

HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
BOGOTÁ  
Colombia



moe  
Misión de Observación Electoral

# La reforma política y electoral que necesita Colombia hoy

Alejandra Barrios Cabrera  
Camilo Mancera Morales  
Marlon Pabón Castro  
Luisa Salazar Escalante  
Alejandra P. San Martín Ríos y Valles  
Misión de Observación Electoral



*Este documento es una propuesta para el debate social que es preparado por la iniciativa de diferentes personas e instituciones*

**@Cumbre Social y Política por la Renta Básica Permanente**  
**@Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá Colombia**



Publicación con licencia Creative Commons CC BY-NC-ND 3.0  
Atribución-NoComercial-SinDerivadas

#### **Corporación Latinoamericana Sur**

Carrera 6 No. 49-49 - 702 Bogotá

sur.org.co

info@sur.org.co

@surposible

Presidenta: Carolina Corcho Mejía

Representante legal y Director Ejecutivo: Jame Rendón Acevedo

#### **Fundación Heinrich Böll**

Oficina Bogotá - Colombia

Calle 37 N.º 15-40, Bogotá

Teléfono: (+57) 1 371 9111

co-info@co.boell.org

co.boell.org

Representante: Florian Huber

#### **Edición**

Fundación Heinrich Böll.

Oficina Bogotá - Colombia

#### **Coordinación Académica y Editorial**

Pedro Santana Rodríguez

#### **Autores**

Alejandra Barrios Cabrera

Camilo Mancera Morales

Marlon Pabón Castro

Luisa Salazar Escalante

Alejandra P. San Martín Ríos y Valles

#### **Diseño gráfico**

Rosy Botero

Agradecimiento especial por su apoyo al Centro Internacional Olof Palme

Los textos que aquí se publican son de los autores y no necesariamente las de la Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia

# Contenido

## **1** Institucionalidad electoral

– 6 –

- 1.1 Carrera administrativa en la conformación de la organización electoral  
– 7 –
- 1.2 Conformación del Consejo Nacional Electoral  
– 10 –
- 1.3 Competencia Judicial Electoral  
– 17 –

## **2** Sistema de financiación en la política

– 24 –

- 2.1 Financiación para el funcionamiento de las organizaciones políticas  
– 26 –
- 2.2 Financiación de las campañas electorales  
– 29 –

## **3** Conformación de listas para corporaciones públicas

– 35 –

- 3.1 El tránsito de las listas cerradas a las listas abiertas. Problemáticas y debilidades  
– 35 –
- 3.2 La necesidad de volver a la lista cerrada, pero con controles  
– 38 –

## **4** Democracia paritaria: Participación política de las mujeres

– 41 –

- 4.1 No inclusión efectiva de las mujeres las organizaciones políticas y candidaturas  
– 41 –
- 4.2 Desfinanciación de las lideresas políticas  
– 44 –
- 4.3 Violencia contra las mujeres en política (VCMP)  
– 45 –
- 4.4 Lenta aplicación de los principios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad  
– 46 –
- 4.5 Falta de perspectiva de género en las instituciones administrativas y judiciales electorales  
– 47 –

## **5** Registro de afiliados

– 49 –

- 5.1 La afiliación  
– 50 –
- 5.2 Procedimiento para el registro de la afiliación  
– 51 –
- 5.3. Validez y oponibilidad del acto de afiliación  
– 52 –
- 5.4. Seguridad y administración de los sistemas de información  
– 53 –

## **6** Bibliografía

– 55 –

# P Presentación

La Misión de Observación Electoral MOE presenta el documento «LA REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL QUE NECESITA COLOMBIA HOY», el cual busca recopilar desde la experiencia y experticia recogida por la MOE durante estos 15 años de observación a todas las etapas del proceso electoral colombiano, así como la institucionalidad que le rodea y su marco normativo y constitucional, aquellas recomendaciones que se convierten en propuestas concretas para generar mayores garantías de transparencia, claridad, efectividad y accesibilidad a los certámenes democráticos.

En el presente documento se recogen elementos de distintos y múltiples trabajos de investigación que ha adelantado la organización, tales como: su intervención en el marco de la Misión Electoral Especial que surgió de los acuerdos de paz

entre la guerrilla de las FARC y el gobierno colombiano, así como sus múltiples informes de observación electoral, documentos de política pública, e intervenciones e incidencia en el trámite legislativo para la aprobación de reformas legales y constitucionales.

Los temas que acá se abordan se organizan bajo la siguiente estructura temática:

- **Institucionalidad electoral.**  
*Conformación de la organización electoral*
  - Registraduría Nacional del Estado Civil
  - Consejo Nacional Electoral*Naturaleza y competencias del Consejo Nacional Electoral*
- **Financiación de la política en Colombia**  
*Financiación para el funcionamiento de las organizaciones políticas*  
*Financiación de campañas*

- **Sistema electoral**  
*Conformación de listas para corporaciones públicas*  
*Modelo de Afiliados de las Organizaciones Políticas*  
*Participación y representación efectiva de la mujer en política.*

Dentro de cada uno de estos puntos se presenta de manera breve la problemática que se

evidencia alrededor del tema, estableciendo las razones de la necesidad de modificación y posteriormente se plantea la propuesta de reforma.

Con este documento se tiene por objetivo presentar algunos elementos que sean de utilidad para el planteamiento de una agenda de reforma en temas

políticos y electorales en el Congreso de la República. Sin embargo, para la MOE es de gran relevancia el que cualquier reforma que se adelante, deba aprobarse por lo menos un año antes de la jornada electoral de los comicios en que vaya a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

# 1 Institucionalidad electoral

**E**n las últimas tres décadas, Colombia ha sido terreno fértil para la discusión y adopción de reformas político-electorales a nivel constitucional. A través de cuatro reformas constitucionales se han introducido importantes cambios al sistema electoral nacional sobre temas como: el régimen de partidos políticos y la responsabilidad política de los mismos, la implementación del voto electrónico, y la adopción y posterior eliminación de la reelección presidencial inmediata, por mencionar solo algunas de ellas.

A pesar de las múltiples reformas políticas y electorales que se han aprobado en los últimos años en Colombia, debe señalarse que, en ninguna de ellas, se realizó una revisión integral del diseño institucional de las autoridades electorales y sus funciones, lo que ha provocado distorsiones en el funciona-

miento coherente del sistema electoral y, por ende, de los mecanismos de fortalecimiento y control de las organizaciones políticas. Es decir que se generaron soluciones parciales sobre asuntos específicos, no necesariamente armónicas con el diseño institucional vigente.

Las dos reformas constitucionales que hacen modificaciones a la arquitectura institucional electoral son las del 2003 y 2009. Con la reforma política de 2003, se determinó que el Registrador Nacional del Estado Civil dejaría de ser elegido por el Consejo Nacional Electoral, como inicialmente establecía la Constitución de 1991, y que, desde entonces, sería elegido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado mediante un concurso de méritos. Por su parte, con la reforma de 2009 se adicionaron funciones al Consejo Nacional Electoral (CNE), dentro de



las cuales se encuentran las de (i) revisión de los escrutinios y documentos electorales de cualquier elección que se celebre en el país y (ii) la decisión sobre la revocatoria de la inscripción de candidaturas de personas que se encuentran incurso en causales de inhabilidad.

Si bien estas reformas avanzaron en la ampliación de las funciones del CNE y en la definición de mayores estándares en el proceso de selección del Registrador Nacional del Estado Civil, no incluyeron modificaciones que solucionaran dos aspectos que de manera reiterada se han diagnosticado como problemáticos para el buen funcionamiento y credibilidad de la autoridad electoral. El primero de ellos, la conformación partidista de la máxima autoridad electoral teniendo como consecuencia el que no haya confianza en la imparcialidad de la entidad. El segundo aspecto hace referencia a la falta de capacidad técnica y territorial del CNE, lo que genera una serie de limitaciones en el cumplimiento de sus funciones de vigilancia y control, tanto a las organizaciones políticas como al proceso electoral.

Sumado a lo anterior y particularmente con las reformas constitucionales de los años 2003 y 2009, que atribuyeron al CNE la facultad de revisión de escrutinios y la de revocar inscripciones de candidatos inhabilitados, ciertamente se duplicaron funciones jurisdiccionales atribuidas inicialmente al contencioso

**...se pretende plantear una propuesta de diseño institucional electoral que establezca un modelo fortalecido, eficiente, sin funciones duplicadas, que actúe con celeridad, certeza y transparencia en el ámbito electoral...**

administrativo. Debido a lo anterior las dos entidades deciden conflictos sobre inhabilidad de los candidatos e irregularidades en los escrutinios y los procedimientos de elección.

Por las falencias ya señaladas en la arquitectura institucional electoral, y debido a la incoherencia e insuficiencia de algunas de sus reglas, los diferentes sectores de la sociedad colombiana demandan una reforma pronta y urgente al sistema político electoral desde el orden constitucional y legal. Reforma que coadyuve de manera cierta a brindar garantías de justicia, transparencia e imparcialidad, como requisito necesario para el desarrollo de las instituciones democráticas del país y la consolidación de una paz estable y duradera.

Acá se pretende plantear una propuesta de diseño institucional electoral que establezca un modelo fortalecido, eficiente, sin funciones duplicadas, que actúe con celeridad, certeza y transparencia en el ámbito elec-

toral, el financiamiento de la política y la supervisión de las organizaciones políticas. Para ello, se trabaja en el planteamiento de un esquema que se adapte a la estructura constitucional colombiana, aprovechando las fortalezas del actual funcionamiento institucional y corrigiendo sus mayores debilidades.

## **1.1 Carrera administrativa en la conformación de la organización electoral**

A nivel global la independencia, imparcialidad y capacidad técnica de los organismos electorales se han convertido en un objetivo en sí mismo con la finalidad de ser garantes de todos los sujetos involucrados en el proceso electoral, tanto la ciudadanía votante como los mismos aspirantes o candidatos. Lo anterior, en la medida en que es desde estos organismos desde donde se establecen y protegen estándares de equilibrio y equidad en la contienda, se garantizan los derechos políticos, se coordina y prepara logísticamente el proceso electoral, se administra justicia frente a las distintas controversias que alrededor de las elecciones pueden surgir y finalmente son estas las que tienen a su cargo el contar, responder y garantizar la transparencia de los resultados electorales.

De ahí la importancia de que estos organismos cumplan con estos estándares. No obstante, al momento de mirar el

caso colombiano se evidencian múltiples elementos, que como se verá a continuación, dificultan la materialización de estos desde su mismo diseño constitucional y legal.

Inicialmente, debe entenderse que la planta de personal que compone la organización electoral tiene una naturaleza técnica y que precisamente en el marco de su labor se convierten en sujetos que deben reflejar todos aquellos elementos que caracterizan el proceso electoral. En este sentido tanto la Constitución, como la ley y de manera aún más clara la jurisprudencia constitucional han sido reiterativos e insistentes en que personas como los registradores departamentales, distritales, municipales y zonales sean de carrera y provengan de un con-

curso público de méritos. Sin embargo, se ha convertido en una práctica recurrente de quienes han dirigido estas entidades hacer caso omiso de estas disposiciones a través de excusas como ausencia de presupuesto y la figura de la provisionalidad.

En el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, se establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, y que es precisamente la carrera administrativa basada en la evaluación del mérito, a través de concurso público, el mecanismo general y preferente para el ingreso de los ciudadanos al servicio público.

Así mismo, el sistema de carreras se encuentra vinculado al artículo 40 de la Constitución Política, en la medida en que no

solo protege el derecho político a desempeñar cargos públicos de manera igualitaria pues «*todo ciudadano tiene derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos*», sino que, a través del concurso de méritos, permite a los ciudadanos manifestar su intención de ser parte de la estructura burocrática del Estado.

En lo referente a los cargos correspondientes al ámbito electoral, el artículo 266 constitucional es claro en definir que: «*La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos...*»

La determinación de que en todos los casos y sin excepción, el ingreso a la Registraduría derive de un concurso de méritos, así como el establecimiento de una carrera administrativa especial es congruente con la naturaleza de esa institución y de las funciones que tiene encomendadas: la organización de los procesos electorales y demás mecanismos de participación ciudadana, en los que la independencia, la imparcialidad y el carácter técnico de sus labores son elementos claves para generar confianza tanto en los distintos actores políticos, como en la ciudadanía.

Así, la intención del constituyente fue, entre otras, la de separar esta entidad pública de toda influencia partidista o de militancia



política en la provisión de sus cargos, de modo que se logre una conformación eminentemente técnica de la entidad, lo cual está necesariamente vinculado a la obligatoriedad del concurso de méritos para todos sus cargos, incluso para los de responsabilidad administrativa o electoral, respecto de los

cuales se establece una fórmula mixta, instaurada en el ingreso por concurso de méritos y la posibilidad de libre remoción. Esto, con el fin de asegurar la transparencia en el proceso de selección y, por ende, la imparcialidad de tales autoridades de la organización electoral<sup>1</sup>.



### Propuesta:

De esta manera debe pensarse que todos los cargos, no solo de la RNEC sino también del CNE deben provenir de concurso de méritos y ser funcionarios de carrera con el fin de limitar la injerencia política en su actuar en representación de la organización electoral. De esta manera al menos los siguientes cargos deben cumplir con esos lineamientos para su asignación:

- Registradores departamentales, seccionales, municipales, distritales y zonales.
- Miembros de los tribunales de garantías electorales del CNE
- Miembros directivos de las asesorías del CNE

Este asunto es relevante al hablar de reformas legales y constitucionales, pese a que en este momento las disposiciones acá referidas establecen un modelo de concurso de méritos con funcionarios de carrera, las entidades se resisten a aplicarlo. Así mismo se observó que en el más reciente Código Electoral aprobado en el 2020 en el Congreso de la República y que actualmente se encuentra en estudio de la Corte Constitucional establece normas que buscan saltarse los mandatos constitucionales, legales y jurisprudenciales vigentes, dejando el libre nombramiento para la mayoría de los cargos de responsabilidad de la entidad.

1. Corte Constitucional, Sentencia C-553 de 2010

## 1.2 Conformación del Consejo Nacional Electoral

El origen de quienes integran y representan a la máxima autoridad electoral se convierte en uno de los elementos fundamentales que genera credibilidad y legitimidad de sus actuaciones y decisiones frente a la ciudadanía y los distintos protagonistas del certamen democrático. Esto, por cuanto en la misma conformación y origen del Consejo Nacional Electoral se pueden garantizar los principios de independencia e imparcialidad, pues desde este mismo punto se determina el compromiso que pueden tener los miembros del organismo con quienes le permitieron ocupar el cargo.

### 1.2.1 La injerencia política en el CNE y su falta de independencia. Modificación en la elección de sus integrantes

Al establecerse la postulación de los candidatos para conformar al CNE como responsabilidad de los partidos y

movimientos políticos y poner en manos del Congreso la facultad de elegirlos, se profundizó el grado de incidencia de los partidos políticos sobre la conformación de la máxima autoridad electoral, generado desconfianzas sobre la independencia de la autoridad encargada de ejercer funciones de inspección, vigilancia y control sobre la actividad electoral de los mismos partidos y movimientos políticos encargados de postularlos y elegirlos.

Independientemente de si se concreta o no algún tipo de favorecimiento a las organizaciones políticas que postulan y eligen a los miembros del máximo organismo electoral, este diseño institucional, que se mantiene en la actualidad, ha afectado la credibilidad y legitimidad de la autoridad, sin tener que demostrarse alguna conducta fraudulenta en específico. Además, deja en evidencia el alto grado de influencia que tienen los partidos sobre el CNE y las dificultades que este órgano puede llegar a tener al momento de tomar decisiones que afecten a los partidos políticos que los postulan.

En consecuencia, se puede concluir que entregar el control de las elecciones a una autoridad resultante de la representación de algunos partidos y movimientos políticos no es el mejor mecanismo para garantizar el equilibrio en el debate electoral, ni la aplicación de controles y sanciones sobre temas trascendentales que afectan el ejercicio de la política, como la financiación y publicidad de las campañas.

En este orden de ideas se plantea modificar distintos elementos de la manera en que se vienen eligiendo y designando estos cargos, como lo son: los responsables de la postulación, la elección o designación, los requisitos e inhabilidades para ocupar estos cargos y los periodos de ejercicio. Todo ello con miras a garantizar una mayor imparcialidad e independencia en su gestión, disminuyendo la posibilidad de o la imagen de sesgos en su actuación.





## Propuesta

**Conformación del CNE:** con el objetivo de garantizar la mayor independencia, imparcialidad y no influencia partidista en las actuaciones del CNE, la cabeza del órgano estará representada por nueve (9) miembros en un cuerpo colegiado, entendiendo que el principio de colegialidad resulta vital para garantizar dicha independencia.

**Periodo de los miembros del CNE:** adicionalmente, con el propósito de restringir las posibilidades de que un gobierno específico tenga injerencia en las decisiones y garantizar que los miembros no obedezcan a criterios partidistas, el periodo de sus miembros debe ser institucional por 8 años y sin reelección, evitando así que la autoridad responda a intereses de un determinado gobierno y que, bajo ninguna circunstancia, utilice su gestión para buscar una posible reelección.

**Calidades y requisitos:** frente a los requisitos para ser miembro del Consejo Nacional Electoral, se propone:

- Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
- Tener título profesional.
- Mayor de 35 años.
- Experiencia de 10 años en sus respectivas profesiones.

