

**“LA CONSTITUCIÓN Y LA DEMOCRACIA INTERNA: ASPECTOS FORMALES
DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 2019 EN LOS PROCESOS DE
SELECCIÓN DE CANDIDATOS”**

DANIEL FERNANDO BERTEL RODRIGUEZ

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
PROGRAMA DE DERECHO
CARTAGENA

2021

**“LA CONSTITUCIÓN Y LA DEMOCRACIA INTERNA: ASPECTOS FORMALES
DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 2019 EN LOS PROCESOS DE
SELECCIÓN DE CANDIDATOS”**

DANIEL FERNANDO BERTEL RODRIGUEZ

TRABAJO DE GRADO

Tesis presentada para obtener el título de:

ABOGADO

Asesora:

RAFAELA ESTER SAYAS CONTRERAS

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

PROGRAMA DE DERECHO

CARTAGENA

2021

DEDICATORIA

A Don Miguel Antonio Rodríguez Duarte, sin dudas.

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar primeramente mis agradecimientos a la doctora Rafaela Sayas, por guiarme en el camino de la investigación, y, especialmente, su apoyo para la materialización de este trabajo. Agradezco a la doctora Elfa Luz Mejía, por sus invaluable enseñanzas en la vida y en la academia, y su férrea tenacidad y esfuerzo, que sirve de inspiración para todos. Igualmente, al profesor David Mercado, quien con su espíritu académico me alentó a la investigación, y la profesora Loyda Fonseca, que siempre tuvo palabras sabias para mí.

Agradezco a mis familiares, a mis padres, que me dieron con esfuerzo y amor todo lo que necesitaba a pesar de las dificultades, a mis hermanas, por el cariño, la compañía y el ejemplo, y a mis abuelos y tíos, los cuales siempre me han apoyado y brindado sus buenos consejos. Especialmente agradezco a Nellys y a Juan, que me acogieron en su hogar por todos estos años, infinitas gracias por su atención y afecto.

Agradezco igualmente a mis amigos, que me apoyaron e hicieron amena mi estancia en la Universidad y la ciudad.

Por último, a Dios, por darme la sabiduría para este proceso.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	10
CAPITULO I. DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, LA DEMOCRACIA INTERNA Y LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS: UN ANALISIS CONCEPTUAL	14
1. Los partidos políticos	14
2. La democracia interna partidista.....	16
3. La selección de candidatos.	21
3.1. Selectorado	23
3.2. Candidatura	24
3.3. Descentralización	24
3.4. Votación versus nombramiento.....	27
4. La formalidad y la informalidad en el proceso de selección de candidatos	29
CAPITULO II. EL SISTEMA POLÍTICO COLOMBIANO DE CARA A LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS	33
1. La democracia interna de los partidos en Colombia: autonomía e intervención.....	33
2. Marco normativo de la selección de candidatos en Colombia	40
2.1. Mecanismo de toma de decisiones regulado: Las Consultas	42
2.2. Regla de Cuotas.....	45
2.3. Tipos de Listas	45
2.4. Listas de coalición.....	46
3. Caracterización de los mecanismos de selección usados en Colombia.....	47
CAPÍTULO III. EL ESCENARIO DE ESTUDIO: LAS ELECCIONES A CONCEJOS MUNICIPALES DEL AÑO 2019	50
1. Partidos y movimientos políticos partícipes.....	50
2. Reglas formales para la conformación de listas a Corporación Públicas regionales de los partidos y movimientos políticos participantes.....	52
2.1. Partido Conservador Colombiano	53
2.2. Partido Cambio Radical	55
2.3. Partido Liberal Colombiano	57
2.4. Partido Alianza Social Independiente ASI.....	60
2.5. Partido Social de Unidad Nacional Partido de la U	61
2.6. Partido Alianza Verde	62
2.7. Partido MIRA.....	64

2.8.	Partido Centro Democrático.....	67
2.9.	Partido Polo Democrático Alternativo	70
2.10.	Partido Colombia Renaciente	71
2.11.	Partido Colombia Justa Libres.....	73
2.12.	Partido ADA.....	74
2.13.	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO	75
2.14.	Movimiento Alternativo Indígena y Social	76
2.15.	Partido Unión Patriótica	77
2.16.	Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.....	78
3.	Análisis sobre las reglas formales del proceso de selección de candidatos en estudio: ¿procesos democráticos?.....	79
CONCLUSIONES		89
BIBLIOGRAFÍA		91

LISTA DE TABLAS

<i>Tabla 1. Agrupaciones políticas de estudio</i>	51
<i>Tabla 2. Resumen Partido Conservador Colombiano</i>	53
<i>Tabla 3. Resumen Partido Cambio Radical</i>	55
<i>Tabla 4. Resumen Partido Liberal Colombiano</i>	57
<i>Tabla 5. Resumen Partido Alianza Social Independiente ASI</i>	60
<i>Tabla 6. Resumen Partido Alianza Verde</i>	62
<i>Tabla 7. Resumen Partido MIRA</i>	64
<i>Tabla 8. Resumen Partido Centro Democrático</i>	67
<i>Tabla 9. Resumen Partido Polo Democrático Alternativo</i>	70
<i>Tabla 10. Resumen Partido Colombia Renaciente</i>	71
<i>Tabla 11. Resumen Partido Colombia Justa Libres</i>	73
<i>Tabla 12. Resumen Movimiento Autoridades Indígenas De Colombia AICO</i>	75
<i>Tabla 13. Resumen Movimiento Alternativo Indígena y Social</i>	76
<i>Tabla 14. Resumen Partido Unión Patriótica</i>	77

RESUMEN

Los Actos Legislativos 01 de 2009 y 02 de 2015 y la Ley Estatutaria 1475 de 2011 incluyeron en su contenido mandatos en pro de la democratización interna de los partidos y movimientos políticos y la selección de candidatos por medios democráticos, dada su importancia en materia de participación política. Esta investigación ha procurado el análisis de la materialización de estas exigencias de democracia interna en las reglas formales establecidas por los partidos y movimientos políticos para la selección de sus candidatos, en la conformación de las listas a Concejos Municipales para las elecciones regionales del 2019 en Colombia. Para ello, esta investigación adoptó una metodología de corte socio-jurídico, con un enfoque cualitativo, a partir de fuentes de información secundarias. En este proceso se llegó a cuatro categorías analíticas de referencia para el estudio de la democracia interna en los procesos de selección: selectorados, descentralización, candidaturas y sistema de votación/nombramiento. A partir de estas, habiendo precisado el marco normativo nacional, se realizó la identificación y categorización de las reglas formales determinadas por los partidos y movimientos en esta elección. Se concluye que existen importantes falencias en materia de democracia interna en las reglas formales de los procesos de estudio, impidiéndose que pueda afirmarse su cabal adopción.

PALABRAS CLAVES

Democracia interna, partidos políticos, movimientos políticos, elecciones, selección de candidatos, participación, inclusión, reglas formales.

ABSTRACT

Legislative Acts 01 of 2009 and 02 of 2015 and Statutory Law 1475 of 2011 included in their content mandates in favor of the internal democratization of political parties and the selection of candidates by democratic paths, given their importance in terms of political participation. This research has attempted to analyze the materialization of these demands for internal democracy in the formal rules established by political parties for the selection of their candidates, in the conformation of the lists for Municipal Councils for the regional elections of 2019 in Colombia. For this goal, this research adopted a socio-legal methodology, with a qualitative approach, based on secondary information sources. In this process, four reference analytical categories were found for the study of internal democracy in the selection processes: selectorates, decentralization, candidacies, and voting/appointment systems. Based on these, having specified the national legal regulatory framework, it was carried out the identification and categorization of the formal rules determined by the political parties in this election. It is concluded that there are important shortcomings in the matter of internal democracy in the formal rules of the processes under study, preventing its full adoption from being affirmed.

KEY WORDS

Internal democracy, political parties, political movements, elections, candidate selection, participation, inclusion, formal rules.

INTRODUCCIÓN

La participación política es claramente un eje fundamental en el orden constitucional plasmado en la Carta de 1991, como se desprende de sus artículos 3 y 40. Bajo ese sentido inspirador, en consonancia con el derecho de asociación, la Carta dispuso la creación de un sistema político, por medio del cual se establecen las reglas de juego para las distintas fuerzas políticas, agrupadas principalmente en partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, que buscan primigeniamente acceder al poder, a los cargos públicos.

Es por esta razón de ser principal que la Constitución, en sus términos, señala en el artículo 108 que “Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones” (Constitución Política de Colombia, 1991). Dichas inscripciones a elecciones de cargos de elección popular se llevan a cabo por medio de “avales” concedidos por el representante legal del partido o movimiento político, o bien por quien este delegue. Y por otra parte, para ampliar el rango de posibilidades de participación, se consagra que también los llamados grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales podrán inscribir candidatos, eventos para los cuales existe una legislación particular.

Siendo el anterior el panorama en materia de postulación a los cargos de elección popular, se entiende que las normas relativas a los partidos y movimientos políticos y su actuar autónomo, tienen relevancia esencial en la materialización del derecho ciudadano a ser elegido y a participar del ejercicio político. Esto en el entendido de que las fuerzas políticas y los intereses ciudadanos deben ser canalizados a través de este entramado institucional del sistema político, a fin de poder estar presentes en un tarjetón electoral.

De forma tal que, cobra gran importancia para poder calificar el estado real de una democracia, cuáles son los intereses, principios y mecanismos usados en el proceso de determinación de los ciudadanos que pueden acceder a postular sus nombres a una determinada elección, pues en esta selección se incide directamente en las posibilidades electorales que tendrán las bases ciudadanas en su ejercicio democrático del voto.

O dicho de otra manera, el nivel de democratización o de participación directa de los ciudadanos al interior de los partidos y movimientos políticos, está directamente relacionado con la democratización y la amplitud de la participación ciudadana en el proceso político general. Si los partidos o movimientos en general son estructuras cerradas y manejadas por

pocas elites y directivas, lo más probable es que así termine siendo todo el sistema político resultante.

Por mucho tiempo, de conformidad con los principios de autonomía de los partidos y movimientos políticos, los asuntos al interior de los mismas se dejaron a sus propios criterios, incluida la forma de tomar decisiones o bien la selección de candidatos por parte de la formación política para una elección. No había limitaciones ni llamados en determinado sentido para la vida interna de los partidos y movimientos. Sin embargo, con el paso del tiempo esta situación ha sido modificada, así sea tímidamente.

De esta manera, el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2009 consagró disposiciones como que: “Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente...” o “Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna...”. Luego, existe una especie de direccionamiento constitucional en lo que respecta a la democracia interna de los partidos o agrupaciones políticas, que tiende a favorecer la inclusión y la democracia. Asunto este que claramente incide en la selección de candidatos, como al final sería la cláusula que añadió el Acto Legislativo 02 de 2015, que en el artículo 262 consagraría que la selección de candidatos se haría por medio de mecanismos de democracia interna de conformidad con la ley y los estatutos.

La selección de candidatos, como ya se dijo, es un proceso que delimita qué personas pueden ser candidatas a determinado cargo público, y la naturaleza de estos procesos es, según lo planteado por Rodríguez & García (2016), predominantemente extralegal, pues las normas no establecen una manera de hacerlo, sino que es dejado a la autonomía de las agrupaciones, aunque esto debe verse a la luz de lo ya explicado constitucionalmente. Estos mismos autores citan unas categorías pertinentes creadas por Rahat y Hazan (2009) para el estudio analítico del fenómeno de la selección de candidatos:

a) ¿Quiénes pueden postularse y convertirse en candidatos?, b) ¿quién o quiénes los eligen? –lo que se ha denominado como selectorado–, c) las relaciones existentes entre el nivel central y el descentralizado del partido y las tensiones que genera la elección de un candidato, y d) los mecanismos propiamente dichos utilizados para tomar la decisión. (pág. 7)

En Colombia, como en toda Latinoamérica según Rodríguez & García (2016), el estudio de este asunto se ha enfocado casi exclusivamente en el ámbito nacional, dejando

relegada la profundización sobre el nivel subnacional, donde la escala de análisis se reduce a las elecciones de carácter territorial. Sin embargo, en los últimos años ha habido un viraje a la observación más detenida del ámbito subnacional, pues, al decir de Milanese et al. (2016), la lógica de las dinámicas electorales subnacionales es completamente distinta a las nacionales.

Corresponde analizar entonces, cuáles son aquellas reglas de juego determinantes en el marco de las dinámicas políticas regionales, a la hora de determinar los candidatos a estar presentes en las listas electorales a avalarse por parte de los partidos y movimientos políticos, pues ello contribuye a determinar las posibilidades democráticas o no que existen para acceder a los cargos públicos, y si hay o no un grado de inclusión en la acción política real, una realización de la democratización interna de los partidos.

Entonces, este estudio se propone analizar un aspecto relativo a todo este fenómeno de la selección de candidatos, el cual tiene que ver con aquellas reglas formales que dan a conocer los partidos acerca de cómo se lleva a cabo este proceso, contenidas en sus disposiciones estatutarias y demás reglamentaciones que expiden (Barrero, 2014), específicamente para el caso de las elecciones locales, tomando como referencia de estudio para esto las elecciones a concejos municipales desarrolladas en el país en el año 2019.

Es de precisar que para este estudio se utiliza el término de reglas formales en sentido adoptado por North, que las asume como las reglas escritas, lo que incluye “reglas políticas (y judiciales), reglas económicas, y contratos. La jerarquía de tales reglas, desde constituciones, estatutos y leyes comunes hasta disposiciones especiales, y finalmente a contactos individuales, define limitaciones que pueden fluctuar de reglas generales a especificaciones particulares” (North, 2014). Barrero (2014), en el marco del estudio del proceso de selección de candidatos, basado en North identifica a instituciones formales para estos efectos a la Constitución, las leyes, las disposiciones estatutarias o las reglamentaciones de los partidos y movimientos políticos.

A raíz de lo expuesto, la presente propuesta se traza como pregunta de investigación la siguiente:

¿Resultan ajustadas a las exigencias de democracia interna las reglas formales que rigen el proceso de selección de candidatos en el nivel municipal por parte de los partidos y movimientos políticos?

Para responder a esta pregunta se ha trazado un desarrollo en tres partes para abordar a las conclusiones respectivas. En una primera parte se recolectará información teórica y conceptual general, de fuentes nacionales o internacionales, que permita delimitar los conceptos y categorías con los cuales valorar los procesos de democracia interna y selección de candidatos por parte de los partidos y movimientos políticos, creando el marco conceptual de análisis.

En una segunda parte, se realizará un estudio sobre la situación jurídica y constitucional de los procesos de selección de candidatos en el marco de la institucionalidad colombiana, abordando los planteamientos del sistema político y ahondando en las posibilidades, alcances e incentivos que brinda, así como los mecanismos de selección de candidatos que se usan en nuestro país, contrastando con esta normatividad la democracia interna

En tercera medida, se llevará a cabo una caracterización de los partidos y movimientos políticos participantes en las elecciones regionales de 2019, a partir de lo cual se realizará un análisis sobre las reglas formales de dichos partidos y movimientos acerca del proceso de selección para tal certamen, contenidas en sus estatutos y demás reglamentaciones emitidas, específicamente para la conformación de las listas concejos municipales.

A partir de este análisis y las categorías estudiadas, se valorarán los aspectos formales del proceso de democracia interna llevada a cabo en la selección de candidatos para las elecciones territoriales de año 2019 en Colombia, determinando la calidad democrática y las perspectivas del proceso.

CAPITULO I. DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, LA DEMOCRACIA INTERNA Y LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS: UN ANALISIS CONCEPTUAL

1. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Todos los sistemas democráticos presentan un reto fundamental: definir los canales y las reglas a través de las cuales la ciudadanía se organiza y participa del sistema, que convierta en efecto o aparentemente el poder político en una expresión de una voluntad colectiva o mayoritaria. Es aquí, bajo los albores de la destrucción del concepto del poder derivado de prerrogativas divinas o semejantes y, donde las organizaciones políticas, los partidos y movimiento, entran como figuras protagónicas en la disputa democrática del poder, y los llamados sistemas de políticos impondrán las normas por medio de las cuales tales organizaciones existirán y llevaran a cabo esa competencia por el poder.

Con el paso del tiempo, los partidos políticos, al decir de Malamud (2003), se han convertido en universales: en la mayoría de los países del mundo existen. Sin embargo, Malamud (2003) también señala algo importante y es que no en todos los lugares los partidos políticos tienen la misma naturaleza, ni cumplen con las mismas funciones dentro del sistema político. Ello varía de acuerdo a la organización estatal existente y, sobre todo para los Estados de derecho como el nuestro, las normas que regulen la existencia de los partidos.

En todos los casos, se puede decir que existe un sustrato común en el concepto, que puede catalogarse como esa forma de organización de grupos con el fin de acceder al poder, es decir, los partidos políticos se pueden considerar como una expresión organizada (o una “opinión organizada”) de ciertos intereses o ideas, representan algo al menos en un punto común.

La definición de partidos políticos no deja de ser un asunto complejo e irresoluto en el ámbito de la ciencia política como lo señala Ware, quien detalla en su obra las excepciones que comparadamente se haya a cada elemento que tradicionalmente se asocia a los partidos políticos. Sin embargo, Ware (2004) no escapa del problema y otorga su definición así:

Un partido político es una institución que (a) busca influencia en el seno de un Estado, a menudo intentando ocupar posiciones en el gobierno, y (b) puesto que normalmente defiende más de un único interés social intenta, hasta cierto punto, “agregar intereses”. (pág. 31)

De la estructuración de esta definición dada se detalla esta preocupación por las excepciones, pero que a la postre refuerza el punto de lo que es habitual: el ser instituciones en búsqueda de acceder a posiciones en el gobierno, y la pretensión de agregar intereses ciudadanos. En la ley 130 de 1994, artículo 2, se extiende una definición para los partidos políticos, distinguiéndoles allí mismo de la figura de los movimientos políticos propia en el sistema colombiano.

ARTÍCULO 2º—Definición. Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación.

Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones. Los partidos y movimientos políticos constituidos con el lleno de todos los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica. (Congreso de la República de Colombia, 1994)

Estas definiciones se ajustan a lo dicho anteriormente. Se reconoce esta finalidad de acceder al poder e influir en la política de la Nación, y se instauran como ese canal del pluralismo por el cual se transmite la participación de los ciudadanos como contribución a la formación de la voluntad popular.

Ahora bien, en el caso de las democracias universales como la nuestra, los retos en términos de representatividad y participación para un sistema político son amplios. El sistema debe poder brindar las herramientas para que cualquier sector ciudadano que lo desee se organice, y pueda representar sus intereses e ideas y llegar al poder a través de elecciones. Los partidos políticos (y los movimientos políticos en Colombia) entonces cumplen con una función de ser el conducto de este proceso de representatividad, entre determinada conformación ciudadana y las instancias de decisión y quienes detentan los cargos políticos que tiene la democracia. Un sistema ideal pretendería que el sistema representara totalmente a los ciudadanos.

Si lo importante es entonces la representación y la participación, ¿cómo se consigue esto? Es decir, en qué punto se encuentra la conexión entre lo que es la voluntad de un sector ciudadano y lo que hace efectivamente la institución, el partido o el movimiento político. Estas preguntas tienen implicaciones importantes en un país como el nuestro, en el cual se pretende tener un sistema constitucional participativo y pluralista, donde los ciudadanos

puedan participar de las decisiones que los afecten y se defiende la libertad de expresión y la competencia.

Por otro lado, los partidos y movimientos políticos poseen legal y constitucionalmente deberes y derechos que les imponen la necesidad de tomar decisiones, como puede ser, por ejemplo, elegir al candidato que *representará* al partido en las elecciones, o aprobar un estatuto que contenga los principios que *representen* a sus miembros e intereses, o tomar acciones frente a las gestiones de sus candidatos elegidos en órganos de gobierno o la construcción misma de los programas de gobierno.

A su vez, existe constitucionalmente el derecho de los partidos y movimientos políticos a su autonomía, que les permite tener sus propios estatutos, órganos y procesos. Los problemas para los efectos de la democracia vienen por la vía de esta organización interna, que en razón a la autonomía en ocasiones se transforma en una completa negación de la misma.

Entonces saber cómo los partidos u organizaciones políticas toman sus decisiones es relevante para una democracia participativa y representativa. Bille (2001) cita a Lawson con el siguiente razonamiento:

El partido político es la única agencia que puede decir que tiene como su propia razón de ser la creación de una cadena de vínculos, una cadena de conexiones que va desde los votantes a través de los candidatos y desde proceso electoral a los funcionarios del gobierno. (Traducción propia a partir del original en inglés)

A partir de ello, Bille (2001) afirma que una proposición razonable puede ser que la manera en qué los partidos políticos llevan a cabo esta unión entre la gente y quienes gobiernan, impactará la naturaleza y funcionamiento del sistema democrático. Surge entonces la preocupación por los métodos que utilizan los partidos para la toma de las decisiones que les incumben, las cuales pueden perfectamente tener consecuencias por fuera de los mismos.

2. LA DEMOCRACIA INTERNA PARTIDISTA.

Es aquí donde aparece el concepto de la democracia interna en los partidos, que implica según Freidenberg (2006) “la adopción de los principios de este sistema político en el interior de la organización”. Este concepto no está exento de los dilemas propios de la democracia, ya que si se reconoce el derecho de los partidos políticos a su autonomía, que

les permite tener sus propios estatutos, órganos y procesos, cabe la posibilidad, bajo el amparo de esta autonomía, que estos se instauren solo bajo el querer de perpetuación de una elite poco transparente, pudiéndose terminar reflejando más bien un tinte antidemocrático.

Bille (2001) frente a esto llega a cuestionarse si realmente se le podría llamar a un régimen democrático si en su partidos no hay lugar a la participación de los ciudadanos y que influyan en las decisiones. Freidenberg, a su tiempo, reconoce las dificultades que existen a la hora de definir o enmarcar lo que es la democracia interna, surgidas estas de los distintos enfoques de lo que es el carácter democrático que se pueden presentar.

Martinez-Hernández y Olucha (2018) enlistan las dificultades y confusiones de este concepto, entre las que se encuentra la asociación del concepto con el mecanismo de selección de candidatos, algo importante pero no exclusivo. A su vez, no parece ser algo homogéneo, pues dependiendo del caso se puede hablar de sistemas más o menos democráticos, por lo que la clave estaría en hallar unos criterios mínimos. Freidenberg (2006) dice:

Si se parte de la idea que no hay un sólo grado de democratización sino que puede haber diferentes niveles de democracia interna; se puede pensar que un partido será internamente más democrático cuando se dé la presencia de los siguientes elementos: mecanismos de selección de candidatos a cargos de representación popular (internos o externos) competitivos; activa influencia de los militantes de base y de los diferentes subgrupos que integran la organización en la discusión y formación de las posiciones programáticas y en las decisiones comunes que el partido tome; respeto de los derechos de los miembros, que garanticen la igualdad entre los afiliados y se protejan los derechos fundamentales en el ejercicio de su libertad de opinión; respeto del principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función del mayor número de voluntades individuales; y control efectivo de los dirigentes por parte de los militantes.

Martinez-Hernández y Olucha (2018) parten en su concepto a partir de Cree (1892), quien apuntaba a que en el sistema estadounidense “los aparatos de los partidos no permiten que los ciudadanos ejerzan sus ideas ni sus opiniones y aspiraciones políticas”, base que toman de Freidenberg. Dicha observación se deriva en la afirmación de que “los partidos están controlados por su propio aparato y que militantes y ciudadanos no tienen peso en las decisiones políticas. Según esto, no hay oportunidad para el debate de ideas al interior de un partido político”.

