

# ¿DEL UMBRAL A LOS AFILIADOS?

LA ADQUISICIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA PERSONERÍA  
JURÍDICA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS  
DESPUÉS DE LOS ACUERDOS DE LA HABANA



Alejandra Barrios Cabrera

**Directora Nacional**

Misión de Observación Electoral – MOE-

Camilo Mancera Morales

**Coordinador Observatorio de Justicia Electoral**

Misión de Observación Electoral – MOE-

Javier Revelo Rebollero

**Autor y Elaboración de Textos Originales**

*Diseño y Diagramación*

Paula Camila Cruz Fajardo

Diego Ernesto Martínez Zambrano

**Diseñadores Gráficos**

Misión de Observación Electoral – MOE-

*Impresión*

Torreblanca Agencia Gráfica

ISBN Obra Independiente 978-958-56093-9-6

**Bogotá, Colombia**

**Febrero, 2017**

*Agradezco a Laura Chaparro y a Edna Camelo por su trabajo juicioso consiguiendo buena parte de la información que aquí se presenta, al equipo de la Misión de Observación Electoral (MOE) por sus constantes enseñanzas sobre el funcionamiento real de la democracia colombiana y a los miembros de la Misión Electoral Especial (MEE) por sus agudos comentarios a la presente propuesta.*

# CONTENIDO

	Pág.
<b>1. Introducción</b>	<b>7</b>
<b>2. ¿Por qué cambiar las reglas para adquirir la personería jurídica?</b>	<b>11</b>
2.1. <i>La personería jurídica de las organizaciones políticas y la paz.</i>	<b>12</b>
2.2. <i>Un mejor equilibrio entre representatividad y gobernabilidad.</i>	<b>15</b>
2.3. <i>Cuatro problemas de las reglas vigentes.</i>	<b>23</b>
2.4. <i>Colombia en perspectiva comparada: reglas innecesarias, excepcionales y excesivas.</i>	<b>28</b>
<b>3. Un nuevo mecanismo para adquirir la personería y los derechos.</b>	<b>33</b>
3.1. <i>Un mejor equilibrio entre representatividad y gobernabilidad.</i>	<b>35</b>
3.2. <i>Adquisición y pérdida de la personería jurídica.</i>	<b>37</b>
3.3. <i>Ideas preliminares para la adquisición progresiva de derechos.</i>	<b>38</b>
3.4. <i>¿Qué hacer para que el registro de afiliados opere?.</i>	<b>41</b>
3.5. <i>¿Qué hacer con los Grupos Significativos de Ciudadanos?.</i>	<b>43</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>47</b>
<b>Anexo 1.</b> Propuesta de reforma constitucional	<b>56</b>
<b>Anexo 2.</b> Los costos de formar partidos políticos en América Latina	<b>63</b>
<b>Anexo 3.</b> Los costos de formar partidos políticos en Unión Europea	<b>65</b>

1.

# INTRODUCCIÓN



La firma del acuerdo de paz entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno Nacional ha abierto de nuevo el debate sobre los requisitos necesarios para formar nuevas organizaciones políticas. Pocos temas del acuerdo de paz son tan claros y concretos como el compromiso de desligar la adquisición y conservación de la personería jurídica de las organizaciones políticas del umbral del 3% en las elecciones de Congreso. Sin embargo, las reglas generales en el tema aún no han cambiado, a pesar de la claridad de los acuerdos y del esfuerzo infructuoso que se hizo en el 2017 para lograr que una reforma política fuera aprobada. Esto significa que actualmente, a inicios del año 2018, el Estado colombiano está incumpliendo con el compromiso de adoptar un nuevo régimen para adquirir y conservar la personería jurídica y los derechos asociados. Por el bien de la paz y de la democracia, ojalá que el Estado logre finalmente cumplir con este deber en el 2018.

En este contexto, el propósito de este documento es aportar elementos de juicio y, principalmente, propuestas de cambios normativos y políticos encaminados a facilitar la implementación de los acuerdos de paz. Además de esta breve introducción, el documento tiene dos partes. En la primera se explica por qué es necesario promover un cambio de las reglas para formar nuevas organizaciones políticas. En la segunda se presenta una propuesta normativa para adquirir y conservar la personería jurídica de las organizaciones que podría ayudar a conseguir no solo un mejor equilibrio entre representatividad y gobernabilidad, sino también una paz estable y duradera.

2.

**¿POR QUÉ CAMBIAR LAS  
REGLAS PARA ADQUIRIR  
LA PERSONERÍA JURÍDICA?**



Esta sección plantea que desligar la personería jurídica del umbral electoral es conveniente porque facilita el logro de la paz; porque lograr un mejor balance entre representatividad y gobernabilidad es posible y necesario; y porque el mecanismo vigente no solo genera problemas y exclusiones innecesarias, sino que es muy exigente en perspectiva comparada.

## 2.1. LA PERSONERÍA JURÍDICA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y LA PAZ

Un nuevo mecanismo para la adquisición y conservación de la personería jurídica de las organizaciones es conveniente para la construcción de una paz estable y duradera. Pero, antes de explicar por qué, es importante conocer el contenido básico de los acuerdos de paz de La Habana en el tema. El punto 2 del acuerdo de paz busca modificar los requisitos para conformar nuevas organizaciones políticas, con el fin de promover el pluralismo político, ampliar la democracia y alcanzar la paz. El gobierno y las FARC acordaron que el umbral electoral en las elecciones de Congreso para adquirir y conservar la personería jurídica será sustituido por un determinado número de afiliados. Según el Acuerdo Final, el Estado se comprometió a:

*“Desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de la superación de un umbral en las elecciones de Congreso y, en consecuencia, redefinir los requisitos para su constitución. Con el fin de evitar la proliferación indiscriminada de partidos y movimientos políticos, para el reconocimiento de la personería se exigirá como mínimo un número determinado de afiliados” (2016, 24 de nov., sección 2.3.1.1).*

Lo acordado asume una vía intermedia entre, por un lado, el umbral electoral vigente y, por el otro, las cincuenta mil firmas que establecía originalmente la Constitución de 1991. Un determinado número de afiliados es la forma que seguramente se adoptará para demostrar el respaldo popular de las organizaciones políticas, lo cual implica cultivar una relación más estrecha entre la organización política y sus bases.<sup>2</sup> En principio se podría pensar que al desligar la personería jurídica del umbral e introducir un número de afiliados se disminuyen radicalmente las barreras de entrada al sistema. Sin embargo, debido a que las organizaciones políticas en la actualidad no tienen un registro de sus afiliados consolidado y que estas organizaciones están muy desacreditadas frente a la ciudadanía, obtener un número determinado de afiliados puede ser más complicado de lo que se cree. Por eso este documento habla de **flexibilización** y no de disminución de los requisitos.

Además de un número de afiliados, agrega el acuerdo de paz, la proliferación indiscriminada de organizaciones será enfrentada mediante un sistema de “*adquisición progresiva de derechos*”, que dependerá del desempeño

<sup>2</sup> La relación entre organizaciones y ciudadanos puede ser representada mediante “círculos concéntricos”. En el círculo más alejado están los electores, en el medio los simpatizantes y en el más cercano los militantes (Duverger, 1996).

## GRÁFICA 1

El ideario fundamental de la Constitución de 1991 y del acuerdo de paz con respecto de la violencia



electoral de las agrupaciones políticas en los distintos niveles territoriales: local, departamental y nacional.<sup>3</sup> El acuerdo de paz también promueve una distribución más equitativa de los recursos<sup>4</sup> y una ampliación de los espacios de divulgación que tienen las organizaciones políticas con representación en el Congreso.

Este nuevo mecanismo para adquirir y conservar la personería jurídica de las organizaciones políticas es importante porque, bien sea por convicción o pragmatismo, contribuye al logro de la paz. El acuerdo de paz de La Habana adopta nuevamente el *ideario fundamental de la Constitución de 1991 con respecto de la violencia*,<sup>5</sup> según el cual la violencia en el país es el resultado de un régimen político excluyente y cerrado que no permite la expresión de las distintas fuerzas políticas (*gráfica 1*). Este ideario es muy similar al que tenían los constituyentes: al igual que antes, actualmente se plantea que la representati-

vidad política y la promoción del pluralismo político son indispensables para ampliar la democracia, lo cual a su vez es decisivo para lograr la paz.

Este ideario está respaldado por sólidos argumentos de tipo teórico. Se ha planteado, por ejemplo, que las democracias tienden a ser menos violentas que los regímenes autoritarios porque en las primeras el poder está dividido, hay más controles, la alternación del poder promueve el respeto de los opositores (*"hoy por ti, mañana por mí"*), hay más inclusión, los extremismos rara vez se consolidan y, finalmente, los actores políticos solucionan sus diferencias por vías institucionales (*ver, por ejemplo, Gutiérrez Sanín, 2011*). Todo parece indicar que la democracia es el mejor régimen político para tramitar los conflictos políticos después de que los actores armados acuerdan no utilizar la violencia como forma de acción política.

Ahora bien, en el campo empírico la relación virtuosa entre democracia y paz es mucho más compleja, puesto que entran a jugar otras variables.<sup>6</sup> Es por estas complejidades que el ideario que tenían los consti-

3 El sistema de adquisición progresiva de derechos incorporará un régimen de transición por ocho años para "[...] promover y estimular los nuevos partidos y movimientos políticos de alcance nacional que irrumpen por primera vez en el escenario político, así como a otros que habiendo tenido representación en el Congreso la hubieran perdido". (Acuerdo Final, 2016 24 de nov., sección 2.3.1.1).

4 Se acordó incrementar el porcentaje que se distribuye por partes iguales entre las organizaciones políticas con representación en el Congreso y aumentar el fondo de financiación (Acuerdo Final, 2016, 24 de nov., sección 2.3.1.2)

5 Una breve síntesis de este ideario puede ser consultada en Gutiérrez Sanín (2011).

6 Según Gutiérrez (2011, p. 423), el ideario de la Constitución necesita enfrentar, como mínimo, los siguientes desafíos empíricos: (i) la violencia aumentó después de 1991; (ii) antes, durante y después del proceso de paz del expresidente Pastrana la violencia aumentó; y (iii) durante los gobiernos de Uribe, cuando se produjo un cierre de la democracia, la violencia disminuyó.

tuyentes en 1990 hoy no tiene el mismo respaldo académico. El régimen político actual no solo es menos excluyente y cerrado que el de los ochenta, sino que la continuidad del conflicto armado en Colombia ya no se puede explicar únicamente por razones de tipo político.<sup>7</sup>

Ahora bien, debido a estas complejidades empíricas, no es necesario creer enteramente en el ideario que respalda el acuerdo de paz para apoyar la introducción de un nuevo mecanismo para adquirir y conservar la personería de las organizaciones políticas. Es posible asumir una postura pragmática y defender la medida porque, con ideario o sin él, al implementar lo acordado se contribuye al logro de la paz. Bien sea por convicción o pragmatismo, existe una estrecha relación entre un nuevo mecanismo para adquirir y conservar la personería jurídica y la construcción de una paz estable y duradera.

## 2.2. UN MEJOR EQUILIBRIO ENTRE REPRESENTATIVIDAD Y GOBERNABILIDAD

Además de facilitar la construcción de una paz estable y duradera, un nuevo mecanismo para adquirir y conservar la personería jurídica de las organizaciones políticas permite conseguir un mejor equilibrio entre representatividad y gobernabilidad.

### a. Representatividad y gobernabilidad

El grado de apertura de un sistema político responde a la necesidad de equilibrar, por un lado, la inclusión de distintas fuerzas políticas (*lo que se entiende como representatividad*) y, por el otro, la posibilidad de gobernar el sistema en su conjunto (*es decir, la gobernabili-*

*dad*). La tensión entre estos dos objetivos se manifiesta claramente cuando se discute la cantidad y el alcance de las distintas barreras de acceso al sistema. Quienes favorecen la inclusión suelen criticar la existencia misma de las barreras, mientras que quienes ponen el acento en la gobernabilidad las suelen defender. (véase, por ejemplo, Katz & Mair, 1995, 2009). Las preferencias partidistas en el tema muestran que las discusiones sobre las barreras del sistema no solo persiguen objetivos abstractos, sino que también tienen consecuencias concretas en el balance de poder entre establecidos y marginados.

Ahora bien, como no todas las cosas buenas vienen juntas, el riesgo fundamental de cambiar las barreras de acceso es anular uno de los dos objetivos mencionados: el riesgo de la representatividad absoluta es la “*democracia sin partidos*” y el de la gobernabilidad absoluta es la “*partidocracia*”. La **gráfica 2** presenta una síntesis de esta tensión, muestra los riesgos extremos y propone una clasificación de los regímenes de partidos que ha tenido Colombia desde la segunda mitad del siglo XX.

Esta gráfica es útil para promover un consenso político amplio sobre la necesidad de evitar tanto el bipartidismo excluyente del Frente Nacional como la apertura desordenada de la Constitución de 1991. El desafío actual, después de la firma del acuerdo de paz de La Habana, consiste en encontrar un nuevo balance, diferente al vigente, que promueva la representatividad del sistema, pero que sea capaz de evitar los riesgos de una apertura desordenada.

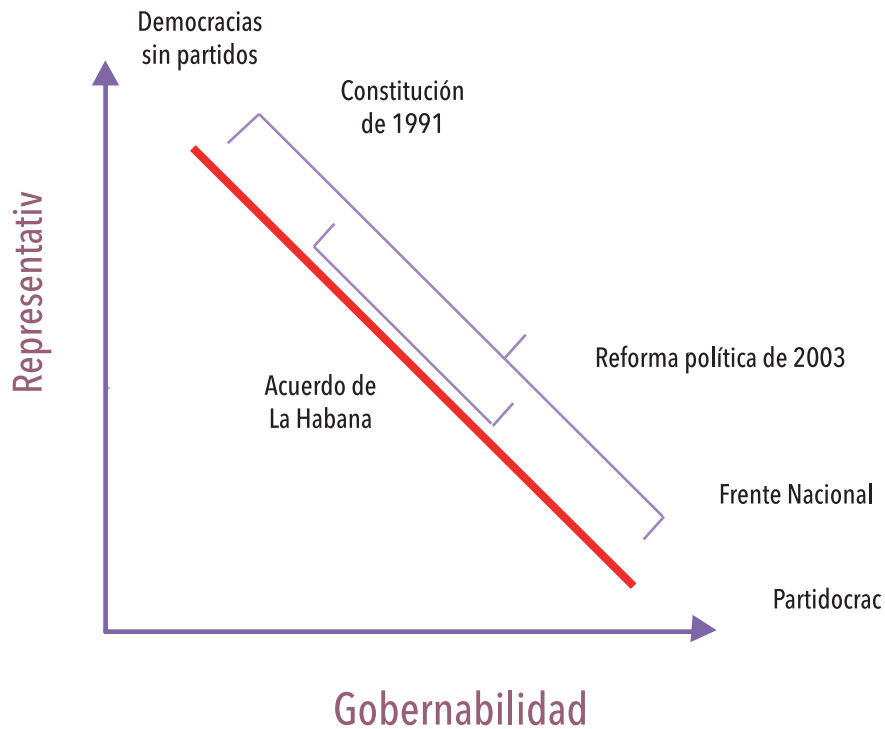
### b. La apertura desordenada de la Constitución de 1991

La Constitución de 1991 buscó abrir el sistema político bipartidista heredado del Frente Nacional, que limitaba artificialmente la en-

<sup>7</sup> Véanse, entre muchos otros, González (2014); López (2010); Rangel (1997); Rubio (2002); F. Sánchez & Chacón (2006).

