

**BLANCO ARENAS ALBERTO
FERREIRA RICO FREDY
NIÑO GÓMEZ MANUEL ENRIQUE**

**EL OTORGAMIENTO DE AVALES A CANDIDATOS DE ELECCIÓN POPULAR
A LA LUZ DE LA NORMATIVIDAD VIGENTE EN LA PROVINCIA GUANENTINA
DURANTE EL PERIODO 2013-2015**
Maestría en Derecho Administrativo

**Socorro, Santander
2018**

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS SECCIONALES

PRESIDENTE – RECTOR SECCIONAL

Dr. Nelson Omar Mancilla Medina

DIRECTOR SECCIONAL DE INVESTIGACIÓN

Haimar Ariel Vega Serrano

DECANO FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Dr. Carlos Fernando Morantes Franco

COORDINADOR INVESTIGACIÓN DE LA FACULTAD DE DERECHO

Dra. Amanda Parra Cárdenas

COORDINADOR MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Dr. Manuel Fernando Ramírez

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

Dr. William Guillermo Jiménez Benítez

JURADOS EVALUADORES DEL TRABAJO DE GRADO

Dr. Carlos Fernando Morantes Franco

Dr. Wilman Rafael Guerrero Simanca

Dedicatoria

Gracias a Dios por la vida, por tanta generosidad, por todo lo maravilloso que me ha regalado, mi familia, mis hijos del alma. Gracias Dios misericordioso por el nacimiento de mi pequeño hijo Alberto José, a mis años es el mejor regalo que me ha dado la vida. Gracias a mi esposa Doris Verónica por su apoyo y comprensión en todo momento en especial durante mi trabajo de investigación. Le agradezco a Dios por todas sus bendiciones, y le pido me ayude a ser cada día mejor persona, a ser humilde y justo con los demás, a ser una persona recta en mí actuar; Señor lléneme de sabiduría para entender la vida y comprender a los demás.

La vida es hermosa y nace cuando se quiere vivir.

A mi hijo

Alberto José, Que dios me lo bendiga

Alberto Blanco

A Dios fuente de vida, entendimiento y sabiduría por permitir este logro profesional y de gran satisfacción personal, por estar en cada momento de mi vida poniendo en mi camino personas que han sido apoyo y soporte en este tiempo.

A mi esposa y familiares por su apoyo en cada etapa de este proceso, por su comprensión y acompañamiento para lograr una meta más en mi vida.

A mi hijo David Santiago, motor e impulso para ser un profesional con integridad y ganas de ser cada día una mejor persona.

Fredy Ferreira

*A Dios, fuente suprema de nuestro destino y felicidad.
A mis padres, por el ejemplo de vida y férrea formación para lograr entender que
la felicidad se alcanza viviendo con rectitud y honestidad cada instante de
nuestras vidas.*

*A mi esposa, por sus palabras de constante aliento, su amor y sacrificio por el
tiempo dedicado al presente trabajo de investigación*

Manuel Enrique Niño

Resumen

Mediante la 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” se han establecido unos lineamientos básicos que los partidos y movimientos políticos deben tener en cuenta al momento de otorgar los avales a los candidatos de elección popular que representarán dicha colectividad, por lo que en la presente investigación se analizará el cumplimiento de unos requisitos mínimos de idoneidad por parte de las personas que en caso de ser elegidas administrarán el erario público y tendrán la responsabilidad que un cargo de elección popular conlleva.

Palabras claves: Aval, democracia, elección popular y partidos políticos.

Abstract

Through the Statutory Law 1475 of 2011 by which "rules of organization and operation of political parties and movements are adopted, of electoral processes and other provisions are dictated" have been established some basic guidelines that political parties should take into account when At the moment of granting the guarantees to the candidates for popular election that will represent said party in the next elections, it is for this reason, and under the responsibility that derives from these actions that it is necessary to analyze and investigate in the present work of degree the fulfillment of minimum requirements of suitability on the part of the persons that in case of being chosen will administer the public treasury and will have the responsibility that a position of popular election entails.

Key Words: War, democracy, popular election and political parties.

Contenido

Introducción.....	9
Glosario.....	13
CAPÍTULO I: LOS AVALES, PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS EN COLOMBIA	15
1.2 Diferencias entre partido y movimiento político.....	16
1.3 Nacimiento de los partidos y movimientos políticos en Colombia	17
1.4 Situación actual de los partidos y movimientos políticos.....	20
1.5 Desarrollo normativo de los partidos y movimientos políticos.....	21
1.6 Derecho a elegir y ser elegido.....	25
1.7 Campañas políticas y elecciones	26
1.8 Campañas electorales.....	29
1.9 Periodo de campaña electoral.....	34
1.10 Sistema electoral.....	36
1.11 Sistema de partidos.....	37
1.12 Avaes políticos	38
CAPÍTULO II: ANÁLISIS NORMATIVO SOBRE EL PROCESO DE OTORGAMIENTO DE AVALES Y LOS ESTATUTOS BÁSICOS DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS.....	44
Normativa de orden nacional	44
Decreto 2241 de 1986	44
Constitución Política de 1991.....	45
Ley 130 de 1994.....	48
Acto Legislativo 01 de 2003.....	49
Ley 1475 de 2011	51
Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017.....	52
Identificación Jurisprudencial	53

Análisis de los estatutos de partidos políticos.....	57
Partido conservador Colombiano.....	57
Partido Alianza Verde	58
Partido Centro Democrático.....	61
Partido fuerza alternativa revolucionaria del común - FARC.....	63
CAPÍTULO III: EL OTORGAMIENTO DE AVALES PARA LOS CANDIDATOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LA PROVINCIA GUANENTINA DURANTE EL PERIODO 2013 – 2015 (TRABAJO DE CAMPO – ESTUDIO DE CASO)	66
1.1 Entrevistas	66
1.1.1 El formulario de preguntas de la entrevista es el siguiente.....	67
1.1.2 Resultado y análisis.....	68
1.1.3 Aportes doctrinales de los entrevistados respecto a los avales.....	77
Análisis de la información recaudada.....	83
Encuestas	83
1.3.1 Formulario de las encuestas realizadas	84
1.3.2 Resultados y análisis.....	87
Análisis de resultados de cada pregunta de la entrevista	90
Triangulación de la información y logro de objetivos.....	99
CAPITULO IV: PROPUESTA LEGISLATIVA PARA EL PROCESO DE OTORGAMIENTO DE AVALES POR PARTE DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS A LOS CANDIDATOS DE ELECCIÓN POPULAR EN COLOMBIA	104
PROYECTO DE LEY N° __: “Por la cual se regula el proceso de otorgamiento de avales y de inscripción de los candidatos de elección popular	105
Conclusiones.....	110
Anexos	116
Referencias	117

Tabla de ilustraciones

Ilustración 1 Análisis de resultados de cada pregunta de la entrevista	90
Ilustración 2 Pregunta 2	91
Ilustración 3 Aval de partido o movimiento político.....	92
Ilustración 4 Trámite.....	93
Ilustración 5 Dádiva.....	93
Ilustración 6 Tipos de dádiva.....	94
Ilustración 7 Documento suscrito	95
Ilustración 8 Tipo de documento	95
Ilustración 9 Proceso de selección	96
Ilustración 10 Normatividad vigente	97
Ilustración 11 Moralidad del procedimiento	97
Ilustración 12 Elección	98

Introducción

Mediante el presente trabajo de investigación titulado: *“El otorgamiento de avales a candidatos de elección popular a la luz de la normatividad vigente en la provincia Guanentina durante el periodo 2013-2015”*; se ha buscado crear una conciencia desde la academia en relación con los procesos realizados al interior de los partidos y movimientos políticos mediante los cuales se otorgan avales a los candidatos de elección popular.

No obstante, aunque en la denominada “Ley de los Partidos Políticos” (Ley 1475 de 2011), se regula el procedimiento para el otorgamiento de avales a los candidatos que aspiran a ocupar cargos de elección popular en Colombia, la experiencia es reciente, dado que el primer debate electoral se realizó una vez en iniciaba la vigencia de la norma (Octubre de 2011), mientras que la segunda experiencia electoral ocurrió en el mes de octubre de 2015. Esta última –objeto de estudio del presente trabajo– generó gran inquietud en razón de la manera en que se otorgaron los avales a los candidatos que aspiraban a cargos de elección popular, sobre todo por la dificultad que expresaron algunos candidatos para acceder al correspondiente aval político.

En este contexto, el escenario fáctico de estudio se fundamenta en el procedimiento utilizado por los partidos y movimientos políticos para el otorgamiento de avales para la inscripción de candidatos de elección popular en los cuales de acuerdo a la práctica y al trabajo de campo realizado no se cumple con un análisis

serio de verificación de idoneidad y moralidad por parte de la persona que representará y administrará el erario público

Por consiguiente, por medio del trabajo de campo desarrollado se verificará a nivel regional en la provincia Guanentina el proceso de otorgamiento de avales en las elecciones del año 2015, por medio de la utilización de entrevistas a expertos sobre el tema y encuestas a los candidatos.

En este sentido, se ha considerado que el presente trabajo de investigación se debe clasificar en un nivel teórico - jurídico dado que en el existe un modelo bien construido y un auténtico problema vinculado con el trabajo de investigación.

Para el caso concreto, el propósito de la presente investigación es determinar si mediante el proceso del otorgamiento de avales a candidatos de elección popular en la provincia Guanentina se cumple con los requisitos de los procedimientos democráticos establecidos en la Ley estatutaria 1475 de 2011.

Finalmente, se pretende promover un debate, entre los actores políticos, acerca del cumplimiento y eficacia de los fines y alcances de la ley de partidos políticos, el sistema político, la realidad de los movimientos y partidos, los mecanismos de favorecimiento, expedición y oportunidad de avales a los candidatos, así como sobre los mecanismos sobre su vigencia, eficacia y cumplimiento, lo cual debe llevar a racionalizar temas como la institucionalización, la democracia y la transparencia en las practicas electorales de la provincia Guanentina.

Por lo que el problema jurídico planteado se estructura bajo el siguiente interrogante: ¿El proceso del otorgamiento de avales a candidatos de elección popular en la Provincia Guanentina cumple con los requisitos de los procedimientos democráticos establecidos en la Ley estatutaria 1475 de 2011?

En este contexto, se justifica la realización del presente estudio investigativo en donde se analiza la normatividad existente y su aplicación en la realidad por parte de los partidos y movimientos políticos, en la que se busca proponer una solución desde la academia y realizar un aporte al nuevo conocimiento.

Así mismo, se busca brindar una solución al problema social y jurídico que se evidencia en el avalamiento de candidatos y que trasciende a la esfera pública por medio de la elección de personas que no cuentan con la idoneidad necesaria para cumplir con los requerimientos que estos cargos ameritan.

Por consiguiente, es de suma importancia destacar que el presente trabajo de grado se encuentra estructurado en IV capítulos a saber; mediante el primer capítulo se realiza una identificación dogmática y conceptual sobre los avales, partidos y los movimientos políticos en Colombia, en el capítulo II se analiza la normatividad existente sobre el otorgamiento de avales y los estatutos básicos de los partidos y movimientos políticos, con posterioridad mediante el desarrollo e interpretación del trabajo de campo se determinan las deficiencias existentes en la normatividad que regula la asignación de avales a los candidatos de elección popular, con el fin de diseñar una modificación legislativa para el proceso de otorgamiento de avales por

parte de los partidos y movimientos políticos a los candidatos de elección popular en Colombia. Por último, se exponen las conclusiones específicas y generales del trabajo.