A partir de este contraste, Martínez-Hernández y Olucha (2018) llegan a hallar un punto común en la naturaleza de la democracia interna, en el cual confluyen los más diversos estudios, en que consiste en brindar mayores espacios en la toma de decisiones en los partidos a la mayor cantidad de afiliados o participantes posible.

Freidenberg (2006) reiterativamente en una primera parte de su obra propone un marco analítico para el concepto de democracia interna, que llama de tipo radial multidimensional. En esta definición, Freidenberg daba cuenta de ciertos requisitos que debían cumplir los partidos para estar dentro de la esfera de la democracia interna. Esta especie de indicadores que podían ayudar a medir la democracia interna de un partido político eran los siguientes:

- A. Selección de candidatos a cargos de elección popular y de autoridades partidistas;
- B. Participación de minorías y sectores sociales subrepresentados (mujeres, jóvenes, grupos étnicos) en el proceso de toma de decisiones y en la definición programática del partido;
- C. Rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido a las bases. (Freidenberg, “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, 2006)

En el primer indicador, el más clásico, la lupa se posaba en las participación o inclusión de personas sobre el proceso de selección de candidato, en el entendido que tal procedimiento suele ser revelador de cómo fluyen las deliberaciones al interior de los partidos. Dentro de un rango de procedimientos posibles naturalmente podían ser caracterizados en aras de ver el acercamiento o no a lo que sería democrático, pero ello en la definición multidimensional de Freidenberg (2006) no era premisa suficiente para juzgar como democrático internamente un partido.

Entonces, se tienen las dos categorías restantes. En la primera se enfocaba en la inclusión que el partido tuviese con comunidades o grupos minoritarios o históricamente poco representados, dentro de sus estructuras. Se apela a la existencia de un pluralismo activo, donde la construcción de las agendas partidarias y sus decisiones sean vistas desde la mayor cantidad de ángulos posibles en su interior, menor proporción de esto significaría entonces menos democracia interna. En la segunda, se enfatiza en la existencia de mecanismos, más allá de las urnas, por la cual los militantes de un partido puedan llevar el

accountability de sus dirigentes o funcionarios electos, como elemento indicador de la existencia de una mayor democracia interna.

No obstante, en su escrito *¿Qué es la democracia interna?*, publicado en 2009, la autora elabora lo que llama una redefinición de su concepto. Parte de la base de las dificultades que tenía el concepto que manejaba anteriormente, al cual encuentra reparos de tipo teórico-conceptual, en el sentido de las infranqueables dificultades que asume al delimitar lo que entiende por “democracia”, cosa que puede variar como se ha dicho, y reparos metodológicos, en el punto de los problemas para hallar en cada categoría o indicador, un límite o señal a partir del cual se podría hablar de democracia interna o no según el caso, y cuál sería el peso de cada dimensión específica propuesta.

De tal manera que propone una visión según la cual la democracia se entienda de manera procedimental, es decir, meramente el cómo se hace. Por eso lo importante es descrito como la manera en qué los partidos toman sus decisiones y su calidad. Ofrece tres características que permiten evaluar lo democrático o no de un partido, estas son:

Primero, la existencia de competencia, ya sea de candidatos, de propuestas o de posturas. Segundo, la competitividad, esto es, una propiedad o atributo de la competencia que da cuenta del grado de rivalidad entre al menos dos posiciones. Tercero, cierta dosis de incertidumbre, sin la cual resulta muy complicado determinar cuán reñido puede ser un proceso de toma de decisiones. (Freidenberg, 2009)

Freidenberg (2009) apunta entonces a la evaluación de estas características como lo propio de lo democrático de un partido. “Por tanto, la democracia interna es una característica o propiedad de esos procesos y no a la inversa (como se sostenía en trabajos anteriores)”.

Por su parte, Hazan y Rahat (2009) cuando estudian las consecuencias políticas de determinadas composiciones del proceso de selección, utilizan lo que llaman aspectos importantes de la democracia, es decir, con los que su presencia sería positiva para aclamar el título de democrático de un proceso y con base en los cuales evalúan en general la democracia intrapartidista de los partidos.

Estos aspectos son cuatro: participación, que la distinguen según su cantidad (de participantes) y calidad; la representación, entendida en al menos tres formas, según sea territorial, proveniente de un territorio específico, o la representación de las ideas de quienes votan o la representación como presencia, cuando diversos grupos con características o cualidades comunes en algún rango, tienen representantes de su interior; la competencia,

entre los actores potenciales a ocupar la candidatura; y la responsabilidad, como el deber de atención a los intereses de aquellos electores.

Salazar comentando el trabajo de Navarro Méndez (1999), señala que este crea su marco conceptual de la democracia interna a partir de los elementos mínimos que esta debe contener. Entre estos elementos traza que son fundamentalmente dos. Por un lado el aspecto organizativo de los partidos, relacionado con la participación de los afiliados en los procesos de toma de decisiones, para lo cual señala varios componentes imprescindibles¹. El segundo elemento se trata del respeto a los derechos fundamentales de los afiliados, para los cuales asigna el autor otras exigencias². A estos elementos añade otros relativos al control político que se ejerce a los dirigentes.

De toda esta recopilación conceptual, es importante resaltar que en alguna medida no es pacífica la determinación o delimitación exacta del alcance del concepto de democracia interna, generando o bien marcos complejos de requerimientos valorativos materiales, o llegando a una sencillez que dificulta los procesos de identificación en la práctica.

Sin embargo, se tienen ciertas líneas orientadoras que pueden guiar a una aproximación conceptual recayendo en un proceso específico de toma de decisión como el de la selección de candidatos. En ese sentido, elementos como la mayor participación de personas en el proceso puede ser un criterio de la democracia del mismo, o el pluralismo y la admisión de distintas corrientes dentro de los mecanismos para la postulación y la

¹ Salazar (2000) cita los siguientes:

“el carácter electivo de los cargos directivos del partido, garantizándose la periodicidad y el carácter libre de dichas elecciones; el reconocimiento a todos los afiliados del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones para proveer determinados cargos; la garantía de la facilidad de constitución de corrientes dentro del partido; la ampliación sucesiva del carácter representativo y electivo de los órganos decisores del partido, así como su carácter fundamentalmente colegiado; la adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de decisiones; la conversión de la asamblea general en el principal centro decisor del partido; el fomento de instrumentos de democracia directa en el seno del partido; la participación de los niveles inferiores en el proceso de elaboración de listas electorales o de designación de candidatos a cargos públicos; la regulación a través de los estatutos de las relaciones entre el partido a nivel nacional y las diferentes subunidades territoriales, el fomento por el propio partido del pluralismo interno y la ampliación de la participación de los afiliados en su financiación”. (pág. 362)

² Estas serían: “la creación del «estatuto del afiliado»; la garantía de la libertad de expresión, crítica y opinión, tanto dentro como fuera del partido; la libertad de creación y organización de corrientes dentro del propio partido; el derecho de acceso a los cargos internos y a formar parte de las listas electorales con carácter de igualdad; el derecho a obtener información respecto de las actividades del partido; la garantía del respeto de ciertos principios procesales básicos en los procedimientos disciplinarios; el «libre» acceso al partido político y la libre salida del mismo y la creación de la figura del «Defensor del afiliado»”. (Salazar, 2000, pág. 362)

competencia. En alguno de estos aspectos generales se ahondará en el siguiente aparte, concretando en la selección de candidatos.

3. LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS.

Como ya se ha relatado, uno de los ejes fundamentales de la razón de ser de las organizaciones políticas, partidos o movimientos, en los sistemas democráticos, es el de presentar candidatos a las elecciones de los órganos de gobierno. Es tal la centralidad de este proceso, que se ha confundido a veces con la democracia interna misma sus maneras de llevarse a cabo.

Varios son los motivos que explican esta importancia. Algunos radican la selección de candidatos en lo que se podría llamar la estrategia del partido para el acceso al poder. Es decir, el proceso usualmente implica reflexiones sobre las posibilidades que el partido tiene frente a una elección democrática concreta, de lo que depende el éxito o derrota electoral (Martínez-Hernández & Olucha, 2018). De igual manera, tiene raíces este proceso en la necesidad de la “externalización” del partido o movimiento ante la ciudadanía general, en forma de una propuesta de gobierno, agenda política o exposición de unos valores expresados por un candidato concreto.

La selección de candidatos en sí puede ser un instrumento que defina la preeminencia o dominio de facciones al interior de un partido determinado. Acuña (2009) dice:

El proceso de postulación y selección de candidatos es uno de los eventos más importantes en lo que se refiere a dinámicas internas de los partidos, estos procesos puede aportar indicios claves sobre la naturaleza y estructura de la organización.

En esta misma dirección, Rahat y Hazan (2009) comentan que:

Aquellos que eventualmente son electos para ocupar un puesto en el gobierno, serán los candidatos exitosos que los partidos políticos seleccionaron precisamente y quiénes determinen en gran parte la manera cómo se verá el partido y su accionar. Los resultados del proceso de selección de candidatos afectarán al partido mucho tiempo después de que la elección haya finalizado. (pág. 37)

Según Siavelis y Field (2011), los procedimientos por los cuales se eligen los candidatos no han sido profundamente estudiados en el contexto latinoamericano. Acuña (2009) da entender la misma situación en el caso de todo el funcionamiento interno de los partidos en Colombia. Ello tiene considerables consecuencias desde el punto de vista de Siavelis y Field (2011), pues

En todos los entornos electorales, el proceso de selección de candidatos (SC) restringe en gran medida las opciones del electorado y tiene profundos efectos en la representación. Los encargados de la selección de candidatos son, en esencia, guardianes de la democracia ya que este proceso determina en gran medida quién será elegido. (pág. 1)

Esto trae efectos contiguos en cómo será la forma y la calidad de la representación. Los estudios acerca de la selección de candidatos suelen abordar una de dos vías: tomar la selección o bien como una variable dependiente, o bien como una variable independiente. En el primer sentido se busca establecer cómo las condiciones del contexto institucional, político y partidista, los incentivos existentes y demás, llevan al predominio de determinado método de selección.

Mientras en el otro sentido, como variable independiente (Siavelis & Field, 2011), se estudia fundamentalmente cuáles son los efectos que tiene un procedimiento concreto de selección en el resultado final (puede ser en el sistema político, el Estado en general, dentro del partido, o los rendimientos electorales que se obtengan).

Para los efectos de este estudio, entonces, es pertinente asentar la caracterización de este proceso de selección de candidatos, para entender los métodos que se puede llevar a cabo este y poder identificar estas diferencias en la revisión de las reglas formales del proceso de estudio, lo mismo que categorizar y poder aproximar conclusiones sobre el estado de cosas. Este marco analítico resultará en la guía para la evaluación concreta de la realidad de los métodos partidarios a estudiar.

No ha existido un consenso entre la literatura sobre una sistematización universal de los procedimientos de selección de candidatos, más que como señalan Siavelis y Field (2011), entre países y contextos suelen surgir nuevas categorías. Sin embargo, ha habido aproximaciones analíticas muy relevantes entre las que se destaca claramente la realizada por Rahat y Hazan (2009), citada en la mayoría de estudios sobre la temática, incluido el más aproximado al presente que es el de Rodríguez et al (2015), y base de la cual se partirá en esta investigación.

Siavelis y Morgenstern (2009) hacen por su parte un marco más específico del proceso para el caso de América Latina, todo lo cual se puede encontrar compilados por Freidenberg y Alcantara (2001), valiosa obra que recopila trabajos de los más importantes estudiosos de este tema de la selección de candidatos.

Rahat y Hazan (2009), parten de una serie de preguntas acerca del proceso para la estructuración de la taxonomía de los métodos de selección de candidatos, las cuales se han citado previamente en la recopilación ofrecida por Rodríguez y García (2016). A partir de estas, los autores exponen cuatro criterios para la clasificación o distinción de los métodos de selección, los cuales son el selectorado, la candidatura, descentralización y votación versus nombramiento, cada uno de los cuales presentará una variabilidad a observar y categorizar en cada proceso.

A continuación entonces, se expondrán cada uno de estos criterios, mostrando las variables propuestas para los mismos, en las que se distinguen mayormente entre los métodos más “incluyentes” o más “excluyentes”.

3.1. Selectorado

Con nombre de selectorado se designa a aquel grupo o persona encargada de elegir al o los candidatos (dependiendo el carácter uninominal o plurinominal de la elección). El rango de opciones van desde el llamado extremo incluyente, que se trataría de un selectorado compuesto por todos los ciudadanos, independientemente de su afiliación o no al partido (un consulta popular abierta), hasta el extremo excluyente, en donde la decisión de elección está a cargo de una sola persona.

En el intermedio de estos extremos se encuentran otras opciones que dependiendo de su naturaleza se acercaran a uno u otro extremo o al centro. Por ejemplo, una consulta que requiera previo registro pero que este sea abierto, estaría cerca al extremo incluyente, o una designación por parte de una junta directiva cerrada estaría más vinculado al extremo excluyente, mientras que las convenciones con miembros electos sería una opción más central. Dosek y Freidenberg (2016), a partir de las propuestas de continuos desarrolladas por Freidenberg y Sanchez (2002) y Rahat y Hazan (2009), describen los grados de inclusión de un proceso según su selectorado así:

Los mecanismos se distinguen de mayores a menores grados de inclusión de la siguiente manera: pueden ser los electores, a través de una elección directa (electorado, simpatizantes y militantes en internas abiertas); sólo los miembros registrados en el partido (militantes en internas cerradas); un órgano de gobierno

partidista (dirigentes), la designación del líder o los líderes del partido (nacionales o locales) o la autonominación (el propio candidato).

El selectorado, para Rahat y Hazan (2009), es sin duda la característica empíricamente más dable a estudiar, y a partir de la cual se pueden extrapolar más consecuencias sobre las características democráticas de un proceso de selección. Esta variable tiene efectos de la más diversa índole, como en temas como la cohesión de los partidos por ejemplo.

Pérez-Monea (2012) realiza una recopilación de autores a favor o en contra de los efectos que tiene la inclusividad en el selectorado a la hora de causar desintegración institucional en los partidos. Hazan y Rahat se ubican entre quienes afirman que amplios selectorados, asumidos como amplios niveles de democratización, pueden tener consecuencias nocivas al interior de los partidos políticos.

También se puede hablar de procesos de varias escalas en las que intervengan distintos selectorados, con funciones específicamente distintas. Así, un selectorado pequeño de, por ejemplo, la Junta del partido, puede seleccionar a los candidatos que participarán en una consulta donde un selectorado más grande, como todos los militantes del partido, deciden el o los seleccionados.

3.2. Candidatura

En este criterio la evaluación se centra en quienes pueden convertirse en candidatos en la determinada colectividad, los requisitos que los mismos tengan para adquirir tal condición. En cuanto a las variables, se diagraman de la misma forma que en el selectorado, entre un extremo incluyente y otro excluyente con alguna opción intermedia.

En el primer extremo estaría contemplado el evento en el cual cualquier ciudadano con capacidad de votar pudiera ser candidato del partido. Una opción central propuesta por los autores sería el requisito de ser miembro del partido a secas, mientras en el extremo excluyente se encontrarían organizaciones políticas donde, además de la membresía al partido, se añaden requisitos adicionales para la postulación. Estos suelen ser periodos de permanencia interrumpida o ininterrumpida, o haber ocupado un cargo determinado con anterioridad.

3.3. Descentralización

Este criterio, dentro de lo planteado por Rahat y Hazan (2009), adquiere dos posibles dimensiones. La primera de ellas, y a todas luces la más importante para este estudio, es la

llamada descentralización territorial. En esta lo pertinente a analizar es si el proceso de selección de candidatos se lleva a cabo en un nivel nacional, o más fraccionado a un nivel subnacional, sea regional o local o en la circunscripción precisa donde se llevara a cabo la elección. Existe la posibilidad teórica de que en la selección intervengan varios niveles, en cuyo caso la evaluación de esta dimensión ponderaría la importancia que cada cual tenga en la decisión final. Dependiendo de la complejidad de las estructuras, se podrían repartir facultades de propuesta, supervisión o decisión (Pérez-Moneo, 2012).

En este orden de ideas, una selección será más descentralizada en la medida en que la decisión del selectorado del nivel subnacional sea incuestionable, autónoma y suficiente para el partido, sin que pueda ser vetada en otro orden. Entre tanto, el lado contrario estaría representado por la imagen del partido autoritario y disciplinado centralizado, en el cual la selección de los candidatos a los distintos distritos estuviera en tales agencias nacionales del partido, con independencia de la voluntad de los votantes u organismos regionales o locales.

En palabras de Rodríguez et al (2015), esta dimensión de análisis permite determinar los centros de poder al interior del partido. Rahat y Hazan (2009) advierten que la descentralización no puede ser confundida con la inclusión, ni la centralización con la exclusión, pues son categorías distintas (con esta idea coinciden Siavelis y Morgenstern (2009)). Es decir, pueden existir métodos descentralizados excluyentes o métodos centralizados incluyentes, dependiendo el caso. No se podría decir que hay serios avances en la inclusión o democratización si el “dedazo” (selectorado de una sola persona) simplemente cambia de ser el director del partido a nivel nacional, a ser el del director del partido a nivel local, aunque bien se descentralice. De ahí la importancia de la sistematicidad del estudio (Pérez-Moneo, 2012).

Bille (2001) propone una categorización que se puede tomar para este fenómeno de la centralización-descentralización:

1. Los órganos nacionales del partido tienen completo control de la selección de candidatos.
2. Los órganos subnacionales del partido proponen candidatos, pero los órganos nacionales del partido tienen la decisión final.
3. Los órganos nacionales del partido proponen una lista de nombres dentro de los cuales los órganos subnacionales del partido pueden seleccionar la lista final.
4. Los órganos subnacionales del partido deciden, sujeto a la aprobación de los órganos nacionales del partido, incluyendo el

derecho a agregar o eliminar nombres de acuerdo a una variedad de calificaciones estipuladas. 5. Los órganos subnacionales del partido controlan completamente el proceso y toman la decisión final. 6. Finalmente, es de interés ver si se introduce una boleta de membresía, haciendo el proceso más inclusivo. (pág. 367) (Traducción propia a partir del original en inglés)

Esta categoría de la descentralización territorial entonces tiene una fuerte participación para este estudio, toda vez que está centrado en una elección local que hace parte de la forma estatal en que se desenvuelve el partido (Pérez-Moneo, 2012). Determinar el origen de poder de los nombramientos es entonces clave, pues puede tocar aspectos fundamentales de la democracia interna.

Se podría traer a colación incluso principios constitucionales que ampararían la descentralización como medida democrática, como es el mismo ordenamiento del Estado colombiano (República Unitaria descentralizada administrativamente), o el derecho de los ciudadanos a participar de las decisiones que les afecten. Pérez-Moneo (2012, pág. 217) afirma que a mayor descentralización de una selección, mayor es la posibilidad de que un afiliado de base pueda influir realmente en el proceso.

Singular puede ser el caso colombiano también con un fenómeno relatado extensamente por Acuña (2009) y parte de las conclusiones de Losada (2012), acerca del poder que poseen a veces los congresistas de las regiones (sean senadores o representantes a la Cámara) para seleccionar candidatos en sus áreas de influencia en las elecciones regionales. Esto más allá de las potestades que tengan los directorios locales o determinadas dirigencias. Dicho poder se les asigna por medio de la autorización que se les da para la expedición de los avales respectivos, con los que los congresistas beneficiarían a sus bases de liderazgo, asegurando un apoyo o ventajas electorales mutuas.

En todo caso, puede decirse que en alguna medida en todos los procesos habrá alguna especie de participación de los sectores centrales de los partidos políticos, en tanto la facultad de expedir los avales o dar poder de estos se encuentra depositado en el representante legal de los mismos. Distinto es el hecho de que en la materialidad se pueda constatar cuál es la naturaleza de esta facultad, dependiendo de las categorías o formas de participación.

El segundo tipo de descentralización es aquella llamada funcional. En este caso, lo que se indaga es sobre la participación en el proceso de selección de grupos o sectores

particulares, como sindicatos, mujeres o demás minorías (Hazan & Rahat, 2009). Los autores proponen dos posibles mecanismos de uso de esta descentralización, uno sería la introducción de cuotas o “asientos reservados” en la selección, que aseguren la representación de ese grupo en particular. Puede ser este caso una cuota de género para las listas. La segunda situación propuesta es la descentralización funcional por medio de que los candidatos y el electorado para una cuota determinada sea compuesta por tal grupo social exclusivamente.

3.4. Votación versus nombramiento

En esta categoría que prima a evaluarse es la forma en que se lleva a cabo la selección, si la misma se hace a través de un nombramiento por parte del electorado respectivo, o si se hace por medio de una votación, donde los votos mayoritarios del electorado en realidad eligen al candidato. Rahat y Hazan (2009) ponen de presente las condiciones que se deben cumplir para estar frente a un sistema de votación propiamente:

Primero, cada candidatura debe ser determinada exclusivamente por los votos, y no, por ejemplo, por una lista preacordada o una asignación ratificada por unanimidad o mayoría de votos y, segundo, los resultados de la votación deben presentarse oficialmente para justificar y legitimar la candidatura. (pág. 44)

De no cumplirse con tales criterios, se está frente a un nombramiento, donde ninguna otra instancia fuera de la nominadora tiene capacidad de disentir o aprobar las candidaturas. Los autores proponen en medio de los extremos dados unos sistemas llamados de “votación-nombramiento”, que básicamente combinan elementos de ambos sistemas, permitiendo modificaciones en la ratificación de las nominaciones.

Aquí cabe también señalar que los autores distinguen los procesos de sistemas de votación, que se clasifican según sus métodos en la misma forma que sucede en las elecciones generales, dependiendo también de si se habla de múltiples candidaturas a elegir (como la conformación de una lista) o un candidato único.

En Rodríguez et al (2015) se realizan algunas consideraciones sobre los métodos intermedios, que son difíciles de clasificar en alguno de los extremos y que han desarrollado los partidos. Estos métodos alternativos se catalogan en la llamada “decisión de notables o sabios” y en las encuestas.

En el primer esquema, la elección no está supeditada a ninguna instancia institucional de los partidos, ni a su militancia ni la ciudadanía, sino que se confía la decisión de nombrar a un grupo de personas notables, de renombre y buena reputación para la institucionalidad y

los postulados. Por su parte, en las encuestas se realiza un procedimiento estadístico de las preferencias sobre cierta muestra, bien de la ciudadanía o de los militantes, para el proceso de selección. Se plantea como alternativa poco costosa para las consultas.

Habría que distinguir el caso en que la encuesta en sí represente el método de selección, que puede contar con una ratificación posterior de una instancia del partido, o puede que los resultados de la encuesta simplemente sea una herramienta más en manos de determinado órgano para sustentar la decisión de un nombramiento.

A partir de esta categorización, y sumado a los elementos del aparte anterior, se puede moldear una idea general acerca de lo que sería la democracia dentro de los procesos de selección, pero más importante quizás, lo que no sería un proceso democrático. Es difícil determinar la línea de donde comenzaría a decirse que un proceso es democrático pero se puede identificar que no sería democrático si el mismo se acerca la categoría de exclusión en cuanto al selectorado, si eligiera una sola persona por ejemplo, o unos pocos.

O es conclusión razonable que es más probable que un proceso no sea democrático si se realiza por medio de designación y no votación, y tampoco sería muy democrático, en el marco de elecciones subnacionales, que se surtieran todas las etapas de decisión en los órganos centrales sin participación de la militancia subnacional en ninguna.