## GRÁFICA 2

### Representatividad y gobernabilidad en Colombia



trada de organizaciones políticas distintas a las tradicionales. En aquel entonces se creía que la apertura contribuiría de forma decisiva a consolidar la paz, razón por la cual los constituyentes se tomaron en serio el trabajo de diseñar sobre unas nuevas reglas del juego para el ejercicio de la política (Gutiérrez Sanín, 2007, p. 254). Para promover la apertura democrática, los constituyentes decidieron facilitar la conformación de organizaciones políticas. Según la Constitución (artículo 108), para adquirir la personería jurídica solamente era necesario conseguir 50 mil firmas, su equivalente en votos o hacer elegir a un congresista.

La Constitución también eliminó el monopolio de postular candidatos que tenían los partidos con personería y autorizó las candidaturas independientes, es decir, los Grupos Significativos de Ciudadanos [*en adelante GSC*], si cumplían con unos requisitos de seriedad. La Ley 130 de 1994 estableció

la posibilidad de inscribir una candidatura sin el aval de una organización con personería si (i) se reúne un número determinado de firmas y (ii) se constituyen unas pólizas de seriedad. Es importante mencionar que todas las candidaturas, respaldadas o no por organizaciones con personería jurídica, tienen derecho a la financiación de campañas (mediante el sistema de reposición de votos) y acceso a los medios de comunicación. Los GSC entonces tienen derechos como campañas y no como organización.<sup>8</sup>

8 Según la Corte Constitucional, los requisitos adicionales que deben cumplir los GSC no violan el principio de igualdad, pues pretenden evitar el ejercicio abusivo del derecho de postulación y la proliferación indiscriminada de nombres. Al respecto véase la Sentencia C-089 de 1994. La Corte también planteó en 2011 que las restricciones adicionales “[...] cumplen finalidades legítimas en el marco del derecho a la participación política, como es la de rodear de seriedad y transparencia la postulación, propiciar decisiones informadas en el elector, sin que la otra parte constituyan exigencias excesivas o desproporcionadas que obstaculicen el ejercicio de los derechos políticos”. Al respecto véase la Sentencia C-490 de 2011.

¿Cómo impactó este régimen el sistema de partidos? En términos generales, la literatura académica coincide en reconocer que los constituyentes se equivocaron. Los más críticos plantean que la Constitución fue una de las causas de la llamada “*híper-fragmentación*” del sistema de partidos (Pizarro, 2002). Para otros, menos críticos, la Constitución no fue la causa, sino la consecuencia de una tendencia histórica hacia la fragmentación del sistema (Gutiérrez Sanín, 2007). A pesar de estas diferencias, todo parece indicar que unos y otros están de acuerdo, como mínimo, en los siguientes aspectos: (i) el sistema de partidos se híper-fragmentó durante la década de los noventa; (ii) la Constitución no contribuyó a ordenar el caos; y (iii) los diseños constitucionales tenían incentivos que promovían la fragmentación del sistema de partidos y la atomización de los partidos existentes.

### **El coctel de la híper-fragmentación tenía, como mínimo, cuatro ingredientes.**

**La fácil conformación de partidos políticos.** Entre 1991 y 2003 fue muy fácil adquirir la personería jurídica. Los costos de formar un nuevo partido político eran mínimos, a pesar de que los beneficios eran enormes: todos los partidos con personería tenían derecho a la financiación estatal del funcionamiento, podían acceder a los medios de comunicación del Estado y, por supuesto, podían otorgar avales a cualquier cargo de elección popular. En este contexto, no es sorprendente encontrar que en este periodo (i) el número de organizaciones con personería jurídica siempre fue muy alto; (ii) los partidos con personería no siempre tenían representación política; (iii) algunos partidos lograban la personería jurídica sin reunir las 50 mil firmas o votos porque ganaban una curul en el Congreso; y (iv) los partidos aparecían y desaparecían con mucha

facilidad cuando no conseguían los votos, pero sí las firmas.<sup>9</sup>

**Las listas múltiples.** La posibilidad que tenían los partidos de presentar múltiples listas para competir por los cargos de una misma corporación fue el segundo componente del coctel de la híper-fragmentación. Siempre participaron muchas más listas que partidos (véase **cuadro 1**), razón por la cual los candidatos de un mismo partido se coordinaban poco entre sí y la organización política era secundaria. Las principales decisiones de campaña siempre fueron individuales, lo cual incentivó que la política se personalizara aún más (Botero, 2009). Los partidos no escogían a sus candidatos, sino que eran estos los que escogían a los partidos (Londoño, 2010; Pizarro, 2002).

**El cociente electoral.** Al bajo costo de obtener la personería y a la posibilidad de presentar listas múltiples se sumó el cociente electoral, que es una fórmula electoral encaminada a garantizar la proporcionalidad del sistema (Jaramillo, 1995; Rodríguez-Raga, 1998). El cociente asigna las curules no solo considerando los cocientes, sino también los residuos mayores.<sup>10</sup> Tanto los políticos tradicionales como las nuevas fuerzas políticas se percataron de la puerta que les abría el sistema e implementaron una estrategia para llegar a las corporaciones públicas por la puerta de atrás: esta fue la llamada guerra de los residuos, también conocida como “*operación avispa*”. La mayoría de curules se asignaron con base en los residuos y no en los cocientes (**cuadro 2**).

**La falta de umbrales.** La Constitución de 1991 no tenía umbrales mínimos para po-

9 Por ejemplo, la mitad de los 80 partidos que participaron en las elecciones de Congreso en 1998 perdieron su personería porque no consiguieron 50 mil votos (Pizarro 2002, p. 3).

10 En Colombia, el cociente electoral se calculaba con base en las listas y no en los partidos, lo cual introdujo incentivos adicionales para la fragmentación.

## CUADRO 1

Listas inscritas y partidos participantes Senado (1991-2002)

Año de elección	1991	1994	1998	2002	2006
Número de partidos que participaron en las elecciones	24	54	80	64	20
Número de listas inscritas	143	254	314	321	20

Fuente: Franco-Cuervo & Clavijo Romero, 2007, p. 19

der acceder al reparto de curules de las distintas corporaciones públicas. No se exigía un mínimo de votación, lo cual en la práctica permitía acceder a una curul con votaciones muy bajas (*Franco-Cuervo, 2008*).

En este sentido, la mayoría de las listas únicamente hacían elegir al primero de la lista, lo cual se debió a que (i) era muy fácil adquirir la personería; (ii) las organizaciones podían presentar listas múltiples, (iii) los residuos mayores facilitaban el acceso a las curules, y (iv) no existían umbrales para tener derecho al reparto de curules. Era más rentable conformar una lista propia -o incluso una organización propia- que quedar en el segundo o tercer lugar de otra.

Esta apertura democrática desordenada que incentivó la Constitución de 1991 no solo afectó la gobernabilidad del sistema, sino que trajo dos consecuencias negativas adicionales.

Primero, terminó bloqueando a las nuevas fuerzas políticas que los constituyentes querían promover, puesto que las nuevas reglas terminaron beneficiando a los parti-

dos tradicionales.<sup>11</sup> Segundo, promovió la des-nacionalización del sistema de partidos, ya que las organizaciones políticas no eran verdaderamente nacionales. La atomización del sistema también respondía al poder de las élites regionales (*Battle & Puyana, 2011*).

En conclusión, la Constitución de 1991 estableció una serie de reglas encaminadas a promover la representatividad del sistema político, lo cual requería facilitar la conformación de nuevas organizaciones políticas. Sin embargo, la tan soñada apertura terminó beneficiando a los políticos tradicionales, que se adaptaron mucho mejor a las nuevas reglas del juego. Es importante recordar que el régimen para adquirir la personería jurídica tan solo fue uno de los ingredientes que tenía el coctel de la hiper-fragmentación.

<sup>11</sup> El ejemplo de la Alianza Democrática M-19 es bastante dicente. En 1994 perdieron representación en el Congreso a pesar de que en la Asamblea Nacional Constituyente tenían el 26% de los escaños. Mientras que en 1991 la Alianza Democrática M-19 se presentó con una única lista al Congreso, en 1994 implementaron la "operación avispa" y presentaron 13 listas para competir por los residuos (Pizarro, 1994). Con esta estrategia no solo perdieron votos, sino que también se quedaron sin curules.

## CUADRO 2

Curules del Senado asignadas por residuo y por cociente

Senado	1991	1994	1998	2002
Por cociente	42	13	8	12
Por residuo	60	89	94	90
Total de escaños	102	102	102	102

Fuente: Franco-Cuervo & Clavijo Romero, 2007, p. 19

### c. El orden cerrado de la reforma política de 2003

Para enfrentar la hiper-fragmentación del sistema y para fortalecer a los partidos políticos, el Congreso aprobó la reforma política de 2003 (*Acto Legislativo 01 de 2003*), que modificó radicalmente las reglas del juego de la Constitución de 1991. La literatura académica tiende a coincidir en que esta reforma no solo fue estructural, sino que su orientación fue la adecuada. La reforma política de 2003 aumentó las barreras de entrada al sistema para reducir el número de partidos y, además, le apostó al fortalecimiento de las organizaciones sobrevivientes.

La reforma política, entre otras medidas, eliminó la posibilidad de presentar listas múltiples, cambió la fórmula electoral (*del cociente a la cifra repartidora*), permitió el voto preferente, e introdujo umbrales electorales para acceder a las curules del Congreso y las distintas corporaciones públicas. Pero la reforma política fue mucho más lejos, más allá de lo necesario, y ligó la obtención de la personería jurídica a un umbral en las elecciones de Congreso, que inicialmente fue del 2% y luego del 3% (*ver, por ejemplo, Batlle & Puayana 2013*). Debido a la reforma política de 2003, el umbral electoral en las elecciones de Congreso no solo

determina quién puede acceder a las curules en el Congreso, sino también quién adquiere y conserva la personería jurídica y sus derechos asociados. Por esta razón, desde el 2003, las organizaciones políticas representadas en el Congreso suelen contar con la personería y viceversa.

La personería jurídica permite, al igual que el régimen original de la Constitución de 1991, inscribir candidatos sin muchas limitaciones y acceder tanto a la financiación del funcionamiento como a los medios de comunicación. La diferencia central entre regímenes tiene que ver con el menor número de organizaciones reconocidas y el mayor peso de los criterios proporcionales en la distribución de los derechos.

Vale la pena entonces preguntarse, ¿cuáles fueron los principales efectos de esta reforma en materia de gobernabilidad? Sus efectos fueron básicamente dos:

**La disminución de la fragmentación del sistema de partidos.** La reforma política logró lo que se propuso: disminuyó el número de partidos con personería y con representación en el Congreso (*gráfica 3*), lo cual contribuyó a racionalizar y a ordenar el sistema.

**La nacionalización del sistema de partidos.**

## 2. ¿Por qué cambiar las reglas para adquirir la personería jurídica?

La reforma política contribuyó a nacionalizar el sistema de partidos, puesto que únicamente quien tiene una personería -ligada a las elecciones de Congreso- puede postular candidatos en todo el territorio nacional. La reforma política tiene entonces un componente centralizador (Batlle & Puyana, 2011).

A pesar de estos avances, aún falta mucho en materia de gobernabilidad. El fortalecimiento de las organizaciones políticas sigue siendo una tarea pendiente (Botero & Rodríguez-Raga, 2009), la forma personalista de hacer política persiste gracias a la permanencia del voto preferente (Londoño, 2010) y influencia de la ilegalidad en la política se mantiene (Grajales, 2017; López, 2010).

Por otro lado, es conveniente preguntarse además: ¿cuáles han sido los costos de la reforma política de 2003 en materia de representatividad? Las barreras que ordenaron el sistema también han generado exclusiones. La reforma política de 2003 ha sido particularmente dura con las fuerzas políticas que no han asimilado la **lógica particular de crecimiento** del sistema, según la cual primero es necesario superar el umbral del 3% en las elecciones de Congreso para luego, una vez adquirida la personería, competir en las elecciones regionales. Las fuerzas políticas que no están dispuestas a asociarse o que encarnan un proyecto personalista han terminado excluidas.<sup>12</sup> Por el contrario, quienes están dispuestos a asociarse han conservado o mejorado su representación. Debido a que los políticos tradicionales se unen con facilidad y las opciones alternativas no, las reglas vigentes para adquirir la personería jurídica tienden a beneficiar a los primeros y a golpear duramente a las segundas.

<sup>12</sup> Por ejemplo, en las elecciones de Congreso en 2006 tres movimientos de carácter personalista fracasaron: Dejen Jugar al Moreno (Carlos Moreno de Caro), Partido Visionarios (Antanas Mockus) y Por el País que Soñamos (Enrique Peñalosa) (Rodríguez-Raga & Botero, 2006, p. 141).

Ahora bien, es necesario reconocer que el régimen de partidos que definió la reforma política de 2003 no cerró por completo el sistema, porque las candidaturas sin el aval de una organización con personería jurídica están permitidas. Los GSC son la principal opción que hoy tienen quienes no cuentan con una personería o no logran conseguir el aval de una organización que sí la tiene. La existencia de estos GSC es fundamental, porque permite oxigenar el sistema cuando las barreras de entrada son muy exigentes (De la Peza, 2007). Además, en el caso colombiano, los GSC permiten la entrada de opciones políticas alternativas desde las regiones, posibilitando así el primer momento de la **lógica particular de crecimiento** mencionada.

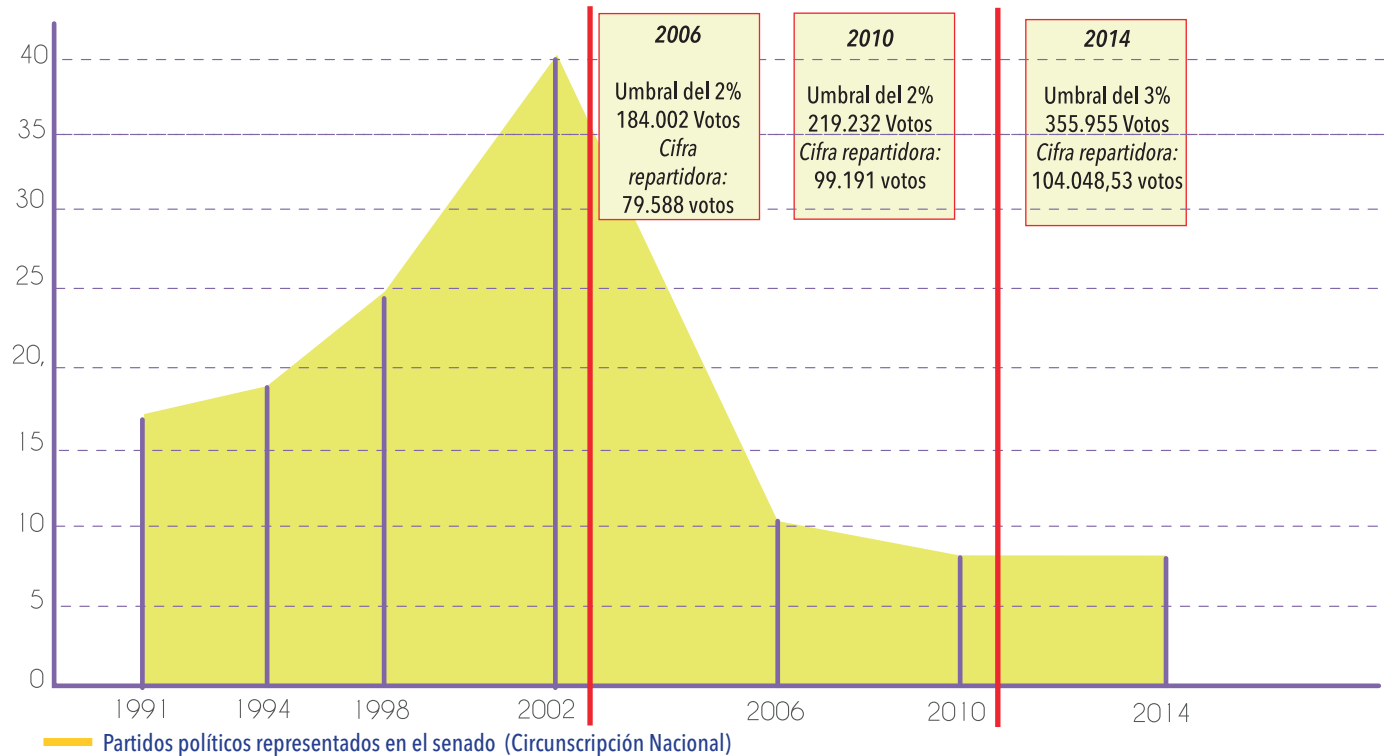
¿Qué tan importantes son los GSC a nivel regional? La **gráfica 4** presenta los porcentajes de votos, inscritos y elegidos, según el tipo de organización política (*organizaciones con personería, coaliciones o GSC*) en las elecciones de 2015. Esta gráfica muestra que en las elecciones de gobernadores y alcaldes las candidaturas independientes obtuvieron una votación cercana al 10%, la cual no se refleja en el porcentaje de autoridades electas.<sup>13</sup> En las elecciones a Asamblea y Concejo la situación es bien diferente no solo porque los triunfos electorales son pocos, sino también porque la votación en sí misma es baja. En términos porcentuales, los GSC tienen poca importancia, porque el grueso de la votación, competencia y representación está en manos de las 13 organizaciones con personería y las alianzas entre ellas.

