sus competencias de inspección, vigilancia y control, en el sentido de, acompañar los principales procesos de toma de decisiones en los partidos y movimientos políticos (convenciones, consultas, encuestas, etc.), elección de candidaturas y conformación de listas, elección e integración de órganos directivos, otorgamiento de avales y la participación real de los grupos poblacionales en estos mecanismos, para fortalecer a las agrupaciones más allá de su competencia sancionatoria.
- Liderar un proceso participativo para la elaboración de un nuevo estudio base sobre los costos reales de las campañas electorales por circunscripciones, junto con el Ministerio de Hacienda, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE y las organizaciones que han trabajado con el CNE durante años en lograr medidas de transparencia electoral, utilizando la data que se ha acumulado en el software

Cuentas Claras, que tenga en cuenta los costos de las campañas digitales y se establezca el compromiso de su actualización periódica.

- Establecer mecanismos que aseguren el debate y aprobación democrática de los presupuestos de los partidos y movimientos políticos en los términos del artículo 18 de la Ley 1475, así como garantizar su cumplimiento.
- Adoptar un protocolo interno del procedimiento (recepción, valoración probatoria, sanciones) para los casos de violencia contra mujeres en política por razón de género, y socializarlo con los funcionarios y organizaciones políticas.
- Revisar su doctrina jurídica, unificar criterios y elaborar estándares en los temas que considere, en garantía de la seguridad jurídica para el electorado y las organizaciones políticas.

La Ley 1475 de 2011 ha salido adelante pese a los innumerables vacíos normativos, donde la labor del Consejo Nacional Electoral ha sido clave para garantizar su cumplimiento; así mismo, las organizaciones políticas han madurado y comprendido su relevante papel en el fortalecimiento de la democracia colombiana. Pero son muchas las tareas pendientes aún y se requiere el compromiso de todos los actores electorales en la consecución de una democracia transparente e inclusiva.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta S. & Arbeláez A. (2019)

La regulación de la financiación electoral en Colombia: Deficiencias que favorecen la corrupción. Tesis de Grado. Escuela de Derecho – Universidad EAFIT.

Transparencia por Colombia (2019)

Protocolo para la identificación de alertas e irregularidades en la financiación de campañas electorales. Bogotá D.C.

Espíndola Morales, L. (2012). Culpa in vigilando.

El caso “Estado de México”. En Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas. Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 2, pág. 259-277, México D.F.

Fundación Konrad Adenauer, KAS Colombia (2010) ¿Quién responde?

Las sanciones a las organizaciones políticas y sus directivos. Stefan Jost (Ed.) Papers No. 10.

Fundación Konrad Adenauer, KAS Colombia (2015) Responsabilidad de las agrupaciones políticas en Colombia.

Análisis de la propuesta de reforma a los Artículos 107 y 134 Constitucionales. Gehring, H. (Ed.). Papers No. 22.

Grupo Técnico Mapas de Riesgo Electoral, MOE (2011)

Mapas de Riesgo por Anomalías e Irregularidades Electorales Elecciones locales y regionales 2011. Primera edición, ISBN: 978-958-99791-5-0, Bogotá D.C.

Grupo Técnico Mapas de Riesgo Electoral, MOE (2014)

Mapas y factores de riesgo electoral Elecciones nacionales 2014. Primera edición, ISBN: 978-958-57576-8-4, Bogotá D.C.

Grupo Técnico Mapas de Riesgo Electoral, MOE (2019)

Mapas y factores de riesgo electoral Elecciones de autoridades locales Colombia 2019. Primera edición, ISBN 978-958-52252-2-0, Bogotá D.C.

Instituto Electoral de la Ciudad de México y Universidad Nacional Autónoma de México, IECM & UNAM. (2019).

Mujeres en la política, experiencias nacionales y subnacionales en América Latina, primera reimpresión.

López, C. & Sevillano, O. (2008); "Balance político de la parapolítica", 2006-2008.**Misión de Observación Electoral, MOE (2019) Justicia y Democracia:**

La revocatoria de inscripción de candidatos a cargos de elección popular. Primera edición, ISBN 978-958-52252-1-3, Bogotá D.C.

Padrón Pardo, F. (2012). El fortalecimiento de los partidos políticos: ¿Una tarea pendiente? En Stefan Jost (Ed.)

20 Años de la Constitución Colombiana: logros, retrocesos y agenda pendiente. Fundación Konrad Adenauer, KAS Colombia, Bogotá D.C., págs. 241 a 260.

Puyana J. (2012) Las reformas políticas en Colombia, 2003-2011: ¿hacia partidos más responsables? En Wills L. & Batle M (comp.) Política y territorio.

Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011. PNUD-IDEA-NIMD, Bogotá D.C.

Quiñones Paredes, F. (2016). La importancia de la democratización de los partidos políticos.

En Registraduría Nacional del Estado Civil. Democracia Actual, Num. 1, Bogotá D.C.

Restrepo N. (2011) Financiamiento de los partidos, movimientos políticos y campañas electorales en Colombia.

En Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas. Revista Mexicana de Derecho Electoral, México D.F.

Revelo Rebolledo J. & García Villegas M. (2010). La organización electoral en Colombia.

Consultado en: <https://www.dejusticia.org/la-organizacion-electoral-en-colombia/>

Rodríguez Pico, C. (2009). ¡Nos hicieron conejo! Reforma política del 2009 y democracia en Colombia.

En Revista de la Fundación Foro Nacional de Colombia. Velásquez F. (Ed.), núm. 69.

Rodríguez Pico, C. (2015). La selección de candidatos como mecanismo de democratización de los partidos y movimientos políticos en las elecciones subnacionales del 2015 en Colombia.

Universidad Nacional de Colombia.

Rodríguez Pico, C. & Quiroga Barrantes, M. (2021). El hundimiento de la lista cerrada y bloqueada en las propuestas de reforma política en Colombia. Aspiraciones vs. prácticas políticas.

En Universidad Externado de Colombia. Revista Opera, núm. 29.

Sánchez-Torres, C.A. (2016). Constitucionalización del derecho electoral colombiano: una mirada desde el posmodernismo.

Revista Jurídicas, 13 (2), 71-84.