Se puede sumar sustento a esto con el trabajo de Freidenberg y Došek (2016), que abordaron la creación de una metodología para la medición objetiva de los niveles de democracia interna. En este trabajo, que fue pensado más en su aplicación para elecciones uninominales, tomaron como dimensiones a analizar la democracia interna de los procesos de selección de candidatos, la competitividad, la descentralización del proceso de nominación y la inclusión de actores, para desarrollar el Índice de Democracia Interna (IDI).

La aplicación para esta investigación de dicho índice integralmente resulta inviable, pues parte de los elementos a considerar en cada dimensión incluyen factores que extralimitan los objetivos trazados y que suponen la vigilancia de procesos de selección concretos y el carácter uninominal de las elecciones de estudio. Sin embargo, parte de sus elementos de medición sirven asimismo para corroborar lo que se afirmaba en cuando a determinar si un proceso interno es democrático o no.

Así, por ejemplo, en el nivel de descentralización territorial³ los autores asignan valores que indican mayor democracia a aquellos procesos en los que participan más órganos en los procesos de nominación, y aquellos en los que los órganos subnacionales cuentan con mayor control del proceso y la decisión final, en contra posición a los procesos donde los órganos nacionales tienen completa autonomía. Se sigue en esto último un continuo tomando como referencia algunas de las opciones analíticas descritas por Bille (2001, pág. 367).

En la dimensión de la inclusión hay más elementos a profundidad para destacar. Por un lado, se da más valor democrático según el continuo de inclusión en materia de candidaturas que sugieren Rahat y Hazan (2009). En este punto incluso consideran como condición necesaria de la democracia la ausencia de proscripción de candidatos, cosa que puede ser favorecida con poderes de veto dados a órganos directivos o líderes, particularmente en el ámbito nacional.

Por último, toman en consideración en esta dimensión al número de personas que participan en el proceso de decisión sobre la selección, y el tamaño del selectorado final (teniendo en cuenta la existencia de procesos con distintas fase), tomando como continuo los niveles de selectorado que ya se han citado dados por estos autores, favoreciendo mayormente como democráticos aquellos selectorados más grandes, iniciando por el total del electorado posible como lo más democrático, hasta la autonominación como lo menos democrático. Para Pennings y Hazan (2001, pág. 273) este criterio, el del rol y la composición del selectorado para la selección de candidatos, es el más importante, y no tanto lo son la descentralización ni territorial ni funcional.

Entonces, como se observa estos elementos permitirán abordar un análisis comparativo llegado al punto del tercer capítulo de este escrito.

4. LA FORMALIDAD Y LA INFORMALIDAD EN EL PROCESO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS

En la definición de la selección de candidatos ofrecida por Rahat y Hazan (2010), citada en la reseña de Flores (2011), se dice que:

³ Que según afirman se suele configurar en los estatutos de los partidos, cosa importante para este estudio.

Los métodos de selección de candidatos son los mecanismos, no estandarizados y generalmente no regulados en la ley, por medio de los cuales los partidos políticos eligen a sus candidatos para las elecciones generales. El resultado de este proceso es la designación de un candidato, o lista de candidatos, como el candidato o los candidatos del partido. Y el partido, en consecuencia, queda obligado a respaldar al candidato o candidatos elegidos. (pág. 197)

Hay un elemento llamativo que los autores añaden y es el que los mecanismos son no estandarizados o generalmente no regulados por la ley. Ello implica decir que el proceso de la selección de candidatos se daría mayormente en un marco regulatorio flexible o informal, dable de ser pragmático a los intereses de los dirigentes, más allá de las consideraciones normativas formales existentes. No obstante esto, es una materia de estudio interesante lo relativo a esta conjunción de aspectos formales e informales en la selección de candidatos.

Para este aparte seguiremos por su conveniencia y similitud, el trabajo de Barrero (2014), que tiene un artículo titulado *Instituciones formales e informales en la selección de candidatos en el ámbito subnacional colombiano: elecciones de 2011*, el cual se referenció en la introducción. En este artículo Barrero considera que en los procesos de selección en el ámbito subnacional en Colombia existe una interacción entre los aspectos llamados formales (la Constitución, las leyes, los estatutos de los partidos) y los informales (cita por ejemplo pactos electorales, o el “bolígrafo parlamentario” o mecanismos consuetudinarios), que contribuyen a disminuir la incertidumbre sobre la selección.

Señala con base en North (2014) que las instituciones formales e informales no son excluyentes, por lo que sería un error estudiarlas por separado, en línea con Helmke y Levitsky, que apuntan que un estudio solo de las reglas formales puede dejar escapar detalles importantes acerca de los procesos políticos. El autor describe luego las tipologías creadas por Helmke y Levitsky⁴ para los procesos de interacción entre las instituciones formales e

⁴ 1) Instituciones informales complementarias. Las instituciones informales coexisten con instituciones formales eficaces, de forma en que no se violan las reglas formales, y por ende no se den resultados sustancialmente diferentes; 2) Conflicto de las instituciones informales. Es incompatible la coexistencia de instituciones informales con formales ineficaces; para que actor siga una regla deber violar la otra, lo que conduce a que los resultados sean divergentes a lo que se espera de las reglas formales; 3) Instituciones informales acomodadas. Las instituciones formales son eficaces aunque los resultados son divergentes; por su parte, las instituciones informales buscan los efectos de las reglas formales, pero sin violarlas; 4) Instituciones informales sustitutivas. Combina instituciones formales ineficaces con resultados compatibles con los de las instituciones informales. Son empleados por actores que buscan resultados compatibles con

informales, dependiendo de la convergencia de ambas y la eficacia de las instituciones formales.

Luego de esto, el autor realiza un estado del arte sobre el estudio de estas instituciones formales e informales en la selección de candidatos en la literatura nacional. Señala por ejemplo los estudios de Duque y Acuña, que concluyen sobre la adaptación que los partidos realizan de sus reglas de juego, formales, en las coyunturas o disputas que se presenten.

Cita a autores con estudios que concluyen la prevalencia de los métodos informales (Moreno y Escobar) o que de tajo no evidencian la aplicación de reglas formales (Losada, 2012). Añadiríamos en este punto el estudio de Freidenberg y Levitsky (2007) sobre la organización informal de los partidos en América Latina, mayormente citado al tratar este tema. Mientras, el estudio de Wills, Batlle y Barrero (2012) observa como el proceso de selección lo afectan factores formales, informales y contextuales.

Después de discurrir sobre el estudio de los métodos de tres grandes partidos (Partido de la U, Partido Liberal, Partido Cambio Radical y Partido Conservador) para las elecciones de alcaldes en 2011, usando las categorías de análisis de Rahat y Hazan (2009), el autor concluye lo siguiente:

Los partidos políticos colombianos tienden a establecer normas propias o por exigencia legal (escritas y de amplio conocimiento) con las que formalizan los procesos de selección de candidatos. Sin embargo, en los procesos de S.C. se identifica que coexisten instituciones formales con informales, en formatos que van desde la complementariedad, la acomodación, la sustitución y la conflictividad. (Barrero, 2014)

Esto nos lleva necesariamente al presente estudio, el cual está enfocado propiamente en las instituciones formales del proceso de selección para las elecciones de 2019. En ese sentido, no se desconoce la influencia que tienen en el proceso factores de índole informal, sobre todo en las pequeñas escalas regionales. Pero creemos que deben existir elementos importantes sobre la democracia interna del proceso de selección en las instituciones formales, más cuando pueden pesar obligaciones legales o constitucionales al respecto.

las reglas formales. Estas instituciones informales logran los resultados para lo que fueron diseñadas las instituciones formales. (Barrero, 2014, pág. 126)

CAPITULO II. EL SISTEMA POLÍTICO COLOMBIANO DE CARA A LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS

1. LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS EN COLOMBIA: AUTONOMÍA E INTERVENCIÓN.

La existencia de los partidos al interior de la democracia, parte de bases como lo son los derechos fundamentales mismos de las personas que lo integran. En este globo de derechos que coadyuvan el surgimiento de partidos políticos, se puede nombrar uno genérico el derecho de asociación, consagrado en la Carta en el artículo 36. Pero la Carta designa específicamente en el artículo 40, numeral 3, el derecho político de todo ciudadano a “Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas”, desarrollado con más extensión en el artículo 107.

Este derecho viene como una expresión de libertad del individuo, que voluntariamente accede a conformar un colectivo el cual pasa a tener una existencia distinta de los individuos considerados, orientado a obtener unos fines concertados estos mismos (Pérez-Moneo, 2012). Como todo ente de tal naturaleza, requiere de reglas contenidas en un estatuto⁵, que dicten la organización, estructuras, funciones y principios a cumplirse para la obtención de los objetivos trazados en su existencia.

Pérez-Moneo (2012), autor español que desenvuelve su escrito en el ámbito de su país y a quien seguiremos inicialmente, inicia sus reflexiones partiendo el derecho de las organizaciones civiles en general (no especialmente los partidos) y afirma que este tipo de acuerdo de creación lleva la aceptación de las reglas contenidas allí, las cuales pueden versar sobre la forma de tomar decisiones o bien las autoridades para dirimir conflictos internos, y conllevan el surgimiento de una personalidad nueva (personería jurídica).

Los estatutos crean lo que se podría llamar el derecho propio de la organización, en tanto es impuesto a sus asociados, y que determinan cómo será la naturaleza de su vinculación, las reglas y su obligatoriedad y los mecanismos de sanción o autoridad para protección de la organización misma. Deriva esto en el surgimiento del derecho de la persona

⁵ Indispensable para el cumplimiento de los requisitos de existencia de la personalidad jurídica que impone la ley 130 de 1994, artículo 2, para los partidos políticos.

jurídica misma a la autoorganización, o dicho de otra forma, de la organización a darse sus propias normas.

En este sentido, Pérez-Moneo señala que el ejercicio del derecho de asociación conlleva al sometimiento voluntario del socio a unas normas, que bien puede suponer la limitación de algunos derechos constitucionales de este. En tanto, la garantía que brinda el Estado a los ciudadanos que conforman las organizaciones, radica en el derecho o la libertad a abandonarlas y recuperar sus derechos, salir de la esfera de las normas estatutarias. El artículo 107 de nuestra Constitución trata expresamente esto en el caso de los partidos al decir que “Se garantiza a todos los ciudadanos (...), y la libertad de afiliarse a ellos [partidos o movimientos] o de retirarse”.

En este punto es donde aparecen las profundas discusiones que hay en este asunto, pues como lo señala Pérez-Moneo (2012), existen quienes consideran que por el carácter privado u autónomo de las organizaciones, la única injerencia democrática que el Estado podría exigir sería esta, la llamada “libertad negativa de asociación”.

Así, los conflictos entre organizaciones e individuos con sus derechos tienden a ser enmarcados en el ámbito del derecho a la autoorganización (como misma expresión del derecho de organización de los individuos), donde las organizaciones tienen prevalencia, entre tanto no se vulnere el derecho al individuo a apartarse. Resulta difícil que las autoridades generales se entrometan en actividades o conflictos propios de las organizaciones, mucho menos sería del caso pensar que el Estado a través del legislador determinaría el contenido de estatutos de organizaciones privadas.

En este punto, Pérez-Moneo (2012) gira sus reflexiones al caso puntual de los partidos, apuntando a que,

Si se equiparan partidos y asociaciones, se debería asumir que cualquier intervención del Estado en la vida interna del partido sería ilegítima por cercenar injustificadamente el contenido esencial del derecho fundamental a la autoorganización y, en el mismo sentido, se debería evitar que el legislador asumiera un papel paternalista. (pág. 84)

En este orden de ideas, la conclusión sería que los partidos pueden organizarse en sentido extenso de la manera que quieran, lo que traería consecuencias, como para lo que este estudio trata, sobre la forma en que los mismos toman sus decisiones, y, claro, cómo

definen y seleccionan sus candidatos, que sería dejado siempre a sus propias consideraciones. De esta forma, no cabría alguna especie de deber en los partidos de asumir principios democráticos en su organización, y cierto tratamiento para con sus afiliados. No habría lugar a hablar de la democracia interna para los partidos como mandato del derecho, sino como una responsabilidad de los partidos mismos asumir.

No obstante, este no es el caso en España, concluye Pérez-Moneo, pues la misma constitución española denota en su artículo sexto que la estructura y funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos. Ello supone una vinculación específica de los partidos que implica que no pueden ser organizados de cualquier forma, sino que la democracia interna hace parte de su “perfil institucional imprescindible” (Pérez-Moneo, 2012, pág. 85), que lleva a unos necesarios derechos de participación de los afiliados frente a la organización.

Sobre esta evolución en el derecho de asociación y participación política y la democratización interna de las organizaciones políticas, Molina y Pérez (2002) apuntan lo siguiente:

Con insistencia cada vez mayor tiende a plantearse que el derecho de asociación en partidos políticos, implica también el derecho a la democracia interna dentro de estas organizaciones, y a que sus miembros participen directamente o mediante representantes electos en la toma de decisiones, especialmente en el proceso de selección de candidatos para cargos públicos. La existencia de elecciones primarias para la selección de candidatos, y el porcentaje de ciudadanos que participan en ellas deben también ser consideradas como variables que permiten evaluar las oportunidades y el nivel efectivo de participación política en una determinada sociedad. (pág. 31)

Esta tensión entre la autonomía de los partidos y la necesidad de la democracia interna, juega un papel clave en las luchas que han existido para las reformas políticas en América Latina. Por diversos mecanismos se ha intentado romper con la inercia excluyente y poco participativa de las democracias desde la década de los 80. En Colombia, existe desde el Acto Legislativo 01 de 2009, tal cláusula que pone en cabeza de los directivos de los partidos y movimientos, el deber de propiciar procesos de democratización interna.

Ello marca una progresión en relación a lo que originalmente contenía el artículo 108 de Carta de 1991, el cual señalaba en su inciso segundo lo siguiente: “En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones”. Es decir, la Constitución blindaba a las organizaciones partidistas con relación a la intervención estatal dentro de las mismas de manera fuerte, impermeable, por lo que la autonomía terminaba siendo casi inexpugnable. Esta disposición terminaría por modificarse ya en el Acto Legislativo 01 de 2003, y en progresión se avanza a las disposiciones de 2009.

Por otra parte, este mismo Acto Legislativo de 2009 que reformó la Carta en el artículo 107, afirmó que los partidos y movimientos políticos deberían organizarse democráticamente y añadió los que llamó principios rectores que debían contener la organización de los partidos o movimiento, lo cuales son: “la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos”.

A través de esto, nuestra Constitución permeó el sistema de partidos con un contenido común ineludible, pues esto significa que ninguna organización partidista en el país puede obviar o contradecir en su estructura y funcionamiento (correspondientemente en sus estatutos) estos principios, ni siquiera escudándose en la autonomía del partido o la voluntad privada de quienes lo conforman expresada en sus derechos de asociación.

Sumado a lo anterior, y como consecuencia de lo mismo en alguna medida, la Ley Estatutaria 1475 de 2011 en su primer artículo, señaló y definió principios de organización y funcionamiento que deben tener todas las organizaciones políticas en Colombia, por lo que independientemente de su autonomía deben cumplir con tales principios, basado en aquellos que se dispuso constitucionalmente, dándoles contenido en algunos caso e incluso trayendo un nuevo principio extraído de la naturaleza de la Carta más allá del contenido concreto del artículo 107.

Los principios definidos fueron los de la participación⁶, la igualdad⁷, el pluralismo⁸, la equidad e igualdad de género⁹, la transparencia¹⁰ y la moralidad¹¹. De esta forma, la ley encauza a los partidos a unas actitudes y formas democráticas por excelencia, a tener un “perfil” apto para el sistema, coherentemente con el llamado a la democratización interna de los mismos. Una ejemplificación de este deber impuesto a los partidos con estos principios la relata la Corte Constitucional en relación a la igualdad y equidad de género, en la sentencia C-490 de 2011:

“El inciso 2° del artículo 107 C.P. confiere a ese principio carácter rector para la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. Además, la formulación hecha por el legislador estatutario, en cuanto prevé que los hombres, las mujeres y “las demás opciones sexuales” gozarán de igualdad de derechos y oportunidades para participar en distintas actividades, debates y elecciones del partido o movimiento, se aviene por completo a los postulados constitucionales de la igualdad material. (...) Esto implica que los partidos y movimientos políticos deberán garantizar que hombres, mujeres y minorías de identificación u orientación sexual, tengan espacios suficientes y adecuados de participación en la organización, posibilidad de acceder a sus instancias directivas y a los debates electorales, al igual

⁶ Entiéndase por el derecho de todo afiliado a intervenir, directamente o a través de sus representantes, en la adopción de las decisiones Fundamentales del partido o movimiento, en el máximo órgano de dirección y en las demás instancias de gobierno, administración y control, así como los derechos de elegir y ser elegido en todo proceso de designación o escogencia de sus directivos y de sus candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, de acuerdo a sus estatutos. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

⁷ Se entiende por igualdad la exclusión de toda discriminación o privilegio por razones ideológicas, económicas, sociales, de sexo, o de raza, en los procesos de participación en la vida del partido o movimiento. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

⁸ El pluralismo implica para las organizaciones políticas el deber de garantizar la expresión de las tendencias existentes en su interior, en particular de las minorías, sin perjuicio de la aplicación del principio de mayoría, razón por la que los estatutos incluirán normas sobre quórum y mayorías especiales para la toma de decisiones fundamentales en materia de organización, funcionamiento y de participación de sus afiliados en la vida del partido o movimiento. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

⁹ En virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

¹⁰ Es el deber de los partidos y movimientos políticos de mantener permanentemente informados a sus afiliados sobre sus actividades políticas, administrativas y financieras. Para su cumplimiento, deberán realizar cada año rendición de cuentas. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

¹¹ Los miembros de los partidos y movimientos políticos desarrollarán su actividad de conformidad con las normas de comportamiento adoptadas en los correspondientes códigos de ética. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

que de obtener representación política. Una cláusula de esta naturaleza no se opone a la Constitución y, en especial, al margen de autonomía de los partidos y movimientos políticos. Esto al menos por tres tipos de razones, a saber: (i) las implicaciones que tiene el pluralismo político frente al deber de las agrupaciones políticas de organizarse democráticamente; (ii) el mandato de inclusión de los grupos tradicionalmente discriminados; y (iii) el papel que cumplen los partidos y movimientos políticos en la eficacia de derechos fundamentales”. (Corte Constitucional, 2011)

Materialmente entonces, son de destacar tres de los principios, para los efectos de la investigación actual. El primero es el de participación, según el cual primeramente los afiliados deben tener derecho a intervenir de las “decisiones fundamentales” de la vida de las organizaciones políticas, directa o indirectamente (por medio de representantes) y en los órganos de dirección y demás instancias. Esto ya de por sí tiene profunda relación con la selección de candidatos, proceso que está en la esencia misma de la razón de ser partidistas, y es de sus decisiones más importantes.

Pero la norma va mucho más allá, instaurando una versión a escala del derecho constitucional a elegir y ser elegidos en cabeza de los afiliados para los cargos directivos, y los candidatos del partido a los cargos y corporaciones de elección popular, sometido este proceso a los estatutos. Se concluye entonces que estatutariamente existe un deber en cabeza de los partidos de procurar que sus afiliados puedan tomar parte en la selección de candidatos, sin que se exija un método particular sino en abstracto.

Se puede seguir constitucionalmente algunas de estas exigencias en materia de participación, como en el Inciso 2 del artículo 108 de la Carta, que dice:

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. (Constitución Política de Colombia, 1991)

Por otra parte, está el principio de igualdad como guardián frente a la discriminación incluso hasta paradójicamente ideológica, o de diversas naturalezas, en el marco de los procesos de participación del partido, regidos conforme al principio explicado anteriormente, de los cuales se ha dicho que en el deber ser deben incluirse los procesos de selección de candidatos.

En esa misma línea, se configura el principio del pluralismo. Este responde primordialmente a un fenómeno que se presenta en los partidos, contrario a lo que se supone sobre cierta homogeneidad, de que los mismos pueden tener divisiones o distintas facciones en su interior, que la mayor de las veces pugnan por obtener una hegemonía sobre las demás. Este principio entonces defiende algunos derechos que para algunos de los autores vistos son fundamentales para hablar de democracia interna, como lo es la libre expresión de las minorías y el que deben tenerse en cuenta.

Sin embargo, este principio rescata la contraposición que se predica del mismo, el principio de la mayoría. En ese sentido, conmina a los partidos a determinar estatutariamente las normas y procedimientos que aseguren su aplicación en la toma de “decisiones fundamentales”.

Pero la intervención del legisladores estatutario no solo se limita a las anteriores consideraciones, que podrían tomarse como amplias, sino que genera imposiciones más concretas aún en detrimento de la autonomía partidista neta. En el artículo 4 de esta ley, la norma traza que además de los contenidos de los principios ya señalados, los estatutos de los partidos o movimientos políticos deben tener ciertos contenidos mínimos en varias materias que procede a numerar. Es decir, la legislación impone a los partidos parte de su contenido funcional para ajustarse a los principios y garantías del sistema político.

Entre estos contenidos mínimos se encuentra, por ejemplo, la inclusión dentro de los deberes de los directivos el de propiciar procesos de democratización interna (Num. 6), apelando a la disposición constitucional. También se encuentran asuntos relativos al régimen de bancadas, códigos de ética, mecanismos de impugnación a las decisiones de los organismos del partido, etc. Pero dos de los numerales nos interesan particularmente para este caso, el 10 y el 11, que a continuación se transcriban por su importancia:

10. Postulación, selección e inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular mediante mecanismos democráticos teniendo en cuenta el deber de garantizar la equidad de género.

11. Consultas internas, populares o el proceso de consenso para la selección de candidatos a cargos o corporaciones de elección popular y para la toma de decisiones con respecto a su organización o la reforma de los estatutos. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

En la primera disposición se reporta que cada estatuto debería señalar los procesos de postulación y selección de candidatos, apelando al concepto democrático para ello, con los cual parece consolidarse la necesidad de regular un sistema de votación frente al de nombramiento. En el segundo, se trata de la regulación las consultas o el “proceso de consenso” (es significativa la disyunción) para la selección de candidatos.

Este término usado de “consenso” puede ser problemático. Esto pues el mismo se usa de manera contraria, como sistema de decisión, frente al de votación. El consenso implicaría que los participantes del proceso se ponen de acuerdo en un resultado final, avalado por todos, mientras que las votaciones dirimen para obtener un resultado que bien no podría ser aceptado por todos, pero si una mayoría. Aquí entonces el nombramiento parecería el sistema que se apela a regular.

De manera que el sistema normativo de entrada presenta dificultades de estudio que hacen problemático el establecimiento de criterios a la hora de saber si los estatutos cumplen o no. Pero como idea general, está claro que debe existir un contenido indispensable, que debe ser estudiado por el CNE a la hora de aprobar los documentos estatutarios que den existencia jurídica a los partidos o las afectaciones que las modificaciones que se introduzcan.

2. MARCO NORMATIVO DE LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS EN COLOMBIA

Cumpliendo con quizás su mayor propósito funcional, enraizado en la misma definición que la ley otorga de los partidos y de los movimientos políticos, los mismos tienen el derecho a participar en las elecciones populares presentando a sus candidatos, propios o en coalición. El artículo 108 de la Carta, inciso 3, dice lo siguiente:

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. (Constitución Política de Colombia, 1991)

Esta potestad en Colombia, más allá de la eventual imposición de sanciones¹², está extendida en todo el territorio a los Partidos y Movimientos Políticos. No existen restricciones para presentar candidatos diferenciadamente en los territorios, como puede ser el caso de los partidos en EEUU. De manera que teniendo la personería jurídica, se pueden presentar candidatos o listas a los diferentes cargos o corporaciones públicas de elección popular, tanto en el nivel nacional, como en el nivel subnacional en todas sus escalas. El Inciso 2 del artículo 28¹³ de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 replica esta idea, trayendo la excepción del caso.