Como se evidencia en los requisitos establecidos, no se incluye la necesidad de ser abogado debido a que al ser un órgano de carácter administrativo, que tiene una serie de funciones de diversas disciplinas, la idea es que se cumplan con perfiles multidisciplinarios.

**Inhabilidades:** se introducen como inhabilidades para ser miembro del CNE:

- Haber ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, o haber aspirado u ocupado cargos de elección popular dentro de los 10 años inmediatamente anteriores a su elección. Esta medida tiene por objetivo garantizar casi que una total desvinculación partidista.
- Haber tenido un nexo contractual en los 2 años anteriores por valor superior a 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes, ya sea por firma o que se encuentre en ejecución, con alguna de las entidades que componen la organización electoral. De esta manera se busca sobre todo restringir el ingreso de personas que han sido contratistas para la organización electoral o hayan tenido relación alguna con las empresas contratistas.

**Nombramiento de los integrantes:** los miembros del CNE serán elegidos por las tres altas cortes colombianas de ternas presentadas por las mismas, pero garantizando mediante sorteo que la Corte que presente la terna, sea distinta de la que elige. De esta manera, las ternas serán presentadas en el siguiente orden:

- Tres (3) de Corte Constitucional, en la primera elección.
- Tres (3) de Consejo de Estado, en la segunda elección.
- Tres (3) de Corte Suprema de Justicia en la tercera elección.

Es de vital importancia mantener un escalonamiento en la elección de los miembros de la máxima autoridad electoral. Esto plantea el que se realicen elecciones periódicas (cada tres años) de una tercera parte de los miembros, con el fin de no hacer un cambio total de quienes están ocupando estos cargos, y así prevenir la pérdida de memoria institucional y disminuir el impacto que puede tener la incidencia de un gobierno y de una determinada corte sobre la gestión de los consejeros en la entidad.

A partir de lo anterior, se entiende que se eligen tres magistrados cada tres años, los cuales son postulados en ternas para cada tanda por una Corte y se sorteará entre las otras dos la encargada de elegir a quien ocupará el cargo. De esta manera, cada tres años se va turnando cada una de las Cortes para la postulación.

Este mecanismo de selección de la máxima autoridad electoral, aunque en un principio tiene un origen predominantemente jurisdiccional, por cuanto son las Cortes quienes postulan y eligen las ternas, debe tenerse en cuenta que el objetivo es mantener un parámetro amplio en la selección de los candidatos, pues como se ha señalado, estos no necesariamente serán abogados, ya que no es una instancia judicial; por el contrario, se busca que la conformación obedezca a criterios multidisciplinarios para que se logre una visión integral del certamen electoral.

La razón por la que se determina que el origen de los candidatos sea de las altas Cortes es porque así se logra que sean aquellos organismos que no representan intereses políticos y muchos menos partidistas, quienes tengan a su cargo tanto la postulación de ternas para la conformación de esta autoridad electoral, como su elección y designación. De esta manera la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, son los llamados a cumplir dicha función.

**Garantías de participación de la mujer en la integración del CNE:** debe garantizarse que para la conformación de la máxima autoridad electoral, siempre al menos cuatro (4) de los nueve (9) integrantes sean del otro sexo y así asegurar la inclusión efectiva de la mujer en la cabeza del organismo electoral.

Para ello las cortes que ternan deben tener en cuenta siempre cuántas mujeres y cuántos hombres están conformando la autoridad electoral, para de esta manera tenerlo en cuenta en el momento de la postulación y así mantener la fórmula acá planteada.



## 1.2.2 Descripción de los problemas de funciones y competencias

El Consejo Nacional Electoral es una entidad de naturaleza administrativa a la que constitucionalmente se le atribuye un listado de funciones que con el pasar del tiempo y la aprobación de múltiples reformas constitucionales y legales se han ido ampliando.

Funciones que giran en torno a la premisa constitucional (Art. 265 de la C.P.) de ser la entidad que «(...) 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.» Teniendo como primera y principal atribución especial la de «Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.»

Esto conlleva a que la autoridad tenga funciones que pueden agruparse en:

- Regulatorias del proceso electoral y de las organizaciones políticas
- Consultivas
- Administración de justicia electoral
- Escrutinio

### 1.2.2.1 Regulatorias y consultivas

Al observarse en detalle cada uno de estos grupos de funciones o competencias, se evidencia que algunas de ellas (las regulatorias y las consultivas) no han generado mayores problemas en su ejercicio, pese a la conformación partidista del órgano. De esta manera se espera que al cambiar su conformación por personas en las que se busca garantizar un mayor nivel de imparcialidad, independencia y conocimiento técnico, pese a no ser algo prioritario, la propuesta puede fortalecer esta labor en el órgano electoral.

#### 1.2.2.2 Administración de Justicia Electoral

Por su parte, en la administración de justicia es en donde se concentran las mayores problemáticas, en la medida en que se presentan al menos dos factores que afectan la transparencia y la legitimidad de las actuaciones de la máxima autoridad electoral.

La primera de ellas, como se ha venido reiterando a lo largo del texto, no se cuenta con un órgano de naturaleza imparcial, sino por lo contrario es una entidad cuyos máximos representantes provienen y deben su cargo a organizaciones políticas que además son objeto de control del mismo ente. Ahora bien, si se tiene en cuenta que el CNE tiene facultades sancionatorias sobre múltiples conductas que adelantan las campañas en el

...en la administración de justicia es en donde se concentran las mayores problemáticas... ... La primera de ellas, es que no se cuenta con un órgano de naturaleza imparcial ...

proceso electoral, es indudable que surgen desconfianzas.

Este tema que se subsana con la propuesta previamente planteada respecto de la conformación de los integrantes del Consejo Nacional Electoral y la vinculación a la carrera administrativa especial de los distintos miembros de la organización electoral.

Segundo, debe entenderse que, pese a que el CNE es de naturaleza administrativa, está realizando actuaciones que deben ser de carácter judicial, como lo son las decisiones que surgen como controversias entre los actores del proceso electoral. En este sentido, a fin de garantizar tanto la confianza como la certeza, deben ser actuaciones que cumplan con distintas garantías para todos sus intervinientes, así como para el mismo certamen democrático.

En este sentido, se plantea la necesidad de incorporar reglas y principios generales en el desarrollo de las funciones de administración de justicia electoral del CNE, que contribuyan tanto a la transparencia, pero principalmente a la legitimidad de las actuaciones de esta autoridad electoral.



## Propuesta:

**Definitividad de los actos y etapas electorales:** el sistema de administración de justicia debe tener por objeto garantizar la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales. De esta manera se logra certeza, seguridad y claridad alrededor de la elección, lo que a su vez le llena de legitimidad. No puede seguir ocurriendo el que las candidaturas y el censo electoral continúen en disputa aún después de las elecciones o que los resultados electorales sigan sin definirse cuando ya se han posesionado un grupo de candidatos.

**Doble instancia:** debe garantizarse la doble instancia en todos los procesos sancionatorios que se adelanten. Si bien se está hablando de decisiones de carácter administrativo con control judicial posterior, hay que racionalizar los recursos administrativos para que no se generen demoras excesivas e innecesarias sobre decisiones que son perentorias.

**Oportunidad:** la administración de justicia debe ser pronta y expedita con el fin de que sea oportuna para cumplir sus objetivos democráticos. Esto conlleva la necesidad de establecer términos perentorios y rigurosos para las controversias que surjan en materia electoral. En este sentido, independientemente de si la decisión que se tome es de naturaleza administrativa o judicial, esta debe quedar resuelta durante el desarrollo del proceso electoral.

### **Máxima publicidad de las actuaciones que adelante el**

**CNE:** esto significa que todas las decisiones que este organismo tome como cuerpo colegiado deben ser en sesión pública de manera que se conozcan las discusiones y votaciones que se desarrollan al interior de la entidad. Esto no solo brinda transparencia en sus decisiones, sino que es así mismo un mecanismo de rendición de cuentas sobre sus actuaciones frente a la ciudadanía y en específico frente a las organizaciones políticas.



### 1.2.2.3 Escrutinios

Ante la capacidad territorial limitada del CNE de ejercer control efectivo de los escrutinios y gobernar esta etapa del proceso electoral, resulta indispensable fortalecer su estructura técnica y operativa, de forma tal que cuente con la capacidad material necesaria para cumplir con las funciones que le son encomendadas, brindando todas las garantías para dotar a los resultados electorales de certeza, transparencia y, por ende, de legitimidad.



#### Propuesta

**Recursos humanos y capacidad financiera:** el CNE debe contar con los recursos humanos y capacidad financiera para desarrollar los escrutinios en todos los municipios de Colombia. La labor logística puede ser realizada por funcionarios de planta temporales, debidamente capacitados para la jornada electoral.

**Responsabilidad sobre los documentos electorales:** es adecuado y coherente que la autoridad electoral sea parte del equipo escrutador y tenga la custodia y responsabilidad sobre el manejo del software de escrutinios, así como del diligenciamiento de los formularios donde se consolidan los datos electorales.

**Delegados departamentales del CNE:** los delegados del CNE, a nivel departamental, deben ser funcionarios permanentes que no obedezcan en su nominación y designación a criterios partidistas, y que en época electoral sean responsables de los escrutinios seccionales. Con este propósito, se propone que uno de los actuales delegados de la Registraduría Nacional a nivel departamental, pase a ser funcionario del CNE.

**Digitalización y publicación del formulario E14:** la digitalización y publicación en la página web del formulario E14 debe hacerse desde el mismo puesto de votación, antes de iniciar el escrutinio de zona o municipal. Lo anterior tiene como objetivo dar mayores garantías de transparencia a las organizaciones políticas y a la ciudadanía en general.

**Publicidad de los escrutinios en tiempo real:** debe garantizarse la publicidad de todos los procedimientos que se adelanten en la etapa de escrutinios, así como de los documentos que surjan en el desarrollo de la misma en tiempo real, dando la posibilidad efectiva y práctica de impugnación a los candidatos y sus testigos.

### 1.2.3 Falta de capacidad técnica y territorial de la máxima autoridad administrativa electoral para investigar casos de financiación y publicidad prohibida

Tal como se abordará en el apartado siguiente, una de las principales debilidades del sistema electoral colombiano se encuentra en su incapacidad de dar seguimiento, vigilancia y control efectivo a los recursos que ingresan a las contiendas electorales. Fenómenos como el financiamiento de las campañas presidenciales con dineros

del narcotráfico o producto de la corrupción han mermado la confianza en la autenticidad de los certámenes democráticos. Si bien se trata de una problemática que no es exclusiva de Colombia y cuya atención no es de responsabilidad exclusiva del CNE, sino que depende tanto del adecuado funcionamiento de otras instituciones del Estado, y principalmente de la voluntad política de adelantar investigaciones y judicializar los delitos que se presenten, sin duda hay responsabilidades específicas que sí recaen en la autoridad electoral, y que requieren de una actuación decidida por parte de la misma.

En este sentido, el fortalecimiento de la estructura operativa del CNE no puede limitarse a los escrutinios, sino que debe abarcar el ejercicio de las principales funciones que tiene encomendadas. En particular, en materia de vigilancia y control de los recursos que ingresan a las campañas.

Por ello, a nivel de diseño institucional, si bien la despolitización del máximo órgano de dirección del CNE es una premisa indispensable, se requiere de otras medidas administrativas que posibiliten una vigilancia efectiva de la financiación y publicidad prohibida por parte de esta autoridad electoral.



## Propuesta

**Creación de una unidad técnica de investigación:** crear dentro de la nueva autoridad electoral administrativa, una dependencia encargada exclusivamente de las investigaciones en materia de financiación y publicidad que tenga capacidad para adelantar investigaciones en todo el territorio nacional.

**Desconcentración:** la autoridad electoral administrativa debe estar desconcentrada a nivel departamental, y en dicho nivel debe tener una dependencia encargada exclusivamente de las investigaciones dentro de su circunscripción.

**Fortalecimiento presupuestal y humano:** es necesario fortalecer presupuestalmente y con personal técnico especializado las dependencias de investigación dentro de la autoridad electoral.



### 1.3 Competencia Judicial Electoral

Tal como se expuso en la «Propuesta de reforma política y electoral» de la Misión Electoral Especial, «el control judicial de los actos electorales es una expresión de las garantías -de carácter judicial, valga la redundancia- que tienen las personas para defender la participación ciudadana, puesto que, en últimas, lo que se pretende a través de este instrumento es preservar, a través del aparato judicial, la voluntad legítima mayoritaria expresada mediante el voto popular. Revisar el régimen electoral y su organización excluyendo lo jurisdiccional, es inocuo.»

En este sentido, la postura de la Misión de Observación Electoral ha sido reiterativa en la necesidad de establecer desde el marco constitucional la especialidad jurisdiccional electoral, no obstante, la institucionalidad estatal colombiana ha sido reiteradamente reacia a la creación de la misma; de hecho, así mismo se ha opuesto a la creación de una jurisdicción agraria recientemente y a duras penas se logró aprobar la Jurisdicción Especial para la Paz.

Bajo esta premisa, en este documento se enfatiza la necesidad de la creación de una jurisdicción específica que garantice independencia, imparcialidad y conocimiento técnico a través de la especialidad, que tenga una Corte Electoral en su cabeza como instancia decisiva pero

que cuente con un grado de territorialización departamental o regional en su defecto.

Ello, pues las autoridades judiciales que actualmente juzgan asuntos electorales (tanto la Sección Quinta del Consejo de Estado, como la Sala Plena de dicha corporación) no están especializadas en asuntos de dicha naturaleza, puesto que integran la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Lo anterior genera dos efectos perniciosos para la administración de justicia electoral. En primer lugar, derivado de la naturaleza de las autoridades judiciales, actos electorales se terminan juzgando como si fueran actos administrativos, con los graves resultados que ello conlleva, como que se privilegien los derechos subjetivos del elegido sobre la democracia, pilar del Estado Social de Derecho.

Segundo, si bien la Sección Quinta es eficiente y resuelve la mayoría de los asuntos tan pronto llegan a su conocimiento, algunos casos de relevancia nacional, como las inhabilidades de los candidatos o la integración definitiva de las corporaciones públicas, tardan años en resolverse. Esta problemática se agudiza cuando los asuntos pasan a resolución de la Sala Plena<sup>2</sup>. Ello, pues dicho

2. No solo por la dinámica propia de un cuerpo colegiado con un gran número de miembros, sino por la complejidad de los asuntos electorales que requiere de una experticia con la que en muchos casos no se cuenta (son magistrados expertos en asuntos laborales administrativos, contractuales, extra-contractuales, tributarios, entre otros).

órgano carece de estructura e infraestructura suficientes para resolver los conflictos oportuna y eficazmente, considerando que los litigios se desatan una vez el elegido está en ejercicio del cargo.

Así, ante la diferenciación que existe entre la función administrativa y la función electoral, resulta necesaria la creación de jurisdicciones distintas, a fin de que los actos electorales sean investigados, juzgados y resueltos, no solo en plazos oportunos a los procesos electorales, sino bajo los principios propios de los certámenes democráticos.

Ante este contexto, y tomando en consideración la reticencia de la institucionalidad estatal colombiana a la creación de jurisdicciones especiales, en el presente documento se formulan dos propuestas. La primera, la que desde la Misión de Observación Electoral se considera la solución óptima a las problemáticas de fondo que se presentan en el ámbito de la justicia electoral, que consiste en la creación de una Corte Electoral especializada, con características, reglas y principios específicos. La segunda, una solución intermedia, que si bien es subóptima, pues deja las competencias electorales en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, busca incorporar principios y medidas que incrementan sus capacidades de gestión en los territorios y los asuntos de su competencia, con precisiones indispensables

para mejorar su funcionamiento, a partir del reconocimiento de la naturaleza de los actos electorales.

### 1.3.1 La creación de una jurisdicción especial electoral. La Corte Electoral<sup>3</sup>

A diferencia de la función administrativa, que está encaminada a materializar los fines del Estado y produce efectos jurídicos frente a los ciudadanos, la función electoral es la ejercida por los ciudadanos, y también por diversas autoridades, con la finalidad de definir la estructura del poder del Estado, en últimas, materializa el fin funcional del derecho de organizar y legitimar el poder. En otras palabras, esta función tiene como propósito la elección de representantes en las otras ramas del poder público o sus titulares, de manera directa o indirecta. Así, es la voluntad ciudadana, y no la de la administración, la que se expresa mediante el voto y se concreta en el acto electoral.

En consecuencia, en tanto manifestación de la voluntad popular que deriva en la elección y legitimación de distintos poderes públicos del Estado, la función electoral que ejerce el ciudadano cuando vota, es claramente diferenciable de las demás fun-

ciones que, de antaño, han sido reconocidas por la teoría constitucional: administrativa, legislativa y judicial. Es, por tanto, una función autónoma.

**...el papel del juez de lo electoral consiste en resolver las tensiones que se generan entre los valores y principios propios del sistema democrático y los derechos de quien, en ejercicio de las reglas que fija ese sistema, resulta como titular de cierta porción del poder estatal.**

La especificidad del acto electoral se hace palpable fácilmente si se tiene en cuenta cómo se produce: a diferencia del procedimiento de formación de actos administrativos, cuyas reglas están contenidas en el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, y en las leyes que regulan procedimientos administrativos especiales, el procedimiento específico de creación de actos electorales, tiene fundamento en atribuciones de carácter constitucional concretas y en principios democráticos sobre los que descansa un Estado Social de Derecho y, para los cuales, precisamente por esa naturaleza, se prevé un procedimiento de elaboración que es y debe ser autónomo.