Glosario

Aval Político: Si se adopta una definición semántica del término “aval” correspondería a un -documento mediante el cual alguien responde por la conducta de otra persona- podría decirse que en el ámbito político el aval es una garantía que otorgan los partidos y movimientos sobre las calidades de sus candidatos y el cumplimiento de los requisitos establecidos para su elección.

Corrupción: Entiéndase por corrupción electoral todo acto o procedimiento que atente contra el legítimo y libre ejercicio del derecho de sufragio, que por lo general se traduce en una alteración y adulteración de la auténtica voluntad de los electores y en una falsedad de los resultados electorales.

Elecciones locales: Son las que se realizan en una ciudad o una comunidad autónoma, es decir en lugares pequeños. Casi siempre estas elecciones tienen un índice de participación muy bajo. Como todas las elecciones se celebran cada cuatro años y la participación es libre, es decir, no es obligatoria.

Elecciones regionales: Son en Colombia las elecciones en las cuales el pueblo elige a sus dignatarios regionales, esto es departamentales, municipales y distritales.

Movimiento político: Es el movimiento social que opera en el área política. Puede organizarse a través de un sólo asunto o conjunto de asuntos, o de un conjunto de preocupaciones compartidas por un grupo social. En contraste con un

partido político, un movimiento político no se organiza para que miembros del movimiento sean elegidos para instituciones de poder político, sino que anima a convencer a los ciudadanos y al gobierno para que emprendan acciones en torno a los asuntos y preocupaciones que son el foco del movimiento. Los movimientos políticos son expresión de la lucha por el espacio político y sus beneficios.

CAPÍTULO I: LOS AVALES, PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS EN COLOMBIA

1.1. Partidos políticos

Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen el fin de promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática y contribuir a la integración nacional; por lo que los individuos que los conforman comparten intereses, visiones de la realidad, principios, valores, proyectos y objetivos comunes para alcanzar el control del gobierno o parte de él y así llevar a la práctica esos objetivos.

Los partidos políticos son los encargados de presentar candidatos para los diferentes cargos políticos, y para eso movilizan el apoyo electoral. También contribuyen a organizar y orientar la labor legislativa al articular y agregar los nuevos intereses y preferencias de los ciudadanos. Son esenciales para estructurar el apoyo político a determinados programas, intereses socio-económicos y valores.

También interpretan y defienden las preferencias de los ciudadanos y establecen acuerdos políticos en el ámbito legislativo.

Por lo que el Consejo de Estado, haciendo referencia a los partidos políticos, ha indicado lo siguiente:

“... en el caso de los partidos políticos **estos buscan acceder al poder**, a los cargos de elección popular e influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación; por su parte, los movimientos políticos **buscan influir en la formación de la voluntad política o participar en las elecciones**; los grupos significativos de ciudadanos **recogen una manifestación política coyuntural**” (Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia 05001233300020150237902 del 1 de septiembre de 2016).

1.2 Diferencias entre partido y movimiento político

Los partidos políticos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos, contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular. Todo esto con el fin de acceder al poder –incluidos los cargos de elección popular– e influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación.

Los movimientos políticos son grupos constituidos libremente por ciudadanos que pretenden influir en la formación de la voluntad política. Los movimientos políticos también buscan el poder presentando candidatos a las elecciones. La diferencia con los partidos radica en su permanencia: los movimientos recogen un clima de opinión y están al vaivén y, en consecuencia, pueden desaparecer entre elecciones.

Un análisis sobre la historia, denominación e importancia de los partidos y movimientos políticos se sintetiza en las siguientes líneas:

“En las sociedades modernas y democráticas los partidos políticos juegan una serie de relevantes funciones para la sociedad y el Estado. Baste referirse a su importante contribución a los procesos electorales y a la integración de las instituciones de representación y de gobierno, en que los partidos son actores fundamentales; a la socialización política, a la formación de la opinión pública, o a la dinámica del sistema de partidos que ofrece a la ciudadanía diversas opciones de proyectos y programas políticos, al tiempo que permite un juego institucional de pesos y contrapesos necesario en la vida democrática” (Cárdenas Gracia, 1996, pág. 9).

De conformidad con esta misma línea, que resalta la importancia de los partidos políticos, tenemos que:

“Los partidos están presentes en la dinámica política latinoamericana de manera que ésta es prácticamente imposible de analizar sin tomarlos en cuenta. Dichas agrupaciones políticas constituyen un fenómeno que no es sólo de ahora pero, si cabe, ha acrecentado notablemente su importancia en el último cuarto de siglo, coincidiendo con el proceso democratizador que vive América Latina. Los partidos aportan sus líderes al Poder Ejecutivo de manera abrumadora con un número insignificante de candidatos apartidistas con éxito. Representantes de los partidos llenan en su práctica la totalidad de las bancadas del Poder Legislativo, dejando apenas la existencia de grupos marginales de políticos sin partido. En fin, un alto número de autoridades políticas locales es miembro relevante de los partidos. Todo ello es una evidencia del peso que estas agrupaciones tienen en la vida política latinoamericana, al menos a la hora de cumplir algunas de sus funciones básicas como son la intervención en la competencia electoral, su contribución a formar gobierno y la del reclutamiento del personal político” (Revista Elecciones, 2010, pág. 13, s.m.d.).

1.3 Nacimiento de los partidos y movimientos políticos en Colombia

En Colombia los partidos políticos tradicionales comenzaron a estructurarse a mitad del siglo XIX. Primero surgió el Liberal, en 1848, cuyo programa fue esbozado

por José Ezequiel Rojas. Al año siguiente, 1849, Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro redactan el programa correspondiente al Conservador.

A grandes rasgos, la sociedad colombiana de la época se dividía en dos grupos que diferían en su ideología: unos abogaban por la tradición política imperante, en este grupo estaban los esclavistas, burócratas, terratenientes, militares de alto rango y el clero, para quienes la situación era ideal y debía ser mantenida a toda costa. El segundo grupo apoyaba la idea de transformar al Estado colombiano, y eran los comerciantes, los indígenas, los esclavos y los artesanos.

Hacia 1846 apareció en Bogotá una asociación de artesanos en cuyas instalaciones se dictaban clases nocturnas de lectura, escritura, aritmética y dibujo lineal. En 1849 la sociedad de artesanos comenzó a ser muy popular, era frecuentada por personas que deseaban hacer notorias sus opiniones liberales. Poco a poco se acabó con el principio educativo de esta sociedad y comenzó a ser un punto de encuentro para hablar de política; aunque al final dejaron de asistir las personas que usaban ruana, quienes, en un principio, recibían las clases de alfabetización.

Tanto liberales como conservadores contaban con adeptos de diferentes clases sociales, pues no todos los conservadores eran esclavistas, burócratas y terratenientes, así como entre los liberales también se contaban personas que veían

en el manejo político del pueblo una gran posibilidad de obtener beneficios económicos.

A pesar de que existían dos partidos políticos, el pueblo pertenecía a uno u otro más por simpatía o antipatía que por un acto genuino de adhesión ideológica a un discurso o ideario. La pertenencia a un partido fue siempre una cuestión de tradición familiar, no de reflexión individual, lo que hizo que, en nombre de la defensa de dicho partido, el fanatismo imperase por encima del razonamiento sosegado, convirtiendo las causas políticas en génesis y motivo fundamental de la violencia, en Colombia, durante la primera mitad del siglo XX.

De este modo, no es de extrañar que décadas después, bajo el gobierno de un presidente conservador, el 9 de abril de 1948, fuera asesinado el líder liberal Jorge Eliecer Gaitán; este hecho desató la violencia abierta y generalizada entre liberales y conservadores, guerra civil que la historia nacional recuerda como el periodo de “La violencia”.

Después de esto sobrevino la dictadura militar del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), y un paro nacional promovido por los mismos partidos, que pactaron la restauración de la institucionalidad, previo unos acuerdos para gobernar conjuntamente al país bajo la consigna de “Frente Nacional” (1958-1974).

Si bien, el Frente Nacional fue un refrescante periodo de cuarentena que sirvió para apaciguar la furia sectaria que enfrentó a los partidos tradicionales, introdujo nuevas prácticas que a la postre resultaron nocivas para la salud democrática del sistema político. Se habituaron los partidos a disfrutar, sin esfuerzo, de las mieles del poder, del reparto milimétrico de los puestos y del presupuesto, a la ausencia de control político eficaz, porque todos, quienes ganaban las elecciones y quienes las perdían, tenían por anticipado una cuota burocrática segura en la Administración.

1.4 Situación actual de los partidos y movimientos políticos

En el presente, según el título VI de la Constitución Política de Colombia, es necesario que un partido o un movimiento político se presente con por lo menos 50.000 firmas para que el Consejo Nacional Electoral otorgue la personería jurídica. Hoy en día existen en Colombia los siguientes partidos y movimientos políticos: Partido Conservador, Partido Liberal, Partido Cambio Radical, Partido Opción Ciudadana, Partido Alianza Verde, Partido Alianza Social Independiente ASI, Movimiento MIRA, Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia AICO, Partido Social de Unidad Nacional Partido de la U, Partido Polo Democrático Alternativo, Partido Unión Patriótica UP, Centro Democrático, Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS.

Respecto a la novedad de los partidos y movimientos políticos en Colombia, el expresidente Alfonso López Michelsen observó, hace algún tiempo, que:

“Algo muy raro viene ocurriendo en la política del país, a juzgar porque: quienes ganan pierden, y quienes pierden ganan. Con esto ha querido señalar que las elecciones en Colombia (nacionales, departamentales y municipales) ya no sirven para determinar a quiénes corresponde gobernar y quiénes han quedado excluidos del gobierno, porque a la postre el poder público termina repartiéndose entre los adversarios de ayer, de manera que unas cosas creen o quieren los electores, y otra es la que acuerdan y deciden los políticos al otro día de las elecciones” (López Michelsen, citado por Hernández Becerra, 2006, pág. 6).

1.5 Desarrollo normativo de los partidos y movimientos políticos

La normatividad colombiana referente a los partidos y movimientos políticos ha pasado por tres etapas claramente diferenciales: silencio normativo, regulación exclusivamente constitucional y regulación legal.

A comienzos del siglo XX la Constitución colombiana empezó a hacer referencia ocasional a los partidos políticos (Acto legislativo número 8 de 1905, artículo 4; acto legislativo número 3 de 1910, artículo 45; acto legislativo número 1 de 1945, artículo 77). Es así como el curioso artículo 47 de la Constitución de 1886 (que rigió hasta 1991), “son prohibidas las juntas políticas populares de carácter permanente”, quedó tempranamente convertido en letra muerta, pues la reforma plebiscitaria de 1957 y el Acto legislativo número 1 de 1959, produjeron la “constitucionalización del bipartidismo”, mediante la instauración del Frente Nacional.

La legislación se ocupó por primera vez de los partidos con la Ley 58 de 1985, “Por el cual se dicta el estatuto básico de los partidos políticos y se provee a la financiación parcial de las campañas electorales”. De esta manera, culminó una larga serie de frustrados intentos legislativos: los proyectos de 1977 (sobre régimen legal de los partidos); los proyectos de 1978 (sobre ordenamiento legal de los partidos); y tres de 1981 (sobre estatuto de los partidos, funcionamiento de los partidos políticos, control de sus recursos y gastos electorales por cuenta del Estado, y funcionamiento y subvenciones de los partidos políticos).

La Ley 58 de 1985 fue recibida con escepticismo y desconfianza e instauró controles sobre la actividad política y electoral en donde se erigió como supremo árbitro de la legislación de los partidos al Consejo Nacional Electoral, por lo que en la actualidad, es un organismo autónomo respecto de las ramas del poder público estatal, en donde tres fueron sus principales capítulos: estatutos y registro de los partidos político, financiación de campañas electorales y publicidad política y electoral.