Ahora bien, este mismo artículo en su primer Inciso habla igualmente de esta posibilidad de inscribir candidatos “previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad”, y a continuación señala que: “Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos”.

Esto nos lleva a las reflexiones anteriores acerca de los contenidos mínimos que deben tener los estatutos de los partidos y movimientos por ministerio de la ley, en este caso, para determinar (seleccionar) democráticamente a sus candidatos. No obstante, existe el mismo inconveniente en cuanto a la precisión de qué es exactamente un “procedimiento democrático”, y en ese gris prospera la autonomía de las organizaciones políticas para llevar a cabo sus procesos.

El artículo 262 de la Carta, que fue introducido en su texto actual por el Acto Legislativo 02 de 2015, intenta ser un poco más profundo y claro en este apartado, pero termina teniendo las mismas dificultades a la postre. El inciso 2 dice:

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

¹² Una de las sanciones a los partidos y movimientos políticos que consagra el artículo 12 de la ley estatutaria 1475 de 2011, numeral 3, es la: “Suspensión del derecho de inscribir candidatos o listas en la circunscripción en la cual se cometan las faltas a las que se refieren los numerales 4 al 8”. También tanto la suspensión (Num 2) o cancelación (Num 4) de la personería jurídica puede decirse que impiden la presentación de candidatos.

¹³ “Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas”.

progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

Se habla expresamente de la selección de candidatos, estableciéndose la necesidad, vinculante, de que se realice por mecanismos de democracia interna, creándose incluso principios si se quiere decir, para la conformación, los cuales están sometidos al desarrollo legal que se presten. Pero sigue sin existir un criterio exacto o determinable de qué es un “mecanismo de democracia interna”, y mucho menos hay forma clara de verificar o coaccionar esta aplicación en los partidos. Todo ello se agrava aún más conforme lo visto en la sección anterior en términos de confusión.

En la práctica, parecería en su totalidad vigente los términos del artículo 9 de la ley 130 de 1994, que expresa: “Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular **sin requisito adicional alguno**”. Esta indicación a todas luces va en contra vía de lo que en apariencia ha querido buscar el constituyente y el legislador estatutario en los últimos años, pero sin dudas que parece tener plena validez.

En ese orden de ideas, no puede hablarse de limitaciones más que abstractas que la ley y la constitución realizan en pro de la selección democrática de candidatos, pues en ningún momento se califica, impone o regulariza un medio particular que delimite la validez de los procedimientos y cause exclusión. Pero esta norma si marca un derrotero según el cual los partidos deberían plasmar formalmente estos mecanismos democráticos de cara al sistema y la ciudadanía, por medio de sus normas internas objeto de este estudio. El cumplimiento de este requisito no podría estar sujeto a la informalidad.

No obstante a lo anterior, la ley si dispone regula un mecanismo como tal para llevar a cabo este tipo de decisiones, la selección de candidatos, aunque no le asigne la obligatoriedad de su uso, que son las consultas. En ese sentido, cabe reflexionar que para la ley existen mecanismos democráticos más allá de las consultas, toda vez que las mismas no son necesarias para cumplir este requerimiento del artículo 28, ni para que los contenidos estatutarios estén acordes a las exigencias.

A continuación igualmente, se estudia este mecanismo regulado.

2.1. Mecanismo de toma de decisiones regulado: Las Consultas

En Colombia, la tradición sobre todo del partido liberal, como lo indica Acuña, llevó a una figura que es, de hecho, la única regulada para la selección de candidatos por parte de los partidos o movimientos políticos, que son las consultas. La Carta dice en el artículo 107:

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.

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.

Lo anterior ha sido regulado en extenso por la Ley Estatutaria 1475 de 2011¹⁴, en su Capítulo II que trata “De las consultas como mecanismo de democracia interna”. Hay varios elementos para destacar en esta conformación. Lo primero que el mecanismo es planteado para ser “multipropósito”, no solamente para la escogencia de candidatos, por lo que a través de este medio se puede tomar otra clase de decisiones vitales del transcurrir partidista.

Lo segundo, y más importante, es el carácter optativo que poseen las consultas, en tanto que la norma habla de que los partidos y movimientos “podrán” celebrar consultas, no impone su realización ni siquiera en alguna situación específica, lo que queda sometido a lo que prevean los Estatutos (la autonomía juega el papel primordial) y la ley.

¹⁴ Ley Estatutaria 1475 de 2011, ARTÍCULO 5o. Las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular.

Las consultas pueden ser internas o populares. Se denominarán internas cuando en ellas sólo puedan participar los miembros de la organización política que se encuentren en el registro de afiliados. Se denominarán populares cuando puedan hacerlo todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral. Las consultas internas se regularán por las disposiciones previstas en los estatutos de los partidos y movimientos políticos.

Las consultas convocadas por una coalición de partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica, pueden ser internas o populares y se denominarán interpartidistas. Podrán ser convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales, previo acuerdo suscrito por sus directivos nacionales o departamentales según sea el caso.

El Estado contribuirá al financiamiento de las consultas mediante el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos. Los partidos y movimientos políticos podrán solicitar anticipos para estas consultas de acuerdo con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.

Lo que si no escapa y deja muy claro la Carta, es el carácter obligatorio¹⁵ que reviste el resultado arrojado por la consulta. En todo caso, este criterio de ser un instrumento opcional a diferencia de como lo es el sistema de primarias obligatorias (PASO) en Argentina, reviste que exista necesariamente un proceso de cálculo político y deliberación al interior de los partidos acerca de su uso, sea para casos concretos o sea generalizado. Las consultas pueden transformarse no solo en un mero medio de seleccionar un candidato, sino en una apuesta política importante, que puede tener pros y contras dependiendo del abordaje que tengan los partidos y sus votantes frente a las mismas.

Otro aspecto fundamental es la creación de diversidad de opciones para la conformación o naturaleza de la consulta. En ese sentido, las mismas pueden ser por un lado o bien populares o bien internas, lo que Acuña (2011) categoriza como una distinción de forma. En este punto lo que varía es precisamente el selectorado, pues cuando se habla de consultas populares la decisión está sometida a la potencial participación de todos los ciudadanos que estén en el censo electoral, el criterio más inclusivo posible.

Mientras, en las consultas internas solo participan aquellos ciudadanos integrantes del registro de afiliados de la agrupación política, que es una opción un tanto menos inclusiva que la anterior, pero aún en esa dirección de inclusión. En ambos casos, prima obligatoriamente el sistema de votación frente al de nombramiento.

¹⁵ Artículo 7°. *Obligatoriedad de los resultados*. El resultado de las consultas será obligatorio para el partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos o coalición, que las hubiere convocado, así como para los precandidatos que hubieren participado en ellas.

Se entiende que un precandidato ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan.

Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas. Los partidos y movimientos políticos y sus directivos, las coaliciones, los promotores de los grupos significativos de ciudadanos y los precandidatos que participaron en la consulta, no podrán inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos, movimientos o coaliciones que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción.

En caso de incumplimiento de los resultados de las consultas o en caso de renuncia del candidato, los partidos, movimientos y/o candidatos, deberán reintegrar proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán fijados por el Consejo Nacional Electoral con base en los informes que presente la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas sumas podrán ser descontadas de la financiación estatal que corresponda a dichos partidos y movimientos.

Por último, según la norma las consultas bien pueden ser de carácter propia del partido, cuando la consulta se realiza por interés de un solo partido que sería el único afectado por la decisión que emerja, o bien puede ser de carácter “interpartidista”, que contemplan la convocatoria de la consulta previo acuerdo entre directivos nacionales o departamentales de dos o más agrupaciones políticas, con el objetivo restringido de seleccionar candidatos de coalición de partidos y/o movimientos políticos a cargos uninominales.

2.2. Regla de Cuotas

Para lo estudio, también es menester resaltar la última parte del Inciso 1¹⁶ del artículo 28, el cual introdujo la cuota de género para las listas de candidatos a presentarse en elecciones donde se elijan 5 o más curules, o en las listas que se sometan a procesos de consulta, según la cual cada género deberá estar representado por un mínimo 30%. Este es un requerimiento importante a considerar, pues todo proceso de selección de candidatos debe tener ello presente. El incumplimiento de este requerimiento puede conllevar a la revocatoria de la lista.

El proyecto de Ley Estatutaria 409 de 2020 Cámara y 234 de 2020 Senado, por el cual se expide el nuevo Código Electoral, en su artículo 84 incluye una modificación de este porcentaje desde el 30% al 50%. Esta ley fue aprobada en el Congreso en último debate y al momento está a la espera de la revisión previa de la Corte Constitucional.

2.3. Tipos de Listas

En Colombia los partidos a la hora de presentar sus listas pueden decantarse por dos opciones de mecanismos para su presentación a los electores y su elección. El primero es el mecanismo de voto no preferente, en el cual el partido o movimiento político presenta su lista a la votación con un orden preestablecido de los candidatos, desde el primero hasta el último. Los electores tan solo tienen la opción de votar por el respectivo partido o movimiento, sin posibilidad de cambiar este orden que se aplicará a la hora del reparto de las curules, dependiendo de cuántas haya obtenido el partido.

¹⁶ “Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros.

Por otra parte, el segundo mecanismo, y más popular en todos los niveles de la política nacional, es el del voto preferente. Según el artículo 262 de la Constitución, en este caso el elector votará por el candidato que prefiera dentro de la lista presentada por el respectivo partido o movimiento. Al momento de repartir las curules, la lista se reordenaría de conformidad a la cantidad de votos obtenidos por cada candidato en su interior, de manera descendente a partir del candidato con más votos.

También puede optar el ciudadano en tan solo votar por la lista, lo cual ayudaría en general al partido o movimiento a tener más curules pero sin beneficiar particularmente a algún candidato. Este mecanismo es sin dudas más popular entre los dirigentes de los partidos pues el mismo genera competencia entre los candidatos de la lista y la sensación de partir de condiciones similares, lo que genera motivación para obtener un resultado favorable, al contrario del caso de las listas no preferentes o cerradas, donde los últimos en el orden parten de casi nulas opciones de triunfo en la contienda.

2.4. Listas de coalición

El artículo 262 de la Carta, en la reforma dispuesta por el Acto Legislativo 02 de 2015, incluyó una posibilidad novedosa para la conformación y presentación de las listas a la ciudadanía. El inciso 5 de esta norma previó que los partidos o movimientos con personería jurídica que en la circunscripción respectiva hubiesen obtenido una votación de hasta el 15%, podrían presentar lista de candidatos en coalición a las corporaciones públicas.

En este evento, estaríamos en frente de una figura interpartidista, que implicaría unas consideraciones adicionales a la hora de lo que sería la selección de los candidatos, dependiendo de los intereses de los partidos y movimientos en juego. Así, el papel de los partidos en cuanto a su democracia interna podría estar tanto en la misma decisión de coaligarse, como en la selección de sus aspirantes a dicha lista.

Siendo que no ha habido desarrollo legal de esta disposición constitucional, y gracias a decisiones del Consejo de Estado que lo avalaron, el CNE expidió reglamentación al respecto de esta figura que ya había sido usada en las elecciones de Congreso de 2018, y tuvo su aparición en la escala subnacional en 2019. Dicha reglamentación se encuentra en la Resolución No. 2151 de 2019, y enmarcó principalmente su marco regulatorio en el llamado Acuerdo de Coalición que deben registrar los partidos y movimientos políticos a coaligarse.

Dentro de los contenidos de este Acuerdo, debe estar el mecanismo para la definición del tipo de lista a usas, si es de tipo preferente o no. En este caso, aunque es una posibilidad teórica, sería muy extraño que se presentare la eventualidad de tener una lista sin voto preferente, por el aparente ámbito competitivo que debería tener una lista integrada por organizaciones políticas disimiles.

Siendo que este tipo de listas, por su naturaleza y las exigencias de la Constitución, está pensada para los partidos y movimientos pequeños y con bajas posibilidades electorales (es una razón de peso en sí para presentarse en coalición y aumentar opciones), generaría naturalmente conflictos muy fuertes de acuerdo a sus aspiraciones en la determinación del orden de la lista. Por esto, las listas con voto preferente se presentan como la opción natural para esta clase de lista.

La resolución, además, indica que deben darse las reglas para la conformación de la lista, señalando el número de candidatos participantes que tendrán cada partidos o movimiento, y siendo el caso de la lista no preferente o cerrada, el orden.

3. CARACTERIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE SELECCIÓN USADOS EN COLOMBIA

Teniendo presentes las tensiones entre la formalidad y la informalidad, queda un espacio descriptivo de los mecanismos de selección de candidatos que se aplican en las elecciones subnacionales en Colombia. Una labor de generalización sería problemática, toda vez que la informalidad de los juegos de poder al interior de los partidos, generan situaciones con particularidades y matices en todos lados. Sin embargo, se pueden trazar rasgos generales abordados a la par con las formalidades establecidas.

En tal sentido, existen al menos tres estudios que han descrito mecanismos de selección de candidatos utilizados en las elecciones regionales en Colombia. El más completo de ellos, sin lugar a dudas, es el trabajo de Rodríguez et al (2015), que a partir de la tipología teórica de mecanismos que realiza, hace un estudio de los usados en las elecciones de 2015 por parte de cada uno de los partidos políticos en el país.

De los resultados, se puede decir que existe una tendencia en la mayoría de los partidos a dejar en manos de las directivas (colectivas) regionales la conformación de las listas, pero mayormente conservando algunos poderes las directivas centralizadas nacionales

para vetar o ratificar candidaturas. Incluso, ante la inexistencia de consensos de las directivas en el nivel subnacional, las directivas nacionales asumían la escogencia.

Aunque lo anterior era lo usual de acuerdo a las normas planteadas para la elección por los partidos, los investigadores llegaron a evidenciar casos en los que no se trataba de selecciones por parte del órgano directivo como conjunto, sino el poder de una sola persona, bien en el ámbito centralizado nacional o líderes locales. También en este sentido, hubo evidencia del poder de los parlamentarios regionales en sus ámbitos para seleccionar. En menor acogida hubo convenciones nacionales o locales como selectores, así como procedimientos alternativos de encuestas. Mucho más inusuales fueron los procesos de consultas de cualquier tipo.

Por su parte, Wills, Batlle y Barrero (2012) describen de manera general los métodos de selección más frecuentados en las elecciones regionales de 2011, analizando de manera general los elementos de formalidad, informalidad y contextuales prevalentes en los procesos. Toman en primera medida como mecanismo utilizado el de las consultas populares, las cuales son solicitadas por las directivas locales y aprobadas a realizarse por las nacionales. Como se sabe, este sería el mecanismo más participativo de todos, sin embargo, los autores presentan las estadísticas que revelan, desde entonces, el bajo uso que se le dio, dimensionalmente hablando, al mecanismo, al tiempo que presentan algunos argumentos acerca de esta situación.

El segundo mecanismo que observaron fue el de las decisiones tomadas al interior de los partidos, donde, señalan los autores, primó la informalidad y fue lo más usado. En esta categoría agrupan a las decisiones partidistas con independencia del nivel en que se tomaron, pero enfatizando el rango de decisiones en manos de líderes, militantes o bases. En el nivel local se apunta a la importancia del liderazgo de los legisladores como nominadores y seleccionadores, mientras que se trae a colación la conservación del poder de veto o ratificación de las directivas nacionales, en esfuerzos de generar alguna cohesión de los partidos y la presentación de candidatos idóneos y no vinculados a actividades que perjudicaran la imagen del partido.

Por último, referencian como mecanismo usado el de las encuestas con resultados vinculantes, y no meramente orientativos. Además, se señala desde entonces el mecanismo

de la recolección de firmas como un medio para saltar a los partidos en su labor de selección, que en la actualidad lo representan los Grupos Significativos de Ciudadanos.

Acuña (2009) presenta también una especie de taxonomía de los métodos de selección de candidatos en Colombia, en general, no solo sobre el nivel subnacional. Empieza exponiendo métodos como el más centralizado, la selección (o bien, designación) por parte del director o directores de los partidos, o la selección en poder de los parlamentarios, que ya se observa que no es una situación poco frecuente, y que señala que se da por medio de la asignación de poderes para expedir avales a los congresistas. De esta manera, estos retribuyen a sus “operadores locales” por las labores proselitistas.

Otro método que apunta es el de las convenciones o congresos, que señala ha sido el más histórico en los partidos tradicionales en Colombia para seleccionar candidatos. Como característica de las convenciones señala el poder de organización que tienen sobre estas los directorios locales, los cuales suelen ser captados por políticos principalmente del nivel regional, es decir, congresistas, que extienden así su poder en su región de origen, y las convenciones se transforman en solo una especie de caja legitimadora de sus decisiones.

Por otra parte, Acuña (2009) menciona como mecanismo también a las encuestas, las cuales:

(...) se realizan en dos modalidades, a) los partidos contratan una firma encuestadora con el fin de establecer a través de un sondeo de opinión las preferencias de la población en general; y/o b) de sus miembros para ser más efectivos en la escogencia del candidato, y mantener esta decisión dentro del partido. (pág. 156)

En cada caso se observa una importante variación a considerar, supuesta sobre el que sería el selectorado. Mientras en el primer caso se habla del total de potenciales votantes afectando la decisión, en el segundo solo está en algunos miembros del propio partido, que naturalmente pueden tener otras visiones sobre lo mejor para los resultados electorales o la agenda ideológica del partido. Por último, distingue las dos modalidades de consultas, las cuales son las internas abiertas (populares) o cerradas, usadas en Colombia.

CAPÍTULO III. EL ESCENARIO DE ESTUDIO: LAS ELECCIONES A CONCEJOS MUNICIPALES DEL AÑO 2019

Los concejos son corporaciones político-administrativas de orden municipal o distrital, provistas por medio de elección popular para períodos de cuatro (4) años, que cumplen determinadas funciones indicadas principalmente (no exclusivamente) en el artículo 313 de la Constitución Nacional. Cada municipio o distrito, constituye la circunscripción electoral respectiva para la elección de su Concejo. Estas corporaciones están compuestas por un número plural de miembros elegidos por el método de cifra repartidora, cuyo mínimo es siete (7) y el máximo veintiuno¹⁷ (21), y varía dependiendo del tamaño de la entidad territorial¹⁸.

Cada municipio de los más de mil que tiene el país, posee un Concejo municipal. Los concejos tienen encargadas importantes funciones en materia de tributación, presupuesto, organización, control político y normativas dentro de sus jurisdicciones, lo que los hace entes apetecibles a los poderes políticos regionales. El control de los concejos en este país se ha asociado usualmente a la participación de sectores políticos y económicos en la burocracia municipal o en la selección de contratistas y toda clase de clientelismos.

No debe ser entonces extraño el amplio número de aspirantes a obtener un escaño en estas corporaciones. Es apenas natural considerar que puede existir una importante competitividad a la hora de alcanzar las candidaturas en los procesos de selección de los partidos fuertes, paso trascendental para pasar a tener posibilidades de ser elegido en la elección general.

En ese orden de ideas, el primer paso de este capítulo será la identificación de los actores participes a estudiar dentro del proceso electoral y su caracterización, para pasar al estudio de las condiciones estatutarias para el proceso de selección de cada uno.

1. PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS PARTICIPES.

En este punto corresponde identificar a las agrupaciones políticas sobre las cuales se trabajará. Para ello hay que tener en cuenta algunos elementos. El primero es que para este estudio se escogió analizar a los partidos y movimientos políticos que presentasen listas ante los concejos municipales. Ello es importante pues se tiene que para este tipo de elección, plurinominal, existe

¹⁷ Exceptuado el caso del Distrito Capital, Bogotá

¹⁸ Artículo 22 de la ley 136 de 1994

una abrumadora mayor participación de los partidos y movimientos frente a los Grupos Significativos de Ciudadanos, estructuras que suelen ser más propias de la presentación de candidatos a cargos uninominales.

Siendo así, el estudio se reducirá a partidos y movimientos políticos que al momento de la elección tuviesen participación en el Congreso de la Republica, es decir, que tenían personería jurídica vigente. A continuación se presentan las agrupaciones, junto con su declaración y algunas características.

Tabla 1. Agrupaciones políticas de estudio

AGRUPACIÓN	DECLARACIÓN	PARTIDOS ÉTNICOS	
		Afro	Indígenas
Partido Social de Unidad Nacional "Partido de la U"	Gobierno		
Partido Polo Democrático Alternativo	Oposición		
Partido Político MIRA	Gobierno		
Partido Liberal Colombiano	Independiente		
Partido FARC Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	Oposición		
Partido Conservador Colombiano	Gobierno		
Partido Colombia Justa Libres	Gobierno		
Partido Centro Democrático	Gobierno		
Partido Cambio Radical	Independiente		
Partido Alianza Verde	Oposición		
Partido Alianza Social Independiente ASI	Independiente		
Partido Colombia Renaciente	Independiente	X	
Partido ADA	Oposición	X	

Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS	Oposición		X
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO	Independiente		X
Movimiento Colombia Humana - Unión Patriótica UP	Oposición		

2. REGLAS FORMALES PARA LA CONFORMACIÓN DE LISTAS A CORPORACIÓN PÚBLICAS REGIONALES DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS PARTICIPANTES.

A continuación se procederá a estudiar los marcos estatutarios y normativos de cada partido y movimiento político para llevar a cabo la selección de candidatos en el nivel municipal. En este sentido, vale la pena realizar algunas aclaraciones metodológicas sobre este proceso. Los estatutos, por menester incluso de la Constitución y la ley, deben tener ciertos contenidos sobre sus procesos de selección. Puede que se presenten allí varias opciones a tomar, o en algunos casos, como se verá, solo se designa el organismo encargado, o se deja un espacio de libertad dependiendo de la elección a llevarse a cabo. A veces no se distinguen los procesos para las distintas elecciones.

De ahí a que, incluso por mandato de los estatutos, los directorios o directores o convenciones de los partidos, tengan facultades para reglamentar los procesos de selección e inscripción para procesos electorales específicos, bien sea con completa libertad bajo unos principios básicos o dentro de opciones restringidas por los estatutos. Aun, estas reglamentaciones pueden en sí misma dejar las facultades de seleccionar los métodos en otro organismo.

Por esto, aunque unos estatutos puedan consagrar un determinado proceso de selección, no necesariamente estos resultan siendo aplicados en el marco de una elección determinada, como la de estudio en 2019, o incluso pueden simplemente delegar la capacidad de reglamentación para cada elección concreta. En otros caso, los estatutos no requieren reglamentación al ser ya claros sobre todo el contenido de los mecanismos a utilizar en este tipo de elección

Siendo así, en este aparte se estudiarán no solo las normas estatutarias y las posibilidades y características de las mismas, sino que también nos detendremos sobre las reglamentaciones, contenidas usualmente en resoluciones de las direcciones nacionales, sobre las elecciones

regionales de 2019 de ser el caso. Esto lleva a que, por ejemplo, se enuncien métodos que no fueron contemplados materialmente para la elección de estudio, pero que es igual de importante conocer a la hora de analizar la decisión de órgano regulador partidario frente a sus opciones. Pero en todo caso, se procurará recaer puntualmente sobre el o los mecanismos concretos elegidos para el proceso electoral de 2019.