En este contexto, el papel del juez de lo electoral consiste en resolver las tensiones que se generan entre los valores y principios propios del sistema democrático y los derechos de quien, en ejercicio de las reglas que fija ese sistema, resulta como titular de cierta porción del poder estatal. Tensión que, en el marco de las funciones asignadas al juez electoral, no puede ser resuelta bajo la lógica de la prevalencia de los derechos de la persona, en tanto ha de entenderse que, para que aquellos se materialicen, necesariamente primero ha de lograrse la pervivencia del sistema democrático pues, de no respetarse éste, la garantía y realización de aquéllos se hace imposible.

El juez electoral está encaminado a garantizar el respeto a la democracia y al elector. No se trata entonces de la prevalencia de los derechos del elegido, sino de asegurar la materialización de la voluntad popular y, por ende, la legitimación de quienes van ejercer el poder. Fines estos ajenos al juez de lo contencioso administrativo.

El panorama expuesto explica la necesidad de la creación en la Rama Judicial de una jurisdicción electoral que tenga a su cargo el conocimiento de los asuntos de naturaleza específica referidos a lo electoral, tal como se planteó desde la Misión Electoral Especial. Por lo tanto, las propuestas que a continuación se formulan se retoman, en gran medida, de lo sugerido por dicha Misión.

3. En el presente apartado se retoman distintas de las ideas desarrolladas en las «Propuestas Reforma Político Electoral», Misión Electoral Especial (2017).



## Propuesta

**Composición de la jurisdicción especial electoral:** dicha jurisdicción estaría compuesta por una Corte Electoral como máximo órgano, con un número de tribunales electorales regionales que aseguren el acceso a la justicia electoral en todo el territorio del país.

Lo anterior, bajo el entendido de que el funcionamiento adecuado de dicha jurisdicción especial requiere de órganos desconcentrados que de forma regional resuelvan las controversias que se susciten en los distintos territorios y las diversas elecciones que se celebran en el país.

**Integración de la Corte Electoral:** la Corte Electoral se integraría por siete (7) magistrados de modo que por lo menos dos (2) de las salas que se pueden integrar a su interior, a efectos del reparto de los asuntos de su competencia, estarían conformadas por magistrados distintos, con lo cual es posible garantizar la segunda instancia al interior de la misma Corte.

**Garantías de participación de la mujer en la integración de la Corte Electoral:** debe garantizarse que para la conformación de la máxima autoridad electoral, siempre al menos tres (3) de los siete (7) integrantes sean del otro sexo y así asegurar la inclusión efectiva de la mujer en la cabeza del órgano jurisdiccional.

**Requisitos:** para ser magistrado se exigirá ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio, abogado, mayor de 35 años y con experiencia de 15 años en asuntos electorales.

**Inhabilidades:** como inhabilidades están la de no haber ejercido cargos directivos organizaciones políticas, ni haber aspirado u ocupado cargos de elección popular dentro de los 10 años inmediatamente anteriores a su elección, así como tampoco haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

**Periodo de los magistrados de la Corte Electoral:** Los magistrados serían designados para periodos individuales de ocho (8) años.

**Designación:** la primera Corte Electoral estaría integrada por los actuales magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado, quienes culminarían sus periodos individuales.

Los restantes serían designados por la Corte Constitucional, para periodos individuales que no pueden ser menores a tres (3) años ni mayores a siete (7), que garanticen que su salida sea escalonada y que la elección de los reemplazos se produzca por lo menos con seis (6) miembros.

En lo sucesivo, los magistrados serían elegidos por las tres altas cortes colombianas de ternas presentadas por las mismas, pero garantizando mediante sorteo que la Corte que presente la terna, sea distinta de la que elige. De esta manera, las ternas serán presentadas en el siguiente orden sucesivo:

- La Corte Constitucional.
- El Consejo de Estado.
- La Corte Suprema de Justicia.

A partir de lo anterior, se entiende que las ternas son postuladas por una Corte y se sorteará entre las otras dos la encargada de elegir a quien ocupará el cargo. De esta manera, cada que ocurra una vacancia, se va turnando cada una de las Cortes para la postulación.

En este sentido, la propuesta excluye la participación de la rama legislativa, pues justamente respecto de sus integrantes versarán algunos de los litigios de naturaleza electoral. Con la postulación por parte de las altas cortes, se asegura que el origen de la Corte Electoral no será político. El mecanismo de selección reafirma la independencia de la que debe gozar, pues sus funciones, en términos generales están relacionadas con la conformación y permanencia en el ejercicio del poder público mediante el voto popular.

**Competencias:** derivado de la especialidad de la jurisdicción electoral, aunado a las atribuciones con que actualmente cuenta la Sección Quinta del Consejo de Estado, esta sería responsable de:

- **Oportunidad en las resoluciones:** resolver las demandas de nulidad de elecciones, tanto por causales subjetivas (antes de que se produzca la elección, lo que implica la definición judicial —ya no por parte del CNE - sobre la existencia de causales de inhabilidad y doble militancia respecto de los candidatos inscritos), como por causales objetivas (en tiempo real, es decir, de manera paralela al procedimiento electoral y en todo caso con definición antes de la declaratoria de elección).
- **Revocatoria de inscripción de candidaturas:** queda a su cargo la competencia sobre la revocatoria de inscripción de candidaturas por impugnación ciudadana u oficiosamente entregada por el CNE u organismos de control o investigación. De esta manera la revisión inicial quedaría en manos del ente administrativo, pero las controversias judiciales y posibles limitaciones a derechos políticos quedarían en manos de un juez. Estas deben ser resueltas dentro de un plazo no superior a quince 15 días desde que la autoridad judicial tenga conocimiento de la controversia, a fin de garantizar certeza en quienes son los competidores dentro de una elección.

- **Pérdida de investidura:** resolver las solicitudes de pérdida de investidura, teniendo en cuenta que opera respecto de funcionarios elegidos popularmente y, por tanto, está en juego la representación democrática.
- **Personería jurídica y derechos de las organizaciones políticas:** por solicitud del CNE –que podrá actuar de oficio o a petición de interesado-, declarar la pérdida y suspensión de personería jurídica, privación del derecho de presentar candidatos en una determinada circunscripción de las organizaciones políticas, puesto que está relacionado con el ejercicio de derechos políticos, que solo pueden ser limitados por un juez.
- **Elecciones de altos dignatarios:** decidir la nulidad de la elección de Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Procurador General de la Nación, antes de su posesión, puesto que son elecciones en las que interviene el Congreso de la República que es elegido popularmente.

Con la jurisdicción electoral se fortalece el control respecto de los asuntos electorales, sustento de la democracia participativa, pues estará a cargo de un juez especializado y dedicado exclusivamente a estos asuntos, con capacidad para decidir con eficiencia y eficacia respecto del acceso a los cargos de elección popular para que se garantice la voluntad popular y el poder público se dote de legitimidad; así como de la separación del cargo de quienes fueron investidos de poder público por los ciudadanos.

Por ello, las decisiones que adopte este juez especializado y de cierre en asuntos electorales, deben privilegiar la representación y la voluntad de los electores más que los derechos fundamentales de los elegidos, por consiguiente, no puede, a través de cualquier otra acción constitucional (de la misma naturaleza que la electoral), someterse a los demás jueces de la república la definición de conflictos que afectan de manera directa uno de los pilares fundamentales de nuestro Estado Social de Derecho, como es la democracia. No obstante, existirá ante la Corte Constitucional, un recurso extraordinario de revisión contra las sentencias dictadas por la Corte Electoral, únicamente por las causales especiales que fije la ley.

Se necesita entonces un juez electoral –distinto al juez de lo contencioso administrativo-, precisamente para asegurar un correcto control del acto derivado de la función electoral, pues su rol no se limita al control de legalidad respecto de las actuaciones que se surten durante el procedimiento electoral, sino que se extiende a la protección de la democracia y legitimación del poder constituido –no de los derechos fundamentales del elegido-, puesto que en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales garantiza que el poder público se constituya con respeto a la expresión de la voluntad de los electores y al procedimiento electoral previsto en la ley.

### 1.3.2 La solución subóptima. El fortalecimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en materia electoral

Si bien como se ha establecido, dejar las competencias electorales en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, es una solución subóptima, de no proceder la propuesta anterior, resulta indispensable el fortalecimiento de esta última, estableciendo medidas que incrementen sus capacidades de gestión en los territorios y los asuntos de su competencia, a partir de la adopción de principios específicos, acordes a la naturaleza de los actos electorales.



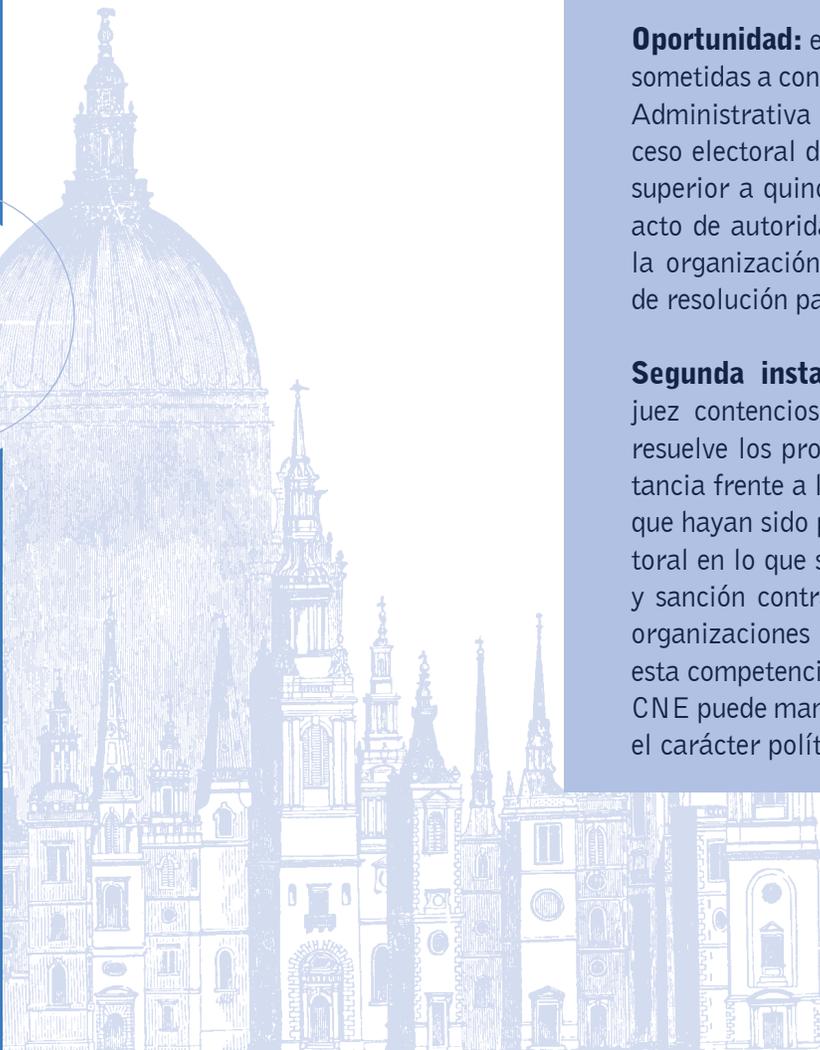
#### Propuesta

**Principio democrático:** en la resolución de los actos de naturaleza electoral, las decisiones deberán privilegiar la prevalencia del sistema democrático sobre cualesquiera otros derechos subjetivos que estén sujetos a control jurisdiccional.

**Revocatoria de inscripción de candidaturas:** queda a su cargo la competencia sobre la revocatoria de inscripción de candidaturas por impugnación ciudadana u oficiosamente entregada por el CNE u organismos de control o investigación. De esta manera la revisión inicial quedaría en manos del ente administrativo, pero las controversias judiciales y posibles limitaciones a derechos políticos quedarían en manos de un juez. Estas deben ser resueltas dentro de un plazo no superior a quince 15 días desde que la autoridad judicial tenga conocimiento de la controversia, a fin de garantizar certeza en quienes son los competidores dentro de una elección.

**Oportunidad:** en cualquier caso, todas las controversias sometidas a conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa relativas a las distintas etapas del proceso electoral deberán resolverse dentro de un plazo no superior a quince 15 días de que se emita el respectivo acto de autoridad. El calendario electoral que apruebe la organización electoral deberá incorporar este plazo de resolución para marcar la definitividad de las etapas.

**Segunda instancia en procesos sancionatorios:** el juez contencioso administrativo, ahora juez electoral, resuelve los procesos sancionatorios como segunda instancia frente a las decisiones de carácter administrativo que hayan sido proferidas por el Consejo Nacional Electoral en lo que se refiere a los procesos de investigación y sanción contra ciudadanía particular, candidaturas y organizaciones políticas. Debe quedar muy claro que esta competencia sancionatoria de primera instancia del CNE puede mantenerse allí, siempre y cuando se elimine el carácter político partidista de la entidad.



**Doble instancia:** al interior del Consejo de Estado los procesos jurisdiccionales en materia electoral son resueltos por la sección quinta del Consejo de Estado: como primera instancia en controversias que surjan sobre elecciones de circunscripción nacional y como segunda instancia de circunscripciones territoriales. En este último caso serán los Tribunales Administrativos Departamentales en adelantar la primera instancia. En los casos en que la sección quinta actúe como primera instancia, le compete al pleno del Consejo de Estado resolver la segunda instancia. En cualquier caso, los plazos señalados para la resolución de las controversias deben aplicar a todos los órganos judiciales con competencia en materia electoral.

**Desconcentración:** se destacan o nombran magistrados en el nivel departamental como parte de los tribunales departamentales administrativos. Personas que tendrán bajo su responsabilidad el dirimir las controversias que surjan en sus respectivos territorios en el desarrollo del proceso electoral.

**Escrutinios:** competencia resolutoria de impugnaciones a escrutinios a nivel departamental para elecciones territoriales de los Tribunales Administrativos.



# 2 Sistema de financiación en la política

**E**l sistema de financiación de la política en Colombia está integrado: (i) por los recursos económicos destinados para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y (ii) aquellos que utilizan las candidaturas y organizaciones políticas durante el desarrollo de las campañas electorales. A su vez, para ambos casos en nuestro país se asumió un modelo mixto en el origen de la financiación, es decir recursos públicos (otorgados por el Estado) y privados.

Con relación a la financiación de las campañas electorales con recursos públicos, esta se subdivide en directa e indirecta. La primera se refiere al dinero que reciben las candidaturas por anticipos y mediante la reposición de votos, en ambos casos el Consejo Nacional Electoral previo al proceso electoral determina los valores. La indirecta se

materializa a través de la asignación de espacios gratuitos en televisión y radio.

Sumado a lo anterior, como mecanismo para fortalecer la transparencia se contemplan instrumentos de rendición de cuentas, mediante el cual se debe informar a la autoridad electoral (CNE) sobre el origen, monto y destinación de los recursos que se emplean tanto para el funcionamiento de las organizaciones políticas como para las campañas. Asimismo, se han incorporado reformas legales y constitucionales para contrarrestar el uso excesivo de dineros de origen privado, la cooptación en la política por parte de grupos ilegales, el clientelismo y la utilización de recursos públicos con fines públicos. Es por esta razón que en Colombia por ejemplo se sanciona la violación de topes de campañas, el ingreso de recursos que hagan parte de las fuentes de financiación prohibida, el no reporte oportuno de los gastos de campañas, entre otros.



Sin embargo, pese al andamiaje legal aún persisten problemas de corrupción en el sistema de financiación dado por la opacidad en el origen, monto y destinación de los recursos sumado a las debilidades del CNE para hacerles seguimiento; preponderancia de la financiación privada de campañas lo cual genera riesgos de cooptación e inequidad en la designación de recursos para el funcionamiento de las organizaciones políticas.

En este sentido, no obstante la existencia de restricciones legales tendientes a prevenir y sancionar el ingreso de recursos ilícitos en las contiendas, una de las principales debilidades en el funcionamiento del sistema electoral colombiano se encuentra en su incapacidad institucional de dar seguimiento, vigilancia y control efectivo a los recursos empleados en las campañas, así como al cumplimiento de las restricciones referidas. Pues escándalos sobre casos de financiamiento de las campañas, incluso presidenciales, con dineros del narcotráfico o producto de la corrupción han mermado la confianza en la autenticidad de los certámenes democráticos. Si bien esta problemática no es exclusiva de Colombia, pues es una tendencia que está permeando los sistemas políticos a nivel internacional, sin duda constituye uno de los mayores riesgos a la permanencia y consolidación de las democracias.

De otra parte, es importante reconocer también que la aten-

ción de estos fenómenos no es responsabilidad exclusiva del CNE, sino que depende tanto del adecuado funcionamiento de otras instituciones del Estado (como la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República), y principalmente de la voluntad política de adelantar investigaciones y judicializar los delitos que se presenten. Pues al igual que ocurre en el ámbito electoral, las restricciones y prohibiciones normativas también están previstas en materia administrativa y penal; sin embargo, la impunidad frente a estos hechos es también una constante.

Expuesto lo anterior, dado que en el ámbito administrativo el ingreso de recursos ilícitos en materia electoral corresponde al CNE, resulta indispensable proponer un conjunto de modificaciones, tanto al modelo de financiamiento, como a las acciones de vigilancia, control y supervisión para contrarrestar estas conductas. Lo anterior sin desconocer que más allá del diseño normativo e institucional, su cumplimiento depende en gran medida de la actuación decidida de las autoridades con competencia en la materia.