Además, la vida política de los pocos GSC que triunfan a nivel regional y no impulsan procesos de unidad está truncada porque la personería jurídica depende del umbral del 3% en las elecciones de Congreso. Por eso,

<sup>13</sup> Este resultado no debería sorprender, puesto que en los cargos uninominales quien gana se lleva todo.

### GRÁFICA 3

Número de organizaciones políticas con curules en el Senado 1998-2014, umbrales electorales y cifra repartidora



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y CNE; Cálculos: MOE

las mismas fuerzas políticas deben reunir firmas y constituir pólizas de seriedad cada vez que quieren participar en un proceso electoral. La exigencia es tan desproporcionada que algunos candidatos no cuentan con la personería jurídica, a pesar de que en las elecciones regionales doblaron el umbral del 3% de Congreso.<sup>14</sup> En otras palabras, con los GSC la puerta de entrada al sistema existe y funciona en algunos casos, pero el crecimiento y permanencia de las nuevas fuerzas políticas está truncado artificialmente porque la personería depende únicamente de las elecciones de Congreso.

14 El Movimiento Progresistas del ex alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, no tiene una personería jurídica a pesar de que en 2011 ganó la Alcaldía de la capital con 723.157 votos. Esta votación es el doble del umbral del 3% en las elecciones de Congreso (gráfica 3).

Ahora bien, en casos excepcionales, los GSC han logrado un alcance nacional. Aquí es importante mencionar que el ex presidente Álvaro Uribe ha sido el líder político que más se ha beneficiado de los GSC a nivel nacional: fue él quien llegó a la Presidencia en 2002, ganó la reelección presidencial en 2006 y retornó al Senado en 2014 con candidaturas independientes.<sup>15</sup>

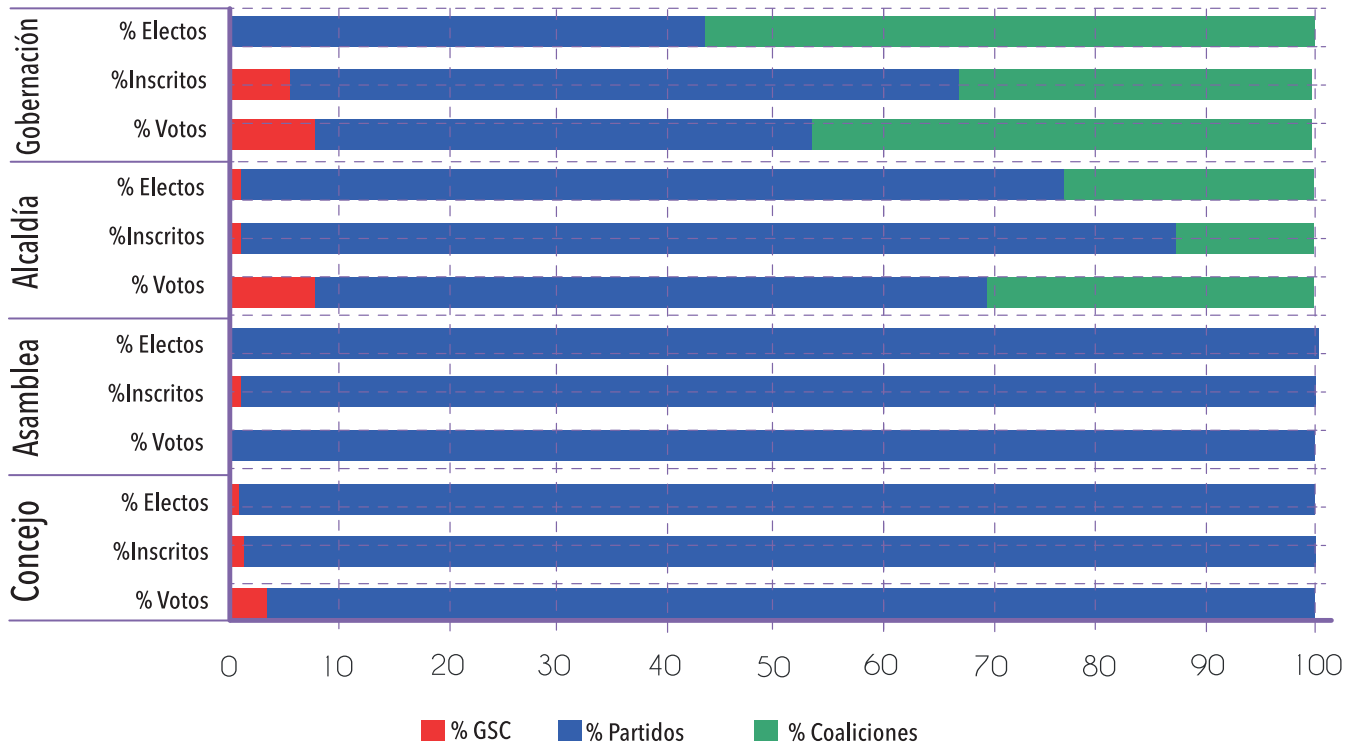
Este ejemplo también muestra que los GSC, que en teoría son la puerta de entrada para oxigenar el sistema, también pueden facili-

15 El Centro Democrático ejemplifica bien la lógica de crecimiento que promueve el régimen de partidos vigente: se presentó como GSC en 2014 a las elecciones de Congreso, adquirió la personería al superar el umbral y, finalmente, en 2015 entró a competir por los cargos de elección popular a nivel regional. En 2018 hará lo mismo, pero en elecciones nacionales.

## 2. ¿Por qué cambiar las reglas para adquirir la personería jurídica?

### GRÁFICA 4

Votación y representación de organizaciones con y sin personería jurídica en las elecciones locales de 2015



Fuente: Observatorio de la Democracia, MOE

tar el acceso de líderes personalistas, y de discursos anti-partido y anti-política. La proliferación de candidaturas por firmas en las elecciones presidenciales de 2018 es una muestra de los riesgos asociados a los GSC. En diciembre de 2017 se inscribieron once candidaturas presidenciales por firmas, aun cuando muchas de ellas tienen largas y consolidadas trayectorias políticas.<sup>16</sup>

En conclusión, si bien es cierto que aún hay mucho camino por recorrer, también es verdad que el régimen de partidos que definió

la reforma política de 2003 (y las reformas siguientes) ha contribuido a ordenar el caos de los noventa. Cuando el espíritu de los tiempos nuevamente gira hacia la “apertura democrática”, es preciso recordar que una apertura desordenada facilita la entrada de fuerzas políticas tanto democráticas y legales como clientelares, autoritarias e ilegales. La apertura que los constituyentes soñaron terminó siendo utilizada por los políticos tradicionales y poco contribuyó a frenar la fragmentación del sistema de partidos. Lo grave fue que esta fragmentación del sistema creó el ambiente propicio para promover una nueva reforma política que elevó de forma desproporcionada las barreras de acceso. El desafío actual es entonces construir

<sup>16</sup> Por ejemplo, inscribieron sus candidaturas por firmas Germán Vargas Lleras (ex vicepresidente), Alejandro Ordoñez (ex procurador), Marta Lucía Ramírez (ex ministra), Juan Carlos Pinzón (ex ministro), Piedad Córdoba (ex senadora), Sergio Fajardo (ex gobernador de Antioquia) y Gustavo Petro (ex alcalde de Bogotá).

un mejor equilibrio entre representatividad y gobernabilidad, que facilite la entrada de nuevas fuerzas políticas sin repetir los problemas del pasado.

Antes de terminar este breve análisis sobre el régimen de partidos vigente, es importante mencionar que la dificultad de adquirir la personería jurídica y de postularse como candidato independiente ha incentivado prácticas cuestionables. Por ejemplo, algunos líderes políticos tradicionales están utilizando la personería jurídica de los partidos de minorías étnicas para promover sus candidaturas, y esto es posible gracias a que estos partidos tienen derecho a avalar candidatos sin limitación alguna (*CP, art. 108*).

### 2.3. CUATRO PROBLEMAS DE LAS REGLAS VIGENTES

El nuevo mecanismo para adquirir y conservar la personería no solo contribuye a materializar los acuerdos de paz y a crear un mejor equilibrio entre representatividad y gobernabilidad, sino que también ayuda a enfrentar cuatro problemas de las reglas vigentes.

#### a. Reconocimiento constitucional sin consecuencias

A pesar de que la Constitución de 1991 establece que los partidos, los movimientos políticos, los movimientos sociales y los GSC pueden inscribir candidatos a los cargos de elección popular, estas disposiciones no han sido desarrolladas. La Constitución reconoce además el derecho que tienen las organizaciones sociales a participar en eventos y manifestaciones públicas (*CP, art. 107 y 108*). Infortunadamente, esta riqueza constitucional no ha sido desarrollada ni por las leyes

estatutarias ni por la jurisprudencia: es un reconocimiento sin efectos jurídicos. Mientras que la Constitución hace referencia explícita a cinco actores políticos, las leyes estatutarias y la jurisprudencia los reducen a dos. El único criterio para distinguir a las organizaciones, desde el punto de vista de sus efectos jurídicos, es formal: contar o no con una personería jurídica. De un lado, los denominados "*partidos y movimientos políticos*" tienen personería, pueden avalar candidatos sin ninguna restricción y tienen derecho a la financiación de su funcionamiento en épocas no electorales. El resto de organizaciones, las que no tienen personería jurídica, no reciben recursos para su funcionamiento y pueden postular candidatos sólo si reúnen un número determinado de firmas y constituyen unas pólizas de seriedad. Esta diferencia ha sido reconocida y desarrollada por la Corte Constitucional en varias ocasiones. Según la Corte, un partido "*[...] tiene una clara estructura consolidada, con jerarquías permanentes y claramente diferenciadas, valores, tradiciones y códigos disciplinarios. El grupo significativo de ciudadanos, en cambio, es una manifestación política coyuntural que recoge una voluntad popular cualitativamente importante*".<sup>17</sup> Al agrupar de esta manera a los distintos actores políticos reconocidos por la Constitución, la ley y la jurisprudencia ignoran las diferencias existentes entre partidos, movimientos políticos, organizaciones sociales, movimientos sociales y GSC.<sup>18</sup>

Esta no es una discusión meramente conceptual, pues tiene consecuencias prácticas muy importantes en materia de derechos. Además, los acuerdos de paz de La Habana tie-

17 Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994. Al respecto véase también: Consejo de Estado, Sentencia 05001-23-33-000-2015-02451-01 de 2016. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

18 Los constituyentes no incluyeron más detalles, pues tenían justificar restricciones desproporcionadas a los derechos de asociación y participación política.

## 2. ¿Por qué cambiar las reglas para adquirir la personería jurídica?

nen un énfasis importante en la participación de actores políticos distintos a los partidos.

### b. Registro de afiliados inoperante

El respaldo popular para adquirir y conservar la personería jurídica hoy se obtiene en las urnas. Sin embargo, este respaldo popular también puede ser medido con un número de afiliados o de firmas, lo cual refleja distintos tipos de vínculos entre ciudadanos y organizaciones políticas. Según la Corte Constitucional, los ciudadanos se pueden relacionar con las organizaciones políticas como votantes, simpatizantes, afiliados o integrantes. Los votantes y simpatizantes se relacionan con la organización mediante el sufragio y por eso no tienen ni derechos ni deberes. A diferencia de los votantes, los afiliados hacen parte de la estructura institucional de las organizaciones políticas (*Ley 130 de 1994, art. 10*) y *"están cobijados por algunos de los derechos y deberes que las normas estatutarias internas le imponen, en especial la posibilidad de participar en sus mecanismos democráticos internos"*.<sup>19</sup> Finalmente, los integrantes son aquellos afiliados que tienen un cargo de elección popular.<sup>20</sup>

Actualmente, la posibilidad de identificar a los militantes de un partido es muy importante porque permite (i) prevenir y sancionar la doble militancia y la duplicidad;<sup>21</sup> y (ii) convocar consultas verdaderamente internas o cerradas, es decir, consultas en las cuales únicamente participan los afiliados

(*CP, art. 108; Ley 1475 de 2011, art. 5*).<sup>22</sup> Además, es posible que el tema adquiriera mayor importancia debido a un nuevo régimen para la adquisición de la personería jurídica y los derechos asociados.

Pero todo este sistema depende de un registro de afiliados que funcione de manera técnica y confiable. El registro de afiliados es el instrumento técnico que, en teoría, el Consejo Nacional Electoral (**CNE**) administra y utiliza para identificar a los militantes de una organización política y cumplir con sus funciones constitucionales (*Ley 1475 de 2011, art. 3*). Según la Corte Constitucional, el registro de afiliados *"[...] constituye el medio a través del cual se comprueba la militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, y se conforma a través de la inscripción que el ciudadano realice ante la respectiva agrupación"*.<sup>23</sup> Por desgracia, en la actualidad es el registro de afiliados es prácticamente inexistente. Así, ni las organizaciones políticas ni el CNE se han esforzado lo suficiente para lograr que opere. Dos de las trece organizaciones con personería jurídica no han entregado la información sobre sus afiliados (*UP y AICO*); dos de los once partidos que sí entregaron información tenían un único afiliado (*Partido Conservador y Centro Democrático*); las organizaciones políticas más pequeñas suelen tener más afiliados; y tan solo 105 mil ciudadanos –el 0.31% del censo electoral en 2015– se encuentran afiliados a una organización política con personería.

La **gráfica 5** muestra, para cada organización política con personería, el número tanto de afiliados registrados en el CNE como de candidatos en las elecciones regionales de

19 Corte Constitucional, Sentencia C-334 de 2014

20 A diferencia de los votantes, los simpatizantes y los afiliados, los integrantes están obligados por la totalidad de las normas del partido, y por las normas constitucionales y legales que regulan su actuación (por ejemplo, el régimen de bancadas).

21 La Ley 1475 de 2011 incluyó a las organizaciones sin personería jurídica en la prohibición de la doble militancia, decisión que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011.

22 La posibilidad de limitar las consultas internas a los afiliados ha sido reconocida por la Corte Constitucional como un elemento central para promover el fortalecimiento de las organizaciones políticas y su democracia interna. Al respecto véase: Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011.

23 Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011.