Entrado en el estudio de los mecanismos, se realizará una caracterización de los mismos bajo las categorías analíticas de Rahat y Hazan (2009), valorándolas y analizándolas según el caso. Al final, se realizará un análisis general de los contenidos señalados.

2.1. Partido Conservador Colombiano

Tabla 2. Resumen Partido Conservador Colombiano

MÉTODO	CANDIDATURA	SECTORADO	DESCENTRALIZACIÓN	VOTACIÓN/NOMB RAMIENTOS
Consenso de los miembros del directorio	Es derecho de los militantes (Art. 8) del partido ser seleccionados como candidatos (Art. 13). Los simpatizantes no guardan este mismo derecho (Art. 14).	Miembros del directorio municipal (Art. 124).	Autonomía de los directorios territoriales para definir el mecanismo de escogencia (Art. 124).	Sistema de nombramiento
Consulta popular		Censo electoral		Sistema de votación
Consulta interna		Censo Conservador	El Directorio Nacional del partido conserva	Sistema de votación
Sorteo público		De no poderse ninguna de las anteriores: el azar entre los aspirantes	la facultad de excluir a candidatos a las elecciones regionales.	Azar

Elaboración: Propia a partir de los Estatutos del Partido Conservador (2015)

En el caso del Partido Conservador para las elecciones del nivel subnacional, el actor privilegiado en la escogencia de los candidatos a conformar las listas electorales a presentarse a las corporaciones como el Concejo (así como en las uninominales), es el órgano llamado de

dirección y representación del nivel territorial respectivo, que es el Directorio del partido en tal nivel.

Dicho órgano tiene dos instancias de determinación que le dan la participación clave en el proceso. La primera es una potestad necesaria y discrecional que les brinda a los directorios regionales el artículo 124 de los Estatutos, de seleccionar el método de escogencia entre dos alternativas: el llamado “consenso” y la consulta, o bien popular o interna. Siendo el caso de la primera alternativa la escogida, el mismo directorio se arroga la posibilidad de seleccionar los candidatos de existir el efectivo “consenso”. Debe resaltarse que para el caso de las elecciones de cargos uninominales, se contemplan otras alternativas como encuestas de opinión o convención territorial, pero estas opciones curiosamente no se permiten para la selección para elecciones a corporaciones públicas regionales.

Ahora bien, el criterio de lo que es consenso en este caso puede variar a lo que se pensaría, toda vez que el mismo artículo señala que las decisiones sobre las candidaturas se tomarían con base en una mayoría calificada¹⁹ de dos tercios de los miembros del directorio. En concordancia con el numeral 8 del artículo 56, los directorios deben seleccionar el método en sí con esta misma mayoría calificada.

Esto significa que solo con llegar a un acuerdo esta cantidad de autoridades en relación a los candidatos a seleccionar para conformar la lista, con independencia de otras instancias de militancia, se culmina el proceso de selección. El esquema sin dudas alienta al uso de esta potestad a las autoridades frente a someter la decisión a una consulta, sea popular o interna.

En dado caso, de elegirse el método de consenso pero existir descuerdo de la mayoría, y si no procede realizar una consulta popular o interna, el Estatuto consagra la procedencia de la selección por sorteo público. Naturalmente esta no sería una opción deseable para el Directorio, por lo que los caminos del “consenso” se allanan, teniendo en cuenta la poca tendencia a usar las consultas.

Es menester señalar entonces la composición de este órgano de dirección del partido. El artículo 54 del Estatuto trae las normas de conformación de estos directorios en el nivel municipal, que es el que nos ocupa, donde tienen por derecho propio presencia los concejales activos elegidos

¹⁹ Esto representa una excepción a la regla general de operación del órgano, donde las decisiones se toman usualmente por medio de mayoría absoluta.

por el partido (si no hay, los dos de mayor votación), así como los últimos dos alcaldes avalados por el partido o un movimiento afín, elegidos en el municipio. Luego, por elección en convención municipal se eligen cuatro (4) miembros de libre asignación, tres (3) jóvenes y tres (3) mujeres conservadoras, puestos que no pueden ser ocupados congresistas, diputados o concejales activos.

Esta composición para el caso de la selección de candidatos, puede que no del todo favorezca a quienes ya se encuentran ocupando cargos o ya hayan tenido participación, pues pueden ser minoría. Pero sin dudas les da un poder relativo a la hora de la formación del consenso sobre sus oponentes en una lista preferente. Por otra parte, el órgano intenta cumplir con un mínimo criterio de representatividad positiva, con la inclusión la representación para las mujeres y los jóvenes.

Es sin dudas importante resaltar la prerrogativa que se arroga el Directorio Nacional del Partido a la hora de poder censurar cualquier candidatura territorial, bien la violación de las normativas de inhabilidades e incompatibilidades, o por cuestionamientos éticos y morales, este último deja un margen de importancia a considerar como conservación de una autoridad nacional frente a la gran autonomía local.

No puede pasarse por alto una clausula general que trae el Estatuto para la conformación de todas las listas de candidatos a corporaciones públicas de cualquier nivel, y es el derecho propio que le asiste a los miembros activos del partido que al momento de la elección ocupen una curul en la respectiva corporación, de estar en la lista para ser reelegidos. Este derecho lo preservan con completa independencia de los mecanismos escogidos para determinar la composición de la lista particular, como las consultas o convenciones. Ello favorece a los poderes locales del partido frente a renovaciones o cambios que impulse las directivas de otros niveles.

2.2. Partido Cambio Radical

Tabla 3. Resumen Partido Cambio Radical

MÉTODO	CANDIDATURA	SECTORADO	DESCENTRALIZACIÓN	VOTACIÓN/NOMB RAMIENTOS
Designación	La Resolución 013 de 2019, determinó que cualquier afiliado del Partido podría solicitar el aval (art.3).	Único. Está en manos del Secretario General del Partido o su delegado (art. 14) El Comité Central y el Veedor del	El proceso es centralizado.	Sistema de nombramiento.

		Partido pueden vetar cualquier candidatura (art. 13). La Comisión Política Nacional puede proponer listas de candidatos.		
--	--	---	--	--

Elaboración: Propia a partir de la Resolución No. 13 del 24 de Enero de 2019 (Secretaria General Partido Cambio Radical, 2019)

En el Partido Cambio Radical sus Estatutos (2018) parecen obviar de manera intencional la referencia a los procesos democráticos para la selección de candidatos, limitándose, por ejemplo, a citar lo dicho por la ley estatutaria en relación a las consultas, sin prever situaciones concretas para su uso en ningún nivel, y a afirmar los deberes legales en cuanto a las cuotas de género.

En lo demás, el estatuto afirma lo que dice la Constitución, acerca de la potestad del representante legal (Secretario General) de expedir avales, la posibilidad de la Comisión Política Nacional (compuesta por los parlamentarios del partido principalmente) para simplemente proponer listas de candidatos, y el poder de veto de cualquier candidatura que tiene el Comité Central, órgano de dirigencia absoluto del nivel nacional. El estatuto expresamente en su artículo 42 afirma que los candidatos se elegirán de conformidad con una reglamentación a expedirse.

En ese sentido, para el caso concreto de las elecciones regionales la Reglamentación se encuentra en la Resolución No. 12 de 2019. Esta incluye términos como la posibilidad de cualquier afiliado (sin más requisito, ni siquiera de tiempo²⁰) de solicitar el aval a cualquier cargo, siempre que se cumplan los requisitos de ley, y replica las potestades de propuesta (opcional) y de veto que tienen los órganos respectivos en el estatuto. Los directorios u órganos regionales no tienen participación aparente en este proceso.

En cuanto al proceso más importante, la selección en sí, el artículo 14 de este estatuto asignó de pleno la potestad de selección y conformación de las listas de entre los aspirantes al Secretario General del Partido Cambio Radical o su delegado, “luego de realizar las consultas

²⁰ En este artículo de la Resolución (art.3) se incluye incluso el link a un formato de inscripción de afiliación para quien desee aspirar lo pueda cumplir.

ético-legales y políticas que considere pertinentes, bajo el principio de verdad sabida y buena fe guardada” (Secretaria General Partido Cambio Radical, 2019).

De esta forma, el selectorado se transforma casi en lo más excluyente posible, con un poder centralizado nacionalmente, y, como es obvio, sin espacio de votación. El único criterio un poco laxo podría decirse que es sobre las candidaturas, que aparentemente el partido promueve con esta apertura de solicitud de avales.

2.3. Partido Liberal Colombiano

Tabla 4. Resumen Partido Liberal Colombiano

MÉTODO	CANDIDATURA	SELECTORADO	DESCENTRALIZACIÓN	VOTACIÓN/NOMB RAMIENTOS
Designación del Representante Legal (art. 74)	Militantes. Requisitos especiales no gravosos (art. 75)	Único, Secretario General del Partido o quien delegue (art. 74)	Centralizado. Los Congresistas tienen derecho a postular. Prioridad a los consensos especiales	Sistema de nombramiento
Consenso especial (Res. 5450/18)		Senador más votado, representante a la Cámara más votado y 75% de los miembros del directorio	Descentralizado parcialmente, sujeto a la ratificación del Secretario General. La Dirección Nacional Liberal conserva poder de veto sobre todas las candidaturas. 10% de la lista deberá conformarse por jóvenes.	
Directorio Municipal o Distrital (art. 74)		Plural del Órgano de Dirección local	Descentralizado, pero el método se utilizará si es voluntad de las autoridades nacionales del Partido.	
Convención		Plural con una mayor extensión		

Municipal (art. 33)			La Dirección Nacional Liberal conserva poder de veto sobre todas las candidaturas. En todo caso, los Congresistas tienen derecho a postular.	
------------------------	--	--	---	--

Elaboración: Propia a partir de los Estatutos del Partido Liberal (2012) y la Resolución 5450 del DNL (2018)

En el caso del partido liberal el Estatuto (2012) establece unas competencias generales de órganos o personas que pueden seleccionar candidatos a los distintos cargos. Sin embargo, ello siempre estará sujeto a lo que la autoridad de dirección, la Dirección Nacional Liberal (DNL), reglamente para la inscripción de los candidatos a la elección y criterios de selección democrática (art. 76). Esto es, la DNL que es elegida por la Convención Nacional Liberal y puede ser individual o plural²¹, determina por derecho propio el método de selección a utilizar y sobre quien recae tal potestad, por lo que se prevé que el sistema tenderá mayormente a la centralización nacional.

Para las Corporaciones públicas territoriales, en los estatutos se encuentra que es facultad del representante legal (art. 74), posición que ejerce la misma DNL o quien esta delegue, elaborar las listas y otorgar los avales. El mismo artículo señala que esta facultad puede ser delegada por el representante legal a los directorios del orden territorial, o bien si las autoridades del Partido lo requieren (DNL), las convenciones de los distintos niveles podrán ejercer la potestad de seleccionar.

El poder de la DNL se amplía aún más con el hecho de que esta puede, en virtud de sus funciones dadas en el artículo 20 de los estatutos, “negar o revocar cualquier aval bajo el principio de verdad sabida y buena fe guardada y conveniencia política”. Para las elecciones de 2019 la reglamentación del proceso de inscripción y selección para ese proceso, se dio por medio de la Resolución 5450 de 2018. En dicha normativa, se depositó en el Secretario General del Partido, “bajo el principio de verdad sabida y buena fe guardada, seleccionar a los candidatos a cargos de

²¹ Para el caso de las elecciones de 2019, la dirección era ejercida únicamente por el expresidente Cesar Gaviria Trujillo

elección popular e integrar las listas para corporaciones públicas...”. Esta función, conforme aclaró la Resolución 5611 de 2019, podría ser delegada por el Secretario o el Director.

Ahora bien, aunque se podría considerar fuertemente excluyente y centralizada en estos términos el método, se consagró un paliativo más allá de las delegaciones que por voluntad se otorgaran, que fue en el mismo artículo 7 de la Resolución. En el párrafo 2, se dispuso lo siguiente:

El Secretario General del Partido, al momento del otorgamiento de avales tendrá en cuenta y dará prioridad a la postulación de candidatos e integración de listas por consenso especial que logren las diferentes fuerzas políticas en la correspondiente circunscripción electoral y que consulte el interés general y opinión de los estamentos y representantes con credencial del Partido.

Para tal efecto, mediante documento suscrito por el Senador más votado, el Representante a la Cámara más votado y al menos el setenta y cinco por ciento (75%) de los miembros del Directorio o del Comité de Acción Liberal; debidamente acreditados, de una determinada circunscripción electoral, podrán postular en consenso especial un candidato a una Gobernación o a una alcaldía o una lista para corporación pública. (Director Nacional del Partido Liberal, 2018)

Adicionalmente se le da potestad al Secretario General para promover consultas donde se requieran. Como consideración especial en términos de representatividad, el partido además del requisito legal de la cuota, consagró que en la integración de las listas al menos el 10% debería reservarse a jóvenes²².

En términos de la candidatura, el artículo 75 de los estatutos trae los requerimientos previos para otorgar el aval. Se establece la condición de militancia como requerida, y otras como no haber sido sancionado por las autoridades disciplinarias del Partido por falta grave o gravísima. De resto, mayormente los requisitos giran en torno a la firma de compromisos y documentos, además de los de ley, que no representan un requerimiento gravoso.

En términos generales, se tiene que el sistema de selección es uno que tiende marcadamente a la centralización y la designación unitaria o plural reducida a las elites, y que le da fuertes

²² Para los estatutos del Partido Liberal la acepción de jóvenes son los menores de 30 años, no de 28 como determina la ley de juventudes.

facultades a las elites del partido por encima de la participación de los militantes de base en las regiones. Esta es una situación particular teniendo en cuenta que se trata del partido con mayor tradición de uso del método de consultas en el país.

2.4. Partido Alianza Social Independiente ASI

Tabla 5. Resumen Partido Alianza Social Independiente ASI

MÉTODO	CANDIDATURA	SECTORADO	DESCENTRALIZACIÓN	VOTACIÓN/NOMB RAMIENTOS
Consulta Popular (art. 99)	Artículo 100 Estatutos. Principalmente requisitos de ley. Especiales como “Tener una trayectoria de trabajo político, social o comunitario acorde con los estatutos de la ASI”.	Censo electoral	Descentralizado territorialmente	Sistema de votación
Consulta Interna (art. 99)		Censo de registro de afiliados		Sistema de votación
Encuesta de opinión (art.99)		Entre algunos afiliados	Autonomía hasta cierto punto para postulación.	Sistema alternativo
Decisión Órganos de dirección y representación (art. 99)		Órgano de dirección y representación competente del nivel territorial: Comité Ejecutivo Municipal	Aval otorgado por el representante legal o su delegado (art. 100), sometido a decisiones del Comité Ejecutivo Nacional (art. 34).	Sistema de nombramiento

Elaboración: Propia a partir de los estatutos del Partido ASI (2019)

El artículo 99 de los Estatutos de este partido señalan los mecanismos para la selección de candidatos, uninominales o en conformación de lista. Hay cuatro mecanismos planteados, dos de ellos son las consultas de las dos formas que se conocen, que son autorizadas por el representante legal, previa petición del órgano de dirección y representación del respectivo nivel. En cuanto a las otras formas, son bien la decisión basada en encuestas de opinión entre los militantes o la decisión como tal (mayoría absoluta) de los miembros del respectivo órgano de dirección del nivel.

En estos dos últimos casos, estas decisiones pasan al final por el otorgamiento del aval por parte del representante legal, que es delegado en esa función por el Comité Ejecutivo Nacional que puede tomar decisiones al respecto de cualquier candidatura en el todo orden. En teoría, este órgano ejercería las funciones del Parágrafo 1 del artículo 100, que afirma que el Partido gozará de la posibilidad discrecional de avalar a quienes se quiera postular. Se trata de una especie de

supervisión, o ratificación que se ejerce en esta instancia. No falta decir que el estatuto en este punto olvida mencionar que ello no se podría ejercer estas facultades en el caso de las consultas, las cuales tienen un carácter obligatorio sus resultados.

En términos de representación, más allá de las cuotas de género, el estatuto consagra un tímido llamado a los órganos de los distintos niveles a la integración de los jóvenes y los integrantes de grupos étnicos, dentro de las candidaturas a postular. Por parte de la candidatura, existen unos requerimientos especiales, que van un poco más allá de los de ley, aunque sin ser excesivamente gravosos. Está por ejemplo no haber sido sancionado por falta grave en la colectividad o “Tener una trayectoria de trabajo político, social o comunitario acorde con los estatutos de la ASI”, cosa es que un poco abstracta.

Ahora bien, cabe destacarse que el Partido para las elecciones de 2019 expidió una reglamentación para la selección de candidatos antes de la reforma estatutaria, por lo que en el proceso hubo una aplicación variada a como se consagra en los estatutos pero con unos puntos comunes. En dicho proceso de la Resolución 1802 (2019), la integración de las listas de candidatos al nivel municipal y distrital quedó en manos de las que en el anterior estatuto se llamaba “Comisión de Trabajo Municipal”.

Esta Comisión elaboraba y postulaba las listas de entre quienes libremente se inscribían, y las remitía a la Comisión Departamental, la cual debía dar analizar y revisar las candidaturas y enviaba al Comité Nacional para el otorgamiento del aval, ente el cual conservaba la facultad discrecional junto al representante legal, de negar cualquier postulación. Era entonces un sistema variado con escalas de aprobación, donde el poder inicial de postulación lo conservaba el organismo local.

2.5. Partido Social de Unidad Nacional Partido de la U

Con relación al Partido de la U, es menester decir que aunque en sus Estatutos se encuentran consignadas algunas normas sobre la selección de candidatos, dicho proceso estuvo reglamentado por la Resolución 012 de 2019 de la Dirección. Sin embargo, no se pudo tener acceso a dicho documento por falta de su disponibilidad en los medios consultados.

Así pues, se traerán aquí algunas de las normas estatutarias a tener en cuenta. En materia de candidatura, el artículo 13 de derechos da como derecho de los militantes el ser candidatos en las elecciones en que se presente el partido, mientras que el artículo 18, que trata sobre los

requisitos para los candidatos, se limita a solicitar declaraciones sobre aspectos legales o impedimentos e inhabilidades.

En cuanto a los mecanismos de selección, el artículo 34 describe las funciones de la Dirección Nacional, órgano compuesto por el director único y 11 miembros con mayoría de la bancada del Congreso, entre las cuales se halla la de aprobar las listas únicas a entre otros, los concejos municipales, propuestos a su consideración por los directorios departamentales. Entre otras funciones tiene el expedir los avales o delegar esto, y definir los requisitos para los militantes ser elegibles. Este mismo artículo, en su Parágrafo segundo, pone la regla según la cual en la conformación de las listas de corporaciones pública tendrán derecho propio a estar los miembros del partido que ya estén en ese cargo, es decir, que aspiren a reelegirse.

Por su parte, el artículo 42 trata de las funciones de las direcciones regionales y señala que las Direcciones municipales tienen entre sus funciones la de proponer a consideración de las direcciones departamentales (Num. 7) las listas únicas a concejos municipales o distritales, entre tanto que las direcciones departamentales a su vez tienen como función también proponer estas listas para su aprobación a la Dirección Nacional (Num. 8).

Como se ve, se trata de un aparente sistema escalonado que conserva cierto poder en el centro, y donde los selectorados están influidos a instancias de los congresistas (cosa que parece ser tradición por parte del Partido, siendo que sucede al menos desde las elecciones de 2011, como detalla Barrero (2014)) o quienes estén en cargos en el momento, por la composición de las direcciones. No obstante, el panorama resulta incompleto acerca de los mecanismos de selección propuestos formalmente a falta de la regulación emitida.

2.6. Partido Alianza Verde

Tabla 6. Resumen Partido Alianza Verde

MÉTODO	CANDIDATURA	SELECTORADO	DESCENTRALIZACIÓN	VOTACIÓN/NOMB RAMIENTOS
Consulta popular	Militantes del partido (art.	Censo electoral	Descentralizado territorialmente.	Sistema de votación.
Designación de la Dirección Departamental o Municipal		Dirección municipal con concepto político de la Dirección Departamental o	Descentralizado territorialmente de forma parcial. Recae en dirigencia departamental o	Sistema de nombramiento.

(Res. 01/19)		Dirección Departamental. En todo caso, revisión de la Comisión Nacional de Avales	municipal la conformación. Revisión de la Comisión Nacional de Avales (Comité Ejecutivo Nacional y Congresistas) 10% de la lista debe conformarse por jóvenes.	
--------------	--	--	--	--

Elaboración propia a partir de los Estatutos de Partido Alianza Verde (2019) y la Resolución 001 de la Dirección Nacional del Partido

En sus Estatutos, el artículo 51 consagra el principio democrático como orientador de la actividad del partido. El artículo 10 señala como derecho de los afiliados del partido el de presentarse como candidatos a cargos de elección popular, mientras que en el artículo 58 se estructuran los requisitos para obtener el aval, donde se encuentra precisamente la militancia y algunos requisitos de ley, sin mayor dificultad.

En cuanto a los mecanismos, vale decir que el artículo 52 sitúa las competencias de aprobar solicitudes de aval o de coaliciones en cabeza de la Dirección Nacional del Partido, o ésta a través de las Direcciones territoriales. El artículo 57 desarrolla esto un poco más, determinando que la Dirección Nacional conserva las potestades exclusivas sobre las candidaturas (en las elecciones territoriales) a gobernaciones y alcaldías de ciudades capitales o de más de cien mil habitantes. Para las elecciones de Asambleas, Concejos o JAL, esta capacidad puede ser delegada a los Direcciones locales, pero siempre conservando la facultad de revisar los avales a otorgar. De hecho, el artículo 61 le da facultades discrecionales para otorgar o no aval a la Dirección Nacional.

El artículo 54 por su parte, es introducido como manera de posibilidad de aplicar el procedimiento de consultas, bien sea interna o popular. Teniendo ese panorama plasmado, el artículo 63 demanda que la Dirección Nacional expediría la reglamentación para otorgar los avales en las elecciones.

Para las elecciones de 2019, en la reglamentación particular implementada en la Resolución 001 (2019), fijó para el caso de las alcaldías y concejos de capitales departamentales la conformación de las candidaturas en cabeza de las Direcciones Departamentales dentro de los

aspirantes libremente inscritos. En los municipios no capitales y para las JAL se permitió la intervención de las Direcciones Municipales, pero con la necesidad de un concepto político de las Direcciones Departamentales, en una especie de tutelaje del proceso. Como regla general, la resolución estableció la imposibilidad de que los miembros de las respectivas direcciones según fuere el caso, se postulasen a sí mismos.

En todo caso, esta integración realizada era sujeta a su envío a la Comisión Nacional de Avaes, órgano delegado para el otorgamiento por parte de la Dirección Nacional, y conformado por los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional y la bancada del Partido en el Congreso. Este ente cuenta con “absoluta discrecionalidad” (art. 20) para otorgar o no los avales.

La Resolución consagra que en caso de que el número de aspirantes a ocupar la lista sea mayor al número máximo posible de inscripción, y si no hay “consenso”, la opción posible sería la convocatoria a una consulta popular. Cabe decirse que el Partido Alianza Verde utilizó este mecanismo en 2019, para la conformación de las listas de ediles en la ciudad de Bogotá, aunque para todo lo relativo a la selección en el Distrito Capital se creó una Dirección Transitoria Distrital (Res. 002/19). De manera que una vez más, los consensos son impulsados en aras de evitar la opción de la consulta.