Es por esta razón que la despolitización de la autoridad electoral es una premisa indispensable para avanzar en un modelo de control, vigilancia y supervisión de los recursos empleados por las organizaciones políticas y en las contiendas electorales. Ello, pues

**... la despolitización de la autoridad electoral es una premisa indispensable para avanzar en un modelo de control, vigilancia y supervisión de los recursos empleados por las organizaciones políticas y en las contiendas electorales.**

la independencia e imparcialidad que derivará de la misma constituye un punto de partida necesario para incentivar que las conductas indebidas efectivamente sean investigadas y sancionadas por la autoridad administrativa a cargo de esta función. Ello, sin demérito de las funciones que son propias de otras instituciones del Estado, y que de igual forma requieren fortalecerse para lograr un combate efectivo al ingreso de recursos ilícitos en los procesos electorales.

Sin embargo, en el marco de los certámenes democráticos la existencia de una autoridad independiente e imparcial es insuficiente para lograr el cumplimiento de las funciones que le son encomendadas. Esto tiene que venir acompañado de otras reformas en materia de financiamiento y fiscalización que doten a aquella de las herramientas necesarias para el control de los recursos. Por ello, a continuación se presentan algunas recomendaciones para avanzar en el fortalecimiento del sistema de financiación política.

## 2.1. Financiación para el funcionamiento de las organizaciones políticas

### 2.1.1 La inequidad que genera un sistema de distribución de recursos estatales a partir del éxito electoral

La Ley 1475 de 2011 contempla que el Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimiento políticos con personería jurídica por medio del Fondo Nacional de Financiación Política adscrito al Consejo Nacional Electoral. Para ello se contemplan unas reglas de distribución de los recursos públicos que se fundamentan especialmente en un criterio de éxito electoral. Por lo anterior, el 10% de los recursos se distribuye por partes iguales entre todas las organizaciones políticas con personería jurídica, un 15% se distribuye a quienes hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes, un 65% se distribuye a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica de acuerdo a la proporción de curules obtenidas en el Congreso de la República, Concejos Municipales y Asambleas Departamentales<sup>4</sup>.

4. Este 65% corresponde a los siguientes criterios: El 40% se distribuye por partes iguales entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última

elección del Congreso de la República. El 15% se distribuye por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales. El 10% se distribuye por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.

No obstante, este trato genera una concentración de recursos en las organizaciones políticas mayoritarias, por lo que se desincentiva a las fuerzas políticas minoritarias o emergentes, lo cual va en contravía del principio de equidad, dista de la aspiración del pluralismo político y tampoco promueve medidas para una inclusión efectiva de los grupos poblacionales subrepresentados.

### Propuesta

Se plantea una modificación en las reglas de distribución para la financiación estatal. Para fortalecer el trato igualitario entre las organizaciones políticas con personería jurídica se propone aumentar el porcentaje de recursos que se distribuye por partes iguales entre todas las organizaciones políticas con personería jurídica (pasar del 10% al 35%), de otro lado disminuir los porcentajes que se refieren a los criterios de proporción de acuerdo con las curules obtenidas en el Congreso de la República, Concejos Municipales y Asambleas departamentales (pasar del 65% al 45%). Por último, se propone promover políticas de inclusión incrementando los recursos para los partidos políticos con mujeres electas en las corporaciones públicas (pasar del 5% al 12.5%) e incluyendo dos grupos sociales subrepresentados adicionales (personas LGBT y personas en situación de discapacidad), de forma tal que estos y los jóvenes reciban el 2.5% cada uno.

Tabla No. 1 Propuesta de criterios de distribución de la financiación Estatal para el funcionamiento de las organizaciones políticas con personería jurídica.

PORCENTAJES DE DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE ACUERDO CON EL ART. 17 DE LA LEY 1475 DE 2011	PORCENTAJE DE DISTRIBUCIÓN PROPUESTA	CRITERIO DE DISTRIBUCIÓN
10%	35%	En partes iguales para las organizaciones políticas con personería jurídica.
15%	15%	Entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes
40%	10%	Entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República.
15%	10%	Entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales.
10%	10%	Entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.
5%	12,5%	Entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.
5%	2,5%	Entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas.
NA	2,5%	Entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de personas en situación de discapacidad elegidos en las corporaciones públicas
NA	2,5%	Entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de personas con orientación sexual, identidad o expresión de género diversa elegidos en las corporaciones públicas

## 2.1.2 Pocos controles a la financiación estatal destinada para el funcionamiento de las organizaciones políticas

Los recursos estatales que son destinados a las organizaciones políticas tienen como propósito apoyar su funcionamiento, pero también buscan consolidar la inclusión de grupos sociales subrepresentados, promover la formación y fortalecer la divulgación de los programas y propuestas políticas, de ahí que la Ley 1475 de 2011 establezca unas actividades específicas que deben ser atendidas a través de estos recursos. Sin embargo, dado que cada organización es autónoma en desarrollar las actividades para alcanzar estos objetivos, no es claro por ejemplo cómo se destina el 15% que es específico para promoción de la participación política de las mujeres, los jóvenes y los grupos étnicos, tanto así que a partir de algunos análisis se ha evidenciado que estos recursos son utilizados para asuntos administrativos, logísticos y de celebración de fechas especiales. De otro lado, la función de inspección, vigilancia y control a cargo del CNE es débil, por lo tanto, dicha autoridad no cuenta con mecanismos efectivos para promover la rendición de cuentas al interior de las organizaciones políticas, por tal razón no se tiene claridad sobre cómo las organizaciones políticas emplean los recursos estatales.



### Propuesta

Si bien el Consejo Nacional Electoral ha avanzado en el diseño de registros virtuales para que las organizaciones políticas reporten los gastos y actividades que desarrollan tanto para su funcionamiento, como para la promoción de la participación política de las mujeres, los jóvenes y los grupos étnicos, es necesario:

**a. Investigaciones oportunas:** Que el CNE adelante oportunamente las investigaciones relacionadas con la financiación de las organizaciones políticas, realice un monitoreo constante y emita pronunciamientos sobre la adecuada destinación de los recursos. Para esto es necesario fortalecer su capacidad de investigación y sanción a través de la creación de una unidad especializada al interior del CNE y con funcionarios interdisciplinarios, especializados y debidamente capacitados.

**b. Publicidad de la información:** Centralizar la información para que la ciudadanía pueda ejercer un control social sobre la información que reportan los partidos y movimientos políticos, especificando el valor de los recursos, actividades y objetivos esperados o alcanzados.

**c. Sanciones:** Sancionar a las organizaciones políticas con la privación de un porcentaje de la financiación estatal hasta por un (1) año, cuando se evidencie que estas no destinan el porcentaje específico del 15% para las actividades dirigidas a la promoción de la participación política de las mujeres, los jóvenes y los grupos étnicos.

Adicionalmente, se debe imponer una multa en casos de no aplicación de las disposiciones sobre financiación para el fortalecimiento de las mujeres, los jóvenes y los grupos étnicos. Esta multa deberá ser equivalente a los recursos no aplicados por el partido para el fortalecimiento de la participación de estos grupos. Esta multa irá acompañada de una orden al partido de destinar, el año siguiente, el porcentaje que no fue gastado de conformidad con la ley para la participación de estos grupos. Este porcentaje es adicional a lo que se debe gastar por ley para dicho fin.

## 2.2. Financiación de las campañas electorales

### 2.2.1 Dificultades para acceder a la financiación estatal pública: el otorgamiento de anticipos es mínimo y la reposición de gastos es larga y dispendiosa

Por lo general, la financiación de las campañas electorales para las corporaciones públicas y los cargos uninominales de alcaldes y gobernadores a través de los anticipos no supera el 2% del total de los gastos reportados, esto debido a los múltiples obstáculos en los procesos de solicitud y entrega a los que se enfrentan las candidaturas y organizaciones políticas para acceder a estos recursos. Esta situación genera mayores de-

pendencias en la financiación privada, lo cual también dificulta los controles por parte de las autoridades.

De otro lado, la reposición de gastos por votos válidos es una figura *ex post* en la financiación, lo que no garantiza que los mismos sean empleados para la realización de las campañas, debido a que los gastos ya fueron realizados para el momento en que son entregados a las organizaciones políticas. Adicionalmente, no existen límites temporales para el otorgamiento de estos recursos, tanto así que, en algunas campañas, especialmente las territoriales, dichos valores se reciben hasta cuatro años después de finalizadas las elecciones.

Ambas situaciones generan una brecha de acceso a los cargos de representación popular, y en una

democracia la falta de recursos no puede constituirse en factor excluyente. Por lo anterior, es necesario establecer medidas para promover un acceso más equitativo a recursos durante las campañas electorales.

A su vez, cuando se privilegia la financiación estatal se puede reducir el riesgo del ingreso de recursos ilícitos, se puede neutralizar la dependencia y los sobornos frente a los grandes grupos económicos, como también reducir las prácticas clientelistas.

De igual forma, es indispensable fortalecer las obligaciones de rendición de cuentas de las organizaciones políticas, así como las capacidades de control y vigilancia por parte del CNE, respecto de los recursos empleados durante las contiendas electorales.



### Propuesta

**a. Financiación preponderantemente estatal:** para fortalecer la financiación preponderantemente estatal se sugiere la siguiente regla:

- (i) Todas las organizaciones políticas con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos accederán a la financiación estatal vía anticipos.
- (ii) Para lo anterior en primer lugar se determinarán los topes de campaña.
- (iii) El 70% del tope de campaña será de financiación estatal a través de anticipos, el cual se distribuirá de la siguiente manera: el 50% de anticipos para todos los partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos, el 50% restante será un anticipo de acuerdo al éxito electoral de las elecciones inmediatas anteriores.
- (iv) En el caso que finalizada la campaña la organización política y grupo significativo de ciudadanos reporte a través del informe de ingresos y gastos menos recursos de los que recibieron vía anticipos, se debe realizar la devolución correspondiente.

- (v) La reposición de votos sólo se hará efectiva para cubrir las deudas relativas a recursos obtenidos a través de créditos bancarios que aún no hayan sido saldados.

**b. Periodos fijos para anticipos:** establecer una fecha límite para la solicitud de los anticipos y una fecha única para que se haga efectivo el desembolso a todas las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos, la cual se debe efectuar antes del inicio de las campañas.

**c. Periodos fijos para reposición:** establecer un periodo específico para el reconocimiento de la reposición de gastos y una fecha única para el desembolso correspondiente a todos los contendientes. Actualmente el proyecto de Código Electoral aprobado en el Congreso de la República en diciembre de 2020 fijó un plazo de 180 días calendario contados luego de la fecha de las elecciones. Para cumplir con esto y evitar obstáculos administrativos, es necesario que también se fije un plazo para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelante los trámites presupuestales y efectúe el desembolso ante la autoridad electoral. Teniendo en cuenta que la reposición de votos opera únicamente frente a los créditos bancarios, en caso que el CNE y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incumplan con dichos plazos, deberán incorporar a los gastos de reposición los intereses de mora a la tasa máxima legal vigente.

**d. Administración de los recursos y rendición de cuentas por parte de las organizaciones políticas:** a fin de garantizar un mayor control sobre los recursos empleados durante las campañas electorales, todos los recursos públicos y privados que se destinen para la financiación de las mismas serán administrados por las organizaciones políticas indistintamente si se emplea un modelo de voto preferente o lista cerrada. Las organizaciones políticas se encargarán de la distribución de los recursos entre sus candidatos, y serán responsables de la rendición de cuentas de la totalidad de los recursos y los gastos de todas las campañas de sus candidaturas. En el supuesto que postulen candidaturas a través de coaliciones, el acuerdo de coalición deberá establecer quién será el responsable de rendir de cuentas de los gastos de las candidaturas. No obstante, en todo caso, todas las organizaciones integrantes de la coalición responderán solidariamente respecto de las faltas en que se incurran con motivo de la rendición de cuentas de las candidaturas que postularon.

**e. Valor diferenciado de reposición de votos:** se debe establecer un valor diferenciado de reposición de votos en cada una de las circunscripciones territoriales y de acuerdo al tipo de elección, para lo cual se seguirán los parámetros establecidos en el Índice de Costos de Campañas. Sin embargo, es necesario que se adelante un estudio serio sobre el costo real de las campañas, el cual se debe actualizar para cada proceso electoral y debe ser publicado previo al inicio de estas.



## 2.2.2. Dependencia de recursos privados para la financiación de las campañas electorales



### Propuesta

Los recursos de origen privado para financiar las campañas electorales son una fuente legítima, sin embargo, existe una alta dependencia a estos, lo cual sumado a la ausencia de controles efectivos, la inexistencia de límites para los recursos propios y de familiares de candidatos sobre los cuales se desconoce el patrimonio real, créditos y la poca trazabilidad al origen de las donaciones, generan un riesgo en la transparencia y en la dependencia de grandes grupos económicos.

#### a. Controles sobre recursos propios y de familiares:

los candidatos a través de las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos deben autorizar al CNE para que haga el seguimiento y rastreo del patrimonio de candidatos y familiares que participen como aportantes a las campañas. A su vez, deben aportar certificados bancarios y declaraciones de renta para que se pueda verificar la capacidad económica de sus aportantes.

#### b. Registro único de donantes:

establecer un registro único de donantes, en el cual se debe registrar cada persona que desee realizar una donación o aporte ya sea económico o en especie. A través de este registro se debe poder determinar el origen de los recursos. En caso de empresas u organizaciones sin ánimo de lucro, estas deben aportar documentos que certifiquen la existencia, representación, objeto social y su capacidad financiera. Esta información será centralizada por el CNE y a la cual tendrán acceso las autoridades judiciales, disciplinarias y administrativas. La base consolidada de los donantes será información pública, de fácil acceso y tratamiento.

**c. Prohibiciones:** se recomienda establecer nuevas prohibiciones sobre las siguientes fuentes de financiación: (i) créditos no bancarios, y (ii) donantes que no estén inscritos en el registro único de donantes.

**d. Financiación indirecta:** se recomienda incrementar para la época electoral los tiempos que son destinados al Estado para que sean utilizados por las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos como espacios de campaña electoral.

**e. Registro único de proveedores:** crear un registro único de proveedores, en el que deberán incluir los precios de los distintos bienes y servicios electorales que prestan. Se sancionará a las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos que contraten servicios con empresas y personas que no se encuentren en el registro único de proveedores.

**f. Investigaciones oportunas:** es necesario fortalecer los mecanismos de control y vigilancia del CNE, a partir de la creación de una unidad especializada al interior del CNE y con funcionarios interdisciplinarios, especializados y debidamente capacitados, como se expuso con anterioridad. Ello, con el propósito de lograr un seguimiento efectivo a los recursos empleados en las campañas electorales. En relación con lo anterior, resulta indispensable que se refuercen las medidas para garantizar que los recursos privados que ingresen a las contiendas electorales sean bancarizados.

### 2.2.3. Opacidad en la financiación de los Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC) y de las consultas de las organizaciones políticas

La inscripción a través de los GSC en uno de los mecanismos válidos para participar en la contienda electoral en aquellos casos que los ciudadanos no vean reflejados sus intereses en las organizaciones políticas. Sin embargo, en los últimos años se ha cuestionado la desnaturalización de esta figura, pues en algunos casos ha sido empleada para evadir la normatividad electoral o iniciar actividades de campaña electoral anticipada durante la etapa de recolección de firmas, espacio en el cual los controles son casi nulos debido a los vacíos que existen en la normatividad electoral con relación a la financiación y los reportes ante las autoridades electorales.

Por lo que hace a las organizaciones políticas, las consultas internas son ejercicios democráticos que deben ser fortalecidos, por lo que al igual que el proceso de recolección de firmas, se propone incorporar medidas de control y seguimiento respecto de los recursos empleados con dicho fin.



#### Propuesta

**a. Rendición de cuentas de GSC:** establecer que los GSC que se registren, independientemente de si culminan o no el proceso de recolección de firmas, deben entregar el informe de ingresos y gastos de los recursos empleados durante la recolección de firmas. El incumplimiento de esta obligación deberá ser causa de sanción. En caso de aquellos que sí culminen con el proceso correspondiente, la entrega del respectivo informe será requisito para ser avalados por el CNE, y por ende, para que puedan inscribir candidaturas.

**b. Rendición de cuentas de consultas internas:** en congruencia con lo anterior, asimismo se debe establecer que las organizaciones políticas que participen en consultas internas para la escogencia de candidatos deben entregar el informe de ingresos y gastos correspondiente a las mismas. El incumplimiento también deberá ser causa de sanción. De igual forma, la entrega del respectivo informe será requisito para ser avalados y registrar la candidatura respectiva.

**c. Topes de gastos:** establecer topes en los montos de recursos que deben ser empleados durante el proceso de recolección de firmas y las consultas de las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos.

**d. Límites a la financiación:** establecer límites a la financiación durante el proceso de recolección de firmas, dentro de los cuales se deben contemplar los establecidos para el periodo de campaña electoral. Al respecto, las fuentes de financiación prohibida establecidas para las campañas electorales también se deben contemplar para la financiación durante el proceso de recolección de firmas.