2015. El eje derecho presenta la proporción de afiliados por candidato, la cual permite mostrar que nueve de las trece organizaciones ni siquiera incluyen a sus candidatos en el registro de afiliados: tienen menos de un afiliado por candidato.

Además de enviar al CNE la información actualizada sobre sus afiliados, las organizaciones políticas 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; (ii) el papel de los afiliados en la toma de decisiones por parte de la convención o el máximo órgano de dirección; (iii) los principios éticos que deben observar sus afiliados; (iv) el régimen disciplinario, en particular, frente a la prohibición de la doble militancia; y v) el recaudo de cuotas, contribuciones, donaciones y créditos de los afiliados.<sup>24</sup> Sin embargo, al revisar los estatutos de siete partidos se observa que estos tienden a repetir los contenidos generales de la Ley 1475 de 2011.<sup>25</sup>

En conclusión, las normas encaminadas a promover un registro de afiliados confiable y actualizado han fracasado debido al desinterés tanto de las organizaciones políticas como del CNE.

El problema radica en la falta de incentivos que tienen los partidos para consolidar este registro y para entregárselo a la organización electoral. El registro de afiliados es un requisito legal que pocos se toman en serio, lo cual, como se explicó, dificulta detectar

la doble militancia y llevar a cabo consultas verdaderamente internas.<sup>26</sup>

### **c. Firmas sin deberes ni control estatal**

Otro mecanismo que se ha utilizado para demostrar el respaldo popular de las organizaciones políticas son las firmas de simpatizantes. De hecho, como se dijo anteriormente, entre 1991 y 2002 la personería de las organizaciones dependía de la obtención de 50 mil firmas, mecanismo que cayó en descrédito porque facilitó la hiper-fragmentación del sistema de partidos. Si bien desde 2003 las firmas no son imprescindibles para conseguir la personería, estas siguen teniendo un rol muy importante. Hoy, quien quiera inscribirse como candidato sin el aval de una organización con personería debe reunir un número determinado de firmas. El uso de este mecanismo tiene al menos los siguientes problemas:

- La recolección de firmas se ha convertido en un mecanismo para iniciar las campañas de forma anticipada.
- A diferencia de los afiliados, las firmas no tienen la prohibición de la doble militancia y por eso una misma persona puede respaldar varias candidaturas al mismo tiempo. Como se dice coloquialmente, “una firma no se le niega a nadie”.
- La regulación sobre la financiación de la recolección de firmas es bastante precaria (fuentes de financiación, topes, gastos, rendición de cuentas, etc.).
- Los líderes políticos están utilizando el mecanismo, más que para impulsar su candida-

<sup>24</sup> Al respecto véase también el artículo 16 (núm. 1 y 2) de la Ley 1475 de 2011.

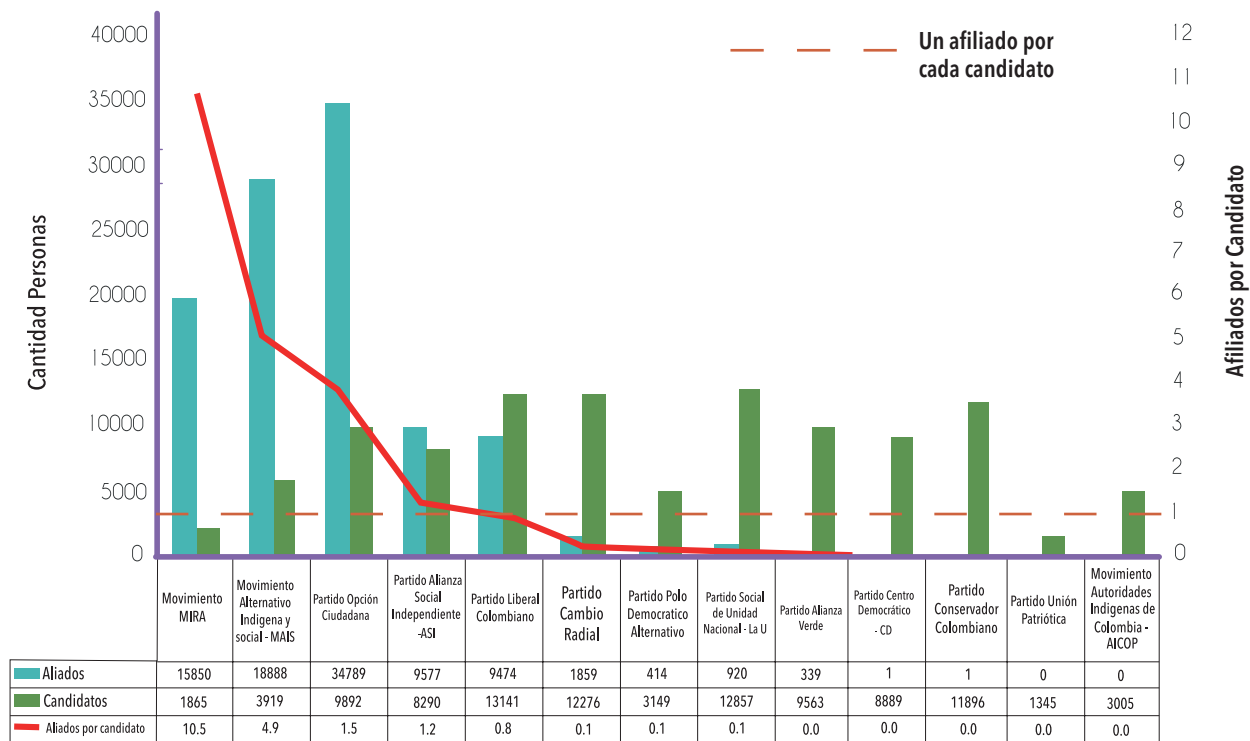
<sup>25</sup> Se estudiaron los estatutos de partidos que, a nuestro juicio, ejemplifican la diversidad de organizaciones políticas que componen el sistema de partidos en el país: dos partidos de oposición (Polo Democrático y Centro Democrático), dos partidos tradicionales (Liberal y Conservador), dos partidos de gobierno (Cambio Radical y Partido de la U) y un movimiento político reconocido por su organización y disciplina (MIRA).

<sup>26</sup> El Centro Democrático es el único partido que ha adelantado consultas verdaderamente internas, pero aún se desconoce el listado que se utilizó, puesto que el CNE únicamente reporta un afiliado.

## 2. ¿Por qué cambiar las reglas para adquirir la personería jurídica?

### GRÁFICA 5

Afiliados por organización política con personería jurídica



Fuente: Elaboración propia con base en Consejo Nacional Electoral (CNE)

tura, para posicionarse ante la opinión pública y medir su fuerza con otros candidatos.

- La verificación de las firmas que hace la Registraduría no es solamente ineficaz, sino que en varias ocasiones ha afectado los derechos políticos de los interesados.<sup>27</sup>

#### d. Pólizas de seriedad arbitrarias y excluyentes<sup>28</sup>

A diferencia de las organizaciones políticas con personería jurídica, los GSC que quieren postular candidatos no solo deben re-

unir unas firmas, sino que también deben constituir pólizas de seriedad a favor del Estado ante compañías de seguros y/o entidades financieras. Estas pólizas existen para promover la seriedad de estas candidaturas y para evitar el abuso del derecho de postulación.<sup>29</sup> El CNE es la autoridad encargada de fijar las cuantías de las pólizas, que en ningún caso pueden superar el uno por ciento (1%) del fondo destinado a financiar a las organizaciones con personería jurídica (*Ley 130 de 1994, art. 9*).

Los candidatos constituyen las pólizas ante entidades privadas y el Estado las puede cobrar cuando se configura el denominado siniestro: cuando los candida-

27 No en pocas oportunidades las decisiones de las autoridades electorales en el tema han sido demandadas ante los jueces.

28 Esta sección se enfoca en las pólizas de seriedad necesarias para postular candidatos y no en las pólizas para acceder a los anticipos de la financiación pública de campañas. Al respecto véase Misión de Observación Electoral (2016).

29 Al respecto véanse: Corte Constitucional, Sentencias C-089 de 1994; C-1081 de 2005; y C-490 de 2011.

tos o las listas de candidatos no obtienen la votación necesaria para tener derecho a la reposición de votos por los gastos de campaña.<sup>30</sup>

¿Cuáles han sido los efectos de las pólizas de seriedad necesarias para inscribir candidatos? En términos generales, se observa que, comparado con el nivel departamental, las pólizas son más eficaces a nivel municipal. Así lo sugieren las gráficas 6 y 7, las cuales, tomando como referencia el período 2003-2011, comparan el porcentaje de candidatos inscritos por GSC, por un lado, y los promedios de los montos de las pólizas de seriedad que ha fijado el CNE en cada nivel territorial, por el otro.<sup>31</sup>

Mientras que en las elecciones departamentales el efecto de las pólizas en el porcentaje de inscritos es difícil de discernir, en el nivel local ocurre lo esperado: la cantidad de inscritos tiende a disminuir cuando los montos de las pólizas aumentan.

Además, es importante mencionar que la mayoría de candidatos o listas -más del 90%- inscritos por firmas han logrado superar el umbral para tener derecho a la reposición de votos (*CNE, Resolución 2548 de 2013*). Esto implica que los llamados siniestros son poco comunes. En este sentido, tanto la eficacia relativa de las pólizas de seriedad (**gráficas 6 y 7**) como el escaso número de siniestros sugieren que solo las candidaturas independientes con probabilidad de éxito se arriesgan a pagar las pólizas de seriedad.

Sin embargo, esta eficacia de las pólizas de seriedad tiene, entre otros, los siguientes problemas:

- Las resoluciones del CNE que fijan los montos de las pólizas de seriedad son muy inestables y cambiantes. Desde el 2001, esta entidad ha expedido diecisiete resoluciones: trece para las elecciones regionales y cuatro para las elecciones al Congreso.
- Los criterios que utiliza el CNE para fijar los montos de las pólizas son opacos y no están justificadas. Solo dos de las diecisiete resoluciones que el CNE ha expedido desde el 2001 tienen una justificación de los montos y esto gracias a que el Consejo de Estado lo empezó a exigir en 2011.<sup>32</sup> Desde entonces, la tendencia ha sido a motivar un poco más las decisiones y a disminuir los montos de las pólizas.<sup>33</sup>

- El criterio diferencial que utiliza el CNE tiene un alcance muy reducido. Con base en los lineamientos generales de la Ley 130 de 1994, el CNE fija los montos de las pólizas según (i) el tipo de elección y (ii) el número de habitantes de las regiones o municipios. En términos generales, los montos son más altos entre más importante es el cargo de elección popular y más poblada está la entidad territorial. Debido a que la cantidad de población no es el mejor criterio para determinar la capacidad económica de un municipio (*menos de sus pobladores*), los montos de las pólizas son poco sensibles a la heterogeneidad del país.

30 El siniestro se configura si no se obtiene al menos el 50% del umbral determinado para la respectiva corporación pública o el 4% de los votos para gobernador y alcalde (Ley 130 de 1994, art. 9; Ley 1475 de 2011, art. 21).

31 Las gráficas se basan en los promedios porque los criterios desagregados que utiliza el CNE han cambiado con los años, razón por la cual son difíciles de comparar.

32 El Consejo de Estado anuló la Resolución 003 de 2011 por falta de fundamentación. Según el Consejo de Estado, si bien el CNE puede fijar los montos de las pólizas, estos no pueden ser arbitrarios y deben estar fundados en razones objetivas y no en meras percepciones. Consejo de Estado, Sentencia del 25 de abril de 2012. Rad: 11001-03-28-000-2011-00043-00. M. P. Mauricio Torres Cuervo.

33 En el 2013, el CNE redujo nuevamente los montos y esta vez lo hizo con base en un promedio de las cuantías aplicadas en 2003, 2007 y 2011 (Resolución 2548 de 2013). La tendencia hacia la motivación de las decisiones y la reducción de las cuantías continuó en el 2015.

## 2. ¿Por qué cambiar las reglas para adquirir la personería jurídica?

- El sector privado impone restricciones adicionales, debido a que las compañías aseguradoras y las entidades financieras tienden a exigir depósitos, títulos o garantías reales por el total del monto a asegurar. El CNE ha criticado estas prácticas (Resolución 0299 de 2015, art. 6), pero sus palabras de poco han servido, porque el Código de Comercio protege la autonomía privada de la voluntad de las compañías y la Corte Constitucional lo avala.<sup>34</sup> No obstante, es posible que en las elecciones de 2018 la situación mejore gracias a una decisión de tutela reciente de la Corte Constitucional, según la cual estas exigencias son desproporcionadas, no cumplen con un fin constitucional y ponen en riesgo los derechos de participación.<sup>35</sup>

- La eficacia de las pólizas de seriedad en la práctica depende de la capacidad económica de los GSC y de sus candidatos, ya que las pólizas no son una barrera efectiva para quienes tienen dinero y sí lo son para quienes no lo tienen. Al tratar a todas las organizaciones por igual, las pólizas de seriedad actúan como barreras de entrada regresivas en contra de quienes tienen menos capacidad económica.

Todos estos problemas no serían tan preocupantes si existiese una clara justificación constitucional de las pólizas de seriedad. Si bien es cierto que la Corte Constitucional declaró exequibles las pólizas porque eran requisitos razonables para promover la seriedad de las candidaturas,<sup>36</sup> también es cierto que en ningún momento argumentó por qué las barreras económicas, en comparación con otro tipo de barreras, promueven mejor este fin constitucional.<sup>37</sup>

34 Así lo aceptó la misma Corte Constitucional. Al respecto véase: Sentencia T-769 de 2015, M.P. Jorge Pretelt.

35 Corte Constitucional, Sentencia T-117 de 2016.

36 Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994.

37 Los anexos 2 y 3 presentan tipos de barreras diferentes.

En conclusión, las pólizas de seriedad son una barrera relativamente eficaz del sistema político. Sin embargo, la regulación del CNE es inestable, los criterios que esta entidad utiliza para fijar las pólizas son opacos y muy poco sensibles a las diferencias regionales, la mediación del sector privado se presta para todo tipo de abusos y su eficacia depende de la capacidad económica de los candidatos.