Otro aspecto importante de la Resolución es en materia de candidatura, pues más allá de los requerimientos usuales, se impone la necesidad de contar con un certificado de idoneidad expedido por el Veedor Nacional del Partido, conforme a los criterios ahí plasmados, extendiendo lo dicho en artículo 57 de los Estatutos. Es el caso más gravoso para quienes ya ocupan cargos, pues requieren certificado de que han cumplido satisfactoriamente con sus obligaciones para optar por la reelección. En materia de representatividad, al igual que en el caso del partido Liberal, se propone que el 10% de cada lista sea conformado por jóvenes, menores de 28 años.

El Partido se encuentra en un punto confuso en materia de descentralización, con un esquema en el que participan tres niveles. Pero sin dudas que la escala municipal puede conservar poder sobre la decisión de los candidatos en la medida en que se le brindan las capacidades de postular.

2.7. Partido MIRA

Tabla 7. Resumen Partido MIRA

MÉTODO	CANDIDATURA	SECTORADO	DESCENTRALIZA CIÓN	VOTACIÓN/NOMB RAMIENTOS
--------	-------------	-----------	-----------------------	----------------------------

Consulta popular	Derecho de los afiliados.	Censo electoral	Descentralizado territorialmente	Sistema de Votación
Consulta interna	Se indica que la Dirección Nacional o	Censo de afiliados	Descentralizado territorialmente	Sistema de Votación
Proceso de Consenso	Presidencia fijarán un lapso de tiempo de militancia (art. 57): 2 años para Concejos (Res 13/18, Presidencia). Conceptos Comité Jurídico y Comités Ético Políticos (Res. 11/18, Dirección)	Indefinido	Descentralizado parcialmente	Sistema de nombramiento

Elaboración propia a partir de los Estatutos del Partido Mira (2019), la Resolución 11 de 2018 de la Dirección Nacional (2018) y la Resolución 13 de 2018 de la presidencia del Partido (2018).

En primera medida conviene resalta acerca de la normativa de este partido que el mismo tiene quizás una serie de requisitos para las candidaturas de las más completas. Tanto en los estatutos como en la resolución de reglamentación del llamado proceso de consenso, se encuentran gran cantidad de requisitos que deben cumplir los aspirantes, algunos del marco legal, otros añadidos por el partido y que tienen que ver sobre todo con la revisión de las actividades y anotaciones en bases de datos de ilícitos y sanciones e investigaciones que posea el aspirante.

Adicionalmente, en la reglamentación de 2018, que fue válida para la elección de 2019, se señalan la necesidad de la aprobación mediante concepto dos Comités, uno jurídico sobre el cumplimiento de los requisitos, y otro Ético-político, sobre el comportamiento ético del militante y su proyección electoral. Las calificación de “No candidatizable” de estos comités solo podía ser revisada de oficio excepcionalmente, por el área asesora jurídica del Partido y la Dirección Política Regional respectivamente. El proceso también incluye un constante monitoreo sobre los riesgos jurídicos que el candidato represente, reportados en la Ventanilla Única Permanente Electoral del Ministerio (Res 11/18, art. 12), que pueden excluir de candidatura.

Pero sin dudas la limitación más importante tiene que ver con que existe un plazo mínimo de permanencia en la militancia previo a la aspiración a la elección, el cual señala los estatutos que

fija la presidencia, que lo hace efectivamente en la resolución 13 de 2018, donde establecen dos (2) años para el caso de los aspirantes a concejos municipales o distritales. El partido pone énfasis constantemente en las normativas en la necesidad de estos procesos o filtros para salvaguardar la integridad y reputación de la organización.

En materia de los mecanismos, los Estatutos establecen tres procedimientos posibles para la selección de candidatos, que se usarán dependiendo de lo que disponga la Dirección Nacional: la consulta popular, la interna o el “proceso de consenso”. Los Estatutos no realizan una descripción amplia sobre los dos primeros métodos, por lo que sobre éste solo se sabe de las generalidades que tienen estos procesos.

En cambio, acerca del llamado proceso de consenso, existe una resolución de 2018²³ de la Dirección Nacional sobre de este. En este se traza como primera medida la presentación libre ante las directivas regionales de las personas que consideren que cuentan con los requisitos y desean aspirar, por medio de un formulario. La directiva regional presenta tales nombres ante el partido, el cual tiene tres instancias de evaluación. Dos ya se han mencionado, el Comité Jurídico, designado por el área de Asesoría Jurídica del Partido, y el Comité Ético-Político, compuesto por tres (3) personas, un asesor, y “un director político zonal o municipal o departamental, según cada territorio” (sic). La otra instancia final, es el Comité de Avales, que lo integran las instancias que considere la presidencia del Partido. Por otra parte, existe también una revisión previa de los programas de gobierno, de parte de las instancias que determine presidencia (Res 11/18, art. 18).

No hay mucha claridad en la reglamentación, sin embargo se observa que tanto el Comité Jurídico como el de Avales tendrían una naturaleza nacional, mientras que los Comités Ético-Políticos serían plurales y regionales. Esto es importante por la capacidad de censura que puede tener la discrecionalidad de este último Comité y el de Avales. Adicionalmente, la Presidencia del Partido conserva la facultad de revocar avales.

Dichos todos los elementos anteriores, consagrados en la reglamentación, es del caso decir que existe un vacío muy grande a la hora de definir exactamente en qué momento se da el “consenso” y la determinación de los candidatos o miembros de las listas. Simplemente se tienen elementos aislados sobre la materia. El artículo 12, que empieza hablando de algo totalmente distinto, culmina en su último inciso dando indicaciones sobre la necesidad de la paridad, la

²³ Esta resolución es previa a la vigencia de los actuales estatutos (que entraron en vigencia antes de las elecciones de 2019), sin embargo, los anteriores ya hacían referencia a este proceso y no ha habido un cambio sustantivo.

alternancia y la universidad, con incorporación de mujeres, jóvenes y afrocolombianos. Pero al tiempo ni siquiera dispone las competencias para seleccionar en los distintos niveles, ni pasos para alcanzar el “consenso”.

Hacia el final, en un título llamado “Otras disposiciones”, se añade en el artículo 20 unas facultades dadas a las Direcciones Políticas Regionales para, con un número pequeño de firmas de sus miembros, establezca una especie de manual operativo, con cronogramas y demás, para el desarrollo del proceso de selección, en el marco de la normativa de consenso que se supone establece la resolución.

Esta falta de precisión puede convertirse en un camino de informalidad (Barrero, 2014) para la toma de decisiones, desdibujándose un poco la teórica naturaleza democrática o consensual del proceso, donde se asume que las directivas o congresistas obtendrán mayor poder para determinar a su antojo la conformación de las listas en los distintos niveles incluso. Esto trastoca un poco con todo el proceso previo que se establece, que sin dudas es de los más complejos en procedimientos y requerimientos para ser candidatizable.

2.8. Partido Centro Democrático

Tabla 8. Resumen Partido Centro Democrático

MÉTODO	CANDIDATURA	SELECTORADO	DESCENTRALIZA CIÓN	VOTACIÓN/NOMB RAMIENTOS
Encuestas (art. 24)	Miembros del partido. Protocolo de calificación (art. 21, Est; Res. 15/19).	Indefinido	Descentralizado territorialmente	Sistema alternativo
Consensos (art. 24)		Dirección territorial	Descentralizado territorialmente	Sistema de nombramiento
Consulta popular (art. 24)		Censo electoral	Descentralizado territorialmente	Sistema de votación
Consulta interna (art. 24)		Censo de afiliados	Descentralizado territorialmente	Sistema de votación
Convencio nes territoriale s (art. 24)		Miembros inscritos	Descentralizado territorialmente	Sistema de votación

Elaboración propia a partir de los Estatutos del Partido Centro Democrático (2017)

En cuanto al asunto de la candidatura, el partido impone la necesidad de contar con la condición de miembros, añadiendo los Estatutos que la Dirección Nacional reglamentará los requisitos para cada elección (art. 20), reglamentando a su vez el llamado “Protocolo de Calificación” para determinar la idoneidad de los aspirantes al cargo y que debe evaluar al menos cuatro aspectos: “1. Comportamiento ético y social. 2. Trayectoria política dentro del Partido. 3. Liderazgo social. 4. Trayectoria laboral y/o académica”.

Para las elecciones de 2019 este protocolo se reglamentó en la Resolución 015 de 2019 de la Dirección Nacional. En este, las Direcciones Departamentales llevan a cabo el proceso, estudiando las hojas de vida de los aspirantes conforme a los aspectos evaluados, en busca de determinar su idoneidad y viabilidad, esta última como viabilidad política de cara a la ciudadanía y los recursos que se tengan.

Este proceso le da un poder importante a las Direcciones Departamentales, que puede ser llamado un poder de “filtro”, pues aunque parezca objetivo y estricto, realmente podría dar lugar a informalidad y negociaciones políticas en la calificación. El proceso contempla incluso la posibilidad de buscar personas ajenas al partido que cumplan los requisitos para ser presentados²⁴, lo que da un margen de inclusividad y de acuerdos políticos de los poderes de las regiones. Por último, cabe destacarse que toda la aplicación del Protocolo es que supervisada de alguna manera por la Dirección Nacional.

En lo que respecta a los métodos de selección y su descentralización, existen dos artículos claves en los Estatutos, el 23 y el 24. En el artículo 23 se trata de la selección de los candidatos tanto uninominales como a corporaciones públicas. Allí se dice que la Dirección Nacional se encargará de reglamentar los “requisitos, mecanismos y procedimiento” para la selección, estableciéndose que en caso de que se trata de una elección regional, como en este caso, debe tomarse en consideración el principio de la autonomía territorial. Más adelante impone una restricción a quienes integran los órganos de dirección de partido de ser candidatos a elección popular.

²⁴ Artículo 5, Parágrafo Segundo: “Es importante recordar a la Dirección Departamental que si el Partido Centro Democrático cuenta con un candidato que presente viabilidad e idoneidad, será escogido para representar la colectividad en la contienda electoral; no obstante, si dentro del proceso de escogencia no se cuenta con la persona que cumpla las condiciones antes mencionadas, es menester abrir las puertas a la búsqueda de líderes externos a nuestras filas, líderes idóneos, viables y que además se identifiquen con las ideologías y eje programático que promueve el Partido. (Dirección Nacional del Partido Centro Democrático, 2019)

Seguidamente, el artículo 24 consagra los mecanismos posibles a utilizar, a consideración de la Dirección Nacional a medida que “avance en su proceso de selección de candidatos”. Estos son: las encuestas, los consensos, consultas internas o populares y las convenciones. Una vez más, se enfatiza en la necesidad de proteger la descentralización y la autonomía territorial.

No obstante esto, no se encontró en los medios disponibles por parte del Partido, de alguna reglamentación al respecto de la selección específicamente para las elecciones de 2019, más allá del Protocolo de Calificación. Al contrario, se encontraron indicios al respecto de la falta de la misma, como el Memorando 049 (2019), el cual aborda la cuestión de la selección de candidatos únicos, naturalmente a cargos uninominales. En este escrito, sin mención de alguna Resolución regulatoria, la presidente del Partido pone de presente que el Presidente Fundador había expresado en las convenciones atípicas realizadas ese año que el mejor mecanismo de selección era el que los mismo candidatos acuerden.

A raíz de ello, se daba en el memorando un plazo para que los precandidatos a cargos únicos acordaran su mecanismos de selección a alcaldías y gobernaciones, sino las Direcciones Departamentales sugerirían el mecanismo a utilizar, sobre el cual la Dirección Nacional tendría la última palabra. A su vez, el calendario electoral del Partido (memorando 003 y 009 de 2019) también incluía plazos para que las Direcciones Departamentales comunicarán en qué circunscripciones se llevarían a cabo consultas con el acompañamiento de la Registraduría. En el trabajo de Londoño (2019) se registra cómo la Dirección Departamental de Antioquia decidió en 2019 no realizar consulta a nivel departamental, dejando en libertad a los municipios hacía esa dirección, designando como método el de la encuesta para el candidato a gobernador, que se realizó con los afiliados del partido y no con apertura a toda la sociedad votante.

Entonces, a partir de ello, solo se puede concluir en cuanto al uso de los distintos métodos, el que existe de alguna forma una prevalencia de la descentralización de la decisión en las direcciones territoriales, principalmente en las departamentales que podrían tener una supervisión sobre las municipales. En todo caso, parece que en virtud de esta autonomía se selecciona el método y sus reglas, lo que puede generar una concentración importante del poder en algunos ámbitos regionales, e incluso disputas entre tendencias a raíz de ello.

Pero más llamativo aún, es que esta indeterminación puede conllevar a la informalidad, o la exclusión, pudiéndose limitar los espacios democráticos, dependiendo del caso, teniendo en cuenta que las direcciones en este partido están integradas mayormente por los políticos en cargos

en el momento. Seguramente si se analiza, no existió casi uso del mecanismo de consulta para la conformación de las listas, y quizás en una medida más reducida las convenciones. Ello abre paso a procesos de consenso o encuestas como predilectos para este propósito.

2.9. Partido Polo Democrático Alternativo

Tabla 9. Resumen Partido Polo Democrático Alternativo

MÉTODO	CANDIDATURA	SECTORADO	DESCENTRALIZACIÓN	VOTACIÓN/NOMB RAMIENTOS
Decisión unánime (art. 16)	Afilación, pertenencia a organismos o comités del Partido. (art. 13)	Coordinadora Municipal	Descentralizado territorialmente	Sistema de nombramiento
Acuerdo de la Coordinación Territorial (art. 16)		Coordinadora Municipal	Descentralizado territorialmente	Sistema de votación
Consulta popular		Censo electoral	Descentralizado territorialmente	Sistema de votación
Consulta interna		Censo de afiliados	Descentralizado territorialmente	Sistema de votación

Elaboración propia con base en los Estatutos del Partido Polo Democrático Alternativo (2016)

En materia de requisitos para las candidaturas no los estatutos imponen varias que no son del todo gravosas, como la presentación de la declaración de bienes y rentas o ser afiliado. Lo más complicado es el requerimiento del numeral 3 del artículo 13, que designa como requisito el pertenecer a un organismo o comité del partido. Esto implicaría alguna permanencia e influencia al interior del partido previa a la candidatura.

Los Estatutos del partido establecen expresamente los mecanismos para la selección en la conformación de listas a elecciones de cuerpos colegiados, específicamente en su artículo 16. Allí se pone en cabeza de la respectiva Coordinadora de la circunscripción (municipal o departamental, en caso de que no exista municipal se encargará la departamental del caso) la decisión para la integración de las listas y se indican tres mecanismos a los que puede recurrir en su orden, que bien podrían transformarse en cuatro: la decisión unánime, que sería básicamente que todos los miembros están de acuerdo en los candidatos a seleccionar; el acuerdo de tres quintas partes de los miembros, en caso de que no todos estén de acuerdo se impone este umbral para un proceso más tendiente a la votación, y con esta misma mayoría es posible aprobar una lista cerrada si esa fuere

la voluntad; y una consulta, requerida por la Coordinadora territorial pero su carácter, o popular o interna, es definido por el Comité Ejecutivo Nacional.

Se observa pues el carácter descentralizado del proceso, donde las direcciones territoriales guardan la potestad autónoma de nombrar sus candidatos en su circunscripción, sin mayor interferencia de los poderes nacionales. Esto último también en relación con el artículo 17, que señala que en caso de existencia de conflictos en el respectivo nivel, lo resolvería la coordinadora del nivel superior, y en todo caso el Comité Ejecutivo Nacional sería la última instancia.

Se destaca igual que según el artículo 49 de los Estatutos, las Coordinadoras respectivas se eligen por el voto directo de los afiliados (en asambleas libres), siendo que se debe garantizar que los miembros sean plurales en las tendencias al interior del Partido. Además, se establece en el artículo 19 que toda instancia, incluida esta presumiblemente, debe tener una representación porcentual mínima de mujeres (30%), jóvenes (20%) y afrodescendientes, indígenas y población LGTBI (10% repartido entre estos), de manera que existe una teórica participación y representatividad para las decisiones.

2.10. Partido Colombia Renaciente

Tabla 10. Resumen Partido Colombia Renaciente

MÉTODO	CANDIDATURA	SELECTORADO	DESCENTRALIZACIÓN	VOTACIÓN/NOMB RAMIENTOS
Designación de la Junta Directiva	Afiliación al partido. Concepto del Veedor sobre solicitud de aval.	Junta Directiva	Centralizado	Sistema de nombramiento.

Elaboración: Propia a partir de la Resolución 004 de 2019 de la Junta Directiva del Partido Colombia Renaciente (2019)

Los estatutos (2019) de este partido consagran en la Junta Directiva del mismo la autoridad de avalar a quienes manifiesten su aspiración a ocupar un cargo de elección popular. Se consagra que esta junta, no obstante esta potestad, debe garantizar los mecanismos democráticos en la selección de los candidatos.

El artículo 16 de los estatutos da libertad a la Junta para determinar el proceso de selección de candidatos a cargos públicos, siendo que para el caso de las listas tiene la facultad de determinar si serán abiertas o cerradas (art. 14) y las listas deben reflejar unos principios consagrados en el

artículo 15: inclusión, pluriétnicidad, multiculturalidad, diversidad y equidad de género. Dentro de las funciones de la Junta también se consagró la posibilidad de delegar la expedición de avales para los candidatos a corporaciones públicas, como los concejos. Como otras instancias de participación en el proceso solo el artículo 57 menciona que las Convenciones del Partido en el determinado nivel podrían proponer candidatos a la Junta, que esta debe aprobar en todo caso.

A partir de este marco, para el caso de las elecciones de 2019 la Junta de este partido (que es de reciente creación) procedió con una reglamentación integrada en la Resolución 004 de 2019 (2019). En la reglamentación se abordaron los requisitos para ser elegidos, que es principalmente ser afiliado al partido, más otros requisitos de ley o poco gravosos como los requerimientos de documentación para la solicitud del aval, que puede realizar cualquiera. Sin embargo, añade a partir de la solicitud la necesidad para ser otorgado el aval de tener un concepto del veedor del Partido, quien podría negar el trámite motivadamente.

Más allá de lo planteado en los estatutos sobre la necesidad de mecanismos democráticos, en dicha reglamentación la Junta reafirma su competencia de seleccionar las personas a integrar las listas de acuerdo a las solicitudes de aspirantes que se presenten. Esta facultad, según el artículo 10, es completamente discrecional y abarca incluso la revocatoria de avales ya concedidos.

La reglamentación solo contempla la posibilidad facultativa de la Junta de realizar consulta interna para seleccionar candidatos a cargos uninominales (art. 6). La única imposición de la reglamentación sobre el contenido de las listas (más allá de las restricciones de ley) es que las mismas se conformarán procurando “atender de manera equitativa la representación de los diferentes sectores políticos del partido”, cosa difícil de precisar en todo caso en la realidad. Cabe resaltar que la composición de la Junta es bastante restringido, donde la mayor participación de los miembros directivos está en la escogencia por parte de la Convención Nacional de cinco de sus miembros. Los fundadores del partido se reservan tres puestos en la Junta, para dar una idea.

En este caso estamos al frente de un Partido con una organización altamente centralizada, donde la Junta Directiva acapara la toma de decisiones trascendentales como la selección de candidatos, incluso en los ámbitos más locales. No se puede prever la existencia de un sistema de votación o disenso, y más bien las candidaturas se definen a “puertas cerradas”.

2.11. Partido Colombia Justa Libres

Tabla 11. Resumen Partido Colombia Justa Libres

MÉTODO	CANDIDATURA	SECTORADO	DESCENTRALIZACIÓN	VOTACIÓN/NOMB RAMIENTOS
Designación por comités	Derecho de los afiliados solamente (art. 15). Discrecionalidad del Consejo Directivo Nacional para la afiliación.	Comité Directivo Municipal Ratificación del Comité Directivo Departamental y el Nacional	Parcialmente descentralizado	Sistema de nombramiento

Elaboración: Propia a partir de los Estatutos del Partido Colombia Justa Libres (2018)

En este partido el tratamiento dado a los procesos democráticos de selección de candidatos es bastante breve y restringido. A diferencia de otros partidos, no hay una alusión clara a la convocatoria de consultas así sea para otros asuntos distintos de seleccionar candidatos, y la mayor participación ciudadana cabe en la Convención Nacional. En lo que respecta la selección en sí, existen dos consideraciones importantes a resaltar en los estatutos.

En cuanto a las candidaturas, el artículo 15 presenta los derechos de los afiliados el de ser elegidos a las instancias democráticas internas del partido, y a postularse en su representación como candidatos a los cargos de elección popular donde participe el Partido (num. 2 y 3). Ello parecería una medida amplia, o acorde con los demás partidos que se han visto, sin embargo, hay que señalar que los mismos estatutos en cuanto a la afiliación son un poco más restrictivos que en otros casos en la misma parece ser libre e inobjetable.

El artículo 11 presenta los requisitos de afiliación y su parágrafo 2 otorga facultades al Consejo Directivo Nacional para admitir o no a quienes soliciten su afiliación, objetando en caso de que lo estime inconveniente, lo que impone alguna barrera potencial a los candidatos. Esta imposición puede que esté relacionada con el carácter confesional que posee este Partido.

Otra consideración está sobre el sistema de escogencia de los candidatos, descrito brevemente para las listas en el artículo 20. Empezando se trata de una formación distinta, pues este artículo dispone la postura oficial del partido de presentar sus candidaturas en listas cerradas. Ello implica para la decisión de selección que no solamente el proceso determinará los candidatos en sí, sino que debe validar el orden de los mismos. En cuanto a la normativa de la selección, se

dictamina un proceso de alguna forma escalonado entre las instancias de dirección de los distintos niveles del partido.

Así, en caso de las listas de concejo, serán los Comités Directivos Municipales los que elaborarán las listas, las cuales deberán ser aprobadas en primera instancia por los Comités Directivos Departamentales y en segunda instancia por el Comité Directivo Nacional. De manera que a pesar de conservar alguna autonomía regional, la dirigencia nacional posee un poder central importante.

Cabe resaltarse que este órgano nacional es uno bastante numeroso, elegido por planchas presentadas a la Convención Nacional donde asumen sesenta y cuatro miembros no permanentes, que sumados a los tres no permanentes, da un total de setenta miembros, lo cual es un número representativo importante incluso desde el punto de vista regional. De igual forma, las dirigencias locales cuentan con gran cantidad y diversidad de miembros (arts. 63 y 65).

2.12. Partido ADA

Con relación a este Partido no existe mucha información, al momento de investigar sus contenidos el mismo no cuenta con una página web funcional, y no se tuvo acceso a sus estatutos. Es de advertir para el estudio el caso curioso de este Partido y sus candidaturas en 2019. El Partido nació de una curul de circunscripción especial de negritudes en el Congreso, a partir del Consejo Comunitario La Mamuncia en López Micay, Cauca, obteniendo su personería jurídica apenas en mayo de 2019 (El Nuevo Siglo, 2019), ad portas de la elección.

Según lo que registra la prensa, el Partido gira en torno a una persona, Paulino Riascos, presidente del mismo y representante legal del Consejo Comunitario (La Silla Vacía, 2019). En tan corta existencia, contrarreloj, sin una estructura de alcance nacional ni una base considerable, alcanzaron la asombrosa cifra de 3.500 avales entregados en dos meses (El Espectador, 2019).

En entrevista a El Nuevo Siglo (2019), el presidente del Partido luchando contra las acusaciones de venta de avales, explica cómo se realizó el proceso para otorgar los mismos, diciendo que se hizo promoción en las redes sociales, y las personas enviaban su información con los documentos necesarios²⁵. En la entrevista deja entrever que él tenía autoridad sobre el proceso, de revocar o dar avales.