**e. Sanciones:** establecer que la violación a las normas de financiación (violación de topes, financiación prohibida, violación a los límites) acarrearán las mismas sanciones establecidas en la Ley 1475 de 2011 para la financiación de las campañas y cuyo efecto es prohibir la inscripción de la candidatura. Lo mismo se debe aplicar a las consultas de las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos.

**e. Regulación de la propaganda:** con relación a la propaganda, se debe regular el tope máximo de avisos, cuñas y vallas que se usarán durante el proceso de recolección de firmas.

## 2.2.4. Debilidades en los controles, la rendición de cuentas en la financiación de las campañas electorales y sanciones

El CNE tiene entre sus funciones hacer seguimiento y monitoreo a la financiación de las campañas electorales a través de una serie de mecanismos que obligan a los candidatos a rendir informes de ingresos y gastos; de esta manera, se garantiza el principio de transparencia. Sin embargo, muchas veces estos postulados normativos carecen de eficacia debido a la poca capacidad técnica, administrativa y financiera del CNE, su nula presencia territorial y por algunos vacíos legales que dificultan la labor de esa autoridad.

Por estas razones y a fin de fortalecer las funciones de control y vigilancia del CNE, resulta indispensable implementar un modelo de monitoreo y rendición de cuentas que permita identificar cualesquiera recursos que provengan de fuentes prohibidas, durante el desarrollo mismo de las campañas electorales. Ello, con el propósito de hacer frente a fenómenos como la corrupción y la financiación por parte de actores ilegales, que han incidido indebidamente en el desarrollo de las contiendas electorales y la libertad con la que la ciudadanía acude a las urnas.



### Propuesta

**Rendición de cuentas:** establecer a los partidos políticos y GSC como responsables de la rendición de cuentas de todos los recursos, públicos o privados, empleados en las campañas de las candidaturas que avalen.

**Reporte en tiempo real:** hacer obligatorio el reporte en tiempo real de los ingresos y gastos de campaña electoral en el aplicativo web «Cuentas Claras» o cualquier otro que disponga el CNE.

**Investigaciones oportunas:** que el CNE adelante oportunamente las investigaciones relacionadas con la financiación de las organizaciones políticas y GSC durante las campañas, realice un monitoreo constante y emita pronunciamientos sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de financiación y destinación de los recursos.

**Resoluciones oportuna:** las sanciones por temas relacionados con el incumplimiento de las normas de publicidad y financiación de campañas se deben resolver antes de la posesión del cargo.

**Unidad de investigación:** para esto es necesario fortalecer las funciones de inspección, control y vigilancia del CNE, para lo cual se sugiere la creación de un cuerpo técnico de investigación integrado por funcionarios con conocimiento en diferentes ramas profesionales, que se encarguen de analizar las posibles irregularidades en la financiación a través de la identificación de patrones, el uso de herramientas tecnológicas y de estadística, y que cuenten con la capacidad para ejercer las funciones de policía judicial administrativa y de esta manera se puedan sugerir de manera oportuna proyectos de resolución sancionatoria ante la Sala Plena del CNE.

**Denuncias:** fortalecer los canales para la recepción de denuncias.

**Desconcentración:** de no lograr la presencia territorial permanente del CNE, se deben conformar los Tribunales Seccionales para las Garantías Electorales con personal idóneo y que cuente con experiencia en materia electoral.



Estos Tribunales deben ser integrados por lo menos tres meses antes del inicio de las campañas electorales y deben contar con facultades de inspección para que adelanten las pesquisas necesarias en las investigaciones relacionadas con la financiación de las campañas.

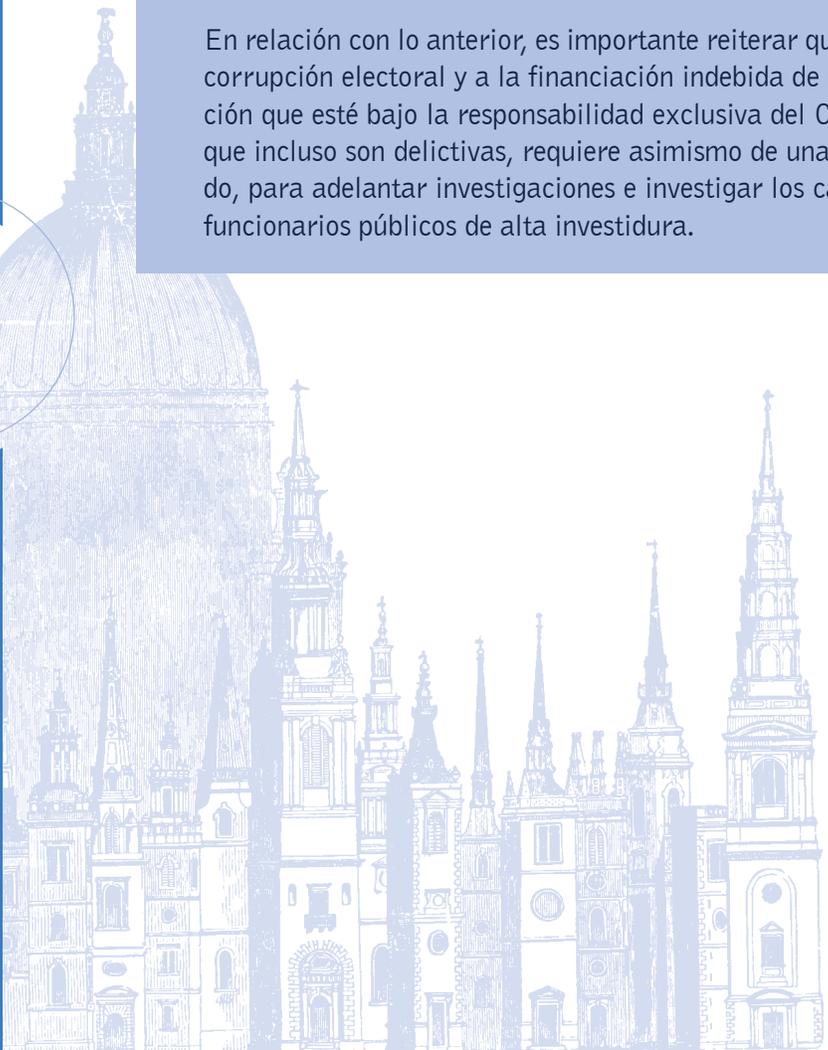
**Sanciones:** con relación al fortalecimiento del régimen sancionatorio por violación a las normas de financiación se sugiere:

En los casos que se determine que un candidato violó las normas sobre financiación electoral, la organización política debe proceder con el desembolso de los recursos otorgados por el Estado (anticipos, reposición).

Cuando la sanción impuesta por violación al régimen de financiación implique la realización de las elecciones atípicas, las organizaciones políticas y el candidato deben responder solidariamente con el pago de una multa correspondiente al valor de la elección atípica.

**Coordinación con otras autoridades:** fortalecer la vinculación entre el CNE y otras instituciones a cargo de la investigación de conductas relacionadas con la utilización indebida de recursos (FGR, UIAF, Procuraduría, etc), a fin de garantizar una coordinación y cooperación interinstitucional en los procesos e investigaciones que se adelanten en cada una de estas instancias.

En relación con lo anterior, es importante reiterar que, como se ha señalado, el combate a la corrupción electoral y a la financiación indebida de las campañas electorales no es una función que esté bajo la responsabilidad exclusiva del CNE, sino que por tratarse de conductas que incluso son delictivas, requiere asimismo de una actuación de otras instancias del Estado, para adelantar investigaciones e investigar los casos, incluso frente a grupos de poder o funcionarios públicos de alta investidura.



# 3 Conformación de listas para corporaciones públicas

## 3.1. El tránsito de las listas cerradas a las listas abiertas. Problemáticas y debilidades

A lo largo de su historia, el sistema electoral colombiano ha transitado de la existencia de listas cerradas, a un modelo de listas abiertas con voto preferente para la integración de sus corporaciones públicas. Los cambios, en general, han derivado de una constante búsqueda de cohesionar a las organizaciones partidistas, poner límites a la proliferación de movimientos, mejorar la representación política y disminuir el clientelismo. En particular, con la aprobación del voto preferente opcional

en 2003, «se quería facilitar y hacer más aceptable la reagrupación de los partidos atomizados. [...] En efecto, muchos partidos temían que la lista única terminara dando demasiado poder a las cúpulas partidarias [...] sin tomar en cuenta las preferencias de sus militantes o de sus electores. Ese temor al “bolígrafo», que recordaba prácticas criticadas y autoritarias de la vida partidaria de la época del Frente Nacional, fue al origen de la adopción del voto preferente [...] para resistir la potencial centralización al interior de los partidos.»<sup>6</sup>

Sin embargo, la experiencia ha evidenciado que ni la lista abierta con voto preferente, ni la lista cerrada han logrado resolver, en sí mismas, los problemas relacionados con la representación de los partidos políticos. Pues si bien los respectivos cambios han buscado generar incentivos

5. En el presente apartado se retoman distintas de las ideas desarrolladas en los KAS Papers No. 29 «Voto preferente en Colombia y acuerdo de participación política. Reflexiones preliminares.» Enero 2017, y KAS Papers No. 20 «Voto preferente, democracia interna de organizaciones políticas y aplicación de la lista paritaria en un sistema electoral de lista cerrada.» Enero 2015.

6. Ver KAS Papers No. 20.

positivos (y en distintas medidas lo han logrado), estos a su vez se han visto contrarrestados por otros efectos no previstos (o no atendidos) al mismo sistema de representación.

Por ello, con posterioridad al Acto Legislativo 01 de 2003, el Congreso de la República aprobó distintas normas y reformas (como la Ley Estatutaria 1475 de 2011), con el propósito de controlar algunos de los efectos perversos del voto preferente sobre la organización interna de los partidos, a través de modificaciones al régimen sancionatorio de los mismos, el establecimiento de nuevos parámetros para la financiación y la adopción una reglamentación más extensa sobre la consulta interna como mecanismo de democratización de los partidos.

Asimismo, esta ley incorporó por primera vez el tema de la cuota de género<sup>7</sup>, como mecanismo para favorecer la participación política de las mujeres. Sin embargo, el modelo de voto preferente claramente limitó la eficacia de esta medida, ya que el mismo no garantiza que el número de candidatas postuladas se refleje, de forma automática, en una proporción equivalente de representantes populares electas.

7. Al incluir, como obligación para los partidos políticos que quisieran presentar sus listas para cuerpos colegiados en los cuales se eligieran 5 o más curules, que al menos 30% de ellas estuviera conformadas por miembros de uno de los dos géneros.

**... es importante tomar en consideración que al momento de analizar cualquier modificación al sistema electoral ... no solo se deben analizar los efectos que cada uno de sus componentes específicos genera o puede generar en lo individual, sino como un sistema articulado, cuyos efectos son interdependientes y que, en conjunto, definen los incentivos de la competencia política.**

Expuesto este panorama, es importante tomar en consideración que al momento de analizar cualquier modificación al sistema electoral (es decir, a las reglas a través de las cuales se determina el acceso al poder político y la forma en que los votos se traducen en escaños), no solo se deben analizar los efectos que cada uno de sus componentes específicos genera o puede generar en lo individual, sino como un sistema articulado, cuyos efectos son interdependientes y que, en conjunto, definen los incentivos de la competencia política.

De igual forma, dicho análisis debe considerar también las reglas existentes, aplicables al sistema de partidos y a sus respectivos mecanismos de representación, a fin de garantizar la

congruencia del sistema como un todo.<sup>8</sup>

Bajo estas premisas, por lo que hace específicamente al componente de las listas a los cargos de representación en corporaciones públicas, resulta relevante tomar en consideración que tanto las listas abiertas con voto preferente, como las listas cerradas generan riesgos a la representación que no se pueden obviar.

En cuanto a las listas abiertas con voto preferente, si bien este modelo trae aparejados distintos efectos positivos, dentro de los que destaca que es un mecanismo que claramente impulsa la participación y democratización ciudadana, al ser los votantes quienes a través de su voto eligen a los candidatos que desean para ocupar los escaños del partido<sup>9</sup>,

8. A modo de ejemplos, entre otros múltiples elementos, la definición del sistema electoral debe considerar si el modelo político pretende una actuación individual e independiente de los representantes populares, una vez que asumieron el cargo, o si el mismo propugna por una actuación «en bancada» de los distintos partidos políticos. De igual forma, debe revisar el régimen de responsabilidad de los partidos políticos; es decir, si a estos se les traslada una obligación de responder por la actuación de los candidatos que avala, o si la misma es estrictamente personal.

9. Otros de los efectos positivos que pueden derivar de este modelo son que: a) Incentiva la democratización interna de los partidos; elimina el problema de acción colectiva que se presenta en la organización de las listas; disminuye las posibilidades de conflictos internos y ruptura; b) Aumenta la representación descriptiva, es decir, el vínculo representante-representado y, por ende, mejora la rendición de cuentas y los costos de información; c) Da posibilidades a la emergencia de nuevos políticos; d) Disminuye el efecto de políticos

también ha acarreado distintos efectos negativos, como lo son<sup>10</sup>:

- Impulsa el clientelismo, la corrupción y el faccionalismo partidista, afectando negativamente la unidad partidista, pues el incentivo a los candidatos es de competir contra sus copartidarios y de armar maquinarias propias e independientes.
- Se rompe la disciplina al interior de los partidos, y propicia que los votantes no exijan rendición de cuentas a los partidos, sino a los políticos, generando vínculos más personalistas que partidistas entre los representantes y sus electores.
- El incentivo a los partidos es de avalar candidatos por su potencial electoral y no necesariamente a partir de la agenda programática de la organización.
- Se incrementa el costo de las campañas políticas, pues la alta competencia interpartidaria incentiva a los candidatos a la búsqueda ambiciosa de recursos. Además, dificulta el control sobre la financiación.
- Hace más complejo el proceso electoral por la cantidad de nombres en el tarjetón.
- Este diseño institucional no impulsa la elección de las mujeres ni la representación de

no deseados que obtienen escaños en el caso de la lista cerrada debido al arrastre de votos, y e) Genera igualdad de condiciones para todos los candidatos, debido a la posibilidad de alteración del orden de la lista por parte de los electores. Ver *KAS Papers* No. 29. 10. Ver *KAS Papers* No. 29.

sus intereses (a pesar incluso de las acciones adoptadas para incrementar su participación política).

Las listas cerradas, por su parte, también generan distintos efectos y riesgos relevantes a la representación:

- Generan el riesgo del retorno a la «ley del bolígrafo», ya que el orden de la lista puede centralizarse en los líderes del partido en lugar de hacerse democráticamente.
- Esto puede conducir a una crisis al interior de los partidos, a partir de los conflictos interpartidistas que se generan por la composición y el orden de las listas.
- Puede debilitar la rendición de cuentas entre el candidato-votante.
- Puede desincentivar la participación ciudadana, considerando que en Colombia, esta tiene una tendencia fuertemente personalista, más que partidista.

Ante este contexto, cualquier modificación que se plantee para atender los problemas que se generan con las listas abiertas con voto preferente deben considerar tanto estos, como los riesgos que se pueden generar con la alternativa que se proponga. Ello, en el marco del conjunto de normas que rigen el sistema de partidos y de representación en el país.

En relación con esto último, es importante destacar que en

Colombia el sistema de partidos previsto desde la misma Constitución Política busca que las organizaciones y movimientos se fortalezcan y recojan los intereses y agendas políticas de la ciudadanía en agrupaciones, para ser representadas en las corporaciones públicas o cargos de elección popular en general. Con este fin, en los últimos 20 años (con las reformas del 2003, 2009 y 2015) se han incorporado múltiples figuras con el propósito de generar mayor disciplina en las organizaciones políticas, disminuir los personalismos y retener la proliferación indiscriminada de partidos.

Fue por ello que surgieron distintas fórmulas para mejorar la representatividad de las organizaciones políticas, tales como: (i) la exigencia a partidos y movimientos de organizarse democráticamente para elegir a sus candidatos a cargos uninominales y de corporaciones públicas; (ii) el establecimiento de condiciones más exigentes para la creación de partidos y movimientos políticos; (iii) la previsión de listas únicas avaladas por la organización política; (iv) la modificación del sistema electoral a través de la cifra repartidora como método para la asignación de curules, y la exigencia de umbrales mínimos de participación para el otorgamiento de personería jurídica; (v) el otorgamiento de rango constitucional a la prohibición de la doble militancia; (vi) la responsabilidad política de los partidos, movimientos y grupos

significativos de ciudadanos; y (vii) el establecimiento de un régimen severo de bancadas.

Sin embargo, a pesar de la adopción de estas medidas, en la actualidad persisten los problemas de representación generados por el modelo de listas abiertas con voto preferente, en los términos anteriormente expuestos.

Adicionalmente, partiendo de las premisas anteriores, resulta relevante destacar asimismo que la existencia de elecciones libres y auténticas no se agota en la posibilidad de que las ciudadanas y los ciudadanos efectivamente puedan acudir a votar y que su voto cuente y se cuente bien, sino que también dependen del cumplimiento de otras condiciones, como la participación y representación de los distintos sectores de la sociedad (en particular los históricamente excluidos) y la existencia de condiciones efectivas de competencia política; es decir, de garantías de un piso mínimo de equidad en la contienda que garanticen que las distintas opciones políticas no solo sean, formalmente, una alternativa en la boleta, sino que materialmente puedan competir entre sí.