La Constitución Política de 1991 propició una reforma política ambiciosa para modernizar el sistema electoral, abrir el sistema de partidos a terceras fuerzas y promover la participación de los ciudadanos en política, mediante la introducción de diversos mecanismos de democracia directa. El Acto legislativo número 01 de 2003, introdujo importantes reformas para restaurar la institucionalidad de los partidos

políticos, particularmente en lo concerniente a las nuevas reglas del sistema electoral.

En el siguiente texto se plasma en forma detallada lo ocurrido con los partidos y movimientos políticos del país después de la Constitución de 1991:

“Con la Constitución de 1991 se creó una alta expectativa en el sentido de lograr una profunda renovación del régimen y del sistema político. Existía una ilusión política de democratizar aún más al país. Sin embargo, las crisis recurrentes se nutrían de la incapacidad del sistema para mantener la gobernabilidad, atender las necesidades de los ciudadanos y combatir la corrupción política; por eso cada día reclamaba reformas políticas e institucionales. (...) En este contexto, los partidos políticos aparecen como actores que no cumplen solventemente su papel de mediadores entre la sociedad y el Estado en el trámite de las demandas de los ciudadanos.” (Giraldo & Muñoz, 2014, pág. 17).

Sánchez Torres (1998) considera que la Constitución Política de 1991 introdujo una serie de reformas básicas a la normatividad colombiana en materia de partidos y movimientos. Reformas entre las cuales se deben destacar las siguientes:

- “1. Se separaron las elecciones locales de las nacionales (art. 262).
2. El Senado se elegirá por circunscripción nacional (art. 171).
3. Se crea una circunscripción nacional étnica mediante la asignación de dos curules para las comunidades indígenas en el Senado de la República (art. 171).
4. Se crearon hasta cinco curules para ubicar a las minorías étnicas y a los colombianos en el exterior conforme a la ley (art. 171).

5. Se estableció la segunda vuelta electoral para las elecciones presidenciales (art. 190).
6. Se instituyó la figura del vicepresidente (art. 202)
7. Se estableció la elección popular de gobernadores y alcaldes (arts. 262,303 y 314).
8. Para gobernadores y alcaldes se estableció la revocatoria del mandato y el voto programático (arts. 103 y 154).
9. Se hizo constitucional el uso de la tarjeta electoral, suprimiendo las papeletas preimpresas por los candidatos (art. 258).
10. Se estableció la financiación parcial por parte del Estado a las campañas políticas y a los partidos (art. 109).
11. Se autorizó al Consejo Nacional Electoral para asignar topes máximos a los costos de las campañas (art. 265-6).
12. Se autorizó al Consejo Nacional Electoral para reglamentar las encuestas de opinión y asegurar la imparcialidad de los medios de comunicación mediante regulaciones a su acceso (arts. 20 y 265).
13. Se consolidó el poder electoral con el establecimiento constitucional del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil (arts. 120, 164 y 265).
14. En cuanto al registro electoral, no se hicieron modificaciones, pero se dispuso que en las votaciones locales solo pueden participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio (art. 316).
15. Se dispuso la creación de un estatuto para el ejercicio de la oposición que, además, debería facilitar el acceso a la información, a los medios de comunicación y el derecho de réplica (arts. 112 y 152-c).
16. Se consagra la soberanía popular y la participación directa de los ciudadanos en el ejercicio del poder político a través del voto, el plebiscito, el referendo, la consulta

popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato (arts. 3 y 103)”

1.6 Derecho a elegir y ser elegido

La Constitución Política de Colombia mediante el artículo 40, consagra que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido, 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley, 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas, 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley, 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

En sentencia T-232 de 2014 la Corte Constitucional estableció que:

“El derecho a elegir y ser elegido es, un derecho de doble vía, en el entendido de que se permite al ciudadano concurrir activamente a ejercer su derecho al voto o, también, a postular su nombre para que sea elegido a través de este mecanismo. Para la Corte Constitucional, la primera connotación es sinónimo de la libertad individual para acceder a los medios logísticos necesarios e informativos para participar efectivamente en la elección de los gobernantes, en una doble dimensión de derecho-

función. En el mismo sentido, la segunda característica, que podríamos llamar pasiva, consiste en el derecho que se tiene a ser elegido como representante de los votantes en un cargo determinado” (Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-232 de 2014, 9 de abril de 2014, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

1.7 Campañas políticas y elecciones

Para determinar que es una campaña política y desentrañar su contenido histórico es importante tener claridad sobre la finalidad de la campaña electoral, la cual no es otra que las elecciones locales, regionales y nacionales.

Las elecciones locales son las que se realizan en una ciudad o una comunidad autónoma, es decir en lugares pequeños. Casi siempre, estas elecciones tienen un índice de participación muy bajo. Como todas las elecciones, se celebran cada cuatro años y la participación es libre, es decir, no es obligatoria.

En las elecciones regionales el pueblo elige a sus dignatarios departamentales, municipales o distritales.

Sobre el concepto de “elección” en materia política se ha indicado lo siguiente:

“La primera distinción conceptual entre las elecciones en sistemas políticos diferentes está implícita en el término mismo, pues mientras en un sistema el elector puede elegir entre varios partidos y tomar su decisión libremente, en otro sistema tiene que votar por un partido único, ya que no se permite la participación de otros. (...) Para poder ejercer realmente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección. Sólo quien tiene la opción entre dos alternativas, por lo menos, puede ejercer verdaderamente el sufragio. Además, debe tener libertad para

decidirse por cualquiera de ellas; de lo contrario, no tendría opción” (Nohlen, 2004, pág. 10).

Respecto a la importancia de las elecciones, el autor anteriormente citado ha indicado:

“... las elecciones son de capital importancia para las democracias occidentales... la importancia de las elecciones deriva de la teoría democrática liberal. Según ésta, la democracia no acaba con la dominación política, pero intenta controlarla mediante la división de poderes, la vigencia de los derechos humanos, el derecho a la oposición y la oportunidad de la oposición de llegar al poder” (Nohlen, 2004, pág. 12).

Una campaña electoral es un proceso de persuasión intenso, planeado y controlado, que se realiza durante el periodo precedente a las elecciones de acuerdo con reglas que restringen sus métodos, tiempos y costos; está dirigido a todos o algunos de los electores registrados en una división electoral. Su propósito es influir en su elección a la hora de emitir el voto.

La palabra *campaña* se deriva del término militar francés *campagne*, campo abierto, utilizado primero para denotar la cantidad de tiempo que un ejército podía mantenerse en el campo y, más tarde, para designar una operación bélica particular. En el siglo XVII pasó a Inglaterra con otro significado: la sesión de un cuerpo legislativo. De ahí, se extendió al esfuerzo de hacer que alguien sea electo en un puesto público, particularmente a la fase de proselitismo abierto y activo.

Las campañas son una forma de comunicación política persuasiva. Política, porque en ellas se intercambian discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política: candidatos de los partidos, periodistas y opinión pública. Persuasiva, porque pretende cambiar o reforzar las opiniones y las acciones de los electores en determinada dirección, particularmente por medio de imágenes y mensajes emocionales, más que objetivos.

La comunicación es el medio por el cual la campaña empieza, procede y concluye: principia cuando los candidatos declaran verbalmente su propósito de participar, y los carteles y bardas anuncian, en forma visual, los nombres, lemas y logotipos de los partidos y candidatos en competencia; continúa cuando los candidatos se comunican con los electores de manera personal o por radio y televisión, debaten con sus opositores y transmiten mensajes por diferentes medios.

La campaña concluye cuando los candidatos comunican su victoria o aceptan su derrota.

Las campañas siempre comunican algo: sus temas y mensajes centrales tratan de mostrar el mejor aspecto del candidato, distinguirlo de su competidor y, a la vez, señalar los puntos débiles de la oposición. La comunicación ocurre también

mediante la presencia física, la vestimenta, actitudes y comportamiento de los candidatos, así como de los actos que organizan y los medios que utilizan para llevar a cabo la campaña, los cuales proyectan imágenes y señales acerca de su idoneidad para el puesto público que buscan y de su futuro desempeño en el cargo.

Todo este enorme esfuerzo tiene el simple propósito de comunicar a un candidato con el electorado, los medios masivos y los otros candidatos; y culmina durante los breves segundos en que el votante marca su boleta electoral.

1.8 Campañas electorales

Orozco Henríquez (2003) resume el Derecho electoral, con sus principios y reglas, en los siguientes términos:

“En el ámbito del derecho electoral, algunos tratadistas reconocen claramente que esta rama del derecho está integrada no solo por reglas sino también por principios, y que éstos tienen una doble finalidad: sirven para interpretar el ordenamiento y tienen una “proyección normativa”, derivada del grado de indeterminación que los principios tienen con respecto a las reglas, que hace que en ellos estén prefigurados ciertos contenidos normativos que informan todo el ordenamiento y que corresponde a los jueces desarrollar bajo ciertos parámetros” (Orozco Henríquez, 2003, pág. 141).

Así, una campaña electoral es "... el proceso a través del cual los contendientes (partidos, candidatos o grupos de interés especial) buscan apoyo electoral en una contienda para acceder a cargos públicos" (Farrell, 1996, pág. 17).

Son esencialmente, un fenómeno de comunicación, aunque no todos los problemas de una campaña se refieren a la comunicación. Por ejemplo, pueden existir candidatos con capacidades limitadas, con propuestas pobres, sin ningún atractivo para el electorado, con escasez de recursos, etc. Pueden, igualmente, existir partidos cuya imagen perjudica a sus propios candidatos.

Todos estos problemas pueden afectar hasta la mejor campaña. Para resolverlos la comunicación no es la solución debido a que pueden resolverse independientemente o en conjunción con ella, pero no son problemas de comunicación. Por esto, el Portal Político del Ciudadano analizó las campañas electorales y determinó que las campañas profesionales pretenden establecer un sistema de comunicación temporal que integra:

a) Un plan que explica cómo se obtendrá el triunfo, define objetivos, tiempos, estrategias, organización y los recursos necesarios para la victoria; trata de producir un esfuerzo de campaña unificado, coordinado y controlado que combine todos estos medios, de modo que el candidato pueda establecer contacto con el elector apropiado de la manera más eficaz y en el momento oportuno para captar su atención, persuadirlo e impulsarlo hacia las urnas; en suma, pretende una

comunicación persuasiva de la que resulte el mayor número de votos al menor costo.

b) Candidatos en competencia e interacción quienes, mediante propuestas para solucionar la agenda política del momento y rasgos personales que sugieran un mejor desempeño del puesto público en disputa, intentan persuadir a los electores para que aporten recursos, tiempo, esfuerzo y, sobre todo, votos a su causa, y no a la de sus contrarios.

c) Imágenes, mensajes y señales que se comunican por diversos canales a los electores para orientar su decisión de votar. Canales que van desde las presentaciones personales de los propios candidatos, su familia, avales y representantes, o sus agentes organizacionales de campaña y partidistas como los comités pro voto, hasta impresos y audiovisuales utilizados en la propaganda y la campaña negativa transmitidos por los medios masivos. Imágenes y señales positivas proyectadas por los candidatos o atribuidas a ellos por sus seguidores, que se conjugan con las imágenes y señales que se encuentran en la mente de los electores acerca de cómo debe ser y lo que debe hacer quien ocupe el cargo objeto en elección. Mensajes que expresan la razón o el conjunto de razones para votar por un candidato y no por sus opositores: sus cualidades personales, su ideología partidista, sus propuestas políticas, la necesidad de cambio o continuidad del partido en el gobierno. Es un esfuerzo por difundir los aspectos negativos de los opositores

para desalentar a sus posibles seguidores. Se trata de identificarlos y etiquetarlos con algo que provoque el rechazo, el disgusto, la burla o el temor de los electores.