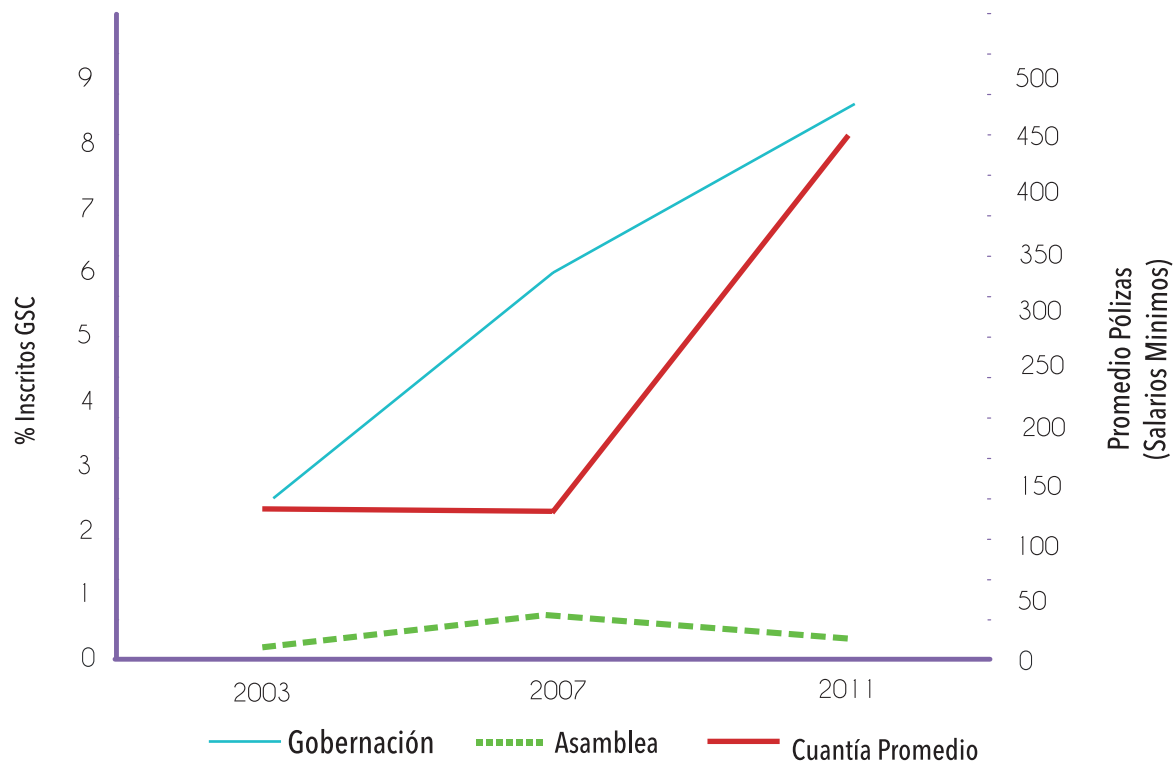
## 2.4. COLOMBIA EN PERSPECTIVA COMPARADA: REGLAS INNECESARIAS, EXCEPCIONALES Y EXCESIVAS

El mecanismo actual para adquirir la personería jurídica –el umbral del 3% en las elecciones de Congreso– es innecesario, excepcional y exagerado en materia comparada. A esta conclusión se llega luego de estudiar a profundidad la regulación en seis países de la región –Bolivia, Ecuador, Perú, México, Chile y Costa Rica– que son relativamente similares a Colombia, y promueven distintos equilibrios entre representatividad y gobernabilidad. El objetivo del estudio de derecho comparado fue tener un panorama lo más amplio posible sobre (i) los tipos de organizaciones políticas autorizadas para postular candidatos; (ii) los requisitos para formar estas organizaciones; (iii) los derechos que se adquieren con la personería; y (iv) los requisitos para la pérdida de la personería. Este estudio detallado de seis países fue además complementado con una revisión de literatura sobre la regulación del tema en los distintos países de América Latina y Europa.<sup>38</sup>

38 Al respecto véanse Bareiro & Soto, (2007); Birnir, (2004); Casal-Bértoa, Romée Piccio, & Rashkova, (2012); Mainwaring & Scully, (1995); Molenaar, (2012, 2014), Scherlis, (2013, 2014, 2015); Soto, (2007); Su, (2015); van Biezen & Rashkova, (2011); Zovatto, (2006).

## GRÁFICA 6

Inscritos y pólizas de seriedad Gobernación y Asamblea (2003-2011)



Fuente: Elaboración propia con base en la Resolución 2548 de 2013 del CNE

Estas son las conclusiones centrales de este estudio comparado y de esta revisión de literatura:

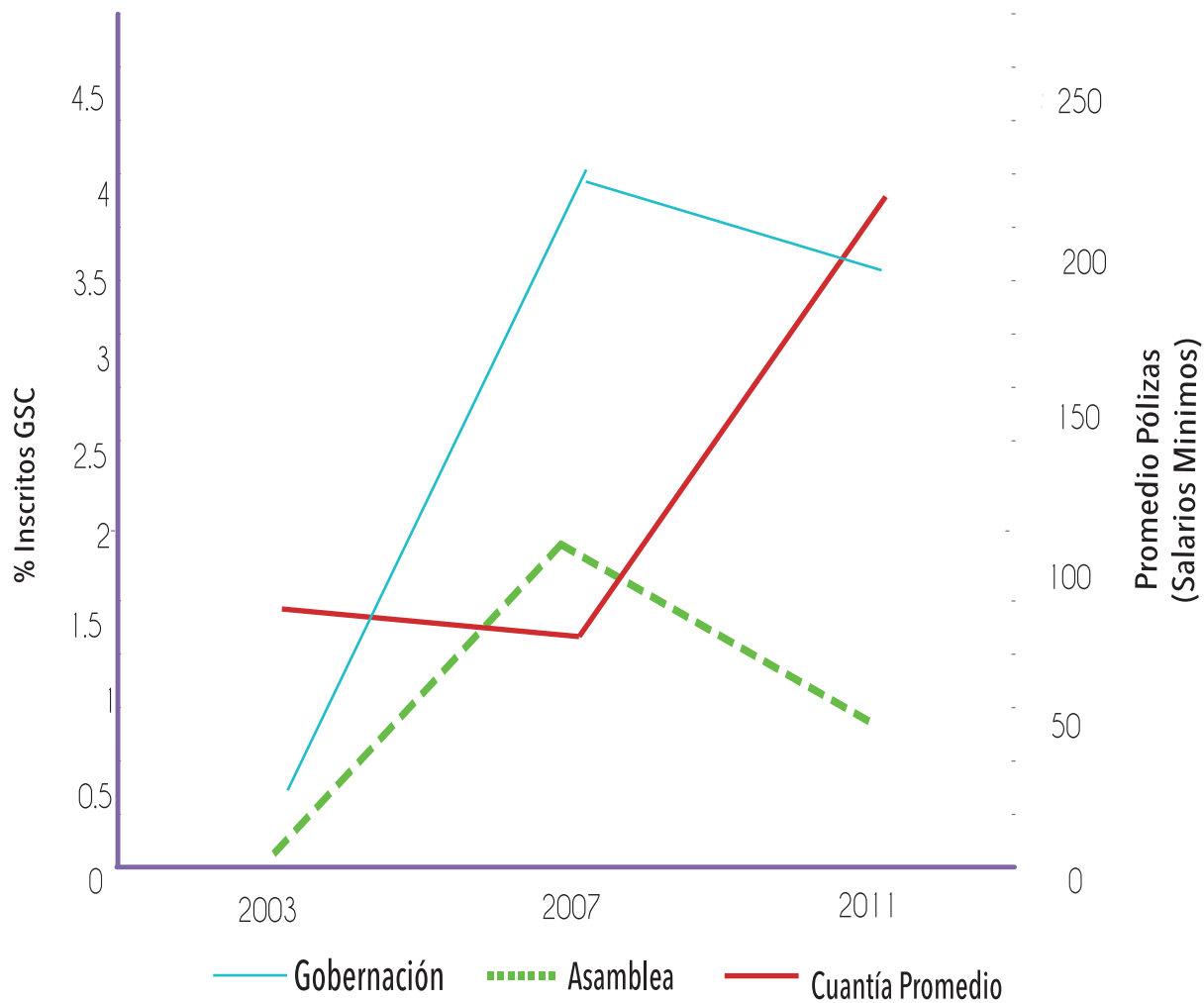
- Los requisitos exigentes para adquirir la personería jurídica de las organizaciones políticas **no** son una **condición necesaria** para garantizar la gobernabilidad del sistema. Hay muchos países que tienen sistemas de partidos institucionalizados, a pesar de que los requisitos para conformar nuevas organizaciones políticas son laxos (**Anexos 2 y 3**). A esta conclusión se llega luego de estudiar los requisitos que utilizan los distintos países de la Unión Europea, en varios de los cuales ni siquiera se exige un respaldo popular y, cuando se exige, su número es bastante bajo (*Pilet & Van Haute, 2012*).

- Las reglas vigentes en Colombia para obtener y conservar la personería jurídica –el umbral del 3% en las elecciones de Congreso– no solo son excepcionales en materia comparada, sino que son muy exigentes. Ningún país de América Latina o de Europa exige un umbral electoral en las elecciones del Legislativo para reconocer la personería jurídica de una organización. Los umbrales electorales son mecanismos comunes para racionalizar y limitar el acceso a los diferentes cargos de representación, pero no para el reconocimiento de la personería jurídica (*Franco-Cuervo, 2008*).

- La mayoría de países latinoamericanos exigen un determinado número de afilia-

## GRÁFICA 7

Inscritos y pólizas de seriedad Alcaldía y Concejo (2003-2011)



Fuente: Elaboración propia con base en la Resolución 2548 de 2013 del CNE

dos para reconocer la personería jurídica de las organizaciones políticas. Los requisitos adicionales -como la cobertura geográfica de los afiliados, las asambleas, la organización interna, etc.- son menos comunes (**Anexo 2**).

- Los resultados electorales suelen ser utilizados no para decidir quién adquiere la personería, sino para decidir quién la con-

serva y quién accede a ciertos derechos (*Ba-reiro & Soto, 2007*). Generalmente es más fácil adquirir la personería jurídica que mantenerla (**Anexos 2 y 3**).

- La mayoría de los países de la región no autorizan las candidaturas independientes, es decir, la postulación de candidatos sin el aval de una organización política reconocida. En términos generales, los partidos políticos

con personería suelen tener el monopolio de la representación política (*De la Peza, 2007*).

Estas breves conclusiones son útiles para plantear que es posible y conveniente reformar el mecanismo vigente en Colombia para adquirir y conservar la personería jurídica de las organizaciones políticas. El umbral del 3% en las elecciones de Congreso no solo es innecesario para promover la gobernabilidad del sistema, sino que es excepcional y exagerado.

La conclusión de esta segunda sección del texto es que resulta conveniente desligar la personería jurídica del umbral porque esto

contribuye al logro de la paz, promueve un mejor equilibrio entre representatividad y gobernabilidad, permite enfrentar varios problemas de las reglas vigentes y, finalmente, modifica un mecanismo innecesario, excepcional y exagerado. Es preciso entonces diseñar una nueva forma de adquirir y conservar la personería jurídica. ¿Cómo podría ser este nuevo mecanismo? La siguiente sección del documento presenta algunas propuestas al respecto.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Para conocer en contenido de otras propuestas en el tema véanse Bedoya, Escobar, Zapata, Valencia, & Martínez (2017); y Montoya (2016).

**3.**

**UN NUEVO MECANISMO PARA  
ADQUIRIR LA PERSONERÍA Y  
LOS DERECHOS**



### 3.1. UN MEJOR EQUILIBRIO ENTRE REPRESENTATIVIDAD Y GOBERNABILIDAD

La apertura desordenada de los constituyentes terminó promoviendo una reforma política estructural que en cierta medida ordenó el caos, pero creó exclusiones innecesarias y exageradas. Un mejor equilibrio entre los ideales de representatividad y gobernabilidad debe considerar, como mínimo, (i) la relación existente entre la personería jurídica y gobernabilidad; (ii) los distintos tipos de barreras que suelen ser utilizados para conformar nuevas organizaciones políticas; (iii) el contexto institucional inmediato de las nuevas reglas; y (iv) el alcance de las reformas acordadas en La Habana.

**Personería jurídica y gobernabilidad.** Los estudios comparados acerca del sistema de partidos y el sistema electoral poco han estudiado las causas y consecuencias de los requisitos necesarios para adquirir la personería jurídica. Se suele asumir que la gobernabilidad no se ve afectada con la simple existencia de diferentes organizaciones políticas. Los problemas inician con la representación, es decir, cuando las organizaciones políticas existentes llegan a ocupar cargos de elección popular.

En otras palabras, según esta visión dominante, la simple proliferación de organizaciones políticas no es un problema para la gobernabilidad siempre y cuando el acceso a los cargos de representación esté bien regulado.

Por eso, se suele creer que las reglas básicas del sistema electoral (*por ejemplo, la fórmula electoral, los umbrales para acceder a las curules, el tipo de lista, las circunscripciones*) permiten enfrentar el problema. Pero el efecto de estas reglas a veces depende del régimen de la adquisición y conservación de la personería jurídica, lo cual quiere decir que estos estudios comparados sobre los efectos de las reglas del sistema electoral pueden tener sesgos importantes (*el conocido sesgo de selección*). Así, por ejemplo, el efecto de la circunscripción electoral puede ser diferente según la dificultad o facilidad de formar nuevas organizaciones políticas (*Birnir, 2004; Su, 2015*). Se podría plantear entonces que la flexibilización del mecanismo para adquirir y conservar la personería jurídica introduce riesgos en materia de gobernabilidad, pero que este riesgo, a diferencia de las reglas sobre representación política, no es decisivo ni directo.<sup>40</sup>

40 Estas reglas suelen tener una influencia importante en momentos previos a la competencia electoral. El número de organizaciones políticas que finalmente acceden a la representación política está condicionado por el número de organizaciones reconocidas por el sistema (*Birnir, 2004*).

De esta forma se entiende por qué los requisitos exigentes para la adquisición de la personería jurídica **no** son una **condición necesaria** para asegurar la gobernabilidad del sistema en su conjunto, como se planteó anteriormente. Es posible flexibilizar las reglas en el tema, sin que esto implique per se una afectación negativa de la gobernabilidad del sistema.

**El tipo de barreras.** Si bien la mayoría de sistemas políticos tienen barreras de acceso encaminadas a evitar la proliferación indiscriminada de organizaciones políticas, algunas barreras son más exigentes que otras. Aquí se presenta un listado básico sobre las barreras de acceso según su nivel de exigencia:

1. Umbral electoral que depende de elecciones nacionales.
2. Umbral electoral que depende de elecciones sub-nacionales.
3. Número de afiliados con requisitos adicionales.
4. Número de afiliados sin requisitos adicionales.
5. Número de simpatizantes con requisitos adicionales.
6. Número de simpatizantes sin requisitos adicionales.

Este orden es útil para reconocer que en La Habana se acordó flexibilizar las barreras de entrada, lo cual aumenta los riesgos en materia de gobernabilidad. Los acuerdos de paz establecen que la personería jurídica en el futuro dependerá de un número determinado de afiliados, lo cual implica descender del nivel de exigencia 1 al 3 o 4.

**Cambios y continuidades en el contexto institucional.** Las reglas encargadas de regular la conformación de agrupaciones políticas no actúan en un vacío institucional, razón por la cual es aconsejable pensar en el efecto sistémico de modificar las barreras de acceso al sistema. La hiper-fragmentación de la década de los noventa fue posible gracias a un coctel explosivo que combinó la facilidad de adquirir la personería jurídica y los derechos, la posibilidad que tenían los

partidos de presentar listas múltiples, el cociente electoral con base en las listas más que en los partidos y la inexistencia de los umbrales para acceder a las curules.

Con esta idea en mente, las nuevas reglas de acceso que se proponen en las siguientes páginas fueron elaboradas con el siguiente supuesto: **la mayoría de las reglas electorales que introdujo la reforma política de 2003 seguirán vigentes, en especial, la cifra repartidora, los umbrales para acceder a las curules<sup>41</sup> y las listas únicas por partido-circunscripción. No hay cocteles con un único ingrediente.**

Esto por supuesto no quiere decir que todo debe permanecer igual. Es aconsejable, por ejemplo, limitar la postulación de candidatos que no tienen el respaldo de una organización con personería jurídica y las coaliciones electorales en cargos plurinominales.

**Alcance.** Los riesgos de flexibilizar las reglas para adquirir la personería jurídica también pueden ser mitigados si se piensa no solo en el tipo de barreras y en el contexto institucional inmediato, sino también en los beneficiarios de las reformas y en su vocación de permanencia. El alcance de lo acordado en La Habana es bastante amplio si se piensa en los beneficiarios de la apertura, ya que se quiere impulsar reformas que no solo beneficien a los guerrilleros desmovilizados.<sup>42</sup>

Ahora bien, según su vocación de permanencia, el alcance de las reformas es más limitado, pues muchos de los mecanismos para profundizar la democracia del punto 2 de los acuerdos de La Habana son tran-

41 Los acuerdos de La Habana no mencionan el umbral para acceder a las corporaciones públicas de los artículos 263 y 263A de la Constitución.