Ante este contexto, resulta relevante analizar una modificación al sistema que atienda las debilidades de cada uno de los modelos, tomando en consideración que los incentivos que se crean con los distintos elementos que integran el sistema de

partidos son relevantes, pues moldean la cultura política y el comportamiento de los actores, a partir del diseño institucional y la flexibilidad o rigidez con que se establezcan y apliquen las reglas que se definan.

### **3.2. La necesidad de volver a la lista cerrada, pero con controles**

Si bien a través de distintas modificaciones al régimen político se ha buscado atender los efectos negativos del modelo de voto preferente, estas han sido insuficientes para lograr su propósito. Adicionalmente, de un análisis cuidadoso de las mismas es posible identificar que asimismo han resultado incongruentes con el sistema de partidos y de representación adoptado con el mismo propósito<sup>11</sup>. En este

11. Pues si bien tanto con la Ley de Bancadas, que exige disciplina partidista, como con el régimen de responsabilidades de los partidos políticos el sistema de partidos y de representación en Colombia evolucionó para contrarrestar los efectos adversos provocados por el sistema electoral, la naturaleza de las distintas medidas resultaron incongruentes. Ello pues, a modo de ejemplo, mientras que se prohíbe la doble militancia (pertenecer simultáneamente a dos bancadas), y el transfuguismo político, tales medidas parten de entender que no se trata simplemente de una discrepancia entre el parlamentario y la formación política que avaló su candidatura en las anteriores elecciones o el grupo parlamentario surgido de aquella, sino que su rechazo se apoya en el fraude que se le comete a los electores, quienes votaron por un determinado programa al cual se comprometió a defender el elegido mediante su bancada en una determinada corporación pública. Ver *Sentencia C-342 de 2006* de la Corte Constitucional. Sin embargo,

contexto, resulta necesario buscar otra alternativa que atienda los efectos negativos generados por la lista abierta con voto preferente, que sea congruente con el sistema de partidos y de representación previsto constitucional y legalmente. En este orden de ideas, resulta necesario transitar hacia un sistema electoral de lista cerrada, pero que en su implementación reconozca y atienda los riesgos que este modelo genera. Ello, a través del establecimiento obligatorio de mecanismos de democracia interna (con controles por parte de la autoridad, y la incorporación de un registro de militantes). Asimismo, a través de la implementación de listas paritarias alternadas, en las que se incluyan reglas de quién las encabeza.

Al respecto, la eliminación del voto preferente conlleva el reto de consolidar en el país partidos y organizaciones políticas fuertes, a partir de la adopción de procesos de democratización interna, que no solo aseguren mecanismos de transparencia en sus consultas internas, así como condiciones de igualdad para los candidatos, sino también abriendo espacios para que nuevos líderes asuman la dirección de los partidos políticos. Ello, a fin de evitar el riesgo de regresar a un sistema de partidos

estas medidas parten de la premisa de una unidad y cohesión partidista, que no se logra a través del modelo de voto preferente, y que a su vez generan incentivos que resultan contrarios a la misma.

cerrado, cooptado por líderes tradicionales que impiden la movilidad dentro de ellos.

Adicionalmente, a fin de generar un efecto de integralidad en la regulación, una modificación en esta dirección tendría que acompañarse de la obligatoriedad de presentar listas paritarias, popularmente conocidas como «listas cremalleras», en las que se incluyan, de manera intercalada, el 50% de ambos géneros en las listas. Con esto, se favorecería de forma efectiva la presencia de las mujeres en los cuerpos colegiados de representación.

En relación con lo anterior, por lo que hace a la lista cerrada, esta medida puede favorecer la unificación y solidez de los partidos, haciendo de ellos verdaderas unidades políticas que se presenten y funcionen como bloques, en los cuales premios y castigos les sean proporcionados como una unidad y no en función de los individuos que los componen. Ello, en congruencia con el modelo de bancadas y responsabilidad política existente. No obstante, el riesgo de conflictos y escisiones alrededor de las candidaturas

y de centralización de las decisiones, exige que el tema se acompañe de mecanismos que fortalezcan su democracia interna.

Adicionalmente, esta medida debe traer aparejado el fortalecimiento de las medidas de control y vigilancia sobre la financiación de las campañas políticas, en los términos expuestos en este documento, aprovechando que, en un sistema de listas cerradas, toda la financiación pasa por la dirección de los partidos políticos.

En cuanto a la democracia interna, la eliminación del voto preferente conlleva la necesidad de aprobar una ley estatutaria que desarrolle en profundidad la consulta interna de los partidos políticos, sobre todo en temas de control y vigilancia de las mismas por parte del CNE. Al respecto, tales medidas deben ser eficaces para evitar que al interior de las consultas se presenten irregularidades y actos ilegales como la compra de votos, el gamonalismo electoral, el favoritismo de los directivos, la cooptación de líderes con mayor control de recursos e influencias, y el establecimiento

de fraudes electorales. Asimismo, hay que asegurar que los candidatos dentro de las consultas tengan las mismas oportunidades y condiciones para enfrentarse en un entorno de igualdad. Esto implica un control más fuerte sobre la competencia política, el financiamiento de las consultas y el acceso a los medios de comunicación, a través de un modelo común de consultas previsto en ley.

Con este mismo propósito, es necesaria asimismo la incorporación de medidas para garantizar el registro de militantes al interior de los partidos políticos, que les permitirá realizar consultas internas solamente entre quienes se hayan inscrito como militantes de su partido, para evitar la intromisión de electores ajenos a sus asuntos internos.

Por último, en relación con las listas paritarias, la combinación de un modelo de listas cerradas y paritarias con mandato de posición logrará que la composición de los cuerpos colegiados superen las enormes brechas de participación política de las mujeres existente en Colombia.



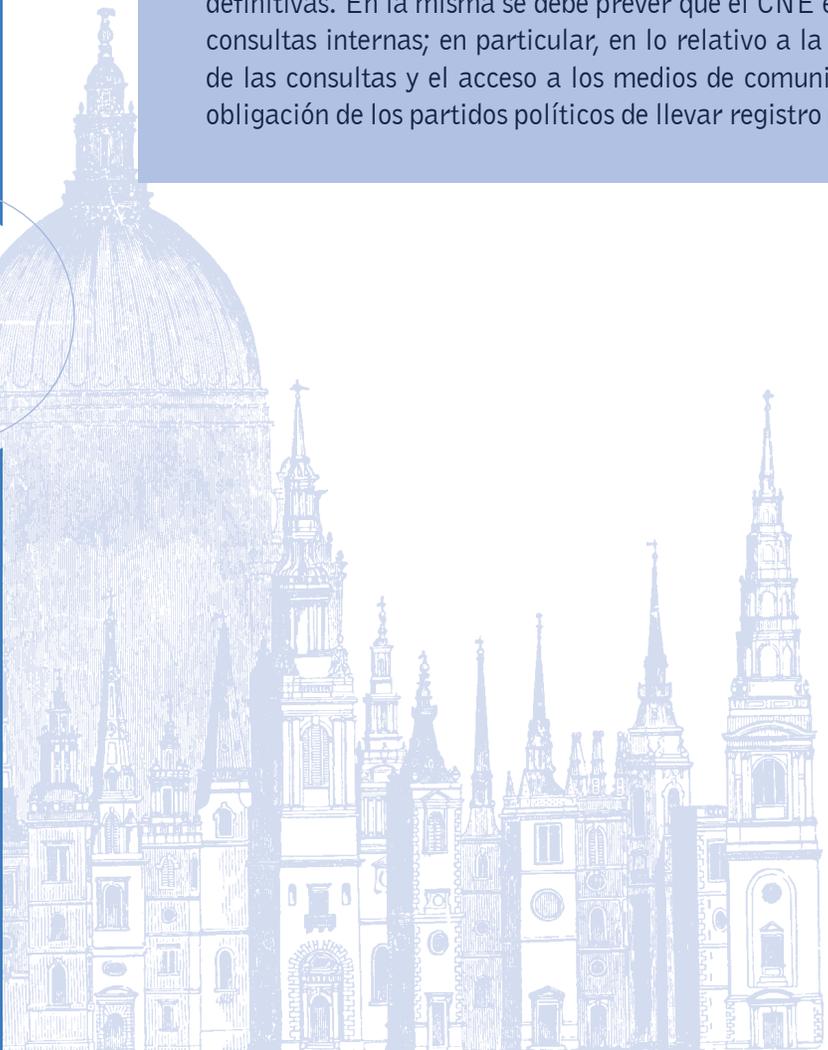
## Propuesta

Modificar el artículo 263 de la Constitución Política, a fin de que establezca:

*«Las listas serán cerradas y bloqueadas. Los partidos políticos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, así como las coaliciones, realizarán consultas para la selección de sus candidatos a los cuerpos colegiados en las diferentes circunscripciones del territorio nacional, bajo las reglas, mecanismos y principios de democracia interna consagrados en la ley.*

*En todo caso, el orden de las listas definitivas se determinará de mayor a menor número de votos obtenidos por los candidatos en las consultas internas, garantizando en todo momento la alternancia de géneros, tanto en la integración de la lista, como en la determinación de quién las encabeza.»*

Para efectos de cumplir con lo anterior, se requiere asimismo una modificación a la Ley Estatutaria 1475 de 2011, para incorporar una reglamentación específica más detallada en torno a los mecanismos de democracia interna que deberán ser implementados por las partidos y movimientos políticos, así como por los grupos significativos de ciudadanos, para la determinación de sus candidatos a corporaciones públicas y el orden alternado de las listas definitivas. En la misma se debe prever que el CNE extienda su control y vigilancia sobre las consultas internas; en particular, en lo relativo a la competencia política, el financiamiento de las consultas y el acceso a los medios de comunicación. Asimismo, por lo que hace a la obligación de los partidos políticos de llevar registro público y transparente de sus militantes.



# 4 Democracia paritaria: participación política de las mujeres

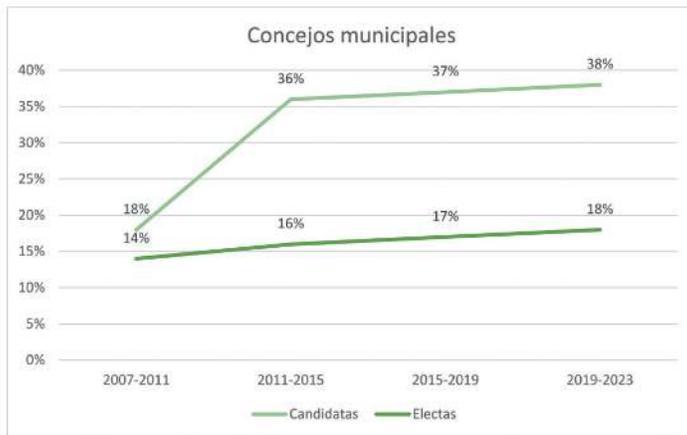
La participación y representación política de las mujeres en Colombia es un ámbito que evidencia la brecha de género entre hombres y mujeres. Las mujeres son el 51,2% de la población colombiana (DANE, 2018) y el 55,1% de las personas votantes en las últimas elecciones nacionales (RNEC, 2018). Sin embargo, estos números no se reflejan en los espacios de poder donde, por el contrario, son la minoría. Las mujeres son apenas el 20,4% del Congreso actual electo en 2018 y en las autoridades locales apenas el 13,5% entre los electos a las gobernaciones, alcaldías, asambleas departamentales y concejos municipales de 2019.

Las cifras de mujeres electas siguen siendo bajas, a pesar de esfuerzos como cuotas de género en las listas y otras medidas afirmativas, plasmados especialmente en la Ley 1475

de 2011, que incluye medidas para incentivar la financiación política de liderazgos de mujeres y jóvenes, así como la puesta en marcha de espacios de formación de estos liderazgos por parte de las agrupaciones políticas. Sin embargo, esto no se ha materializado efectivamente en la práctica.

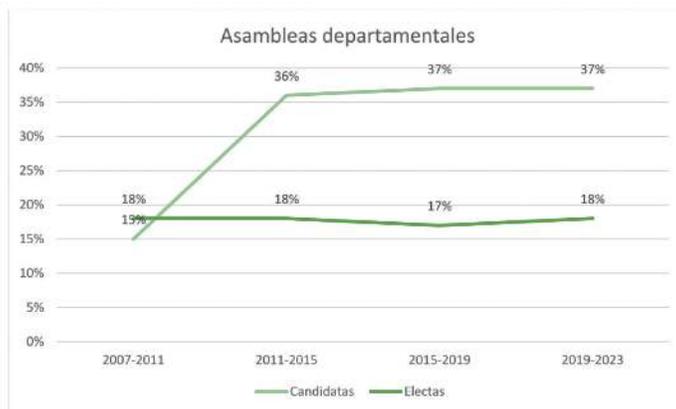
Tras la introducción de la cuota de género del 30% en las listas a corporaciones públicas en las que se eligen 5 curules o más, por primera vez en las elecciones locales de 2011 y las nacionales de 2014, se evidencia un estancamiento en la participación de las mujeres, la cual tuvo un aumento (especialmente frente a las candidaturas), tal y como lo muestran las gráficas 1, 2 y 3. No obstante, en las elecciones posteriores los números no aumentaron significativamente. En consecuencia, podemos observar que subsiste el problema de subrepresentación de las mujeres en el poder.

Gráfica No. 1. Mujeres candidatas y electas en concejos municipales



	2007-2011	2011-2015	2015-2019	2015-2019
No. candidatas	11823	28556	33243	35855
No. electas	1652	2006	2127	2157

Gráfica No.2. Mujeres candidatas y electas en asambleas departamentales



	2007-2011	2011-2015	2015-2019	2015-2019
No. candidatas	395	1151	1262	1321
No. electas	73	75	70	73

Gráfica No. 3. Porcentajes de mujeres electas en Senado y Cámara de Representantes



Fuente: Misión de Observación Electoral con datos de RNEC

Teniendo en cuenta que el problema de inequidad de género en la política y el ideal de tener una democracia paritaria amerita un análisis multifactorial de los fenómenos que influyen en el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular, en donde se entremezclan factores sociales, culturales, políticos e institucionales (MOE, 2019), a continuación, expondremos algunos de los problemas evidenciados al respecto, que dan cuenta de obstáculos a los que se enfrenta las mujeres a la hora de participar en política y que la MOE ha caracterizado como factores de riesgo (MOE, 2019), a saber:

#### 4.1 No inclusión efectiva de las mujeres en las organizaciones políticas y candidaturas

A pesar de la existencia de una norma legal que exige a las organizaciones políticas cumplir con un mínimo del 30% de uno de los géneros para la conformación de listas, esta disposición se convirtió en un porcentaje máximo de mujeres candidatas, más no en un mínimo, como era la intención del legislador, traduciéndose en un «techo que limita una mayor participación de mujeres en lista» (Ortega y Camargo, 2015). En consecuencia, los partidos y movimientos políticos «asumieron que debían cumplir con ese requisito sin esforzarse por la paridad» (NIMD, 2016).

A lo anterior, se suma que los partidos políticos no cuentan con medidas concretas de inclusión en sus estatutos para garantizar la participación paritaria de las mujeres en mesas directivas y/o instancias

de toma de decisiones en sus colectividades (NIMD, 2016; ONU Mujeres, PNUD, IDEA, 2019). Particularmente, se ha encontrado que al interior de los partidos no hay un procedimiento claro para impugnar

y solicitar a la organización la revocatoria de listas que incumplen la cuota y/o paridad, en tanto no se incluye esta como una causal explícita de impugnación (Alvarado, Salazar y Ospina; 2019).



## Propuesta

**Reforma a la cuota de género/paridad:** se sugiere reformar el artículo 263 en los términos expuestos en el apartado anterior sobre conformación de listas a corporaciones públicas, es decir, avanzar a la conformación paritaria, alternada y en todos los casos, sin excepción alguna de las listas de candidaturas de los partidos y movimientos.

**Paridad en órganos de dirección:** obligación legal a los partidos de conformación paritaria con mandatos de posición de sus órganos internos de toma de decisión, tanto en el nivel nacional como local, así como en las consultas y demás mecanismos de democracia interna para la selección de sus candidaturas. En relación con lo anterior, teniendo en cuenta que se hace necesario mejorar la calidad de la representación política en los territorios y en grupos de población subrepresentados (mujeres, personas LGBTIQ+, grupos étnicos, jóvenes), es necesaria la adopción de medidas afirmativas al interior de los partidos a través de políticas de inclusión que no solo consideren el género de las personas, sino también su edad, etnia, diversidad sexual, discapacidad, etc.

**Recursos públicos con destinación específica:** obligación legal a los partidos de destinar los recursos públicos para el fortalecimiento de la participación política de las mujeres, jóvenes y grupos étnicos a la adopción de políticas internas para la promoción de programas de Gobierno y planes de desarrollo que incluyan medidas específicas para lograr una mayor equidad entre hombres y mujeres, que estén orientados al fortalecimiento de la participación política de las mujeres y minorías.

**Instancias de promoción de participación de las mujeres:** obligación legal a los partidos para la creación de instancias, (secretaría, oficina, unidad) encargadas de la promoción de la participación de las mujeres, tanto en el nivel nacional como territorial. Tales instancias deben poder articular sus acciones de manera transversal a la organización política y contar con poder de decisión. Debe ser obligatorio a los partidos que las doten con recursos humanos y financieros para el ejercicio de sus funciones.