d) Medios masivos que actúan como observadores, árbitros y jueces de la justa electoral, que crean ganadores y perdedores, por cuya cobertura compiten los candidatos mediante información y relaciones públicas en busca del impacto noticioso favorable entre los electores considerados blanco.

e) Electores heterogéneos en sus necesidades y motivaciones que deben decidir, bajo la influencia de su familia y de su grupo de referencia, entre las opciones electorales en pugna y excluyentes que les ofrecen un candidato y las imágenes, mensajes y señales que le envía la oposición. Lógicamente, las campañas dirigen sus esfuerzos de persuasión hacia aquellos electores en los que tienen mayor oportunidad de influir y que con mayor probabilidad serán votantes efectivos el día de la elección. Su blanco principal son los electores indecisos, los independientes y los simpatizantes débiles, tanto en favor del candidato, para reforzar su apoyo, como de la oposición, para que lo cambien, pues aquellos electores que son un fuerte apoyo para cualesquiera de los candidatos o partidos, lo más probable es que no cambien: no son persuasibles por una campaña ni la necesitan para definir su voto.

f) Un medio ambiente compuesto básicamente por una estructura y una coyuntura dentro de las cuales tiene lugar la campaña y que representa posibilidades y restricciones para su desarrollo, ya que la comunicación nunca ocurre en aislamiento, sino siempre en un contexto. La estructura está integrada por factores geográficos, económicos, sociales, políticos, culturales y legales, como la división electoral, la dimensión del electorado, la demografía, la estratificación ocupacional y social, la competitividad de los partidos, las actitudes hacia las elecciones y la legislación electoral. La coyuntura se refiere al momento en el que transcurre la elección: los temas de la agenda pública, la evaluación popular del gobierno en el poder, los niveles de empleo e inflación, las amenazas a la estabilidad y la paz, el grado en que la gente común relaciona los problemas de su vida cotidiana con la política y el gobierno, etc. La estructura y la coyuntura facilitan o dificultan la eficacia de los mensajes, imágenes y señales de los candidatos.

En esencia, todas las campañas son iguales, pero también revisten rasgos distintivos importantes y se desarrollan bajo condiciones particulares; por eso, no hay reglas, teorías o tecnologías que puedan ser aplicadas uniformemente a cualquier campaña. En cada caso es necesario utilizar combinaciones diferentes de las mismas conforme a la división electoral, tipo y nivel de elección, partido, candidato, competidores, medios de comunicación disponibles y situación.

Las campañas, en su versión moderna, surgieron a principios del siglo XIX como consecuencia del voto universal masivo y del desarrollo de las comunicaciones que hicieron necesaria y factible la aparición pública de los candidatos en diferentes lugares por diversos medios, cada vez más variados y complejos. A medida que se ha transitado del voto censatario al voto femenino y de la juventud, así como de los caminos de herradura y el ferrocarril al correo directo y las redes de información, los candidatos han ampliado sus posibilidades de llegar a más y más electores de manera instantánea y selectiva, y de aprovechar con mayor rapidez y flexibilidad las oportunidades que se abren durante la campaña o que les brindan los errores de sus opositores para lograr o consolidar la victoria en las urnas.

Como los candidatos han aumentado sus posibilidades de movilizar directamente al electorado, las campañas tienden a centrarse en ellos y a organizarse independientemente de la estructura partidista, en tanto que el debate en los medios informativos presta mayor atención a las personalidades que a su partido o sus propuestas políticas.

1.9 Periodo de campaña electoral

El periodo de campaña es el que precede a una elección. Muchos países han optado por definir un periodo fijo de campaña durante el que se aplican reglas especiales a los partidos políticos, los candidatos y los medios de comunicación. En la realidad, lo cierto es que las actividades de campaña para buscar un cargo público

normalmente se realizan por un periodo mayor al oficialmente previsto por la ley. Otros países optan por no fijar legalmente ningún periodo determinado para realizar actividades de campaña electoral.

En algunos países existen regulaciones que determinan la vigencia de un “periodo de silencio”, lapso de algunos días previos a la jornada electoral durante el cual ya no se permite llevar a cabo actos de campaña. Este tipo de regulaciones pueden limitarse únicamente a los medios audiovisuales como la televisión o el cine.

Hay varios temas relacionados con la campaña que pueden afectar la integridad y equidad de la elección. Entre ellos se pueden mencionar la oportunidad de las elecciones, la capacidad para realizar campañas de manera libre, la neutralidad de los oficiales electorales durante la campaña, la seguridad de los contendientes y la posibilidad de acceso a los medios de manera gratuita:

“Existen factores importantes que influyen en las campañas electorales, que pueden variar significativamente de un país a otro y de una elección a otra. Muchos factores influyen en la dinámica de las campañas, por ejemplo, el tipo de cargo que está en disputa, las disposiciones legales relacionadas con las campañas, los patrones culturales, el alcance de los medios de comunicación, los sistemas electorales y de partidos, etc. Por un lado, las estrategias de campaña se ven influenciadas por el contexto político en el que se desarrollan y, por el otro, por los partidos políticos contendientes” (Kavanagh, 2000, págs. 29-31).

Las campañas electorales pueden variar significativamente dependiendo del sistema político. “Un sistema presidencial propicia que las campañas se centren en los candidatos, en tanto que los sistemas parlamentarios favorecen a los partidos políticos” (Farrell, 1996, pág. 17).

1.10 Sistema electoral

El diseño del sistema electoral puede influir en la forma en que los partidos políticos llevan a cabo sus campañas, así como en la manera en que se comportan las élites políticas. El tipo de sistema electoral puede, por ejemplo, determinar el clima político general, promover una fuerte competencia entre los partidos o promover la construcción de alianzas. El diseño del sistema electoral también puede alentar a los partidos a buscar bases de apoyo amplias y acomodarse a un amplio abanico de intereses. Se dice que los sistemas de representación proporcional por listas, donde los electores eligen entre partidos y plataformas políticas, alientan la centralización de las campañas. Los sistemas de representación proporcional también alientan a los partidos políticos a realizar actividades de campaña en los distritos en que no son fuertes, porque buscan incrementar su caudal de votación, independientemente del lugar de donde provengan.

Por otra parte, en los sistemas de pluralidad/mayoría, los votantes suelen elegir entre candidatos, no entre partidos y programas. En un sistema de distritos

unipersonales, las campañas se enfocan en los candidatos en lo individual y en los temas que son relevantes para ese distrito en particular.

1.11 Sistema de partidos

El sistema de partidos también influye en las estrategias de campaña. En los sistemas bipartidistas, que a menudo se desarrollan sobre las bases de sistemas electorales de mayoría/pluralidad, las campañas suelen ser altamente competitivas y los partidos pelean incluso por los votos marginales para alcanzar la mayoría.

Por otra parte, en los sistemas multipartidistas, que a menudo emergen de sistemas de representación proporcional, los partidos no necesariamente compiten por los votos marginales, porque no son cruciales para los escaños que logra el partido en el Parlamento.

Aun así, los principales partidos pueden competir intensamente entre sí en los sistemas de representación proporcional, especialmente si han conformado bloques opuestos y alianzas preelectorales.

En alguna medida, la disponibilidad de recursos financieros determina la naturaleza de las campañas, especialmente su nivel de profesionalización.

1.12 Avaes políticos

El aval de candidatos a elecciones populares constituye, para el partido político, un mecanismo de consolidación de autoridad y disciplina, en la medida en que tiene la potestad de autorizar y convalidar las aspiraciones de sus integrantes frente al electorado. Así mismo, garantiza el compromiso, la responsabilidad, las condiciones éticas y la pertenencia del candidato a sus filas.

El aval es, además, una garantía que otorgan los partidos y movimientos sobre las calidades de sus candidatos y el cumplimiento de los requisitos establecidos para su elección. Es un mecanismo esencial mediante el cual los partidos y movimientos políticos ejercen su potestad de inscribir candidatos a cargos públicos de elección popular. Esto se hace mediante un documento expedido por el representante legal del correspondiente partido o movimiento político: “Una de las constantes de la reforma y que se mantiene para las elecciones locales y departamentales de 2003 y 2007, era la facilidad de avalar candidatos por parte de los partidos, incluyendo aquellas personas que no habían sido militantes del partido o de los diversos partidos” (Giraldo & Muñoz, 2014, pág. 29).

El aval cumple una triple finalidad: en primer lugar, actúa como mecanismo de inscripción de candidatos por parte de los partidos y movimientos políticos; en segundo lugar, garantizar que las personas que se inscriben hagan parte del partido o movimiento político; en tercer lugar, asegura que la persona que se inscribe a

nombre de un partido o movimiento político reúne las condiciones éticas para desempeñarse con pulcritud y responsabilidad.

Comparado con otros sistemas de partidos, integrados por partidos y movimientos políticos, en Colombia el sistema está compuesto por partidos y movimientos políticos que gozan del mismo tipo de personería jurídica. Los dos tienen derechos y garantías, deberes y obligaciones, y ninguno de los dos tiene prerrogativas. Pero adicional a ello, para efectos de la competencia electoral, existen los llamados grupos significativos de ciudadanos y el derecho que tienen las organizaciones sociales, no políticas, a postular candidatos ante los electores. En Colombia, el sistema se asemeja más a uno de aparatos políticos y electorales con difusas responsabilidades ante el mismo. Los partidos y movimientos son considerados como organizaciones políticas iguales, independientemente de su tamaño, desarrollo, origen y los intereses que dicen representar. La importancia del sistema de partidos va más allá del número de sus unidades; reposa en la función mediadora y de representación de intereses sociales que cada unidad dice encarnar.

Los avales se pueden identificar también como la selección de candidatos, que es el procedimiento a través del cual los partidos políticos deciden quién los representará en las elecciones. La forma en que toman esta decisión se determina, principalmente, por sus reglas y procedimientos internos. La nominación o

postulación es el procedimiento legal a través del cual las autoridades electorales registran a los candidatos propuestos por los partidos y aprueban sus candidaturas.

En cada elección son miles las personas que pueden competir por un cargo, pero sería prácticamente imposible para los electores realizar una selección informada entre todos ellos. Por tanto, los partidos políticos actúan como filtros útiles y necesarios para reducir el número de potenciales aspirantes.

Los partidos pueden seleccionar a sus candidatos de distintas formas. En muchos casos, el marco legal establece que deben elegir “democráticamente” a sus candidatos, pero este concepto suele ser muy vago o genérico, y no suelen existir normas legales muy rigurosas o precisas para asegurar su cumplimiento. Solo en pocos casos la legislación determina los procedimientos a través de los cuales se debe seleccionar a los candidatos.

Hay dos conceptos que son claves para el proceso de selección de candidatos. Uno es el de *centralización*, es decir, a qué nivel lleva a cabo el partido el proceso de selección –nacional, regional o local–. El segundo es el de *participación*, que se refiere a quiénes controlan el proceso de selección, puede ir desde los afiliados hasta los principales dirigentes.

La centralización de la estructura partidista ocurre cuando se seleccionan los candidatos –a nivel nacional– sin ninguna participación de las estructuras locales.

En el extremo opuesto se ubican los sistemas en que las estructuras locales deciden lo concerniente a la elección de candidatos. Como en muchos otros campos, las prácticas comunes se ubican usualmente entre ambos extremos.

En la mayoría de los partidos políticos, los candidatos se eligen a nivel local, aunque la estructura partidista del nivel nacional suele tener algún grado de influencia. Esta influencia puede ser proactiva si se orienta a promover, recomendar o forzar a las estructuras locales a que elijan a determinados candidatos, o negativa cuando se reserva el derecho de vetar a los candidatos propuestos por las estructuras locales. En ambos casos, los partidos tienen que encontrar un punto de equilibrio entre las estrategias a nivel nacional y las sensibilidades de carácter local.