²⁵ “Paulino Riascos: Esto es una cosa sencilla. No hubo ningún delito, ni ninguna perversidad. El único pecado que nosotros como directivos del partido cometimos fue haber hecho uso de las redes sociales, creamos un correo electrónico, una página y una dirección física donde la gente debía mandar su papelería. Desde mayo, que nos

En este caso, lo que se observa es una falta completa de institucionalidad que degenera en una consecuente informalidad, donde el poder se concentra en las decisiones de una sola persona sin controles, situación contraria a todo precepto de democracia interna. Vale la pena mencionar el informe de la Fundación Paz & Reconciliación (2019), sobre los “mercados de avales” en 2019, donde su primera conclusión es que los partidos étnicos parecen estar transformándose en fábricas de avales para quienes no obtienen aval en otros partidos.

2.13. Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO

Tabla 12. Resumen Movimiento Autoridades Indígenas De Colombia AICO

MÉTODO	CANDIDATURA	SECTORADO	DESCENTRALIZA CIÓN	VOTACIÓN/NOMB RAMIENTOS
Elección de la Asamblea Local	Los miembros plenos que son las Autoridades Indígenas tradicionales, las comunidades que representan y quienes sean aceptados por la Asamblea Nacional, siempre y cuando acepten los estatutos y las decisiones y orientaciones de los organismos de dirección del Movimiento.	Miembros o representantes de las comunidades indígenas cuyos miembros hagan parte del Partido en el territorio respectivo	Descentralizado territorialmente	Sistema de votación

Elaboración propia a partir de los Estatutos de AICO ()

En el estudio de la normativa de esta organización política es necesario acentuar sobre el carácter indígena que posee. Esta naturaleza étnica marcada influye a la hora de que la estructura política se encuentra ligada a un mandato social o comunitario, con influencia cultural propia. Lo cual lleva o explica a la naturaleza de las instituciones que describe.

dieron la personería jurídica, dijimos: bueno, qué vamos a hacer ahora para llegar a las regiones. Abrimos la página, utilizamos las redes sociales y la gente bajaba sus documentos, los llenaba y mandaba su paquete a Cali”. (El Nuevo Siglo, 2019)

En este sentido, sobre las candidaturas vale decir que estas están en cabeza de los miembros plenos del partido. Estos se diferencian de los semi-plenos, y son “las Autoridades Indígenas tradicionales, las comunidades que representan y quienes sean aceptados por la Asamblea Nacional, siempre y cuando acepten los estatutos y las decisiones y orientaciones de los organismos de dirección del Movimiento”. Es ineludible entonces decir que este es un requerimiento bastante gravoso para la mayoría de la población, pero que nace en el marco del carácter étnico del Partido.

En lo que respecta a la selección de las listas a concejos, la misma se da, de acuerdo con los estatutos, como parte de las funciones de las Asambleas Locales (art. 22). En estas participan los miembros de los pueblos indígenas con presencia en el municipio, cuyas autoridades hagan parte del Movimiento. La selección se da por medio de la votación de los asistentes, que puede ser o pública o secreta, y debe respetar los principios democráticos (art. 13).

En el método de selección se observa la preocupación de AICO por la participación de miembros constitutivos, así como la falta de injerencia de los niveles superiores en los procesos de base, por lo que se trata de un sistema descentralizado que claramente invita a la votación para sus decisiones en espacios más amplios y libres, en el marco étnico del movimiento.

2.14. Movimiento Alternativo Indígena y Social

Tabla 13. Resumen Movimiento Alternativo Indígena y Social

MÉTODO	CANDIDATURA	SECTORADO	DESCENTRALIZACIÓN	VOTACIÓN/NOMB RAMIENTOS
Consultas internas	Afiliados	Censo de afiliados	Descentralizado territorialmente	Sistema de votación
Designación del Comité Ejecutivo Municipal		Comité Ejecutivo Municipal.	Descentralizado territorialmente de manera parcial.	Sistema de nombramiento

Elaboración propia a partir de los Estatutos del MAIS (2016)

En materia de los requisitos para ser candidatos en esta organización política, sus Estatutos no son particularmente extensos. Simplemente se enfatiza sobre que deben ser personas afiliadas y ejerciendo “plenamente su militancia”, además de otras causales de ley y el requisito más abstracto de “demostrar experiencia en trabajo político, organizativo, asociativo, comunitario o gremial”.

Luego, en su artículo 53 los estatutos intentan crear el sistema de postulación y selección de candidatos, penando por no ser tan precisos y un poco ambiguo. El procedimiento va más o menos en que los Comités Ejecutivos de los respectivos niveles (incluido el municipal), reciben las inscripciones de los aspirantes, seleccionando entre estos la lista de postulados conformada para la elección popular. Esta lista se envía posteriormente al Comité Ejecutivo Nacional, que es el encargado según el artículo 50 de otorgar o no los avales.

Esto quiere decir que el Comité Ejecutivo Nacional podría en determinado caso negar alguna postulación hecha por el nivel municipal, pero el artículo 53 parece suscribir esta posibilidad al caso en que no se cumpla con los requisitos para la candidatura, incluso se habla de una Comisión Técnica adscrita al Comité Ejecutivo Nacional para realizar las verificaciones del caso. Por esta razón se considera que en este proceso la pregunta de quién decide sobre la selección se responde aquí con el Comité Ejecutivo postulante, esto es, el territorial.

En el párrafo 4 de este artículo 53, se añade de manera escueta sin mayor desarrollo que para la selección de candidatos el Movimiento podrá realizar consultas internas, cosa que no parece tener mucha aplicabilidad por las características de la organización política y por la mentada falta de desarrollo normativo-operativo. Por demás, el artículo 54 indica unos principios a la hora de conformar listas, como la promoción de la meritocracia y la equidad regional, de género y generacional, sin establece contenido normativo imperioso al respecto.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se tiene que existe un poder considerable en el proceso en los ámbitos regionales. Esto se refuerza si se mira que incluso los Comités regionales pueden expedir resoluciones para realizar alianzas discrecionalmente (art. 65). Los Comités Ejecutivos Municipales son elegidos por las Convenciones Municipales, donde participan los afiliados del territorio, y tienen solo cinco (5) miembros que adquieren estas considerables potestades vistas en este sistema descentralizado, y con un sectorado estrecho.

2.15. Partido Unión Patriótica

Tabla 14. Resumen Partido Unión Patriótica

MÉTODO	CANDIDATURA	SELECTORADO	DESCENTRALIZA CIÓN	VOTACIÓN/NOMB RAMIENTOS
Decisión unánime (art. 51)	Derecho de los afiliados pero no	Coordinadora Municipal	Descentralizado territorialmente	Sistema de nombramiento

Acuerdo de la Coordinación Territorial (art. 51)	condición necesaria. (art. 48)	Coordinadora Municipal	Descentralizado territorialmente	Sistema de votación
Consulta popular		Censo electoral	Descentralizado territorialmente	Sistema de votación
Consulta interna		Censo de afiliados	Descentralizado territorialmente	Sistema de votación

Elaborado a partir de los Estatutos del Partido Unión Patriótica (2013) vigentes al momento de la elección de 2019

Debe advertirse que este Partido tuvo una reforma estatutaria reciente, pero se realizó posteriormente (noviembre) a las elecciones en 2019. En el tema de la selección de candidatos, tanto los Estatutos anteriores, vigentes en la elección, como los actuales, es idéntica la regulación del proceso de selección de candidatos del Partido Polo Democrático Alternativo (en general, los estatutos son muy similares, como señala Rodríguez (2017)), contenida en el artículo 51.

Si se advierte una modificación en el asunto de los requisitos para ser nominados, pues no se encuentra el requisito de ser miembro de alguna instancia o comité del Partido, lo que ayuda a flexibilizar el proceso en alguna medida, pues los demás requerimientos son más del orden de acatar principios y los dictados por la Constitución y las leyes, y ni siquiera se expone explícitamente en el artículo 48 el requisito de ser afiliado al partido para ostentar la candidatura.

Igualmente un cambio natural es el del organismo, pues no se habla aquí de Coordinadoras territoriales, sino de Juntas Patrióticas Territoriales, las cuales son elegidas en Asambleas Patrióticas Territoriales donde participan los afiliados, por. Los Estatutos disponen que en tales Juntas deben tener espacio las organizaciones sociales y políticas del territorio que integren la UP, sin que ninguna pueda superar el 49%, buscando asegurar la pluralidad. Este método de opciones escaladas, al igual que en el caso del Polo, induce más que todo a la toma de decisión al interior del órgano directivo, más que a alcanzar la instancia de consultas, y se caracteriza por esta marcada descentralización territorial.

2.16. Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

Este partido surgió de los Acuerdos de Paz del año 2016, por lo que para el año 2019 se trató de su primera elección regional. En la revisión de sus estatutos se observa que no existe un

amplio desarrollo en materia de la selección de candidatos, limitándose a establecer ciertas competencias normativas sobre esto.

Como primera medida se tiene el artículo 7 de los estatutos que trata sobre la participación electoral. En este se dice que los candidatos del partido serán escogidos por las instancias y órganos correspondientes, “conforme a los lineamientos y criterios definidos por la Asamblea Nacional de los Comunes y a las definiciones de política electoral del partido adoptadas por el Consejo Político Nacional, previa consideración del Consejo Nacional de los Comunes” (Partido FARC, 2017).

Más allá de este complejo entramado de dependencias del partido, el párrafo de este artículo señala: “Todo lo anterior, sin perjuicio de las reglamentaciones que fuere necesario expedir por parte del Consejo Político Nacional” (Partido FARC, 2017). Esto concuerda luego con las disposiciones del artículo 23, que menciona las funciones del Consejo Político Nacional, destacando las siguientes:

“g) Reglamentar los procesos de postulación, selección e inscripción de candidatos a cargos de elección popular mediante mecanismos democráticos, teniendo en cuenta el deber de garantizar la equidad de género

h) Reglamentar las consultas internas, populares o el proceso de consenso para la selección de candidatos a cargos de elección popular y para la toma de decisiones con respecto a la organización del partido o a la reforma de sus estatutos.” (Partido FARC, 2017).

A esto se puede sumar que este Consejo Político Nacional tiene la potestad para la expedición de avals. No obstante, para los efectos de esta investigación, no se encontró más información acerca de las reglas para este proceso en las elecciones de 2019, las cuales deberían estar contenidas en la reglamentación del Consejo Político Nacional, de la cual no se tuvo conocimiento.

3. ANALISIS SOBRE LAS REGLAS FORMALES DEL PROCESO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS EN ESTUDIO: ¿PROCESOS DEMOCRATICOS?

Para llevar a cabo este análisis, realizaremos primeramente un panorama general sobre las categorías analizadas y las tendencias que se encuentran en las mismas, de acuerdo a las reglas formales repasadas. Después, se plantearán algunas conclusiones a partir de ello en relación a la pregunta de análisis.

En cuanto a las candidaturas, se observa que en la mayor parte de los partidos y movimientos la posibilidad de ser candidatos se circunscribe a los miembros afiliados. Esta situación puede que sea influenciada por el principio de participación y los derechos de los afiliados que ahí se establece, que aborda la ley estatutaria. Ahora bien, un grupo significativo de partidos y movimientos añade unos cuantos requisitos que pueden variar en su dificultad para el cumplimiento por parte del aspirante a candidato.

Mayormente algunos partidos centran sus requisitos, además de los de ley y antecedentes disciplinarios, fiscales o penales, en aspectos muy abstractos, como por ejemplo en el partido ASI, donde un requisito es tener una trayectoria de trabajo político, social o comunitario acorde a los estatutos del partido. Otros partidos optan por procesos al menos revestidos de mayor transparencia y aparente prevención, cuidado y objetividad en la selección sus candidatos, como el Protocolo de Calificación del Centro Democrático (con exigencias de trayectoria e idoneidad política) o los conceptos de veedores como en el caso de Colombia Renaciente.

Pero en general muchos de los requisitos formales son más formalidades que no tienen una naturaleza gravosa para los aspirantes. Esto incluso podría predicarse del requisito mismo de ser afiliado, pues en casos como por ejemplo de Cambio Radical, dentro de la documentación dispuesta en su página web para el envío de las postulaciones, se encuentra así mismo el formulario de afiliación, en busca de facilitar este proceso. Similarmente, de acuerdo a lo establecido, no habría mayores dificultades en este sentido en el Partido ADA.

El caso más excepcional excluyente puede ser en el Partido MIRA, donde sí se establece un requisito temporal concreto de militancia, incluso en todos diferentes cargos a aspirar, lo cual limita de forma importante el número de personas que pueden aspirar por esta colectividad. O bien el caso del PDA, donde los aspirantes, según la norma, deben estar vinculados a organismos o comités del Partido, lo que también sería un elemento muy limitante sobre todo en marcos de conflictos internos en facciones del Partido, o de AICO, donde, presumiblemente por su naturaleza de partido étnico, las autoridades indígenas tienen cierta prelación.

Por otra parte, en términos de inclusión formalmente, el Partido UP es el más abierto, pues ni siquiera la afiliación aparece como requisito para ser candidatos de acuerdo al estatuto. No puede perderse de vista en este análisis de las candidaturas, lo dictado por la ley estatutaria en su artículo 1 sobre los principios de participación, igualdad y pluralismo, que se vieron en el capítulo II, y los derechos que estos confieren a los afiliados.

En cuanto a los selectorados, aparecen varios rasgos mayoritarios. El primero de ellos sin dudas es la asignación a órganos o cuerpos de liderazgo dentro del partido de facultades para seleccionar candidatos para las listas. Estas facultades se otorgan en mayor medida a órganos del nivel descentralizado, de la misma circunscripción y esta participación puede variar en su intensidad según el caso.

En la mayoría se les da directamente la potestad de seleccionar los candidatos, bien sea en instancia única y definitiva por consensos del directorio o sometidos a ratificación de otros niveles de dirección, departamental o nacional, en los sistemas escalados. En otros mecanismos contemplados, son los órganos directivos o determinados representantes nacionales quienes guardan el poder de seleccionar, como es el caso de Colombia Renaciente o el Partido Liberal. En todo caso, se trata de la dirigencia de los partidos a la vanguardia de la selección.

Los intentos más tendientes a incluir mayor cantidad de personas o militantes dentro del proceso de selección, se da por al menos tres líneas. Una claramente minoritaria opción de realización de encuestas entre los militantes dentro de la circunscripción, donde las tendencias de las respuestas cierto número significativo de los afiliados comunes vinculan la conformación de las listas. El Centro Democrático y el Partido ASI contemplaron estos mecanismos.

Otra opción también minoritaria son las asambleas o convenciones, en las cuales puede haber variación en las restricciones a la participación de los afiliados regulares del partido o movimiento, pero que sin dudas atraen un número mayor de participantes y poseen mayor representatividad que solamente un directorio.

Por último, las consultas, internas o populares, consagradas por la mayor parte de los partidos (en algunos solo figura las consultas internas, las cuales solo dan lugar a la participación de los afiliados. Sin embargo, es de notar como individualmente se recalcó en algunos casos, que la aparición de las consulta en las normativas parecía en varios partidos y movimientos más una formalidad que una disposición con naturaleza de ser aplicada.

No es infrecuente situaciones de normativas donde no se señala claramente en qué eventos se utilizarían las consultas, o en las reglamentaciones específicas de la elección no se incluyen como opción, a pesar de poder serlo a la luz de los estatutos. Y en la mayoría de los casos donde se encuentra como una posibilidad las consultas populares o internas, se establecen estas como la última variante a considerar, si no se toma antes otros caminos menos incluyentes, o sujetas a realizarse por política o discreción de un órgano superior del partido de considerarse necesario.

Por lo cual, bajo dichas reglas, se requeriría de mucha voluntad política y decisión por parte de directivas tanto locales como nacionales para llevarse a cabo consultas.

En lo que se refiere a la descentralización territorial, se denota la prevalencia de procesos descentralizados en los territorios municipales, ya sea a través de sus direcciones u otros mecanismos. No obstante, en la mayor parte de las reglas planteadas esta autonomía no llega a ser siempre total, prevaleciendo procesos escalados con participación de las direcciones o instancias tanto departamentales como nacionales, a su vez con distintas intensidades en su participación y poder pero mayormente o bien como instancias ratificadoras o con facultades de censura o exclusión (lo que puede determinar inconvenientes desde el punto de vista de la inclusión de las candidaturas).

En general con este último punto, es común para varios mecanismos (de los que se exceptúan las consultas, por la obligatoriedad de sus resultados dispuesta en la ley) y distintos partidos y movimientos, figurar que el organismo o persona (representante legal) que tenga la función administrativa de expedir los avales, puede negarse a ello discrecionalmente, una especie de poder de veto.

En el extremo de mayor centralización se encontrarían los métodos determinados por los partidos Cambio Radical y Colombia Renaciente²⁶, así como uno de los mecanismos previstos por el Partido Liberal. En los dos primeros, abiertamente todo el proceso recae en un órgano central que puede seleccionar candidatos para sus listas en todo el territorio, más de mil municipios.

Esta situación se podría explicar en parte por la naturaleza de los partidos, y específicamente en el caso de Colombia Renaciente, su temprana formación. De cualquier manera, se combinan situaciones de selectorados reducidos y centralizados, lo cual de acuerdo a lo visto no se trata de una selección que pueda considerarse del todo democrática.

En el renglón de la autonomía más marcada territorialmente se pueden citar casos como el partido AICO, el PDA o la UP, en los cuales las reglas depositan los mecanismos consagrados para seleccionar en cabeza de los territorios municipales, bien sea a través de sus directorios o asambleas, sin que se aprecie una mayor injerencia de otros niveles. En cualquier caso, el resto de

²⁶ A esta lista podría agregarse presumiblemente el Partido ADA, sin embargo, ante la falta de información no se considera.

partidos tiende, como se ha dicho, a una descentralización parcial de la selección, con una mayor prevalencia en el poder de postulación por parte del territorio.

En términos de descentralización funcional, se analiza que hay al menos dos estrategias de inclusión en las reglas de varios de los partidos y movimientos estudiados, que influyen a la hora de la selección. En principio, varios partidos y movimientos disponen normas con el fin de distorsionar la conformación de las listas en favor de grupos que se pretenden visibilizar, principalmente jóvenes y mujeres²⁷. Algunas normativas señalan este propósito de manera más indicativa, a especie de consideración de pluralidad a tener en cuenta por parte de los selectores, pero mayormente existen directas obligaciones de porcentajes para las listas de parte de estos grupos.

El otro aspecto a señalar, es que se observa una tendencia de inclusión y representatividad en algunos órganos directivos principalmente o convenciones que pueden tener funciones selectoras, determinando la participación de representantes de minorías o grupos históricamente desfavorecidos. Este tipo de normas puede favorecer la satisfacción del criterio de representatividad, que para autores con Hazan y Rahat (2010), es uno de los criterios definitorios de la democracia interna, aunque no por sí suficiente para hacer un proceso democrático.

Como último, cabe considerar en lo que respecta a la cuasi dicotomía de nominación o votación, que esta prevalencia de selectorados compuestos por órganos directivos tiende a favorecer procesos de designación. Conforme relata la literatura, el tamaño del selectorado puede influir mucho en el método final para la selección, siendo más difícil que se encuentren votaciones (aunque sean teóricamente posibles) en juntas de pocos integrantes.

Probablemente aumente la posibilidad de que existan deliberaciones más fuertes que deriven en votaciones en órganos plurales más amplios, como los Consejos Directivos de Colombia Justa Libres, donde además de debatirse los miembros a conformar las listas, al deber ser estas estatutariamente cerradas se debe seleccionar las posiciones en estas, lo cual amplía la materia de discusión sus implicaciones para los intereses de los miembros o facciones del Partido.

Aun así, cabe considerarse también la frecuencia de los procesos llamados de consensos o consensos especiales o decisiones unánimes, donde usualmente el acuerdo de determinados

²⁷ Como se señaló en su momento, la ley dispone de la obligatoriedad de cierto porcentaje mínimo de cada uno de los géneros, cosa que algunos estatutos han trasladado tal cual (de igual manera si no estuviese tal norma en los estatutos se debería cumplir).

integrantes define la potestad prioritaria de selección, lo que puede interpretarse como una típica designación. Aunque bien puede debatirse que estos procesos también tienen cabida o aceptación como medio democrático, favoreciendo el diálogo y acuerdo de facciones. El consenso se configura en algunas regulaciones, como la del PDA y la UP, como la opción ideal que antecede a lo que sería una votación.

De hecho, los procesos de consensos son llamados a reglamentarse estatutariamente, como se vio en la ley estatutaria 1475 de 2011. No obstante, no deja de ser inquietante la configuración de espacios reducidos que favorecen las negociaciones de puertas cerradas de las dirigencias, que pueden imponer sus perspectivas o acuerdos en las listas hasta contrariando una voluntad militante circunstancial a la elección.

En lo demás, resultan preocupantes a todas luces para los efectos de la democracia interna los procesos reglamentados donde incluso una persona u órgano reducido del orden nacional, puede seleccionar a su discreción las listas a los concejos municipales del partido. Tal escenario está ad portas de ser lo más enteramente contrario a lo que serían los postulados de la democracia interna para la selección de candidatos.

Contrario sensu, los procesos de consultas, que en esencia son los procesos más palpables de votación, son desfavorecidos por las normas estudiadas como ya se ha relatado anteriormente. Prevalecen también las votaciones en escenarios de convenciones y asambleas, donde naturalmente por el número de asistentes resulta crucial la definición de mayorías. En un punto intermedio, las encuestas no han sido mayoritariamente consagradas, y es de anotar que no cuentan en sí con desarrollos normativos importantes.

Entonces como recuento, se puede decir que las normas analizadas a la luz de las categorías analíticas vistas, varían en cada uno de los espectros valorativos entre los extremos de los mismos. Así, en materia de candidaturas, las hay más cercanas a ser excluyentes y las hay del todo incluyentes. En el selectorado, si bien no existe en un caso puntual la preeminencia obligatoria de las consultas populares, se tienen como opción lo cual sería un extremo incluyente, y también existen casos de normas excluyentes, que designan en pocas personas la selección. Similar situación sucede en las categorías restantes.

En cuanto a las frecuencias, se puede decir que en materia de candidaturas existe una especie de balance, aunque contando incluso las exigencias no tan gravosas y las facultades de

veto, tanto de candidatura como de afiliación, puede inclinarse un poco hacia el sector excluyente. En materia de selectorados y de votación/nombramiento a fuerza de la prevalencia de los órganos directivos en las reglas establecidas, la balanza se inclina un poco hacia el extremo excluyente en términos generales. Entre tanto, en la descentralización si se podría afirmar que existe un avance incluyen a considerar dada la autonomía que la mayoría de procesos otorga, total o parcialmente.

Debe, además, traerse a colación que en varios casos en los cuales los Estatutos de los Partidos o movimientos determinaban opciones diversas de mecanismos para seleccionar, puestas a consideración de las directivas nacionales para las elecciones concretas, la mayoría reglamentó principalmente los métodos menos incluyentes a disposición para la elección de 2019, detalle no menor de cara a ponderar el carácter democrático de las normas de la elección.

De acuerdo con la información anterior, se pueden establecer las carencias que existieron en las reglas formales para la selección de candidatos de los partidos y movimientos participantes de las elecciones regionales de 2019, para el desarrollo de la democracia interna.

En esto hay varios puntos a considerar. En una instancia, se constata a partir de las reglas formales estudiadas, que existen puestos en marcha mecanismos que según los criterios de análisis, son bastante regresivos en materia de democracia interna. En especial sobre esto, se encuentran los selectorados reducidos dispuestos en las reglas.