**Violencia contra las mujeres en política:** obligación legal a los partidos de crear en su régimen estatutario mecanismos claros y eficaces que permitan abordar violaciones de derechos políticos de las mujeres, por ejemplo, incluir explícitamente la posibilidad de impugnar en el partido una lista que no cumple con la paridad/cuota de género. De igual modo, los partidos deberán crear protocolos de atención a la violencia contra las mujeres en la política.

**Sanciones:** las anteriores obligaciones deben hacer parte del régimen sancionatorio a los partidos políticos, en consecuencia, su incumplimiento debe estar sujeto a sanciones en cabeza de la autoridad electoral. Particularmente se deben considerar como una forma de incumplimiento de sus deberes, de conformidad con el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 1475 de 2011, que contiene las faltas.

## 4.2. Desfinanciación de las lideresas políticas

El sistema político-electoral colombiano reconoce la importancia de contar con medidas afirmativas frente a la financiación política de mujeres y jóvenes, tal y como se muestra con disposiciones de la Ley 1475 de 2011 (artículos 17, 18). Sin embargo, en la práctica estas normas han sido implementadas de forma incompleta.

La Misión Electoral Especial (MEE) en el 2017 presentó un diagnóstico sobre los principales problemas de la implementación de dichas disposiciones para la inclusión de las mujeres en política. Por una parte, sobre la financiación para el funcionamiento de los partidos (art.18), la destinación de los recursos para la promoción de las mujeres en los partidos políticos carece de control y no hay especificaciones sobre porcentajes ni rubros destinados exclusivamente para las lideresas políticas. Adicionalmente, cuando al interior de los partidos existen oficinas de asuntos de mujeres y género, éstas no cuentan con recursos suficientes para cumplir con sus funciones.

Por otro lado, sobre el 5% de incentivos para repartir entre los partidos proporcionalmente al número de mujeres elegidas por el partido (art.17), no es clara la destinación que hacen los partidos de estos incentivos, una vez los reciben. De hecho, una investigación de la MOE sobre el particular frente a los montos que recibieron estas colectividades por este concepto en el 2018, arrojó que el 47% de lo invertido en la inclusión efectiva de mujeres, corresponde a «formación política», dejando que un 39.7% no sea especificado y se ponga en «otros gastos», incluso es común que los rubros que reciben son muy

superiores a los que invierten en acciones para la inclusión de las mujeres (MOE, 2019). Por último, se evidenció que las mujeres candidatas realmente no reciben apoyo económico de manera proporcional para las campañas (MEE, 2017). Sumado a lo anterior, la MOE ha documentado tras un encuentro realizado con candidatas no electas para las elecciones de autoridades locales del 2019, la importancia de contar con procesos de formación de sus liderazgos, mas sin embargo ellas manifiestan la falta de espacios de formación ofrecidos por sus partidos y movimientos políticos.



### Propuesta

**Destinación de financiación estatal:** sobre la destinación de la financiación estatal a los partidos políticos, se debe aumentar hasta el 15% la destinación específica mínima obligatoria que deben asignar los partidos para la promoción de la participación de las mujeres, de formación política y electoral, creación de oficinas/secretarías de asuntos género.

Sobre la financiación estatal que reciben los partidos, se debe aumentar hasta el 12.5% de los recursos del

Estado repartidos proporcionalmente a cada partido por número de mujeres electas y por número de mujeres en cargos de dirección al interior de los partidos.

**Recursos humanos y financieros para instancias internas:** establecer la obligación legal de que los partidos destinen recursos para la creación y apoyo de las oficinas o secretarías para la promoción de los derechos de las mujeres, con recursos humanos y financieros pertinentes. Puede hacer parte del 15% obligatorio que deben destinar los partidos a la promoción.

**Distribución de recursos:** dentro de las medidas y políticas que los partidos deben adoptar para fortalecer la participación política de las mujeres, se deben incluir tanto la distribución de recursos, como de tiempos y espacios en medios de comunicación (privados y públicos), para la financiación y la difusión de las campañas políticas de las mujeres en condiciones equitativas.

**Sanciones:** sobre el régimen sancionatorio: A) Sancionar a las organizaciones políticas con la privación de un porcentaje de la financiación estatal hasta por un (1) año, cuando se evidencie que estas no destinan el porcentaje específico del 15% para las actividades dirigidas a la promoción de la participación política de las mujeres, los jóvenes y los grupos étnicos. Adicionalmente, se debe imponer una multa en casos de no aplicación de las disposiciones sobre financiación para el fortalecimiento de las mujeres, los jóvenes y los grupos étnicos. Esta multa deberá ser equivalente a los recursos no aplicados por el partido para el fortalecimiento de la participación de estos grupos. Esta multa irá acompañada de una orden al partido de destinar, el año siguiente, el porcentaje que no fue gastado de conformidad con la ley para la participación de estos grupos. Este porcentaje es adicional a lo que se debe gastar por ley para dicho fin. B) Frente al incumplimiento de la repartición equitativa de acceso a medios de comunicación, se deberá sancionar al partido con la pérdida del acceso a medios por el tiempo equivalente al que no fue asignado a las mujeres.

### 4.3. Violencia contra las mujeres en política (VCMP)

Este fenómeno comprende un conjunto de agresiones dirigidas a las mujeres y/o a sus familiares, personas que tengan relación inmediata con las mujeres, basadas en género, con el objetivo de impedir, desestimular o dificultar el ejercicio de participación y/o de representación política, que se reflejan en sus liderazgos políticos, sociales y/o comunales (Ministerio del Interior, MOE, NIMD, 2019). Este fenómeno ha sido visibilizado recientemente en Colombia, en tanto, estudios como el adelantado por el Netherlands Institute for Multiparty Democracy - NIMD (2019) han mostrado que dentro de las razones de las mujeres para renunciar a su cargo incluso antes de terminar su período, se encuentran las amenazas e intimidaciones recibidas, más aún, el 68,2% de las lideresas políticas han experimentado violencia política por el hecho de ser mujeres.

De igual manera, una serie de entrevistas realizadas por la MOE en el 2020 a lideresas políticas, dan cuenta de la percepción que tienen estas frente a los partidos y movimientos políticos como «espacios donde sufren recurrentemente diferentes formas de violencia (física, psicológica, simbólica, sexual, económica) y discriminación, por parte de compañeros, líderes, directivos y militantes tanto de sus partidos, como de

otras agrupaciones políticas» (MOE, 2021). A su vez, el Observatorio de Violencia Política de la MOE ha documentado el aumento y recrudecimiento de los casos de violencia contra las lideresas sociales, políticas y comunales. Por ejemplo, al hacer la comparación entre el año 2019 con el 2020, se observa un incremento del 13,2% de las agresiones y un aumento en la letalidad de la misma.

... el 68,2% de las lideresas políticas han experimentado violencia política por el hecho de ser mujeres.



## Propuesta

**a. Observatorio de VCMP:** tras la obligación creada en el nuevo Código Electoral (Artículo 255) a los partidos de crear e implementar protocolos integrales de prevención, sanción, protección y reparación ante hechos de violencia contra las mujeres en política, se recomienda que el CNE ejerza su función de supervisión, vigilancia y control para la aplicación de esta disposición. Ello, como parte de las medidas para la aplicación del régimen sancionatorio a los partidos, pero también para el monitoreo, seguimiento y análisis sobre el fenómeno tanto para épocas electorales, como no electorales, mediante la creación de una instancia que esté integrada por las organizaciones políticas, organizaciones de la sociedad civil, autoridades estatales con competencias frente a este fenómeno, por medio de la creación de un «Observatorio de violencia contra las mujeres en política» al interior del CNE.

### 4.4 Lenta aplicación de los principios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad

La Constitución Política en su artículo 262 introdujo en el sistema político-electoral los principios de paridad, la alternancia y la universalidad (PAU)<sup>12</sup>, especialmente frente a la con-

formación de las listas, dejando la obligación al legislador y actores del sistema de dar vida a los mismos. A pesar de que esta norma se encuentra vigente desde el año 2015, después de cinco años, hasta finales del 2020 se aprobó en el seno del órgano legislativo, el artículo 84 del Código Electoral (aún bajo revisión constitucional), que aumenta la cuota del 30% al 50% (paridad) en la conformación de las listas en las que se elijan 5 curules o más, y para las listas en las que se eligen menos de 5 contempla una cuota del 30%. No obstante, la aplicación de la paridad no se reglamentó con el principio de alternancia, ni con la universalidad, y el legislador no expone una justificación para dilatar dicha implementación.

Vale la pena insistir en la importancia de estas acciones afirmativas, las cuáles han permitido mejorar la participación de las mujeres como candidatas, pero necesitan medidas que obliguen a las organizaciones políticas a dar visibilidad en las listas (en las que usualmente, son colocadas en los últimos puestos), mediante mandatos de posición y listas cerradas «cremalleras» que garanticen la elegibilidad.

El otro problema de la actual cuota se refiere a la falta de universalidad de la medida. Por una parte, no hay mandato de cuotas para cargos uninominales. Por otro lado, tenemos circunscripciones a las que no se les debe aplicar, en tanto la cuota es obligatoria solo en listas

12. La paridad se refiere a la acción afirmativa en las listas que implique la conformación de las mismas de modo 50/50 hombres y mujeres. La alternancia, habla sobre la posición en las listas, en las que se busca se apliquen de manera alternada hombre-mujer y viceversa, también llamada lista cremallera. La universalidad busca que se apliquen estas acciones afirmativas en todos los cargos de elección, no solo los plurinominales (incluye entonces los uninominales), no solo los que tengan más de cinco miembros.

para cuerpos colegiados donde haya por lo menos 5 curules. Esta disposición ha resultado en una discriminación injustificada y en déficit de protección en 19 departamentos y en las cuatro circunscripciones especiales (afro, indígena, raizal e internacional). Este escenario se replicará con el cambio reciente del Código Electoral, teniendo en cuenta que no se aplicará la paridad para todos los casos.

Sumado a lo anterior, es importante resaltar el retraso en la búsqueda de la paridad en la participación política del país, en relación con otros países de la región como Honduras, Argentina, Bolivia, Ecuador, México, etc., tal y como lo evidencia la Misión Electoral Especial (2017), una realidad que al día de hoy subsiste.



## Propuesta

**Conformación de listas:** introducir la conformación de las listas de conformidad con lo indicado en el apartado sobre conformación de listas.

**Paridad en cargos uninominales:** se recomienda una reforma legal que permita implementar la paridad no solo para cargos plurinominales, sino también para uninominales. Por medio de un sistema conocido como «paridad horizontal», que obligaría a los partidos y movimientos políticos a avalar a mujeres en al menos el 50% de sus candidaturas a las alcaldías y gobernaciones. Lo anterior, debe ser reforzado por medidas de «paridad sustantiva», que implica que los partidos postulen a mujeres en territorios en los que sus colectividades tengan oportunidades reales de ganar las elecciones, lo que permitiría contar con más mujeres electas, y se debe evitar que las mujeres sean candidatizadas en territorios en los que hay bajas probabilidades de éxito electoral en una proporción mayor a los hombres.

### 4.5 Falta de perspectiva de género en las instituciones administrativas y judiciales electorales

Un primer problema se refiere al diseño institucional de los organismos de justicia electoral, que para el caso colombiano, las instituciones que reglamentan y organizan los procesos electorales, y que están a cargo de vi-

gilar el accionar de los partidos y movimientos políticos, a decir el CNE y la RNEC, tal y como lo evidencia la Misión Electoral Especial (2017), solo recientemente incluyeron en sus funciones internas, labores de control y sanción de los incumplimientos de esa reglamentación, y medidas efectivas para propender por la igualdad de oportunidades de participación política de las mujeres. Adicionalmente,

la MEE (2017) argumenta que: «estas instituciones no aplican consistentemente las cuotas en sus organismos directivos, ni aplican políticas de contratación y promoción de acciones afirmativas para las mujeres, no producen en tiempo real la información desagregada por sexo, por edad, necesaria para evaluar la real situación de grupos sub representados y para proponer políticas

correspondientes; así como tampoco desarrollan campañas suficientes de cedulaación, ni de formación ciudadana y electoral, con especificidad para las mujeres».

Por otro lado, frente al ejercicio de su labor de vigilancia y control de los partidos y movimientos políticos, con la excepción de hacer cumplir el mandato de la cuota en las listas, éstas no ejercen un control real sobre los rubros y la financiación que se destina a la inclusión de las mujeres, tampoco cuentan en la actualidad con rutas ni protocolos para abordar la violencia contra las mujeres en la política.

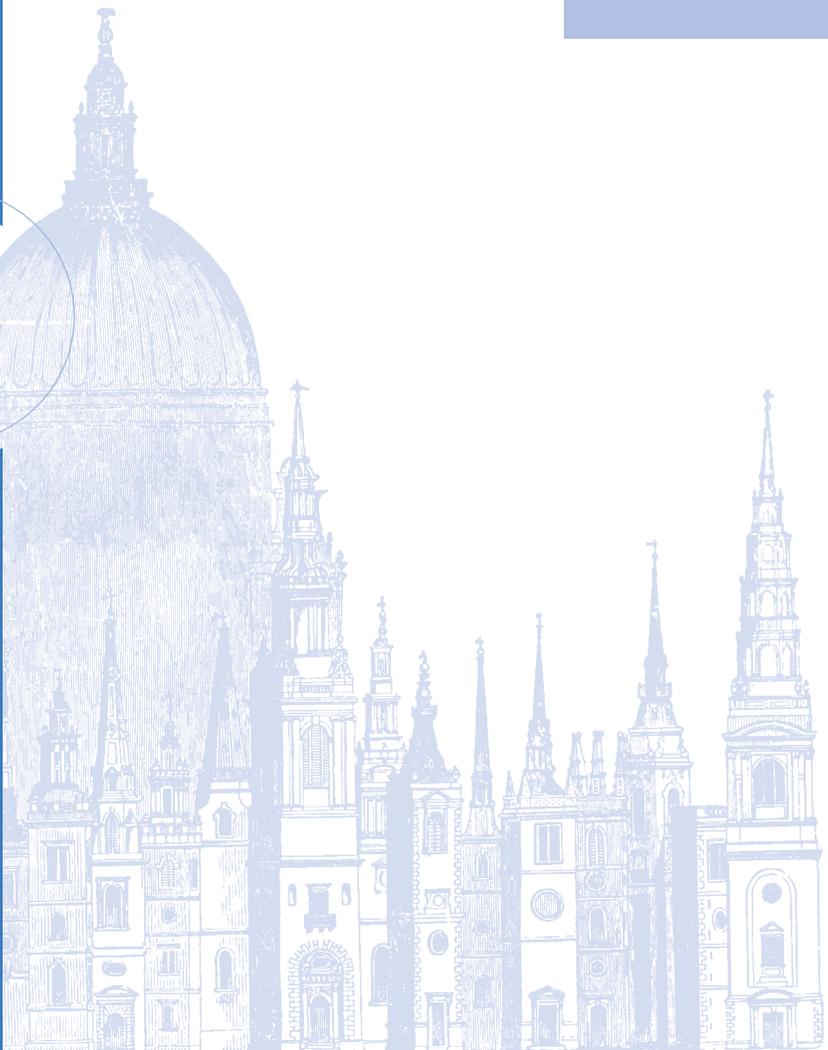


## Propuesta

**Integración del CNE:** en la conformación de la autoridad electoral, debe garantizarse que siempre al menos cuatro (4) de los nueve (9) integrantes sean del otro sexo.

**Unidad especializada:** se recomienda a la autoridad electoral, la creación y fortalecimiento de una oficina de promoción de la perspectiva de género con puntos focales en las diferentes direcciones de la institución.

**Información desagregada:** es necesario que la RNEC establezca la recolección y producción de información desagregada por sexo, grupos de edad, pertenencia étnica, identidad de género y/u orientación sexual, ruralidad/urbanidad, entre otros, que se hagan públicas y en tiempo real, especialmente frente al censo electoral, votantes, candidaturas, personas electas, conformación de las organizaciones políticas y demás datos electorales que recolectan y sistematizan las autoridades electorales.



# 5 Registro de afiliados

**T**anto el artículo 40 como el 107 de la Constitución Política establecen el derecho de todos los ciudadanos a afiliarse o retirarse libremente de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. El registro de afiliados es el instrumento técnico que el Consejo Nacional Electoral – CNE, conforme a la Ley 1475 de 2011, administra y utiliza para identificar a los militantes de una organización política y cumplir con sus funciones constitucionales. Según la Ley 130 de 1994, son afiliados aquellos ciudadanos que voluntariamente inscriben su nombre ante la organización del partido como miembros de dichas agrupaciones políticas.

La posibilidad de identificar a los militantes de un partido es importante, como mínimo, por dos razones. Primero, porque permite prevenir y sancionar la doble militancia y la duplicidad.

Segundo, porque con un registro de afiliados es posible convocar consultas verdaderamente internas o cerradas, es decir, en las cuales únicamente participan los afiliados.

Infortunadamente, en el momento es imposible alcanzar estos objetivos, porque el registro de afiliados es prácticamente inexistente. Ni las organizaciones políticas ni el CNE se han esforzado lo suficiente para lograr que el registro de afiliados opere.