Un caso de participación extremadamente limitado es cuando el líder del partido decide por sí mismo todo lo relativo a la selección de candidatos. El extremo opuesto, cuando los miembros ordinarios del partido deciden sin participación alguna de los líderes en funciones. Esta última situación se puede ejemplificar con el caso de los Estados Unidos, donde algunos miembros (o incluso en algunos Estados todos los electores registrados) pueden elegir a los candidatos de los partidos a través de un voto directo en elecciones primarias. La elección se celebra entre todos los candidatos que se postularon individualmente y es supervisada por el gobierno, sin que tenga mayor injerencia o control en la estructura partidista. El

gobierno también asegura que la persona que ganó la elección primaria será la que aparezca en la papeleta representando a su partido.

En el mundo los partidos han optado por distintas modalidades de selección: desde elecciones primarias hasta elecciones indirectas en las que las distintas estructuras del partido envían delegados a un congreso nacional.

Un proceso de selección lo determinan –según el sistema electoral– la ideología partidista, la cultura política y la organización gubernamental. Elementos que tienen influencia en el grado de centralización y participación del proceso de selección de candidatos de los partidos. Sin embargo, no hay evidencia de que estos factores sean totalmente determinantes.

Es lógico pensar que las estructuras nacionales tengan mayor influencia en los sistemas electorales basados en distritos pluripersonales, en tanto que los sistemas basados en distritos unipersonales favorecen la influencia de las estructuras locales.

En la misma lógica, los sistemas federales tienden a favorecer los esquemas de selección descentralizados, los partidos con una ideología política incluyente favorecen los procedimientos de selección más participativos y los partidos de

países con una cultura política altamente jerarquizada pueden llegar a ser reticentes hacia procesos participativos.

Sin embargo, todos estos factores (y otros más) se combinan en el seno de los partidos políticos y resulta difícil extraer conclusiones o generalizar. Ni siquiera en los países en que la legislación dispone un procedimiento particular en la selección de candidatos es posible saber si la ley es la que ha determinado los procedimientos o se ha limitado a reflejar las prácticas existentes.

En Colombia, las disposiciones dictadas por la normatividad en materia de designación y postulación de candidatos para cargos de elección popular, indican que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden realizarlo. Del mismo modo, que para ser aceptada la inscripción se debe dar un aval por parte del representante legal del partido o movimiento o por quien delegue.

CAPÍTULO II: ANÁLISIS NORMATIVO SOBRE EL PROCESO DE OTORGAMIENTO DE AVALES Y LOS ESTATUTOS BÁSICOS DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS.

Una vez realizadas las anteriores elucidaciones dogmáticas y conceptuales sobre los principios básicos de los avales, los partidos y movimientos políticos, es de suma importancia identificar la normatividad existente mediante la cual se regula el tema objeto de estudio.

Por consiguiente, para la estructuración y desarrollo del presente capítulo del trabajo de investigación se utilizó la herramienta metodológica existente en las fuentes de información contentivas en las bases de datos, como lo son; lex base, google académico, scielo, dialnet, la fuente normativa de las gacetas del senado, entre otras... Mediante las cuales fue posible identificar y analizar las normas aplicables en la situación fáctica en estudio.

Normativa de orden nacional

Decreto 2241 de 1986

El Decreto 2241 de 1986, que contiene el Código Electoral, dispone que en la solicitud de inscripción para candidatos de elección popular se debe establecer el partido o movimiento político que otorga el aval. Además, los candidatos deberán declarar, con su inscripción y por medio de su firma, que son afiliados a ese partido o movimiento político. Si el candidato no se encuentra en el lugar, debe prestar juramento ante el Registrador del Estado Civil o funcionario diplomático o consular

del lugar donde estuvieren. (Arts. 92 y 93)

Constitución Política de 1991

En primer lugar, se ha de identificar el primer artículo constitucional mediante el cual Colombia se identifica como: *“un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...”* (Constitución Política de 1991, artículo 1)

No obstante, con el fin de otorgarle la importancia que requiere la norma constitucional, mediante el artículo cuarto superior se establece lo siguiente: *“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”*. (Constitución Política de 1991, artículo 4)

Así mismo, con posterioridad mediante el artículo cuarenta se delimitan los derechos políticos de todo ciudadano, en donde se instituye: *“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido... (...)* (Constitución Política de 1991, artículo 40)

En lo que respecta a los partidos y movimientos políticos, el principal fundamento constitucional se encuentra en el artículo 107; en donde: *“Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y*

movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse". (Constitución Política de 1991, artículo 107)

Así mismo, se ha establecido "un régimen de responsabilidad" para los partidos y movimientos políticos por el aval de los candidatos a elección popular, en el siguiente contexto:

"Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

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

la expedición del aval correspondiente". (Constitución Política de 1991, artículo 107)

En este mismo orden de ideas, más adelante mediante el artículo 108 se ha establecido 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"*. (Constitución Política de 1991, artículo 108)

Así mismo, mediante el artículo 263 superior modificado por el art. 20 del Acto Legislativo 02 de 2015 se estableció:

"Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.

La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad,

alternancia y universalidad, según lo determine la ley". (Constitución Política de 1991, artículo 263)

En este contexto, se han establecido los principales parámetros de carácter constitucional que se deben tener en cuenta para la selección y aval de los candidatos de elección popular.

Ley 130 de 1994

La Ley 130 de 1994 mediante el cual se constituye el "*Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos*", en sus artículos 9 y 10 regula la designación y postulación de candidatos a cargos de elección popular, por los partidos y movimientos políticos que los avalan:

"Artículo 9º. Designación y postulación de candidatos. Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno. (...) La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue. (...) Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente (...)" (Ley 130, 1994, art 9)

Así mismo, con el ánimo de propender por la aplicación de principios democráticos se ha establecido la realización de "consultas internas" para la selección de candidatos que representaran a los partidos y movimientos políticos:

“Artículo 10. Consultas internas. La organización electoral colaborará en la realización de consultas internas de los partidos y movimientos con personería jurídica que lo soliciten a través de sus respectivas autoridades estatutarias, para escoger candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales, como para tomar decisiones con respecto a su organización, interna o variación de sus estatutos. Estas consultas podrán efectuarse en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal”. (Ley 130, 1994, art 10)

El artículo 47 de la Ley 130 de 1994 dicta como responsabilidad de los partidos y movimientos políticos que: “... son garantes de las calidades morales de sus candidatos elegidos a cargos de elección popular desde la inscripción hasta que termine su periodo”.

Acto Legislativo 01 de 2003

La Constitución Política de 1991 en su artículo 107, modificado por el Acto legislativo 01 de 2003 y el Acto legislativo 01 de 2009, desarrolla el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos en Colombia:

“De los partidos y de los movimientos políticos. Artículo 107. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. (...) En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. (...) Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos. (...) 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. (...) Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas. (...) Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. (...) Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente. (...) Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo. (...) Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en

el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley (...)

Ley 1475 de 2011

En este orden de ideas, mediante la Ley 1475 de 2011 mediante la cual “Se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones” se han fijado los parámetros fundamentales que permiten evidenciar la ausencia de una normatividad mediante la cual se establezcan procesos democráticos en el otorgamiento de avales por parte de los partidos y movimientos políticos a los candidatos de elección popular.

En la ley en cita, en primer lugar, es de suma importancia destacar el régimen de responsabilidad atribuido a los partidos y movimientos políticos; en su artículo 10, numeral 5, establece como una falta el hecho de: “Inscribir candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incurso en causales objetivas de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados o llegaren a serlo...”. (Ley 1475, 2011, art 10)

Así mismo, se ha establecido la responsabilidad de los partidos al entregar avales a candidatos condenados:

“artículo 10: párrafo. Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o corporaciones públicas de elección popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el periodo del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada

en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente”. (Ley 1475, 2011, art 10)

En este contexto, una de las fuentes normativas más importantes en el presente trabajo de investigación se encuentra en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 en donde se establece que cuando los partidos y movimientos políticos inscriben candidatos a cargos y corporaciones de elección popular deben verificar que aquellos cumplan con las calidades y requisitos, así como que no se encuentren incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad.

De este modo, los candidatos, según la ley, “deben ser escogidos mediante procedimientos democráticos”. El aval debe ser otorgado basándose en las siguientes razones: i) dar fe de la pertenencia del candidato al partido, ii) el reconocimiento de buenas condiciones de moralidad, iii) la honestidad y iv) el decoro.

Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017

Por medio del proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017 presentado por el Ministro del Interior Juan Fernando Cristo Bustos en donde se buscaba adoptar una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera; en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

En este contexto, se buscaba la realización de una reforma constitucional por medio de un Acto Legislativo contentivo de 23 artículos en donde se propone:

“la implementación inmediata de medidas y mecanismos que permitan (i) garantizar la participación política, (ii) diseñar de un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, (iii) promocionar la participación política, (iv) profundizar la transparencia en el ejercicio de la política y (v) fortalecer la organización electoral para garantizar la transparencia del sistema. A continuación se explica cómo cada uno de éstos ejes temáticos son desarrollados en el presente Acto Legislativo”. (P.A.L 012, 2017)

No obstante, el proyecto de acto legislativo fue archivado en debate el anterior 29 de Noviembre de 2017.

Identificación Jurisprudencial

En la sentencia C-490 de 1991 la Corte Constitucional diferenció las formas de vinculación existentes entre las personas y los partidos o movimientos políticos.

La jurisprudencia constitucional distingue distintos modos de vinculación entre los ciudadanos y los partidos y movimientos políticos:

- “a) De un lado están los ciudadanos votantes, titulares de derechos políticos y quienes frente al sistema de partidos se encuadran exclusivamente en el ejercicio del derecho al sufragio.
- b) De otro, están los miembros de partidos o movimientos, también denominados militantes, quienes hacen parte de la estructura institucional de

esas agrupaciones y, por ende, están cobijados por algunos de los derechos y deberes que las normas estatutarias internas le imponen, en especial la posibilidad de participar en sus mecanismos democráticos internos.

Y los integrantes de los partidos o movimientos, quienes además de pertenecer a la agrupación política, ejercen cargos de elección popular, bien sea uninominales o corporativos, con el aval de la agrupación política. Estos ciudadanos están vinculados jurídicamente tanto con la totalidad de las normas estatutarias del partido, como con los preceptos constitucionales y legales que establecen las distintas esferas de la disciplina de partidos, en especial el régimen de bancadas, aplicables a los integrantes de corporaciones públicas” (Cfr. Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-490 de 2011, junio 23 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

En este contexto, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-089 de 1994, al estudiar la constitucionalidad del artículo 47 de la Ley 130 de 1994, manifestó:

“La responsabilidad política que contraen los elegidos ante sus electores se extiende también, por virtud de esta norma, a los partidos y movimientos que los hubieren patrocinado. Se estima, de este modo, la correcta selección de candidatos por parte de las formaciones políticas, lo que sin duda repercute positivamente en el correcto desempeño de esa función esencial que ellas cumplen. Si un partido o movimiento postula a un candidato, el electorado debería estar seguro de que sus calidades intelectuales y morales fueron objeto de atenta consideración en el respectivo proceso interno de selección... El prestigio o el desprestigio y la supervivencia misma de los partidos y movimientos están relacionados directamente con las ejecutorias de las personas que ellos patrocinen” (Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-089, marzo 3 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Por lo que el aval para candidatos que aspiran a cargos de elección popular es una institución constitucional establecida en el artículo 108 de la Constitución Política de 1991. El Consejo de Estado la ha definido en los siguientes términos: “Consiste en la garantía que un partido o movimiento político expide a un candidato y que, en tal condición, goza del reconocimiento de buenas condiciones de moralidad, honestidad y decoro, al punto que puede presentar su candidatura a consideración del electorado” (Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Expediente 2652. C.P. Reinaldo Chavarro Buritica. Bogotá D.C., octubre 12 de 2001).