42 Los acuerdos de paz ambiciosos como el de La Habana son excepcionales en la región (Bedoya et al., 2017).

sitorios.<sup>43</sup> Es importante tener siempre en cuenta estas características, puesto que si la apertura es muy profunda lo recomendable es limitar su alcance a los armados que se desmovilizan y/o promover que su vigencia sea transitoria. Entre más amplia sea la apertura, menor debería ser su alcance.

En conclusión, con estas cuatro herramientas se podría hacer frente a los riesgos generados por la flexibilización de los requisitos para adquirir y conservar la personería jurídica.

### 3.2. ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA PERSONERÍA JURÍDICA

El acuerdo de paz plantea que la personería jurídica de las organizaciones políticas dependerá de la cantidad de afiliados, pero no especifica el número exacto. En este contexto, se propone que puedan obtener la personería aquellas organizaciones que logren conseguir un número de afiliados igual o superior al 2% de los votos válidos emitidos en las elecciones plurinominales de los distintos niveles territoriales (*Senado, Asamblea y Concejo*). Este es un porcentaje razonable en la medida en que busca reconocer explícitamente la existencia de organizaciones políticas en los distintos niveles territoriales.

Esta propuesta implica que las organizaciones interesadas en adquirir la personería jurídica especifiquen (i) el nivel territorial -nacional, departamental y municipal- y (ii) los cargos de elección popular por los cuales van a competir. Esta propuesta seguramente multiplicará el número de organizaciones

políticas con personería jurídica porque se reconocerá la personería de organizaciones regionales que no tienen necesariamente representación en el Congreso. Ahora bien, con el fin de evitar la proliferación indiscriminada de organizaciones se podría hacer lo siguiente:

- Establecer requisitos adicionales tales como (i) una determinada cobertura geográfica del número de afiliados (*tal como se estipula en Ecuador, Chile, México*); (ii) unas asambleas previas con determinada cobertura geográfica (*como en México y Costa Rica*); y/o (iii) un mínimo de organización interna con cierta cobertura geográfica (*como en Perú, Ecuador y Chile*).
- Introducir incentivos que promuevan y premien la agregación de organizaciones políticas en los distintos niveles territoriales, de tal forma que los incentivos hacia la des-nacionalización del sistema de partidos disminuyan.
- Racionalizar el acceso a los derechos (*al respecto, véase la siguiente sección*).

Ahora bien, el nuevo mecanismo también necesita regular la pérdida de la personería jurídica. En este sentido, se propone introducir las siguientes causales. En primer lugar, se propone adoptar como causal de pérdida de la personería jurídica la no obtención del 2% de los votos válidos emitidos en las elecciones plurinominales de la respectiva circunscripción nacional, departamental y municipal (*v.gr., Senado, Asamblea y Concejo*). Se espera que las organizaciones políticas sean capaces de obtener un número de votos igual al número de afiliados.

En los seis países estudiados se acepta que los resultados electorales son definitivos para conservar o no la personería jurídica. El umbral electoral es común cuando se trata de conservar la personería y no de reconocerla.

43 Al respecto véase también la propuesta elaborada por la plataforma SEPA (Bedoya et al., 2017).

Así, para conservar la personería en Chile y Perú se exige el 5% de los votos válidos, en México y Bolivia el 3%, en Ecuador el 4% (*en dos elecciones consecutivas*), y en Costa Rica un número de votos igual al número de afiliados. Es necesario reiterar que, como se reconocerá la existencia de organizaciones regionales, estos porcentajes dependerán del nivel territorial en el cual participa la organización política.

En principio se podría pensar que esta propuesta desconoce lo acordado en La Habana, porque las partes pactaron desligar la "obtención" y "conservación" de la personería jurídica del umbral electoral en las elecciones de Congreso (*Acuerdo Final, 2016, 24 de nov., sección 2.3.1.1.*). Esta sería una crítica poco acertada, ya que el umbral del 2% en las elecciones de Senado para la conservación de la personería únicamente operará cuando la organización política tenga un alcance nacional. Si la organización es departamental o local, el umbral del 2% será calculado con base en los votos válidos emitidos en las elecciones de Asamblea o Concejo, respectivamente, lo cual preserva el sentido de los acuerdos de paz. Por ejemplo, en un municipio con un censo electoral de 50 mil ciudadanos y una abstención del 50%, las organizaciones políticas deberán reunir solamente 500 votos para conservar su personería municipal, es decir, el 2% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones de Concejo.

Este es un cambio importante, porque actualmente el umbral del 3% depende de las elecciones de Congreso, lo cual supone conseguir al menos 355.955 votos. En segundo lugar, también se propone que la personería dependa de la participación regular en los procesos electorales en los cuales la organización está autorizada a participar.

De esta forma, quienes no ejerzan este derecho perderán la personería jurídica. Esta causal responde a una obligación de medio y no de resultado, puesto que participar en las elecciones no quiere decir que las deban ganar. Es importante resaltar que este tipo de causales también son comunes en materia comparada y que su existencia tiene mucho sentido.<sup>44</sup> Todas las organizaciones tendrán el derecho de postular candidatos en donde tienen a sus afiliados y su vocación de poder es el elemento central que justifica la adquisición de la personería. Por eso es razonable exigir que las organizaciones con personería ejerzan su derecho con cierta regularidad.

Finalmente, se propone que las organizaciones políticas pierdan su personería jurídica si seis meses antes de las elecciones no logran demostrar que cuentan con el número de afiliados que exige la Constitución para adquirir la personería jurídica.<sup>45</sup> El objetivo de esta causal es promover que todas las organizaciones con personería jurídica se esfuercen por contabilizar y mantener a sus afiliados.

### 3.3. IDEAS PRELIMINARES PARA LA ADQUISICIÓN PROGRESIVA DE DERECHOS

Actualmente, la mayoría de derechos de las organizaciones políticas dependen de la personería jurídica, que es la barrera que racionaliza el sistema: todo aquel que logra la personería accede a unos derechos mínimos. Dado que para adquirir la personería jurídica es necesario superar un umbral en

44 En México y Bolivia, las organizaciones deben participar en todos los procesos electorales so pena de perder la personería. Y en Perú y Bolivia, la personería se pierde cuando no se participa en dos elecciones consecutivas.

45 Este sistema se utiliza en Chile y ha contribuido a que las organizaciones políticas les den a los afiliados la seriedad que se merecen.

### CUADRO 3

Esquema básico para la adquisición progresiva de derechos

Nivel	Puede avalar candidatos a	Financiación de campañas	Acceso a medios de comunicación	Financiación del funcionamiento
<b>Nacional</b>	Presidente, Senado, Cámara de Representantes, Gobernación, Asamblea, Alcaldía, Concejo y JAL	Sí	Sí*	Sí*
<b>Departamental</b>	Cámara de Representantes, Gobernación, Asamblea, Alcaldía, Concejo y JAL	Sí	Sí*	Sí*
<b>Local</b>	Alcaldía, Concejo y JAL	Sí	Sí*	No

\* Sujeto a resultados electorales (votación y/o representación).

las elecciones de Congreso, las elecciones nacionales no solo son determinantes para adquirir la personería, sino también para distribuir la financiación estatal del funcionamiento de las organizaciones y el acceso a los medios de comunicación.

Esto no quiere decir, por supuesto, que todas las organizaciones tengan los mismos derechos en la misma proporción. El sistema actual de adquisición de derechos combina criterios **equitativos y proporcionales**, es decir, que se reparten por igual y que al mismo tiempo premian los resultados electorales. Por eso, las organizaciones políticas más grandes y poderosas suelen recibir un apoyo mayor, porque el Estado recompensa el poder electoral con derechos (Mercado, 2017). Aquí es necesario mencionar que el criterio proporcional es importante porque introduce incentivos para la agrupación.

No obstante, el espíritu de los acuerdos de La Habana parece ser muy diferente, ya que plantea una *adquisición progresiva de derechos*. La idea de “progresividad” puede ser interpretada al menos de dos maneras, una más radical que la otra. Según la versión más radical,

los derechos deberían favorecer a las organizaciones más pequeñas y no a las que ya están establecidas, porque son aquellas las que más lo necesitan. Esta interpretación buscaría invertir la lógica del sistema actual al promover que la intervención estatal nivele el campo político y recompense ya no el poder electoral, sino la falta de él. El problema es que esta versión de la progresividad introduce incentivos para la creación de organizaciones de papel.

Ese fue precisamente uno de los problemas de la década de los noventa. La financiación del funcionamiento de las organizaciones políticas terminó incentivando la creación de partidos de papel entre 1991 y 2002, porque todo aquel que reunía 50 mil firmas tenía derecho a la financiación. Muchos de estos partidos eran incapaces de convertir las firmas en votos y perdían la personería en las urnas. Sin embargo, al día siguiente iniciaba la recolección de las 50 mil firmas para poder acceder a todos los derechos asociados.

Además, esta versión radical de la progresividad tendría poco apoyo en el momento actual. Es muy complicado que las organiza-

### 3. Un nuevo mecanismo para adquirir la personería y los derechos

ciones políticas ya establecidas acepten esta versión de la progresividad, pues son ellas quienes se benefician de las reglas vigentes (Katz & Mair, 2009).

Para evitar tanto la introducción de estos incentivos como el posible bloqueo de las organizaciones establecidas, se propone una interpretación diferente de la adquisición progresiva de derechos, que no cuestiona la lógica central del sistema, pero amplía la base de beneficiarios. Estas son algunas ideas que podrían ayudar a materializar esta visión más moderada de la adquisición progresiva de derechos (Cuadro 3):

- El derecho de postulación debería ser el único derecho que otorgue la personería por sí sola. Sin embargo, las organizaciones con personería deberían poder postular candidatos únicamente para competir en el nivel y en la entidad territorial en donde tienen a sus afiliados.<sup>46</sup>

Las organizaciones políticas del nivel superior podrán postular candidatos a todos los niveles territoriales interiores. Por ejemplo, una organización que desea postular un candidato a la Gobernación deberá reunir un número de afiliados igual o superior al 2% de los votos válidos emitidos en las elecciones a la Asamblea. Dicha organización también tendrá el derecho de postular candidatos en los distintos municipios del departamento.

- El eje del apoyo estatal debería trasladarse de las organizaciones políticas a las campañas electorales. En el momento electoral se puede nivelar la compe-

46 Las organizaciones locales no podrán participar en elecciones departamentales ni nacionales, a menos que amplíen su base de afiliados o se alíen con otras organizaciones. En este punto es crucial reglar el funcionamiento de las coaliciones electorales para facilitar el crecimiento de las organizaciones y promover al mismo tiempo tanto la actuación en bancada como la responsabilidad política (A. Sánchez, Álvarez, Yarce, & Restrepo, 2017).

tencia entre las distintas fuerzas políticas de manera más efectiva.<sup>47</sup>

- La financiación del funcionamiento de las organizaciones políticas debería (i) depender de unos resultados electorales (*por ejemplo, un número de votos o un mínimo de representación en corporaciones públicas*); y (ii) ser asignado únicamente a las organizaciones departamentales y nacionales.

La financiación del funcionamiento de organizaciones políticas **locales** podría generar incentivos para la proliferación indiscriminada de organizaciones e impondría cargas desproporcionadas al erario público.<sup>48</sup>

- El acceso a medios de comunicación también debería depender de unos ciertos resultados electorales (*votos o representación*). Sin embargo, es recomendable abrir espacios en todos los niveles territoriales.

Este régimen tiene la virtud de promover tanto la representatividad como la gobernabilidad del sistema, porque promueve un acceso más equitativo a los derechos y evita tanto la proliferación indiscriminada de organizaciones políticas como la des-nacionalización del sistema de partidos.

*Primero*, los riesgos de fomentar el desorden son pocos, puesto que: dada la desconfianza ciudadana en los partidos políticos, conseguir afiliados no es una tarea sencilla; la personería jurídica únicamente otorga el derecho de avalar candidatos en donde están

47 Al facilitar la postulación de candidatos y al desplazar el apoyo estatal a las campañas existe el riesgo de multiplicar las candidaturas de papel. Por eso, se podría pensar en introducir requisitos adicionales para racionalizar el derecho de postulación o conservar las pólizas de seriedad para quienes quieran acceder a los anticipos de la financiación de campañas.

48 Se podría incluso fortalecer la financiación estatal de campañas y promover al mismo tiempo la eliminación de la financiación del funcionamiento de todas las organizaciones políticas, tal y como recientemente lo hicieron los gobiernos de izquierda en Bolivia y Venezuela.

sus afiliados; el acceso a la financiación del funcionamiento no es automático y depende de unos resultados electorales; las organizaciones que actúan a nivel local en ningún caso tienen acceso a la financiación del funcionamiento; y el acceso a los medios de comunicación en periodo no electoral, permitido en todos los niveles territoriales, también dependerá de unos resultados electorales.<sup>49</sup>

*Segundo*, los incentivos de este régimen que podrían promover la des-nacionalización del sistema de partidos tampoco son tan grandes. En Estados centralizados (*no federados*) es deseable que las organizaciones políticas que adquieren representación nacional también tengan una buena representación regional. La reforma política de 2003 contribuyó a nacionalizar el sistema de partidos, puesto que quienes superan el umbral nacional pueden competir a nivel regional. En este sentido, es verdad que al reconocer y otorgar derechos a organizaciones políticas regionales se introducen incentivos que podrían contribuir a des-nacionalizar el sistema. Sin embargo, a nuestro juicio estos incentivos operan de forma muy diferente según el contexto sociopolítico de cada país.

En Colombia, a diferencia de Perú, en donde el problema existe,<sup>50</sup> el riesgo no sería tan alto porque las bases del poder político nacional dependen del poder regional. En otras palabras, a pesar de que institucionalmente solo se reconoce la existencia de organizaciones nacionales, en la práctica las

bases del poder político son regionales.<sup>51</sup> El sistema de adquisición progresiva de derechos que se propone difícilmente cambiará esta dinámica de la vida política colombiana.

### 3.4. ¿QUÉ HACER PARA QUE EL REGISTRO DE AFILIADOS OPERE?

Ni las organizaciones políticas ni el CNE han implementado un registro de afiliados de calidad, lo cual dificulta velar por el cumplimiento de los derechos, deberes y prohibiciones de los afiliados, enfrentar la doble militancia y adelantar consultas verdaderamente internas. Esto debe cambiar en los próximos años porque, según los acuerdos de La Habana, la personería jurídica de las organizaciones políticas dependerá del número de afiliados.

El registro de afiliados es un instrumento técnico indispensable para evitar que las nuevas barreras de acceso al sistema se terminen convirtiendo en un saludo a la bandera. Sin un registro de afiliados, los problemas de la década de los noventa se podrían repetir: solo el registro garantiza que la afiliación sea materialmente diferente de la recolección de firmas.

Ahora bien, un registro de afiliados técnico y confiable requiere, entre otras, *a)* que las organizaciones consoliden y entreguen la información; *b)* que la ley regule tanto el régimen de pertenencia a las organizaciones como el contenido de unos derechos y deberes mínimos de los afiliados; *c)* que se introduzca un nuevo régimen para prevenir y sancionar las irregularidades de este nuevo

49 Esta propuesta es criticable en la medida en que no promueve el acceso a los derechos de quienes más lo necesitan. Es excesivo exigir resultados electorales para acceder a los derechos cuando no se tiene experiencia ni recursos. Para enfrentar este problema se podría idear una política pública que, por ejemplo, en lugar de financiar el funcionamiento de todos los actores, apoye temporalmente a las organizaciones que históricamente han estado excluidas de la vida electoral. Una cosa es apoyar de forma temporal a organizaciones específicas y otra muy diferente cambiar las reglas del juego de forma universal y permanente.