Hay que recordar que incluso para varios autores, en especial en el trabajo de Pennings y Hazan (2001), el tamaño de los selectorados es el punto más crítico (por encima de la descentralización o la flexibilización de las candidaturas) a la hora de hablar de democracia interna de un partido o movimiento político. En el concepto común mismo de democracia interna al que llegan Martínez-Hernández y Olucha (2018) en su revisión se trata precisamente de brindar los espacios de decisión partidista a la mayor cantidad de afiliados o participantes posibles.

No quiere decir esto o no debe interpretarse, como se ha dicho, que las consultas populares o internas serían los únicos mecanismos democráticos, pero sí existen métodos que satisfacen de mejor manera las exigencias de democratización, dando una participación más clave a los militantes, crítico sobre todo en el contexto de una elecciones de candidatos que por el nivel regional, deberían estar mucho más vinculados a las bases ciudadanas.

En tal sentido, no puede indicarse que existe un cumplimiento de las exigencias de democratización interna considerando la existencia relatada de métodos extremadamente excluyentes en materia de selectorado (incluyendo casos de selección por parte de una sola persona), a la par de algunos casos de centralización muy marcada en el marco de una elección municipal. Todo ello determinado por las mismas normas formales del proceso.

Puede considerarse en este punto el estudio de Freidenberg y Došek (2016) en la construcción de su Índice de Democracia Interna. Allí se considera como una condición necesaria para que un proceso de selección de candidato sea mínimamente democrático el que la candidatura la definan al menos más de tres personas, menos de eso ya no podría ni siquiera considerarse para estudio como democrático de las otras variables.

En otro de los puntos de evaluación para el Índice, ya no como condición necesaria pero valorativa, se asignan cero (0) puntos a los procesos en los que un solo órgano o paso define la nominación y lo mismo a cuando los órganos nacionales dominan a cabalidad el proceso de selección. Todos los anteriores son casos que pueden encontrarse en la revisión de las reglas formales de los partidos y movimientos para las elecciones de concejos municipales de 2019, hecha en este capítulo.

Otro punto, que se ha abordado parcialmente ya en el capítulo II, es la falta de delimitación o desarrollo general que existe alrededor de la exigencia constitucional de democracia interna. Recordemos que la ley no impone un mecanismo en concreto para estos procesos democráticos, pues las consultas que son el único método de selección regulado, tienen un carácter optativo.

De manera que las fronteras para el cumplimiento o no del requisito de democracia interna, incluso formal como lo demuestra este estudio, se tornan difusas y con dificultades para hallar elementos para trazarlas. Esta dificultad perdura al hecho mismo de que la ley 1475 de 2011 establezca que los Estatutos de los partidos o movimientos (reglas formales), como mínimo deban contener los mecanismos democráticos para la postulación y selección de candidatos.

A veces parece que basta con que el partido transcriba la norma relativa a las definiciones de las consultas (o una consagración vacía de contenido sobre la participación de los afiliados en las decisiones políticas y administrativas) para que este requisito o el del numeral 6, en relación a los deberes de las directivas de democratización, se entiendan cumplidos frente al CNE, a pesar de que no se consagre a la par norma clara que permita a los militantes acceder a plantear el

mecanismo para seleccionar candidatos o se contemple alguna decisión que deba estatutariamente tomarse a través de este.

Para ejemplificar este punto, se puede considerar la Resolución 0575 de 2019 del CNE, por la que se le reconoció la personería jurídica al Partido Colombia Renaciente²⁸. En esta Resolución, el CNE estudia el cumplimiento estatutario de los requerimientos de la ley 1475 de 2011, especialmente del artículo 4 dentro del cual se encuentra el numeral 10 que exige los mecanismos democráticos para la selección de candidatos.

En tal sentido, uno esperaría un análisis crítico acerca del mecanismo consagrado, de conformidad con lo que se observó en el estudio particular que se hizo sobre las normas de este partido, considerando que estas normas permitieron la formulación de la Resolución 004 de 2019, reglamentaria del proceso para las elecciones de 2019, sobre la cual se demostró sus falencias en materia de democracia interna.

El CNE señala que una observación anterior a los estatutos proyectados había indicado que lo establecido no contemplaba el aparte de candidaturas y avales, ningún mecanismo democrático para la selección de candidatos, como lo exigía la ley, pues simplemente consagraba que los aspirantes se presentaran ante la Junta Directiva para que esta los avalara o no, discrecionalmente, a pesar de todos los demás criterios de inclusión que señalaba el estatuto. Además, se observaba que por la condición de partido étnico, debía existir participación del Consejo Comunitario en este proceso de aval.

Entonces, a la hora de estudiar las modificaciones para su aprobación, el CNE transcribe la nueva reglamentación, en la cual sigue diciendo que los aspirantes deben presentar su aspiración a la Junta Directiva para que esta decida si los avala o no, añadiendo “no obstante se deberá garantizar que el proceso de selección e inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular se realice mediante mecanismos democráticos...” (Partido Colombia Renaciente, 2019).

Con solo esa declaración, sumada a una participación de representantes del Consejo Comunitario en la Junta Directiva y unos representantes escogidos por la Convención Nacional, el CNE considera subsanada la falencia y se da el requisito por cumplido de cara a lo que exige la ley y la Constitución, y apunta a que existe con las nuevas normas una democratización de las

²⁸ En ese momento solo se llamaba Partido Renaciente

decisiones, e incluso un “efectivo sistema de contrapesos entre el gobierno del partido y las bases militantes” (CNE, 2019).

Esta apelación abstracta y sin desarrollo o peso en los estatutos al uso de mecanismos democráticos, contrastada con el resto de facultades dadas a la Junta en ese mismo artículo y otros del estatuto, supuso en la aplicación incluso reglamentaria de 2019, Resolución 004 de 2019 de la misma Junta, que este último órgano terminara investido de las facultades para seleccionar los candidatos y otorgar los avales en todo el territorio. Aproximadamente una decena de personas seleccionaron candidatos para las listas a concejos en cientos de municipios del país, lo cual no puede decirse que sea medianamente un proceso de democracia interna.

Entonces, resulta claro que no hay un control riguroso, con criterios medianamente establecidos, para determinar el cumplimiento formal de las exigencias de democracia interna en los partidos y movimientos políticos, lo que se refleja a cabalidad con las transgresiones a la democracia interna que se han revisado, producidas en el marco de la selección de candidatos para las listas a concejos municipales en el año 2019.

Esto no puede dejar de ser una situación preocupante de cara al hecho de que es muy probable que coexistan reglas informales en los procesos, las cuales tienden a ser por su naturaleza, más excluyentes, desdibujándose las pretensiones de una verdadera democracia interna en los partidos y movimientos en Colombia.

CONCLUSIONES

Como conclusiones de esta investigación, se puede señalar frente a la pregunta de investigación trazada, que las reglas formales que rigieron el proceso de selección de candidatos a los concejos municipales por parte de los partidos y movimientos políticos participes en las elecciones regionales de 2019, no cumplen a cabalidad con las exigencias de democracia interna al interior de estas organizaciones en estos procesos, debilitando los mecanismos de participación política que ofrece el sistema político nacional.

En concreto, puede mencionarse que conforme a las categorías de análisis trazadas y la categorización de las reglas halladas en cada una, se determinó la existencia de procesos con reglas sumamente excluyentes o cerradas en varios de los partidos o movimientos políticos analizados, lo que impide una categorización de estos procesos como ajustados a siquiera mínimamente a las exigencias de democracia interna.

Como un factor explicativo de esta realidad, se ha encontrado que a pesar de los mandatos encontrados en las Constitución (artículos 107 y 262) o la Ley Estatutaria 1475 de 2011 (artículo 4, numerales 6, 10 y 11 y artículo 1) de favorecer la democratización interna de los partidos y movimientos políticos, y sobre la selección de candidatos por medios democráticos, no existen desarrollos normativos concretos de estas premisas que permitan asegurar la aplicación efectiva de tales.

En pocas palabras, se tornan estos mandatos más un poco en un deseo del constituyente y del legislador sin tanto peso, supeditados al criterio laxo de aceptación que pueda tener el CNE. Así pues, harían falta reglas con criterios mucho más claros acerca del desarrollo de la exigencia de democracia interna, que permitan una mayor eficacia en su aplicación al menos para la vigilancia de las reglas formales que trazan los partidos y movimientos políticos para seleccionar sus candidatos. Esto es importante sobre todo en la escala municipal donde la democracia interna se hace imprescindible, dada la cercanía de los cargos con el electorado, para procurar la participación política efectiva.

A pesar del panorama anterior, debe resaltarse también que se determinó a su vez la existencia en el estudio de las reglas de algunos partidos y movimientos políticos, de

mecanismos de selección más incluyentes, sobre todo en el punto de la descentralización de la decisión de selección, con o sin procesos escalados con otras instancias.

En los selectorados hubo normativas que contemplaron convenciones o asambleas de miembros, incluso encuestas entre militantes, como mecanismos de selección de candidatos para la conformación de las listas, lo cual en este contexto rompe con la inercia de las designaciones determinadas por órganos directivos, que es la mayor constante, siendo un avance positivo.

Aunque debe decirse que es muy constante igualmente que el orden de prioridades de los mecanismos procure por lo general que antes de asistir a estas instancias de selectorados más grandes, incluso consultas abiertas o internas, se determinen consensos de las directivas en el poder del partido o movimiento, por lo que se limita las posibilidades de ampliación de la participación de métodos más inclusivos en la selección.

En definitiva, debe convertirse en necesidad de los partidos y movimientos políticos lograr una verdadera democratización de los mismos, a lo cual pueden coadyuvar iniciativas legislativas que enfatizan en la priorización del uso de métodos democráticos en la selección de sus candidatos, consiguiendo así una formación más completa de la participación política de la ciudadanía y una verdadera consolidación democrática del Estado y el sistema político.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, F. (2009). Partidos Políticos y Procesos de Selección Interna de Candidatos en Colombia. *Análisis Político*(66), 145-161.
- Acuña, F. (2011). Consulta interna y democracia en los partidos políticos en Colombia: desarrollo y posibilidades. *Controversia*, 195-219.
- Barrero, F. (2014). Instituciones formales e informales en la selección de candidatos en el ámbito subnacional colombiano. Elecciones 2011. *Análisis Político*(80), 123-145. doi:10.15446/anpol.v27n80.45617
- Bille, L. (2001). Democratizing a democratic procedure: myth or reality?: Candidate selection in western european parties, 1960-1990. *Party Politics*, 7(3), 363-380. doi:10.1177/1354068801007003006
- CNE. (2019). *Resolución No. 575 de 2019 "por medio de la cual se reconoce la personería jurídica del Partido Renaciente, dentro del expediente Rad. 9702-18"*. Bogotá D.C. Obtenido de https://www.partidocolombiarenaciente.co/web/wp-content/uploads/2019/08/RES-0575-DE-2019_1.pdf
- Comité Ejecutivo Nacional Partido Alianza Social Independiente ASI. (2019). *Resolución No. 1802 del 10 de febrero de 2019 "Por medio de la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para expedir los avales a candidatos a Gobernaciones, Asambleas Departamentales, Alcaldías Municipales, Concejos Municipales y Juntas..."*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://alianzasocialindependiente.org/wp-content/uploads/2019/05/RESOLUCION-1802-DE-2019-POR-MEDIO-DE-LA-CUAL-SE-ESTABLECEN-LOS-REQUISITOS-Y-PROCEDIMIENTO-PARA-EXPEDICION-DE-AVALES-EN-ELECCIO%CC%81N-DE-AUTORIADES-LOCALES.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 130 de 1994 "Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá D.C.: Diario Oficial 41280 del 23 de marzo de 1994.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley estatutaria 1475 de 2011 "Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá D.C.: Diario Oficial 48130 del 14 de julio de 2011.
- Constitución Política de Colombia. (20 de Julio de 1991). *Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991*. Bogotá D.C.: Asamblea Nacional Constituyente de 1991.
- Corte Constitucional. (2011). *Sentencia C-490 de 23 de junio de 2011 - M.P. Luis Ernesto Vargas Silva*. Bogotá D.C.

- Dirección Nacional del Partido Centro Democrático. (2019). *Resolución 015 de 28 de marzo de 2019 "Por medio de la cual se establece el Protocolo de Calificación para los aspirantes a candidatos por el Partido Centro Democrático para las elecciones locales a realizarse el 27 de octubre de 2019 y se dictan otra..."*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://centrodemocratico.com/wp-content/uploads/2019/05/RESOLUCI%20%80%A1N-No.-015.pdf>
- Dirección Nacional del Partido MIRA. (2018). *Resolución 11 de 26 de Junio de 2018 - "Por la cual se reglamenta el proceso de consenso para la selección de candidatos a cargos y a corporaciones públicas de elección popular"*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://partidomira.com/wp-content/uploads/2018/07/Resoluci%C3%B3n-011-de-2018.pdf>
- Dirección Nacional Partido Alianza Verde. (2019). *Resolución No. 001 del 7 de marzo de 2019 "Por medio de la cual se establecen criterios, requisitos y procedimientos para definir las candidaturas que el Partido Alianza Verde avalará para la elección de alcaldes, gobernadores, juntas administradoras..."*. Bogotá D.C.
- Director Nacional del Partido Liberal. (2018). *Resolución 5450 del 19 de diciembre de 2018 "Por la cual se reglamenta la inscripción de ciudadanos Liberales para postularse a recibir aval del Partido Liberal Colombiano para el proceso electoral de Autoridades Locales que se llevará a cabo el 27 de..."*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.partidoliberal.org.co/assets/files/res-5450-1548189720.pdf>
- El Espectador. (10 de Agosto de 2019). ADA, el partido afro de los más de 3.500 avales. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/ada-el-partido-afro-de-los-mas-de-3500-avales/>
- El Nuevo Siglo. (16 de Agosto de 2019). ADA y PRE: no somos fábricas de avales. *El Nuevo Siglo*. Obtenido de <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/08-2019-lideres-de-ada-y-pre-dicen-que-no-son-fabricas-de-avales>
- Flores, J. (2011). Reseña: Hazan, Y. Reuven y Gideon Rahat, Democracy within parties. Candidate selection and their political consequences. *Estudios Políticos*, 9(24), 197-201.
- Freidenberg, F. (2006). "La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto". En J. Thompson, & F. Sánchez, *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José de Costa Rica: IIDH.
- Freidenberg, F. (2006). Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos. *Revista de Derecho Electoral*(1), 1-17.
- Freidenberg, F. (2009). ¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual. En J. Reynoso, *La democracia en su contexto*. (págs. 289-306). México

D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Freidenberg, F., & Alcántara, M. (2001). *Los partidos políticos en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Freidenberg, F., & Došek, T. (2016). La selección de candidaturas presidenciales en México. Una propuesta metodológica para medir el nivel de democracia interna de los partidos. *Política y gobierno*, 23(2), 365-408. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372016000200365
- Freidenberg, F., & Levitsky, S. (2007). Organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo económico*, 46(184), 539-568 .
- Freidenberg, F., & Sánchez, F. (2002). ¿Cómo se elige un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina. *Revista de Estudios Políticos*, 118, 321-361.
- Fundación Paz & Reconciliación. (2019). *Mercado de avales en las elecciones locales del 2019*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/09/MERCADOS-AVALES.pdf>
- Hazan, R., & Rahat, G. (2009). Selección de candidatos: métodos y consecuencias. En F. Freidenberg, & M. Alcántara, *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático en América Latina* (M. Batlle, Trad., págs. 37-60). México D.F.: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Hazan, R., & Rahat, G. (2010). *Democracy within parties. Candidate selection and their political consequences* (Vol. 7). New York: Oxford University Press. doi:10.1177/1354068801007003003
- Junta Directiva del Partido Colombia Renaciente. (2019). *Resolución No. 004 de 2019 "Por medio de la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la expedición del aval del Partido Colombia Renaciente para las elecciones del año 2019"*. Bogotá D.C.
- La Silla Vacía. (04 de Julio de 2019). El ADA madrina del viejo PIN. *La Silla Vacía*. Obtenido de <https://lasillavacia.com/ada-madrina-del-viejo-pin-72389>
- Londoño, J. (2019). *Reglas formales e informales en el Centro Democrático: Proceso de selección de candidato para la Gobernación de Antioquia, año 2019 [Tesis de Maestría, Universidad Eafit]*. Medellín. Obtenido de https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/17614/Juan_David_Londo%c3%b1o_Mart%c3%adnez_2020.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Losada, R. (2012). El papel de la organización partidista en las campañas electorales: dos ciudades y dos departamentos colombianos, 2011. En L. Wills, & M. Batlle,

Política y territorio: Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011 (págs. 105-130). Bogotá D.C.: PNUD-IDEA Internacional-NIMD.

- Malamud, A. (2003). Partidos Políticos. En J. P. (compilador), *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Martínez-Hernández, A., & Olucha, F. (2018). La democracia interna de los partidos latinoamericanos. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(51), 7-36. doi:10.18504/pl2651-001-2018
- Milanese, J. P., Abadía, A. A., & Manfredi, L. (2016). Elecciones regionales en Colombia 2015: análisis de las nuevas gobernaciones y asambleas departamentales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 1-26.
- Molina, J., & Pérez, C. (2002). Participación Política y Derechos Humanos. *Revista IIDH*(34-35), 15-77.
- Movimiento Alternativo Indígena y Social. (2016). *Estatutos del Movimiento Alternativo Indígena y Social*. Bogotá D.C. Obtenido de https://mais.com.co/images/pdf/estatutosMais_2016.pdf
- Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia AICO. (s.f.). *Estatuto del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia AICO*. Bogotá D.C.
- Navarro, J. I. (1999). *Partidos políticos y "democracia interna"*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- North, D. (2014). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Partido Alianza Social Independiente. (2019). *Estatuto del Partido Alianza Social Independiente ASI - Resolución No. 2279 de 2019 del CNE*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://alianzasocialindependiente.org/wp-content/uploads/2019/07/ESTATUTOS-VERSIO%CC%81N-APROBADA-POR-LA-XI-CONVENCION-NACIONAL-DEL-PARTIDO-ASI.pdf>
- Partido Alianza Verde . (2019). *Estatutos de Partido Alianza Verde* . Bogotá D.C.
- Partido Cambio Radical. (2018). *Estatutos del Partido Cambio Radical*. Bogotá D.C. Obtenido de <http://www.partidocambioradical.org/estatutos/>
- Partido Centro Democrático. (2017). *Estatutos del Partido Centro Democrático*. Bogotá D.C. Obtenido de https://www.centrodemocratico.com/wp-content/uploads/2019/05/estatuto_del_partido_centro_democratico_vigente_2017_0.pdf
- Partido Colombia Justa Libres. (2018). *Estatutos del Partido Colombia Justa Libres - Resolución 3198 de 2018 CNE*. Bogotá D.C. Obtenido de

https://colombiajustalibres.org/wp-content/uploads/2019/10/RES-3198-20_DIC_2018-PERSONERIA-CJL.pdf

Partido Colombia Renaciente. (2019). *Estatutos del Partido Colombia Renaciente*. Bogotá D.C.

Partido Conservador Colombiano. (2015). *Estatutos del Partido Conservador - Resolución 0578 de 2015 del Consejo Nacional Electoral*. Bogotá D.C.: Directorio Nacional Conservador. Obtenido de https://www.partidoconservador.com/wp-content/uploads/2019/09/Estatutos-PCC_compressed.pdf

Partido FARC. (2017). *Estatutos del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común - FARC*. Bogotá D.C.

Partido Liberal Colombiano. (2012). *Estatutos del Partido Liberal Colombiano - Resolución No. 2247 de 2012 del CNE*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.partidoliberal.org.co/assets/files/colombiaestatutopl2012-1581711575.pdf>

Partido MIRA. (2019). *Estatutos del Partido Mira - Resolución 2019 de 2019 del CNE*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://partidomira.com/wp-content/uploads/2019/07/Estatutos-MIRA-Aprobados-por-la-Resoluci%C3%B3n-2039-de-2019.pdf>

Partido Polo Democrático Alternativo. (2016). *Estatutos del Partido Polo Democrático Alternativo*. Bogotá D.C. Obtenido de https://www.polodemocratico.net/wp-content/uploads/2015/06/ESTATUTOS_IV_CONGRESO.pdf

Partido Unión Patriótica. (2013). *Estatutos Unión Patriótica Aprobado V Congreso*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/05/Estatuto-UP-2.pdf>

Pennings, P., & Hazan, R. (2001). Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences. *Party Politics*, 7(3), 267-275. doi:10.1177/1354068801007003001

Pérez-Moneo, M. (2012). *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Presidencia del Partido Centro Democrático. (2019). *Memorando 049 de 2019*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://centrodemocratico.com/wp-content/uploads/2019/05/Memorando-No.-049-Mecanismo-de-selecci%C2%A2n.pdf>

Presidencia del Partido MIRA. (2018). *Resolución 13 de junio de 2018 - "Por la cual se reglamenta la militancia en el Partido"*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://partidomira.com/wp-content/uploads/2018/07/Resoluci%C3%B3n-013-de-2018.pdf>

- Rodríguez, C. (coor.), et al. (2015). *La selección de candidatos como mecanismo de democratización de los partidos y movimientos políticos*. Bogotá: Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales, Registraduría Nacional del Estado Civil, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, C. (2017). Selección de candidatos y resultados electorales del partido político Unión Patriótica (UP) en las elecciones sub-nacionales de 2015: reflexiones frente a la participación política del nuevo partido que surja de la desmovilización de las FARC. *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, 9 (págs. 1-30). Montevideo: ALACIP. Obtenido de <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7044>
- Rodríguez, C. R., & García, D. M. (2016). Elecciones del 2015 en Colombia: Partidos políticos y selección de candidatos en el ámbito subnacional. *Análisis político*(88), 3-27. doi:10.15446/anpol.v29n88.63515
- Rodríguez, C. R., & García, D. M. (2016). Elecciones del 2015 en Colombia: Partidos políticos y selección de candidatos en el ámbito subnacional. *Análisis político*(88), 3-27.
- Salazar, O. (2000). Recensiones: JOSÉ IGNACIO NAVARRO MÉNDEZ: Partidos políticos y «democracia interna». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*(108), 361-396.
- Secretaria General Partido Cambio Radical. (2019). *Resolución No. 013 del 24 de enero de 2019 "Por medio de la cual se establece el procedimiento de pre-inscripción, el otorgamiento de avales y se dictan otras disposiciones para las elecciones de autoridades locales a celebrarse el 27 de octubre de 2019"*. Bogotá D.C. Obtenido de <http://www.partidocambioradical.org/resolucion-013-de-2019/>
- Siavelis, P., & Field, B. (2011). Procedimientos de selección de candidatos a elecciones legislativas en América Latina: de dónde venimos y nuevos caminos para la investigación. En M. Alcántara, & M. García, *Algo más que Presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina* (págs. 100-132). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Siavelis, P., & Morgenstern, S. (2009). Reclutamiento y selección de candidatos en América Latina. En F. Freidenberg, & M. Alcántara, *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático en América Latina* (págs. 85-130). México D.F.: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Ware, A. (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Ediciones Istmo.
- Wills, L., Batlle, M., & Barrero, F. (2012). Candidaturas y partidos: los procesos de selección de candidatos en las elecciones subnacionales de Colombia, 2011. En L. Wills, & M. Batlle, *Política y territorio: Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011* (págs. 63-104). Bogotá D.C.: PNUD-IDEA Internacional-NIMD.