En sentencia C-1081 de 2005 la Honorable Corte Constitucional definió el “aval” en los siguientes términos:

“Con el aval como garantía escrita, el partido o movimiento hace propio el nombre del candidato o de la lista que inscribe, y excluye tanto la posibilidad de que a su nombre se presenten a las elecciones otros que no cuentan con su apoyo, como la de inscribir él mismo otros candidatos o listas. En ese sentido, el artículo 2° que ahora se examina permite asegurar que se inscriban candidatos o listas únicas, y por ello sí existe una relación de conexidad material entre lo que prescribe dicha norma y lo regulado por el artículo 12 del Acto Legislativo. Conexidad material que lleva a concluir que el Consejo Nacional Electoral no excedió sus competencias extraordinarias al consagrar esta regla sobre aval al candidato o lista por parte del partido o movimiento que lo inscribe” (Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-1081 de 2005, 24 de octubre, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

El Consejo de Estado, Sección Quinta, mediante sentencia del 18 de julio de 2013, ha indicado cómo debe ser la inscripción del candidato que cuenta con aval de un partido o movimiento político:

“INSCRIPCIÓN DE CANDIDATO - El aval debe ser presentado ante los respectivos Delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil. (...) En lo que se refiere a la “subdelegación” del aval e inscripción de candidaturas, hay dos posiciones que encuentran respaldo jurisprudencial en pronunciamientos que ha hecho esta Sección (...) El artículo 108 de la Constitución Política al establecer que la inscripción de candidatos a elecciones la pueden hacer los partidos y movimientos políticos sin requisito adicional alguno y, a renglón seguido, al prescribir que esa inscripción debe ser avalada por el representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue, está erigiendo como único requisito constitucional para la inscripción de candidaturas el otorgamiento del aval por quien tiene la facultad Constitucional para ello” (Consejo de Estado, Sección Quinta. Rad. No. 76001-23-31-000-2011-01779-02, julio 18 de 2013, C. P. Alberto Yepes Berreiro).

En la sentencia C-334 de 2014 la Corte Constitucional aborda el tema de la responsabilidad de los partidos y movimientos políticos que avalan a un candidato:

“La introducción de mecanismos como el régimen de bancadas y la potestad de establecer sanciones a los miembros de corporaciones públicas por el incumplimiento de las directrices adoptadas democráticamente por los partidos y movimientos políticos que avalaron las listas por las que resultaron electos, son instrumentos propios del sistema parlamentario que, no obstante, se insertan en el modelo constitucional colombiano, de tendencia presidencial. Ello resulta explicable ante la necesidad de encauzar adecuadamente la voluntad democrática del Pueblo a través de canales institucionales que satisfagan los derechos, principios y valores constitucionales interferidos por la actividad electoral” (Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-334 de 2014, junio 4, M. P. Mauricio González Cuervo).

Análisis de los estatutos de partidos políticos

Por medio del presente ítem se realizara el análisis de los estatutos de los partidos políticos Conservador, Alianza Verde, Centro democrático y el Partido Político de las FARC E-P, los cuales se investigan en el trabajo de grado de acuerdo al tema de estudio.

Los partidos políticos fueron escogidos aleatoriamente sin tener en cuenta ningún tipo de preferencia política o ideológica, con el fin de mantener incólume los parámetros de la ética en la investigación.

En este sentido, se determinará el proceso de otorgamiento de avales a candidatos de elección popular de acuerdo a los parámetros estipulados por cada partido político y su concordancia con la normatividad vigente.

Partido conservador Colombiano.

En primer lugar, se ha de resaltar que el partido conservador es una organización política de centro, democrática, popular, incluyente, moderna y de avanzada; comprometida con los principios y valores de un Estado, Social de Derecho. (Estatutos partido conservador, art 1)

Así mismo, mediante el título IV de “Los mecanismos de participación y democracia interna” en el cual establece por medio del artículo 105 lo siguiente: *“Las directivas del partido y sus candidatos serán escogidos mediante los mecanismos que garanticen la participación democrática de la militancia. Tales mecanismos pueden desarrollarse por el voto directo de los militantes, a través de consultas, o*

por decisiones de los órganos representativos del partido” (Estatutos partido conservador, art 105)

De igual manera, se establece mediante el artículo 109: “Se convocará a consulta para escoger a los candidatos de elección popular cuando existen más candidatos inscritos que los cupos por proveer”, en donde el candidato que aspire a ser avalado deberá firmar un acta y entregar una garantía en la que se comprometerá a respetar el resultado de la consulta o la decisión del partido.

En este sentido, se ha de tener en cuenta que en los estatutos del partido conservador no se hace alusión a una preparación académica mínima por parte de los candidatos a elección popular que representaran el partido, además no se tiene en cuenta un estudio de antecedentes mediante el cual se logre identificar que el candidato no tiene asuntos pendientes con la justicia.

Por último, es importante destacar que mediante el análisis de los estatutos no es posible identificar plenamente un proceso delimitado sin lugar a vacíos normativos que se faciliten para subjetividades y corrupción en el otorgamiento de avales a los candidatos de elección popular, teniendo en cuenta la importancia que revierten este tipo de situaciones en concordancia con los principios y parámetros que han sido previamente establecidos por la Ley 1475 de 2011.

Partido Alianza Verde

El partido Alianza Verde de acuerdo al artículo segundo de sus estatutos se ha constituido como: *“una organización política democrática de ciudadanos y*

ciudadanas, con libertad de tendencias, que respeta el principio democrático de las mayorías y minorías, capaces de clarificar anhelos, priorizar y validar objetivos y acciones. Basa el ejercicio de la política en reglas claras y transparentes, valora y respeta las diferencias, busca la realización de la democracia plena y viva, la transformación de la cultura y las prácticas políticas, el ejercicio pleno y eficaz de los Derechos Humanos y Fundamentales” (...) (Estatutos partido alianza verde, artículo 2)

Así mismo, mediante el artículo 52 y 57 se ha fijado una autoridad competente denominada “Dirección Nacional del Partido” a la cual se le ha atribuido la facultad para aprobar las solicitudes de aval, igualmente, tendrá representación departamental, Distrital, Municipal y local mediante sus dependencias.

No obstante, se ha de destacar la importancia de unos requisitos mínimos para el otorgamiento de avales en el partido Alianza Verde, los cuales se encuentran identificados mediante el artículo 58, en el siguiente contexto:

“ARTICULO 58. REQUISITOS MÍNIMOS PREVIOS PARA OTORGAR EL AVAL DE ALIANZA VERDE.

- Ser militante del Partido.
- No ostentar credencial, representación política o ejercer militancia en otro partido o movimiento político.

- Cumplir con los requisitos señalados en la Constitución y en la ley para el cargo de elección popular al cual aspira mediante su inscripción.
- Tramitar la solicitud de aval conforme con los lineamientos dispuestos por el Partido.
- Autorizar la verificación de todos y cada uno de los documentos aportados, así como la verificación de los certificados de antecedentes disciplinarios, responsabilidad fiscal, judicial, y en general, todos los que expidan las entidades del orden nacional, territorial e internacional correspondientes.
- Autorizar la búsqueda de información general con fines de verificación, en medios de comunicación (internet), redes sociales, comentarios en artículos de prensa, editoriales, noticias, videos etc.". (Estatutos partido alianza verde, artículo 58)

No obstante, el partido se ha reservado "discrecionalidad" al momento de otorgar o negar una solicitud de aval a un candidato de elección popular de acuerdo a lo estipulado en el artículo 61 de sus estatutos:

"ARTÍCULO 61. Discrecionalidad para el otorgamiento y revocatoria de aval. La Dirección Nacional del Partido, se reserva la facultad de otorgar o no aval a un candidato y gozará de absoluta discrecionalidad para motivar o no sus decisiones. Así mismo, gozará de igual facultad

para revocar el aval otorgado a un candidato en cualquier momento, cuando se evidencie falsedad en la información aportada o se viole la constitución la ley o los estatutos del Partido”. (Estatutos partido alianza verde, artículo 61)

Así mismo, en reconocimiento que implica el otorgamiento de avales por parte del partido político, mediante el artículo 62 se ha instituido su alcance:

“ARTÍCULO 62. Alcances del aval. Cuando el Partido otorgue el aval, el avalado asume la responsabilidad de defender la Constitución, la Ley, los valores, principios y propiedades consagrados en estos Estatutos. Defenderá la decisión de sus electores con el fin de desarrollar el programa del Partido y se compromete a rendir cuentas a sus electores y a la sociedad”. (Estatutos partido alianza verde, artículo 62)

Por consiguiente, mediante el presente análisis es posible deducir un mayor acercamiento en relación con el cumplimiento de los lineamientos legislativos de la Ley 1475 de 2011 en la inscripción de candidatos de acuerdo a las estipulaciones del artículo 28.

Partido Centro Democrático

La naturaleza del partido político Centro Democrático se ha identificado como: “una organización política de ciudadanos de carácter democrático, popular, diverso, incluyente y participativo”. (Estatutos partido Centro Democrático, artículo 2)

Así mismo, de manera muy somera se ha establecido un “protocolo de calificación” para los candidatos que aspiren a un aval por parte del partido, aunque no se tiene en cuenta ningún parámetro cuantitativo para dicha categorización y autorización del aval:

“ARTÍCULO 21. PROTOCOLO DE CALIFICACIÓN. La Dirección Nacional reglamentará el protocolo de calificación de los aspirantes a obtener el aval del partido Centro Democrático, que permitirá establecer las condiciones de idoneidad para ejercer el cargo y en los que se deberá garantizar:

1. Comportamiento ético y social.
2. Trayectoria política dentro del Partido.
3. Liderazgo social.
4. Trayectoria laboral y/o académica”. (Estatutos partido Centro Democrático, artículo 21)

De igual manera, en términos de competencia en el otorgamiento de avales se ha instituido mediante el artículo 25:

“ARTÍCULO 25. COMPETENCIA PARA OTORGAMIENTO DE AVALES.

Una vez los candidatos sean definidos, los avales serán expedidos por el Director del Partido. Después de otorgados los avales, estos podrán ser revocados por causas constitucionales y legales. El Director del Partido podrá

delegar en los coordinadores departamentales mediante resolución, la expedición de avales”. (Estatutos partido Centro Democrático, artículo 25)

Finalmente, se establece la obligatoriedad de un “aporte económico” a cargo de los candidatos avalados, en el siguiente contexto:

“ARTÍCULO 93. APORTES DE CANDIDATOS AVALADOS. Los candidatos avalados por el partido Centro Democrático, aportarán a favor de la colectividad el veinticinco por ciento (25%) del total de los recursos que por reposición de gastos de campañas reconozca el Estado a cada uno, aporte que se entiende aceptado por el candidato con la expedición de su aval”. (Estatutos partido Centro Democrático, artículo 93)

En este sentido, se persiste en la identificación de falencias en el proceso de otorgamiento de avales a los candidatos de elección popular por parte de los partidos políticos, en donde se evidencia una ausencia normativa que da lugar al incumplimiento de la Ley estatutaria 1475 de 2011.