50 Esto ha ocurrido en Perú. Al respecto véase Tanaka (2009).

51 El relativo fracaso de la circunscripción nacional en el Senado es una muestra de ello (Basset, Pérez, Guevara, López, & Sánchez, 2017).

### 3. Un nuevo mecanismo para adquirir la personería y los derechos

campo de batalla; y *d*) que la autoridad electoral administre el registro de forma técnica y confiable. Aquí se presentan algunas ideas y propuestas para promover estos cuatro fines.

#### **a. Consolidación y entrega de la información**

Es imposible lograr que las organizaciones políticas consoliden un registro de afiliados y se lo entreguen a las autoridades electorales según los parámetros que ha definido la Corte Constitucional.<sup>52</sup> Hoy la obligación legal existe, pero las organizaciones no tienen incentivos o no son conscientes de ellos. Si la información es poder y la política es la lucha por el poder, la información es entonces un recurso que se guarda con recelo.

El nuevo mecanismo para adquirir la personería seguramente introducirá el incentivo que hace falta, puesto que todas las organizaciones deberán demostrar que tienen el mínimo de afiliados exigido por la Constitución. Sin embargo, la introducción de este incentivo no garantiza por sí mismo que las organizaciones políticas consolidarán un registro de afiliados de calidad. Es posible que ocurra todo lo contrario: que el registro de afiliados se termine asemejando a la recolección de firmas. En otras palabras, si bien el nuevo mecanismo para la adquisición de la personería jurídica crearía el incentivo que le hace falta al sistema, es necesario

52 El tipo de vínculo entre ciudadanos y organizaciones es importante para establecer el carácter de la información personal. Según la Corte Constitucional, la información personal del ciudadano-votante es reservada porque este no hace parte de la organización política. Por el contrario, la información personal de los integrantes de los partidos que ejercen cargos de elección popular es esencialmente pública. En el medio se encuentra la información personal de los militantes que no ejercen cargos de representación popular. En este último caso, la información es semi-privada y por eso su circulación es restringida. "La circulación del dato personal en este caso se restringe, única y exclusivamente, a las finalidades relacionadas con la actividad propia de los partidos y movimientos políticos, proscribiéndose con ello usos u objetivos diferentes". Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011.

promover que este registro sirva verdaderamente para combatir la doble militancia, promover la democracia interna y evitar la proliferación de organizaciones políticas.

#### **b. Regulación legal mínima**

Es muy importante que tanto el régimen de pertenencia a las organizaciones políticas - las reglas de afiliación y de retiro- como los derechos, deberes y prohibiciones de los afiliados estén claramente regulados por la ley. Sin embargo, ni la ley ni los estatutos de las organizaciones han regulado claramente el tema hasta hoy. La Ley 1475 de 2011 se limitó a establecer unos principios y un contenido mínimo general que todas las organizaciones, en teoría, debían regular en sus estatutos. En la práctica, los estatutos de las organizaciones se limitan a repetir el contenido general de la ley.

Este déficit regulatorio es algo excepcional en materia comparada. En otros países de la región es común observar que las leyes de partidos políticos incluyen un título específico sobre los afiliados, las reglas de afiliación y desafiliación,<sup>53</sup> así como sobre los derechos, deberes y prohibiciones de los afiliados. En este sentido, es aconsejable que la ley regule de forma más precisa tanto los procedimientos de afiliación y de retiro como algunos de los derechos, deberes y prohibiciones de los afiliados.

También se podría desarrollar la prohibición de la doble militancia según el rol del afiliado al interior de la organización, el papel de los afiliados en el máximo órgano de decisión y en las consultas verdaderamente in-

53 En Chile, por ejemplo, la ley regula el procedimiento de afiliación y de retiro, e incluso exige una escritura pública ante un notario antes de llevar el registro ante la autoridad electoral. Los otros países de la región estudiados son menos exigentes, pero regulan de forma mucho más detallada el tema.

ternas, y, finalmente, las posibilidades concretas para controlar las decisiones de las directivas de la organización.

Ahora bien, es muy importante que la ley regule aspectos centrales del proceso de afiliación y desafiliación, porque en estos momentos los derechos de los afiliados y de las organizaciones están en juego. Aquí se proponen algunas ideas para regular cada uno de estos momentos.

- El momento de **afiliación** es crucial, ya que los ciudadanos tienen el derecho a afiliarse de manera libre y voluntaria a una organización y éstas, a su vez, tienen el derecho y el deber de garantizar la disciplina, coherencia y legalidad en su interior. Se debería promover que la ciudadanía se afilie directamente ante las organizaciones políticas, las cuales se encargarían de consolidar y entregar la información a las autoridades electorales. De igual forma, se debería permitir que la ciudadanía se afilie directamente ante el CNE o la entidad que haga sus veces, previa autorización de la respectiva organización política.

- El momento de la **desafiliación** también debería estar claramente regulado por la ley, con el fin de evitar que las organizaciones políticas retengan de forma indebida a sus afiliados. En este contexto, es deseable que la desafiliación se haga directamente ante las autoridades electorales sin la intervención de las organizaciones políticas.

### **c. Régimen para prevenir y sancionar nuevas irregularidades**

La afiliación seguramente se convertirá en el nuevo campo de batalla. Por eso, es bastante probable que ello abra la puerta a nuevas irregularidades y delitos electorales (por ejemplo, compra de afiliaciones, cons-

treñimiento al afiliado, afiliación no consentida). Es recomendable crear un nuevo régimen para prevenir y sancionar las irregularidades que surjan de este nuevo campo de batalla. El régimen actual para la inscripción de cédulas podría ser una buena fuente de inspiración.

### **d. Administración técnica y confiable del registro**

El correcto funcionamiento del registro de afiliados requiere que las autoridades electorales lo administren de forma técnica y confiable. En este sentido, es necesario que las autoridades electorales creen la estructura administrativa interna y garanticen las respectivas herramientas tecnológicas. En cualquier caso, el manejo de la información debe brindar la confianza suficiente para evitar que las bases de datos de afiliados sean utilizadas con otros fines.

## **3.5. ¿QUÉ HACER CON LOS GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS (GSC)?**

La razón de ser de las candidaturas independientes es evitar el cierre absoluto del sistema. Los GSC se justifican cuando los requisitos para obtener la personería jurídica, como los vigentes desde el 2003, son muy exigentes. Las candidaturas independientes se convierten en la única puerta disponible para los candidatos que no tienen el aval de una organización con personería. Ahora bien, los GSC se vuelven innecesarios si, como este documento propuso, las barreras de entrada se flexibilizan y se reconoce la personería jurídica de las organizaciones regionales.

### 3. Un nuevo mecanismo para adquirir la personería y los derechos

En este contexto, se podría pensar en eliminar la posibilidad de postular candidatos por fuera de las organizaciones con personería. Esta propuesta, por supuesto, no implica que todas las organizaciones con personería deban auto-reconocerse como partidos o que deban cambiar sus fines sociales, ya que la piedra angular del sistema seguiría siendo la autonomía de las organizaciones políticas para definir sus propios asuntos.

Primero, las organizaciones políticas podrán auto-reconocerse como partidos políticos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, movimientos sociales, grupos de presión, organizaciones sociales, etc.

En este sentido, no es casual que en este documento y en la propuesta de articulado del Anexo 1 se hable de "*organizaciones políticas con personería jurídica*" y no de partidos políticos, puesto que no todas las fuerzas políticas quieren ser reconocidas de la misma manera.<sup>54</sup>

Segundo, los distintos actores políticos reconocidos por la Constitución tampoco cambiarán sus fines sociales. Sin embargo, si estas organizaciones quieren postular candidatos, deberán cumplir con unos requisitos mínimos en igualdad de condiciones.

Esta propuesta es más formal que sustancial, puesto que quien quiera postular candidatos a los distintos cargos de elección popular deberá cumplir con unos requisitos mínimos sin que esto implique auto-reconocerse como partido político ni cambiar su naturaleza.

Ahora bien, si se decide mantener las candidaturas independientes, es aconsejable pensar en algunos cambios normativos en el tema de las pólizas de seriedad. Por eso, aquí

se presentan algunas ideas encaminadas a limitar el papel de las pólizas como barreras de acceso al sistema político.

- **Eliminar los requisitos económicos.** La primera alternativa, la más recomendable, consiste en eliminar las pólizas de seriedad, es decir, los requisitos económicos para postular candidatos sin el aval de una organización con personería. En su lugar, se podría pensar en fortalecer barreras no económicas como la recolección de firmas.

- **Requisitos adicionales a cambio de dinero.** También se podría introducir regímenes diferentes según las estrategias que las distintas organizaciones políticas definan. Las pólizas de seriedad no serían obligatorias para todas las organizaciones políticas, que pueden optar entre el requisito económico u otro tipo de requisitos. La falta de capital podría ser compensada con trabajo.

- **Exclusión del sector privado.** La eficacia de las pólizas de seriedad depende del monto de dinero que los candidatos deben pagar y de las garantías reales que los privados les exigen para respaldar el valor asegurado. Estas pólizas de seriedad existen para promover la seriedad de las candidaturas y no para asegurar que el Estado conserve sus recursos.<sup>55</sup>

Por eso, en estricto sentido, la intervención del sector privado y la lógica del contrato de seguros son innecesarias para cumplir con el objetivo de las pólizas.

Se podría simplemente exigir que los candidatos y las listas consignen una suma de dinero en las cuentas bancarias que la organización electoral disponga para ello. Esta

54 Así como algunos movimientos no quieren ser reconocidos como partidos políticos (v.gr., MIRA), no todos los partidos quieren ser reconocidos como movimientos (v.gr., Partido Conservador).

55 Algo muy diferente ocurre en el caso de las pólizas de seriedad para acceder a los anticipos de la financiación estatal de campañas. En este caso sí es necesario evitar que el Estado termine girando anticipadamente recursos a candidaturas de papel.

propuesta tiene la ventaja adicional de contribuir al fortalecimiento económico de la organización electoral. Debido a que hoy el número de siniestros es muy bajo, el dinero que pagan los candidatos termina beneficiando a las aseguradoras o entidades financieras.

- **Garantizar la oferta estatal de pólizas de seriedad.** Si se decide conservar tanto las pólizas de seriedad como la intervención del sector privado, es recomendable que – como mínimo– el Estado ofrezca pólizas de seriedad a los candidatos que no superan los estándares de riesgo de las aseguradoras y de las entidades financieras. El Estado debe brindar las condiciones mínimas necesarias para que los candidatos puedan cumplir con esta obligación. De lo contrario, es una obligación excluyente y exagerada, que es imposible de cumplir.

La mejor alternativa es prohibir la posibilidad de presentar candidatos sin el aval de una personería jurídica, puesto que, con el sistema propuesto, son innecesarios y su funcionamiento tiene muchos problemas (*incluyendo las pólizas de seriedad*). Si se decide mantener esta posibilidad, es importante pensar en mecanismos concretos para mitigar los problemas asociados.



# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



*Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016, 24 de noviembre). "2. Participación política: apertura democrática para construir la paz".*

*Bareiro, L., & Soto, L. (2007). Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal. In D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozvo, & J. Thompson (Eds.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (2a ed.). México: DCE.*

*Basset, Y., Pérez, A. M., Guevara, A. F., López, D., & Sánchez, R. (2017). La representación política y las circunscripciones electorales en el posconflicto colombiano. Una propuesta de reforma política. Bogotá: KAS papers No. 27.*

*Battle, M., & Puayana, J. R. (2013). Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla. Revista de Ciencia Política, 4(7), 73-88.*

*Battle, M., & Puyana, J. R. (2011). El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010. Colombia Internacional, 74, 27-57.*

*Bedoya, J., Escobar, J. C., Zapata, O. L., Valencia, F., & Martínez, J. (2017). Entre la apertura del sistema y su institucionalización: la necesaria ampliación democrática para la creación de nuevos partidos políticos al final del conflicto armado colombiano. Bogotá: KAS papers No. 30.*

*Birnir, J. (2004). Stabilizing party systems and excluding segments of society? the effects of formation costs on new party foundation in latin america. Studies in Comparative International Development, 39(3), 3-27.*

*Botero, F. (2009). Reforma electoral y comportamiento estratégico: campañas electorales de candidatos al Congreso. In F. Botero (Ed.), ¿Juntos pero no revueltos? Partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas de 2006 en Colombia (pp. 1-10). Bogotá: Universidad de los Andes.*

Botero, F., & Rodríguez-Raga, J. C. (2009). Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política. In M. Tanaka (Ed.), *La nueva coyuntura crítica de los países andinos* (pp. 49-70). Lima: IDEA Internacional.

Casal-Bértoa, F., Romée Piccio, D., & Rashkova, E. (2012). *Party Law in Comparative Perspective. Working paper 16, Party Law in Modern Europe.*

De la Peza, J. (2007). *Candidaturas independientes.* In D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozvo, & J. Thompson (Eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2a ed.). México: DCE.

Duverger, M. (1996). *Los partidos políticos.* (J. Campos & E. González Pedrero, Trans.). México: Fondo de Cultura Económica.

Franco-Cuervo, B. (2008). *Estudio comparado de las barreras o umbrales electorales implícitos y explícitos en el sistema electoral.* Bogotá: Torre Gráfica.

Franco-Cuervo, B., & Clavijo Romero, B. A. (2007). *Senado 2006. Impacto de la reforma político electoral.* Cuadernillos Del OPE, 1.

González, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia.* Bogotá: Antropos.

Gutiérrez Sanín, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002.* Bogotá: Norma.

Gutiérrez Sanín, F. (2011). *La Constitución de 1991 como pacto de paz: discutiendo las anomalías.* *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 419-447.

Jaramillo, J. F. (1995). *El régimen electoral colombiano y sus posibles reformas.* *Revista Foro.*

Katz, R. S., & Mair, P. (1995). *Changing Models of Party Organization and Party Democracy*. *Party Politics*, 1(1), 5-28. <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>

Katz, R. S., & Mair, P. (2009). *The Cartel Party Thesis: A Restatement*. *Perspectives on Politics*, 7(4), 753-766.

Londoño, J. F. (2010). *Partidos políticos: ¿Más, menos o mejores?* *Revista Política Colombiana*, 5.

López, C. (Ed.). (2010). *Y refundaron la patria... de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Random House Mondadori.

Mainwaring, S., & Scully, T. (Eds.). (1995). *Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Mercado, A. (2017). *Financiación del funcionamiento de las organizaciones políticas en clave de posconflicto*. Bogotá: KAS papers No. 28.

Misión de Observación Electoral. (2016). *Entre reglas e incertidumbres. Financiación de las campañas políticas y la rendición de cuentas en Colombia*. Bogotá: Torreblanca.

Molenaar, F. (2012). *Latin American regulation of political parties: Continuing trends and breaks with the past*. Working paper 17, *Party Law in Modern Europe*.

Molenaar, F. (2014). *Legitimising political party representation: Party law development in Latin America*. *International Political Science Review*, 35(3), 324-338. <https://doi.org/10.1177/0192512114526763>

Montoya, N. (2016). *Hacia el fortalecimiento de los pilares de la democracia colombiana: sistema de partidos y garantías de la oposición en el posconflicto*. Bogotá: Fescol y Nimd.

Pilet, J.-B., & Van Haute, E. (2012). *Criteria, conditions, and procedures for establishing a political party in the Member States of European Union*. European Union.

Pizarro, E. (1994). *Elecciones, partidos y nuevo marco institucional: en qué estamos?* *Análisis Político*, 22.

Pizarro, E. (2002). *Atomización partidista en Colombia; el fenómeno de las micro-empresas electorales*. Working Paper No. 292. Kellogg Institute.

Rangel, A. (1997). *El poder local: objetivo actual de la guerrilla*. In *Descentralización y orden público*. Bogotá: Fescol.