Además de enviar al CNE la información actualizada sobre sus afiliados, las organizaciones políticas, según la Ley 1475 de 2011, tienen el deber de regular en sus estatutos (i) el régimen de pertenencia a la organización, la afiliación, el retiro, y los derechos, deberes y prohibiciones de sus miembros (núm. 2); (ii) el papel de los afiliados en la toma de decisiones por parte de la convención o el

máximo órgano de dirección (núm. 4); (iii) los principios éticos que deben observar sus afiliados (núm. 9); (iv) el régimen disciplinario, en particular, frente a la prohibición de la doble militancia (núm. 12); y v) el recaudo de cuotas, contribuciones, donaciones y créditos de los afiliados (núm. 13). A pesar de estas disposiciones legales, las organizaciones políticas poco han cumplido con sus obligaciones y, en muchas oportunidades, los estatutos se han limitado a repetir los contenidos generales de la Ley 1475 de 2011.

Actualmente el procedimiento para la identificación y registro de los afiliados a los partidos y movimientos políticos está reglamentado por la Resolución No. 1839 de 2013, proferida por el Consejo Nacional Electoral. De manera general, se regula el procedimiento de afiliación, desafiliación y la información que deberán registrar las organizaciones políticas.

Pese a que dicha resolución es un paso importante hacia la consolidación del Sistema Nacional de Afiliados, no cumple con el estándar exigido por el art. 152 de la Constitución, de acuerdo con el cual los derechos y deberes fundamentales de las personas y la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos deberán tramitarse a través de ley estatutaria. En este sentido y teniendo en cuenta además, que el sistema de afiliados hace parte de las medidas para promover

**El proceso de afiliación debe permitir que bajo ciertas condiciones —que deben estar expresamente señaladas en la ley y los estatutos—, se puedan rechazar las solicitudes. En todo caso, se deberá garantizar el principio de no discriminación.**

el acceso al sistema político incluidas en el Acuerdo final para la terminación del conflicto, se recomienda avanzar hacia su reglamentación legal.

Resulta indispensable una reglamentación coordinada y rigurosa sobre el tema. En este caso, solo las normas estatutarias tendrían la competencia para establecer requisitos, obligaciones y sanciones que afecten el principio de autonomía de los partidos y organizaciones políticas y el derecho fundamental de asociación.

A continuación, se detallan algunos lineamientos que se considerarán pertinentes para reglamentar tanto el papel como el funcionamiento del registro de afiliados.

## 5.1 La afiliación

La afiliación comprende (i) el acto mediante el cual una persona manifiesta de forma voluntaria, expresa e inequívoca su intención de formar parte de

un partido u organización política y (ii) la aceptación de dicha solicitud por parte de la organización política.

Lo anterior plantea dos principios fundamentales del proceso de afiliación:

Primero, el principio de voluntad libre de quien solicita la afiliación. Este acto es una expresión del derecho político fundamental de asociación, tal como lo establece la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011. Lo anterior no significa, sin embargo, que el proceso no deba estar sometido a formalidades mínimas.

Segundo, el principio de autonomía a favor de los partidos y organizaciones políticas. El proceso de afiliación debe permitir que bajo ciertas condiciones —que deben estar expresamente señaladas en la ley y los estatutos—, se puedan rechazar las solicitudes. En todo caso, se deberá garantizar el principio de no discriminación.

Adicionalmente, debe estudiarse la posibilidad de que existan mecanismos judiciales y/o administrativos que protejan al interesado en los casos de rechazo por parte de los partidos políticos. Como mínimo, debe quedar establecido que los estatutos de dichas organizaciones regulen un procedimiento sumario respetuoso de todas las exigencias del derecho al debido proceso.

La ley determinará de forma taxativa cuándo será prohibida la afiliación de un ciudadano a un partido u organización política.

## 5.2 Procedimiento para el registro de la afiliación

### 5.2.1 Afiliación directa ante los partidos u organizaciones políticas

Este tipo de afiliación se podrá hacer de manera presencial, a través de proformas o con ayuda de medios electrónicos. Se entenderá que el (la) interesado (a) conoce los planteamientos programáticos del partido, así como los derechos y deberes que adquiere con la afiliación. La solicitud es elevada ante el partido político u organización directamente, el cual contará a partir de la recepción con un lapso de tiempo razonable (3 días máximo) para evaluar la viabilidad de la afiliación a la organización.

La instancia u órgano competente según los estatutos de la agrupación política podrá aceptar o rechazar de manera motivada una solicitud de afiliación, pero en aquellos eventos en que no se responda a la solicitud en el plazo establecido por la Ley, se entenderá que la misma ha sido rechazada y por lo tanto no se podrá realizar el registro en el Sistema Nacional de Afiliados (SNA).

Una vez sea aceptada, la organización política notificará al interesado y se encargará de subir a la plataforma custodiada por la autoridad electoral, los datos y soportes de la solicitud para que sea registrada en el

Sistema Nacional de Afiliados y tenga plenos efectos jurídicos. Dicho registro deberá realizarse como máximo durante los cinco (5) días siguientes a la aceptación de la solicitud.

En este caso, será el partido o la organización política el primer garante de la información y los datos que dan sustento al acto de afiliación, por lo tanto estarán obligados a cumplir con las disposiciones constitucionales y legales sobre protección de datos personales.

### 5.2.2 Presunción de afiliación

Serán considerados afiliados a los partidos, movimientos y agrupaciones políticas:

- Quienes ejerzan cargos de dirección y gobierno en la colectividad.
- Quienes se encuentren ejerciendo cargo público o sean miembros de corporación de elección popular con su aval.
- Quienes se encuentren inscritos como candidatos con su aval.
- Los precandidatos que hubiesen participado en una consulta, mientras se surte la correspondiente elección.
- Quienes hubiesen sido parte de la constitución de la colectividad, en el caso de las organizaciones que se creen luego de la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria que reglamente la materia.

### 5.2.3. Requisitos de la afiliación

Los partidos y organizaciones políticas tendrán autonomía para hacer más restrictivo el proceso de afiliación, siempre y cuando éstos no vulneren la ley ni los derechos fundamentales de los interesados. Sin embargo, para formalizar el registro a través de cualquiera de las alternativas señaladas anteriormente deberán cumplirse, *como mínimo*, los requisitos señalados a continuación.

- Para la **Inscripción presencial** ante el partido u organización política: (i) presentación personal; (ii) solicitud de afiliación o proforma; (iii) presentación del documento de identidad original y copia del mismo y (iv) toma de huella digital.
- Para la **Inscripción a través de un sistema de información en línea** deberá adjuntarse: (i) documento de identidad escaneado; (ii) solicitud de afiliación o proforma y (iii) firma digital.

### Información que debe ser registrada en el Sistema Nacional de Afiliados

Los aplicativos usados por los partidos u organizaciones políticas deberán capturar y registrar la siguiente información, con destino al SNA:

- Nombre y apellidos completos del afiliado.
- Número de identificación.

- Dirección del afiliado, discriminando municipio y departamento.
- Número telefónico de contacto del afiliado.
- Dirección de correo electrónico del afiliado (será obligatoria en el caso de la inscripción online y deberá verificarse su autenticidad).
- Fecha de afiliación.
- Documento soporte de la afiliación.
- Observaciones.

La Autoridad Electoral deberá garantizar que el SNA reporte los casos en que la afiliación no pueda ser registrada. Algunos de éstos supuestos pueden ser:

- a. Doble afiliación.
- b. Por cancelación o irregularidades asociadas con la validez del documento de identidad.
- c. Por limitación de derechos políticos ordenada por el órgano jurisdiccional competente a través de sentencia en firme.

### 5.3 Validez y oponibilidad del acto de afiliación

La validez del acto de afiliación propende por la protección de los principios de autonomía de las organizaciones políticas y libre asociación de los ciudadanos.

En este sentido, el acto de afiliación será **válido** una vez el interesado realice la solicitud

ante la organización política y ésta sea aceptada u autorizada. A partir de este momento, el afiliado podrá gozar de los derechos y deberes establecidos tanto en la ley como en los estatutos.

No obstante, dicho acto sólo será **oponible** ante la autoridad electoral una vez sea registrado en el Sistema Nacional de Afiliados por el partido u organización política o directamente por el interesado. En consecuencia, para efectos de la determinación del número de afiliados de un partido, el único registro válido será el administrado por la autoridad electoral a través del SNA.

Esto implica que tanto para los partidos como para los afiliados será un deber prioritario el registro del acto de afiliación en el Sistema Nacional de Afiliados.

#### 5.3.1 Información del registro de afiliación en el SNA

Cualquier ciudadano podrá solicitar a la autoridad electoral su estado de afiliación y está tendrá que responder de manera expedita, si ha sido registrado como afiliado a un partido político en el Sistema Nacional de Afiliados. La entrega de esta información tiene como fin alertar a los ciudadanos sobre posibles casos de afiliación fraudulenta, permitiendo que el acto pueda ser controvertido.

El ciudadano que considere que fue afiliado y registrado de manera fraudulenta, deberá informar de esta situación a la autoridad electoral aportando las pruebas que considere pertinentes. Esta declaración se entenderá bajo la gravedad de juramento.

La autoridad electoral ordenará al partido anular el registro de afiliación impugnado dentro de un plazo determinado, con independencia de la decisión de fondo resultante de la investigación correspondiente.

#### 5.3.2 Doble afiliación

Teniendo en cuenta que el artículo 107 de la Constitución Política establece que ningún ciudadano puede pertenecer de manera simultánea a más de un partido o movimiento político con personería jurídica, el Sistema Nacional de Afiliados no permitirá el registro de afiliación a aquellos ciudadanos que se encuentren registrados como miembros de otro partido u organización política. La imposibilidad de registro será puesta en conocimiento tanto del ciudadano interesado como del partido u organización política para que se tramite la respectiva desafiliación. Esta situación tiene la intención de asegurar una mayor responsabilidad en el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, así como de facilitar la administración del Sistema Nacional de Afiliados.

### 5.3.3 Desafiliación

La desafiliación a un partido u organización política procede:

- a. Por renuncia expresa, que se deberá realizar a través de los mismos medios y formalidades que se encuentran dispuestas para la solicitud de afiliación. En estos casos la desafiliación se adelantará ante la autoridad electoral sin necesidad de justificación alguna y surtirá efectos solamente a partir de su presentación; es de carácter personal y no se requerirá la aceptación por parte de la agrupación política.

De llegarse a presentar la renuncia directamente ante el partido político, este la remitirá de forma inmediata (dentro del día siguiente a la recepción de la renuncia) a la autoridad electoral para su trámite y se entenderá de esta manera notificado el partido u organización política.

La ley reglamentará posibles sanciones a los partidos u organizaciones políticas que omitan registrar las renunciaciones o lo hagan de forma extemporánea.

- b. Por expulsión. La ley regulará lo atinente al incumplimiento de deberes, sanciones y garantías procesales mínimas de los afiliados.
- c. Por cancelación o irregularidades asociadas con la validez del documento de identidad.

- d. Por limitación de derechos políticos ordenada por el órgano jurisdiccional competente a través de sentencia en firme.
- e. Por verificación, por parte de la autoridad electoral, de fraude en el proceso de afiliación.
- f. Por verificación de doble afiliación.

La autoridad electoral ordenará a la organización política eliminar el registro en el Sistema Nacional de Afiliados.

Cuando un ciudadano haya presentado la renuncia al partido u organización política, no podrá alegar posteriormente que fue registrado de manera fraudulenta.

### 5.4 Seguridad y administración de los sistemas de información

Teniendo en cuenta el principio de separación y colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado, se considera pertinente que se realicen de manera periódica cruces entre bases de datos (por ejemplo, cruces entre el Archivo Nacional de Identificación y el Sistema Nacional de Afiliados).

Específicamente, se debería reportar de manera permanente a la autoridad electoral la información relacionada con la cancelación de cédulas de ciudadanía, así como desde la Rama Judicial, la limitación de derechos políticos mediante



decisión en firme. Recepcionada la información se deberá disponer de una depuración continua del registro que permita, además, una notificación global a los partidos políticos afectados sobre la actualización del sistema nacional de registro de afiliados.

Asimismo, los partidos y organizaciones políticas deberán actualizar a través de la plataforma dispuesta por la autoridad electoral la información sobre el estado de sus afiliados, ya sea reportando correcciones, novedades o retiros producidos por la expulsión de la agrupación política. La actualización deberá realizarse, como mínimo, los primeros siete (7) días de cada mes. La inobservancia comprobada de este deber, especialmente en el último caso, podrá ocasionar la imposición de sanciones administrativas.

El correcto funcionamiento del registro de afiliados requiere que la autoridad electoral lo administre de forma técnica y confiable, para ello, es necesario crear la estructura administrativa interna y las herramientas tecnológicas que lo hagan posible. Es indispensable recordar que como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011, la administración de estos datos personales, que realizarían tanto los partidos y movimientos políticos, como la autoridad electoral, que fungen a la vez como fuentes y usuarios, deberá sujetarse a los principios propios del derecho fundamental al hábeas data, que se encuentran plasmados y desarrollados en el artículo 4 de la Ley 1581 de 2012. El manejo de la información debe brindar la confianza suficiente, tanto en los partidos como en los ciudadanos, para evitar que

las bases de datos de afiliados sean utilizadas para otros fines.

La autoridad electoral deberá garantizar que los sistemas que respaldan el Sistema Nacional de Afiliados cumplan con todos los protocolos técnicos de manejo de bases de datos, de forma que se asegure la consistencia e integridad de la información.

Para el caso de los aplicativos de captura de información *online*, los partidos y organizaciones políticas deberán implementar las medidas necesarias para autenticar la identidad de los registrados. Actualmente existen múltiples métodos de autenticación en el marco de la seguridad informática, entre los que se cuentan la clásica comprobación a través de usuarios y contraseñas, la verificación a dos pasos (con notificaciones al correo electrónico o con códigos de verificación), etc.



# 6 Bibliografía

- Alvarado, D., Salazar, L., & Ospina, É. y. (2019). Cuotas de género y Justicia Electoral en Colombia. Bogotá: Editorial Misión de Observación Electoral.
- Archenti, N., & Tula, M. I. (2008). Mujeres y Política en América Latina. Sistemas Electorales y Cuotas de Género. Buenos Aires: Heliasta.
- Bernal, A. (2017). Mujeres en política: metáforas, estereotipos y órdenes. Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- DANE (2018). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Bogotá.
- KAS Papers No. 20 «Voto preferente, democracia interna de organizaciones políticas y aplicación de la lista paritaria en un sistema electoral de lista cerrada.» Enero 2015.
- KAS Papers No. 29 «Voto preferente en Colombia y acuerdo de participación política. Reflexiones preliminares.» Enero 2017.
- Llanos, B. (2013). La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica. Lima, Perú: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2013 - Comisión Interamericana de Mujeres 2013.
- Lozano Suárez, D. (2018). Participación política de las mujeres: ¿cómo juegan los estereotipos de género en la implementación de la Ley de Cuotas en las elecciones al Congreso de la República de Colombia para el período 2014-2018? Estudios Socio-Jurídicos, 20(2), 103-128.
- Mesa de Género de la Cooperación Internacional (2017). Consideraciones para la garantía de los derechos de las Mujeres y la igualdad de género en las reformas del régimen y la organización electoral en Colombia. Insumos para consideración de la Misión Electoral Especial. Bogotá: ONU Mujeres, PNUD, NIMD.

Ministerio del Interior, Misión de Observación Electoral e Instituto Holandés Para La Democracia Multipartidaria (2019). «Guía para la prevención, atención y seguimiento a la violencia contra las mujeres en política». Recuperado de: <https://moe.org.co/guia-para-la-prevencion-atencion-y-seguimiento-a-la-violencia-contra-las-mujeres-en-politica/>

Misión Electoral Especial (2017). Propuestas Reforma Político Electoral. Bogotá: Editorial Misión de Observación Electoral.

MOE (2019). Informe «Financiación de partidos políticos y la inclusión efectiva de la mujer» realizado por el Observatorio de Asuntos Públicos y Transparencia de la Misión de Observación Electoral. Bogotá.

MOE (2021). «Informe anual del 2020 de violencia contra líderes políticos, sociales y comunitarios. Un 2020 de retos, amenazas y evidencias de vulnerabilidad para nuestros líderes. Un País sin Líderes no es un País». Bogotá. Recuperado de: <https://moe.org.co/un-pais-sin-lideres-no-es-un-pais/>

NIMD (2016). Mujeres y participación política en Colombia - El fenómeno de la Violencia contra las Mujeres en Política. Bogotá D.C.: NIMD, Netherlands institute for Multiparty Democracy.

ONU Mujeres (2015). La hora de la igualdad sustantiva, participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano. México: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres.

ONU Mujeres, PNUD, IDEA. (2019). ATENEA: Atenea: Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. Colombia: La hora de la paridad.

Ortega, B. & Camargo, G (2015). Ley de cuotas en Colombia: elecciones al Congreso de la República 2014-2018. Elecciones en Colombia, 2014

Peña, L. & Salazar, L. «Los obstáculos a la participación como riesgos para la representación política de las mujeres: con miras a una democracia local paritaria en el 2019». In G. T. MOE, Mapa y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales - Colombia 2019 (2019): pp. 337-369. Bogotá: Editorial Misión de Observación Electoral.

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

Registraduría Nacional del Estado Civil (2018). Elecciones 2018 Congreso de la República. Recuperado de <https://elecciones.registraduria.gov.co:81/elec20180311/>

Registraduría Nacional del Estado Civil (2019). Resultados Autoridades Locales 2019. Recuperado de <https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/Elecciones-2019/>

Soto, L. (2015). Estereotipos dificultan participación política de las mujeres. 29ª reunión del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra. Ginebra.



■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
BOGOTÁ  
Colombia