Partido fuerza alternativa revolucionaria del común - FARC

En observancia de la realidad política y social del país en la actualidad, es de suma importancia de igual manera realizar el estudio y análisis de los estatutos del nuevo partido político del extinto grupo Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

En este sentido, el partido político se ha denominado e identificado de la siguiente manera:

“El partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común - FARC es una organización constituida en desarrollo de lo establecido en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera suscrito con el Gobierno Nacional el 24 de noviembre de 2016 y en el Acto Legislativo No. 03 del 23 de mayo de 2017, en virtud de lo cual las FARC - EP, reconocidas como organización insurgente por el Estado colombiano, formalizan su incorporación a la participación política conforme a la Constitución y a la ley”. (Estatutos partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común - FARC, artículo 1)

Así mismo, se ha establecido un órgano competente al interior del partido político mediante el cual se designaran los avales a los candidatos de elección que aspiren en representación del partido político;

Artículo 7. Participación electoral. El Partido podrá participar en los procesos electorales organizados por el Estado Colombiano. Sus candidatos serán definidos por las correspondientes instancias y órganos de la organización 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. El Consejo Político Nacional será el órgano competente para

el otorgamiento de avales para la participación de candidatos del Partido a corporaciones o cargos de elección popular, observando los principios democráticos señalados por la ley.” Estatutos partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común - FARC, artículo 7)

No obstante, mediante el estudio de los estatutos en su totalidad no se encuentran establecidos o delimitados los procesos de designación de los avales por parte de los partidos, por lo que se realiza la advertencia del incumplimiento por parte del partido político en lo concerniente a las disposiciones del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011.

Así mismo, se realizó el análisis del Acto Legislativo 03 del 27 de Mayo de 2017 mediante el cual se establecen los parámetros básicos esenciales que deberá tener en cuenta el nuevo partido político para las próximas elecciones.

CAPÍTULO III: EL OTORGAMIENTO DE AVALES PARA LOS CANDIDATOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LA PROVINCIA GUANENTINA DURANTE EL PERIODO 2013 – 2015 (TRABAJO DE CAMPO – ESTUDIO DE CASO)

En este capítulo se realiza una exposición de los resultados cuantitativos y cualitativos obtenidos con las entrevistas y encuestas realizadas a politólogos, expertos y candidatos a cargos de elección popular de la Provincia Guanentina para alcaldías y concejos del año 2015. Una vez recolectados los datos se verifica su incidencia en cada objetivo de la investigación, haciendo análisis, que conlleva a continuar con el último capítulo relacionado con el diseño de la disposición normativa por medio del cual se brinde una solución jurídica al problema de investigación sub examine.

1.1 Entrevistas

Se aplicaron seis (6) entrevistas, sobre el tema objeto de investigación, a politólogos y expertos de reconocida idoneidad en el ámbito regional.

El objetivo de las entrevistas es conocer de primera instancia el concepto de expertos y su experiencia social en torno al proceso de otorgamiento de avales para candidatos a cargos de elección popular, situación que parece haberse convertido en un problema social que afecta a la comunidad de la provincia Guanentina y a quienes pretenden ser representantes o voceros de los diferentes sectores sociales,

ya que deben competir en un plano de desigualdad participativa.

Las entrevistas están basadas en 4 preguntas que buscan resumir el criterio de politólogos y expertos en el ámbito de la política regional.

Los entrevistados fueron:

- I. Miguel Arturo Fajardo Rojas
- II. Rafael Serrano Prada
- III. Julio César Acelas Arias
- IV. Álvaro Arciniegas Avendaño
- V. Álvaro Torres Ramírez
- VI. Mauricio Ardila Patiño

1.1.1 El formulario de preguntas de la entrevista es el siguiente

Las preguntas que se realizaron por medio de las entrevistas fueron las siguientes:

- I. Por favor, identifíquese con su nombre completo, edad, estudios académicos, profesión, experiencia profesional y actividad actual.
- II. Realice una breve reseña de su conocimiento respecto del proceso de otorgamiento de avales para la inscripción de candidatos a cargos de elección popular en la Provincia Guanentina.

- III. El artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, conocida como Ley de los Partidos Políticos, establece que los partidos y movimientos políticos escogerán sus candidatos mediante procedimientos democráticos. En su concepto, ¿esta normatividad vigente, respecto del aval de candidatos por parte de los partidos y movimientos políticos, ha permitido una designación democrática y en igualdad de condiciones de los candidatos efectivamente avalados?
- IV. Para usted, ¿en la práctica histórica de nuestra provincia de Guanentá, el proceso de otorgamiento de avales a candidatos a cargos de elección popular, por parte de los partidos y movimientos políticos, ha respondido a la ley vigente y a los anhelos de nuestra sociedad de una verdadera democracia participativa?

1.1.2 Resultado y análisis

Tabla N° 1

Respuestas obtenidas

<p>1. Por favor, identifíquese con su nombre completo,</p>	<p>1. Miguel Arturo Fajardo Rojas: soy originario de la Provincia de Vélez, licenciado en Filosofía, especialista en Teorías y Métodos de Investigación Social, especialista en Sociología del Desarrollo y especialista en Educación con Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.</p>
	<p>2. Rafael Serrano Prada: Nací en Zapatoca (S) el 25 de febrero de 1945, me eduque es la escuela pública de mi pueblo natal,</p>

edad, estudios académicos, profesión, experiencia profesional y actividad actual.	bachillerato en el colegio Santo Tomas de Zapatocha, corresponsal de guerra en la Escuela General Santander de Policía y autodidacta por antonomasia.
	3. Julio César Acelas Arias. Soy historiador de la UDI, y en posgrado tengo una especialidad en Sociedad Política en la Universidad de Antioquia e hice una maestría en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia y tengo una maestría en Derechos Humanos de la UIS. He sido profesor universitario 18 años.
	4. Álvaro Arciniegas Avendaño. Soy economista de formación de base e hice una maestría de Ciencia Política en la Universidad Católica Global en Bélgica. Aproveche mi estadía en Europa, eso me permitió tener experiencia en el área política. Fui diputado, fui candidato a la cámara.
	5. Álvaro Torres Ramírez. Soy sociólogo economista de la Universidad de Paris, tuve también la oportunidad de estar en la Unión Soviética estudiando Derecho Económico Internacional durante dos años y medio, pues mi participación en el quehacer y en el actuar político pasa por diferentes periodos.
6. Mauricio Ardila Patiño. Tengo 45 años de edad, mi profesión es administrador público especialista en finanzas públicas. Fui administrador de la Casa de Mercado durante 3 años, también fui funcionario de la Registraduría y concejal de San Gil.	

	1. Los avales son un tema político muy antiguo, recordemos que en la Constitución de 1886 se tenían listas cerradas para los candidatos a los Concejos municipales, las Asambleas y al Congreso de la
--	---

<p>2. Realice una breve reseña de su conocimiento respecto del proceso de otorgamiento de avales para la inscripción de candidatos a cargos de elección popular en la provincia Guanentina.</p>	<p>República, todos cerraban sus listas por partidos. Básicamente, teníamos como ustedes saben, solamente 2 partidos autorizados para hacer la competencia política.</p>
	<p>2. Además de las preguntas y respuesta que hemos dado sobre el recorrido por la vida pública, he sido concejal en 14 municipios, diputado a la Asamblea en 5 periodos, Representante a la Cámara, creador de las Comisiones de Paz del Congreso de la Republica, presidente del Colegio Nacional de Periodistas de Colombia durante 12 años, igualmente he sido presidente de la Comisión de Paz, manejé los Diálogos de Caracas y estoy bien enterado del tema constitucional respecto de los procesos electorales de Colombia.</p>
	<p>3. El tema de los avales es perverso, tiene un matiz perverso, por varias razones: primero, porque los avales son una condición para poder aspirar a una representación popular y, por tanto, son obligatorios. Y ante en el mercado de los partidos no hay ninguna diferencia esencial, me refiero a pensamiento político a proyecto de región, a proyecto de país, ni a criterio ideológico, no hay ninguna diferencia esencial, salvo algunos partidos (...). Por ejemplo, alguien que pida un aval en el partido Conservador y se lo nieguen, fácilmente se lo pueden dar en Cambio Radical, y no hay ninguna diferencia de ningún tipo. Entran a jugar otros factores. Eso me parece un aspecto importante, y ese es su elemento perverso.</p>
	<p>4. Conseguir un aval en Colombia es algo de oportunismo mayor, tanto de los partidos como los candidatos. Es como darle la vuelta, jugar con la democracia, jugar con el sentimiento y con el comportamiento político del ciudadano. Todos conocemos la experiencia de candidatos que hoy hacen parte de un partido y</p>

	<p>mañana ya son de otro. Incluso, en la mitad de un periodo van a otro grupo político conseguir avales políticos. Los candidatos y los partidos no tienen ninguna responsabilidad ética ni moral con la democracia, con la gente que los elige, lo que importa es llegar como sea. Eso tiene que ver con la gran crisis institucional del país, porque se acabó el problema ideológico, hoy a los partidos no los limitan posiciones ideológicas, lo que les interesa es conseguir los votos y en eso de conseguir los votos primero es conseguir el aval, ya tenemos historias de cuánto vale un aval, hay grupos políticos que negocian con los avales.</p>
	<p>5. Los avales son otorgados por los partidos políticos que tienen reconocimiento y personería jurídica concedida por el Consejo Nacional Electoral. La entrega de avales deberían hacerla los partidos a través de consensos que se dieran internamente. Muchas veces los partidos tienen sus comités políticos municipales o veredales, pero casi nunca funcionan, no tienen un reconocimiento. Entonces, generalmente, es el “cacique” el dueño del aval, el dueño del partido, el dueño de la credencial, ya sea liberal, conservador, del Polo Democrático, independiente, Centro Democrático, Opción Ciudadana u otros partidos. Entonces, en ese orden de ideas, es que uno encuentra que no hay una representatividad, porque no hay una consulta para la selección.</p>
	<p>6. Es muy importante hablar sobre la expedición de avales. Estuve tocando puertas en los partidos políticos, principalmente los tradicionales, donde los avales se los dan siempre a las roscas. No permiten que personas diferentes lleguen a estos movimientos. Además, hay que ser consecuente, porque estos avales tienen precio, cuando uno pide el aval, tal como yo lo hice, de una vez le</p>

	preguntan “y usted que ofrece”. Los partidos siempre buscan que el candidato les dé garantías en los 4 años que va a gobernar.
--	--

<p>3. El artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, conocida como Ley de los partidos... En su concepto, ¿esta normatividad vigente, respecto del aval de candidatos por parte de los partidos y movimientos políticos, ha permitido una designación democrática y</p>	<p>1. El problema de los avales es un problema de cultura política nacional, puede ser que la normatividad, esta ley y las otras normas que hay en torno a la constitución de avales, estén bastante bien definidas, pero los hechos empíricos nos están diciendo otra cosa, nos dicen que el aval político se concede por otras razones.</p> <p>La primera, porque ha sido designado por el dedo político de un alto funcionario del Estado o de un político de alto nivel. La segunda, en el aval político hay un costo económico, y entonces nos hemos acostumbrado a que el avalado tiene que poner su cuota de poder, que es el poder político que el maneja, pero también su cuota económica.</p>
	<p>2. No lo es, porque la influencia del dinero, bien o mal habido, ha determinado, en gran parte, la composición de las listas de candidatos a corporaciones públicas. El actual sistema, por ejemplo, que se soñó para un país de ángeles –el del voto preferente–, hace que las personas que son incluidas en las listas o que logran acceder a las listas para candidatos a corporaciones públicas empiecen a manejar abundantes recursos económicos de manera clandestina, por fuera de la ley, y se hacen elegir a los cargos de elección popular.</p>
	<p>3. No, de la norma a la realidad hay kilómetros. Hay una distancia impresionante. El tema, por ejemplo, de la representación de género, representación de mujeres, el nivel de participación política de las mujeres en Colombia es muy bajo. Entonces, en ese tema de género,</p>