Rodríguez-Raga, J. C. (1998). *Participación, sistema de partidos y sistema electoral. Posibilidades de la ingeniería institucional*. *Análisis Político*, 33, 94-108.

Rodríguez-Raga, J. C., & Botero, F. (2006). *Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia*. *Revista de Ciencia Política*, 26.

Rubio, M. (2002). *Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Sánchez, A., Álvarez, L., Yarce, A., & Restrepo, J. (2017). *La presentación de listas en coalición a corporaciones públicas. Elementos para su regulación en Colombia*. KAS papers No. 31.

Sánchez, F., & Chacón, M. (2006). *Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002*. In *I. de E. Po. y R. Internacionales, Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma.

Scherlis, G. (2013). *Parties and Ballot Access in Latin America: a New Trend in a New Political Context*. Working paper 31, *Party Law in Modern Europe*.

Scherlis, G. (2014). *Political legitimacy, fragmentation and the rise of party-formation costs in contemporary Latin America*. *International Political Science Review*, 35(3), 1-17. <https://doi.org/10.1177/0192512114524244>

Scherlis, G. (2015). *La política de la reforma electoral en América Latina: entre la apertura y el cierre de los sistemas políticos a través de la regulación electoral y de partidos*. *Desarrollo Económico*, 55(215), 83–105.

Soto, L. (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. (D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozvo, & J. Thompson, Eds.) (2a ed.). México: DCE.

Su, Y.-P. (2015). *Party registration rules and party systems in Latin America*. *Party Politics*, 21(2), 295–308. <https://doi.org/10.1177/1354068812472585>

Tanaka, M. (2009). *Por qué falló la ley de partidos y qué debe hacerse al respecto?* Lima: IDEA Internacional.

van Biezen, I., & Rashkova, E. (2011). *Breaking the Cartel: The Effect of State Regulation on New Party Entry*. Working paper 12, *Party Law in Modern Europe*.

Zovatto, D. (Ed.). (2006). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. IDEA Internacional y Universidad Nacional Autónoma de México.

## PÁGINAS EN INTERNET

*Party Law in Modern Europe. The Legal Regulation of Political Parties in Post-War Europe.*

<http://www.partylaw.leidenuniv.nl/>

*Political Database of the Americas.* <http://pdba.georgetown.edu/>

*Database of Party Laws.* <https://www.ndi.org/db>



**ANEXOS**

1.

**PROPUESTA DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL**

CONSTITUCIÓN VIGENTE	PROPUESTA
<p><b>ARTICULO 107.</b> Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.</p> <p>En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.</p> <p>Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.</p> <p>Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.</p> <p>En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.</p> <p>Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.</p>	<p><b>ARTICULO 107.</b> Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar <b>organizaciones políticas</b>, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.</p> <p>En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente <b>a más de una organización política con personería jurídica</b>.</p> <p>Las <b>organizaciones políticas</b> se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.</p> <p>Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, <b>las organizaciones políticas con personería jurídica</b> podrán celebrar consultas <b>abiertas</b> o <b>cerradas</b> o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.</p> <p>En el caso de las consultas <b>abiertas</b> se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de una <b>organización política</b> o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.</p> <p>Los directivos de <b>las organizaciones políticas</b> deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.</p>
<p>ARTÍCULO 107 (continuación). Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.</p>	<p><b>ARTICULO 107A.</b> Las <b>organizaciones políticas</b> deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.</p>

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

**Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.**

**Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.**

**También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.**

**Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.**

**ARTICULO 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el**

**Las organizaciones políticas** también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, **la organización política** que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Los directivos de las **organizaciones políticas** a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

También se garantiza a las **organizaciones sociales, a los movimientos sociales y a los movimientos políticos** el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos. **Podrán inscribir candidatos a cargos de elección popular si cumplen con los requisitos exigidos por el artículo 108 constitucional.**

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, **por una organización política distinta**, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

**ARTICULO 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a las organizaciones sociales, movimientos sociales, grupos significativos de ciudadanos, partidos políticos, movimientos políticos u otras organizaciones del nivel nacional, departamental y municipal. Para ello deberán registrar un número de afiliados igual o superior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en las últimas elecciones al concejo municipal,**

régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

También será causal de pérdida de la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos si estos no celebran por lo menos durante cada dos (2) años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue. Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso.

Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político o grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los Estatutos Internos de los Partidos y Movimientos Políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del período para el cual fue elegido.

Los Partidos y Movimientos Políticos que habiendo obtenido su Personería Jurídica como producto de la circunscripción especial de minorías étnicas podrán avalar candidatos sin más requisitos que su afiliación a dicho partido, con una antelación no inferior a un año respecto a la fecha de la inscripción.

**asamblea departamental o Senado, según su circunscripción.**

**El Consejo Nacional Electoral declarará la pérdida de la personería jurídica si la organización política no obtiene más del 2% de los votos válidos en las últimas elecciones de su circunscripción, si no participa en dos elecciones consecutivas y si seis meses antes de cada elección no acredita el número de afiliados exigido por la Constitución.** Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

También será causal de pérdida de la Personería Jurídica de **las organizaciones políticas si estos no** celebran por lo menos durante cada dos (2) años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la **organización política.**

**Únicamente las organizaciones políticas con personería jurídica** reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal de **la organización política** o por quien él delegue.

**Las organizaciones políticas nacionales podrán inscribir candidatos a elecciones nacionales, departamentales y locales. Las organizaciones políticas departamentales podrán inscribir candidatos a elecciones departamentales y locales. Las organizaciones políticas locales podrán inscribir candidatos a elecciones locales.**

**[ELIMINADO]**

Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso.

Los Estatutos de **las organizaciones políticas** regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por una **misma organización política** actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los Estatutos Internos **de las organizaciones políticas** determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer

	<p>sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del período para el cual fue elegido.</p> <p>Las <b>organizaciones políticas</b> que habiendo obtenido su Personería Jurídica como producto de la circunscripción especial de minorías étnicas podrán avalar candidatos sin más requisitos que su afiliación a dicho partido, con una antelación no inferior a un año respecto a la fecha de la inscripción.</p>
<p><b>ARTICULO 109.</b> El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.</p> <p>Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.</p> <p>La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.</p> <p>También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.</p> <p>Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con Personería Jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.</p> <p>Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.</p>	<p><b>ARTICULO 109.</b> El Estado concurrirá <b>de manera progresiva y según su desempeño</b> a la financiación política y electoral de las <b>organizaciones políticas nacionales y departamentales con personería jurídica</b>, de conformidad con la ley.</p> <p><b>Todas las organizaciones políticas con personería tendrán acceso a los medios de comunicación de su respectiva circunscripción.</b></p> <p>Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por <b>organizaciones políticas con personería jurídica</b> serán financiadas parcialmente con recursos estatales.</p> <p>La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.</p> <p>También se podrá limitar el monto de los gastos que <b>las organizaciones políticas o</b> candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.</p> <p>Un porcentaje de esta financiación se entregará a <b>las organizaciones políticas con personería jurídica</b> que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.</p> <p>Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos <b>de organizaciones políticas</b> cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.</p>

<p>Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.</p> <p>Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.</p> <p>Es prohibido a los Partidos y Movimientos Políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.</p>	<p>Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.</p> <p><b>Las organizaciones políticas</b> deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.</p> <p>Es prohibido a <b>las organizaciones políticas con personería jurídica</b>, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.</p>
<p><b>ARTICULO 262.</b> Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.</p> <p>La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.</p> <p>Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.</p> <p>En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente,</p>	<p><b>ARTICULO 262.</b> Las <b>organizaciones políticas con personería jurídica</b> que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.</p> <p>La selección de los candidatos de <b>las organizaciones políticas con personería jurídica</b> se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.</p> <p>Cada <b>organización política con personería jurídica</b> podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.</p> <p>En el caso de las <b>organizaciones políticas</b> que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por <b>la organización política</b> que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se</p>

**los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.**

**La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.**

contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por **la organización política** y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de las **organizaciones políticas, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales**, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes.

**[ELIMINADO]**

# 2.

## **LOS COSTOS DE FORMAR PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA**

Anexo 2: Los Costos De Formar Partidos Políticos En América Latina

País	Organizaciones permitidas	Adquisición del registro	Conservación del registro
Argentina	Partidos	Afiliados: 4% del registro en cada provincia para lograr reconocimiento distrital. Con 5 reconocimientos distritales se puede formar un partido nacional.	2% de la votación en dos elecciones consecutivas en cada distrito.
Bolivia	Partidos, grupos ciudadanos, pueblos indígenas	Partidos, afiliados: 2% de los votos válidos en las últimas elecciones nacionales. GC y PI: 2% de simpatizantes.	2% de la votación en una elección federal (presidente, diputados y senadores)
Brasil	Partidos	Afiliados: 0.5% de los votantes en la última elección en al menos un tercio de los Estados	
Chile	Partidos	Afiliados: 0.5% de afiliados de los votantes en la última elección	5% del total de la votación de diputados en al menos 8 regiones o en 3 regiones contiguas. También conservan el registro las organizaciones logran elegir a cuatro congresistas.
Costa Rica	Partidos	Firmas: 3000	3000 votos
Ecuador	Partidos, movimientos políticos	Afiliados: 1.5% del registro electoral	5% de la votación en una de las últimas dos elecciones nacionales.
El Salvador	Partidos	Afiliados: 3% de los votantes en la última elección nacional	2% de la votación nacional si es un partido, 6% si es una coalición de dos, 9% si son tres, y un 1% adicional por cada partido extra.
Guatemala	Partidos	Afiliados: 0.3% del registro electoral	5% del total de votación o elegir a un representante.
Honduras	Partidos	Firmas: 2% de los votantes de la última elección	2% de la votación nacional
México	Partidos	Afiliados: 3000 en 20 Estados o 300 en 200 distritos. El número total de afiliados debe superar el 0.26% del registro nacional	2% de la votación nacional
Nicaragua	Partidos	Constituir comités de partido en todos los 153 municipios del país	4% de la votación nacional. Si es una coalición electoral, el porcentaje se multiplica por el número de partidos
Panamá	Partidos	Simpatizantes: 4% de los votantes en la última elección	4% de la votación nacional
Paraguay	Partidos, movimientos	Afiliados: 0.5% de los votantes en la última elección	1% de la votación nacional
Perú	Partidos (Movimientos para elecciones sub-nacionales)	Afiliados: 3% de los votantes en la última elección	5% de la votación o elegir a 6 congresistas
Uruguay	Partidos	0.5% del registro electoral	
República Dominicana	Partidos	Afiliados: 2% de los votantes en la última elección	2% de la votación nacional o elegir a un representante (nacional o municipal)
Venezuela	Partidos, grupos de votantes, ciudadanos	Partidos, afiliados: 0.5% de cada registro electoral estatal para tener reconocimiento regional. El reconocimiento como partido nacional requiere 12 reconocimientos regionales. Grupos de votantes, afiliados: 0.5% en 75% de los estados en donde quiere participar.	

Fuente: Scherlis (2013, p. 34)

# 3.

## **LOS COSTOS DE FORMAR PARTIDOS POLÍTICOS EN UNIÓN EUROPEA**

### Anexo 3: Los Costos De Formar Partidos Políticos En Unión Europea

País	Firmas o miembros	Depósito o tarifa	Permanencia
<i>Bélgica</i>	N/A	N/A	N/A
<i>Bulgaria (1990)</i>	50 ciudadanos	N/A	N/A
<i>Bulgaria (2009)</i>	50 ciudadanos (comité de iniciativa) 500 miembros fundadores	N/A	2500 miembros del partido
<i>República Checa (1993)</i>	1000 ciudadanos (petición)	N/A	N/A
<i>República Checa (2006)</i>	1000 ciudadanos (petición)	N/A	N/A
<i>Dinamarca</i>	1/175 de los votos válidos emitidos en la elección anterior	N/A	N/A
<i>Alemania (1967 - 2004)</i>	N/A	N/A	Pierde su estatus si no participa en las elecciones por un periodo de 6 años
<i>Estonia (1994)</i>		N/A	Pierde su estatus si no ostenta representación en 2 elecciones seguidas dentro del <i>riigikogu</i> (la Asamblea legislativa de la República de Estonia)
<i>Estonia (2010)</i>		N/A	Si está por debajo de 1000 miembros, el tribunal podrá declarar la disolución. Si las actividades del partido están dirigidas a cambiar el orden constitucional de Estonia, las actividades de la organización terminarán.
<i>Irlanda (1992 - 1997)</i>	N/A	N/A	N/A
<i>Grecia</i>			
<i>España (1978)</i>	N/A	N/A	N/A
<i>España (2002)</i>	N/A	N/A	Disolución si judicialmente es declarado ilegal
<i>Francia</i>	N/A	N/A	N/A
<i>Italia (2005)</i>	Firmas (número que varía por distrito)	N/A	N/A
<i>Chipre (2011)</i>	N/A	N/A	Se mantiene si respeta la constitución y las leyes, y si la estructura interna sirve al libre funcionamiento de la democracia
<i>Letonia (2006)</i>	200 fundadores (mayores de 18 años)		N/A
<i>Lituania (1990)</i>	400 miembros. Liderazgo elegido	N/A	Los estatutos y el programa no pueden contradecir las leyes de la República de Lituania
<i>Lituania (2004)</i>	1000 miembros fundadores (mayores de 18, ciudadanos de Lituania)	N/A	N/A
<i>Luxemburgo (2008)</i>	N/A	N/A	N/A
<i>Hungría (1989 - 2003)</i>	Registro de miembros	N/A	N/A
<i>Malta (2009)</i>	N/A	N/A	N/A
<i>Países Bajos</i>	N/A	Depositar 450 euros que sean reembolsados cuando se valide	N/A

		la lista de candidatos presentados	
<i>Austria (1975 - 2003)</i>	N/A		N/A
<i>Polonia (1990)</i>	15 miembros fundadores	N/A	N/A
<i>Polonia (2008)</i>	1000 miembros (mayores de 18 años)	N/A	N/A
<i>Portugal (1974)</i>	5000 ciudadanos (mayores de 18)	N/A	N/A
<i>Portugal (2003)</i>	7500 electores registrados	N/A	N/A
<i>Rumania (1996)</i>	10000 miembros fundadores (por lo menos en 15 condados)	N/A	N/A
<i>Rumania (2003)</i>	25000 miembros fundadores (al menos en 18 condados)	N/A	N/A
<i>Eslovenia (1994 - 2007)</i>	200 ciudadanos (edad legal)	Valor de la publicación en la Gaceta oficial de la República de Eslovenia	Se cancela el registro cuando el partido no participó en las elecciones de la Asamblea Nacional o en las elecciones locales en dos ocasiones consecutivas
<i>Eslovaquia (1993)</i>	1000 ciudadanos (Mayores de 18)	N/A	N/A
<i>Eslovaquia (2005)</i>		Administración. Tarifa	N/A
<i>Finlandia (1969 -1992)</i>	5000 ciudadanos (mayores de 18)	N/A	N/A
<i>Suecia (2005)</i>	1500 firmas de votantes	N/A	N/A
<i>Reino Unido</i>	N/A	Administración. Tarifa	N/A

Fuente: Pilet & Van Haute (2012)



# moe

Misión de Observación Electoral



 moecolombia

 @moecolombia

 moecolombia

 comunicacionmoe

[www.moe.org.co](http://www.moe.org.co)  
[www.datoselectorales.org](http://www.datoselectorales.org)  
[www.pilasconelvoto.com](http://www.pilasconelvoto.com)

Línea gratuita nacional  
01 8000112101

[info@moe.org.co](mailto:info@moe.org.co)

Misión de Observación Electoral -MOE-  
Carrera 19 # 35-42 Bogotá D.C

Con el apoyo de:



“ Esta publicación se realizó gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos. ”