<p>en igualdad de condiciones de los candidatos efectivamente avalados?</p>	<p>una cosa es la norma y otra la realidad. En Colombia estamos lejos todavía, pero hay una paradoja, a las mujeres les pasa igual que a los jóvenes, tienen un nivel de participación política-social altísima, es decir, se movilizan, se organizan en asociaciones, hacen foros, hablan. Un nivel de participación política alto, pero su participación electoral es muy baja. Una cosa es la participación política, como la de los jóvenes, que tienen un nivel de participación política altísimo, pero su participación electoral es muy baja. Hay una distancia entre la participación política-social y la participación electoral.</p>
	<p>4. Si, detrás de eso –ya hablé sobre eso– se encuentra la crisis de los partidos. El partido en política y en democracia es una organización social que busca el poder y que debe tener unos estatutos muy claros, que se sepa a quién pertenecen esos partidos, que tengan carnetización, que tengan una afiliación, que tengan obligaciones. Nosotros, aquí, ninguno tiene carnet de partido (...)</p>
	<p>5. No. Usted sabe que es muy difícil que exista democratización y participación, porque, definitivamente, si se dieran consultas internas dentro de los partidos, pues sería totalmente diferente, ya que la gente podría escoger y seleccionar sus candidatos. También se debe considerar una pregunta que, de pronto, no figura dentro del texto, y trata sobre el sistema de la cifra repartidora, del cociente electoral y de cómo se inscriben los candidatos. O en las listas cerradas, uno ve que, definitivamente, hay municipios donde bueno, vamos a trabajar con la lista cerrada, especialmente los partidos grandes, porque saben que pueden sacar 3 o 4 concejales, y ya se saben cuáles son los que van a encabezar.</p>
	<p>6. Todo está escrito en el papel, pero la realidad es otra. Cuando</p>

	<p>ocurren consultas de directorios de los partidos, a nivel nacional, siempre hay indiferencia (...). Primero: siempre es la maquinaria la que lleva sus candidatos, dos o tres candidatos, para conformar los directorios, y ahí es donde se empiezan a generar las componendas para que ciertos grupos dominen las próximas contiendas. Lo que a ellos les interesa, especialmente, son las alcaldías locales. En cuanto a la parte de género, uno ve siempre que en las elecciones se habla del 30 %. En la mayoría de nuestros municipios o a nivel nacional, ese 30 % existe, pero cuando se elaboran las listas, cuando se da la inscripción de las listas, siempre vamos a ver el 90 % de hombres dominando las elecciones. Principalmente, porque la participación de la mujer es muy poca.</p>
--	--

<p>4. Para usted, ¿en la práctica histórica de nuestra provincia de Guantánamo, el proceso de otorgamiento de avales a candidatos a cargos de elección</p>	<p>1. Desde el punto de vista legal, los partidos cumplen el procedimiento. Desde el punto de vista de la cultura democrática, veo que realmente los avales no se conceden con arreglo a la democracia, salvo que el partido haga consultas.</p> <p>Ahí sí, diría yo, pues tras la consulta popular el partido le da el aval a la persona que haya sido elegida. Esta sería la máxima expresión, digamos, de esa delegación, porque finalmente el representante nombrado es elegido por voluntad popular.</p> <p>2. No, porque mientras los elegidos se puedan perpetuar en los cargos de elección popular, la democracia estará limitada a unos intereses. Por eso, siempre he sido partidario de establecer el “periodo sabático” de los elegidos, me parece que esa reforma viene o ha de venir muy pronto. Las personas elegidas para los cargos de elección popular deben serlo para un periodo o máximo dos de</p>
---	--

<p>popular, por parte de los partidos y movimientos políticos, ha respondido a la ley vigente y a los anhelos de nuestra sociedad de una verdadera democracia participativa?</p>	<p>manera consecutiva. La forma como se reelige actualmente a los congresistas, diputados y concejales, los convierte en eternos parlamentarios, eternos diputados, eternos concejales, y entonces no circulan las elites.</p>
	<p>No tienen derechos los demás para aspirar a los cargos de elección popular, se forman verdaderas roscas en las que mientras no se mueran los que están en los cargos de elección popular, no tienen derecho los demás que están aspirando.</p>
	<p>3. (...) que San Gil es conservador, toda la vida. A mí me da la impresión de que eso ha cambiado. Allí el Coronel Aguilar, desde su proyecto político, Opción Ciudadana, tiene un fortín. Tengo entendido que el actual alcalde (pero igual hay una disputa con el Partido Liberal), Jaime Duran, tiene un peso específico, un hermano de él fue alcalde, un peso específico también en San Gil, que ha sido una provincia tradicional de comportamientos conservadores. Eso sería clave para entender qué ha pasado. Entender esa evolución me parece emocionante. Entender cómo opera eso. Me da la impresión de que todo ese desarrollo económico, esa expansión urbanística de San Gil, ha traído aparejado un nuevo modo de hacer política, pero igualmente, además, hay una expresión liberal, una expresión conservadora derivada de una familia tradicional que fueron los Agón, que los dos hermanos se involucraron en temas de corrupción impresionante y terminaron en la cárcel.</p>
<p>4. No existe un proceso democrático en ningún partido para hacer su "listica". En ningún partido se están haciendo elecciones internas primarias para sacar sus candidatos. "Yo quiero ser representante en un partido y consigo un... en el partido, como sea", pero no existe una</p>	

normatividad que exija que todos los candidatos que hacen parte de una lista sean fruto de un proceso democrático participativo y amplio de sus partidarios, primero porque no existen partido estatuidos, no hay forma de impedir que los liberales influyan en una consulta interna de los conservadores, sabemos que a cada rato, incluso la izquierda y la extrema derecha, han utilizado su influencia para poder avalar cierto candidatos en unas elecciones. Esto se da porque no existe forma de controlar que alguien que tiene una militancia política intervenga en otro partido. Actualmente lo estamos viendo. Cuál es, por ejemplo, el límite que impide que miembros del Polo intervengan en unas elecciones internas de los liberales. Lo primero es crear unos estatutos muy claros, donde sepamos cuántos y quiénes son los miembros de los partidos.

5. Entonces trata de buscar un buen número de partidos, movimientos u organizaciones políticas que lo respalden, y tiene una incidencia también muy marcada de acuerdo a su poder político o económico. El poder económico está determinando las elecciones populares en Colombia. Las elecciones populares de alcaldes ya no son elecciones populares, son una elección de grupos económicos, porque los costos son enormes. La ley establece financiación de campañas, habla de reposición de votos y todas estas cosas, pero realmente creo que en eso no hay un verdadero proceso democrático, abierto, participativo y pluralista. Hace falta preguntarle a la gente (...)

Muchas veces uno escucha que la gente dice: “A mí me dieron el aval y sencillamente yo voy allá porque tengo los votos de las veredas (...)”, pero no tienen el fundamento ideológico, político y programático.

	<p>Otro punto para demostrar que no hay una abierta participación democrática, pluralista y participativa, es que uno le pregunta a la gente si conocen los estatutos de su movimiento político, y la respuesta es que no los conocen.</p>
	<p>6. En estos momentos para buscar un aval –como decía–, primero que todo, se debe contar con el visto bueno de los grandes senadores –principalmente– o representantes a la Cámara. Se debe tener su visto bueno. Muchas veces esos senadores o representantes escogen el candidato que les va a cumplir, mientras que a los líderes les cierran todas las puertas.</p>

Tabla Nº 2

1.1 .3 Aportes doctrinales de los entrevistados respecto a los avales

Dr. Miguel Arturo Fajardo Rojas
<p>“Diría que el problema de los avales es un problema de cultura política nacional, puede ser que la normatividad, esta ley y otras normas en torno a la constitución de avales, esté bastante bien definida. Pero los hechos empíricos nos están diciendo otra cosa; nos dicen que el aval político se concede por otras razones.</p> <p>La primera, porque ha sido designado por el dedo político de un alto funcionario del Estado o de un político de alto nivel. Lo segundo que tenemos que decir es que en el aval político hay un costo económico, y entonces nos hemos acostumbrado a que el avalado tiene que poner su cuota de poder. Veamos actualmente como se conceden los avales: el senador determina a quien le va a dar el aval y como lo negocian, lo negocian más o menos por análisis del poder político, lo que llaman en política el “caudal electoral”, más</p>

la plática que haya de por medio para poder ser incluido en la lista.

Sería ideal que, en todos los partidos, en todos los escenarios, hubiera consulta política, consultar al pueblo para decidir a quien se avala. Entonces tenemos en Colombia una crisis de representatividad, que se da justamente porque el representante elegido no representa los intereses de la gente. El representante elegido, normalmente, representa sus propios intereses o los de un grupo. Entonces, los partidos ¿A quién le están dando el aval? Le está dando el aval a los que representan el interés del grupo o el interés económico de alguna de las empresas electorales. Y esto es un drama para el país, ojala pudiéramos cambiar esto para mejorar la democracia”.

Dr. Rafael Serrano Prada

“La influencia del dinero, bien o mal habido, ha determinado, en gran parte, la composición de las listas de candidatos a corporaciones públicas. El actual sistema del voto preferente, por ejemplo, que se soñó para un país de ángeles, hace que las personas incluidas en las listas para candidatos a corporaciones públicas empiecen a manejar abundantes recursos económicos de manera clandestina, por fuera de la ley, y se hacen elegir en los cargos de elección popular.

Hoy, por ejemplo, en Colombia estamos en la dictadura de los contratistas, son los que ponen los candidatos o se hacen elegir, especialmente para el Congreso de la República.

Mientras los elegidos se puedan perpetuar en los cargos de elección popular, la democracia está limitada a unos intereses. Por eso, siempre he sido partidario de establecer el “periodo sabático” de los elegidos, me parece que esa reforma viene o ha de venir muy pronto.

Hoy los partidos políticos son unos archipiélagos de intereses personales que no conducen a ninguna parte. Por eso este momento de oscurantismo político que está

viviendo Colombia. Por eso tenemos 20 precandidatos presidenciales, pero ninguno está seriamente comprometido con un programa de gobierno, con una estructura o con una ideología.

La vigencia de las ideologías es fundamental en la dirección y el manejo de un país, porque mientras las ideologías no se fortalezcan y los partidos históricos no se fortalezcan, prevalecerá la anarquía y eso es lo que estamos viendo en Colombia, como se están derrumbando las instituciones, como se roban a la Nación, porque los partidos históricos apenas son unas agencias de avales, porque los partidos, en su totalidad, apenas son unas agencias de avales y unas agencias de negocios”.

Dr. Julio César Acelas Arias

“Ante en el mercado de los partidos no hay ninguna diferencia esencial, me refiero a pensamiento político, a proyecto de región, a proyecto de país, a criterio ideológico. No hay ninguna diferencia esencial para aspirar al aval de un partido y para que lo otorguen. Por ejemplo, fácilmente alguien que pida un aval en el Partido Conservador y se lo nieguen, lo puede obtener en Cambio Radical, y no hay ninguna diferencia de ningún tipo.

El poder de nominación lo tiene el presidente del partido a nivel regional o a nivel municipal, él es quien otorga el aval. Es un poder de nominación y preferencia muy fuerte, y por lo general inciden criterios económicos, de cercanía política o de reputación. Ese elemento de reputación es muy importante. Puede, igualmente, jugar un elemento económico.

Existe un factor económico que la ley no puede detener. La época de elecciones se convierte para muchos partidos en un mercado absolutamente interesante. En un mercado excelentísimo, y no solamente para los jefes del partido, para todo el sistema político.

Hay un segundo elemento, el tema de la reputación: los partidos, por lo general, prefieren personas con ciertos niveles de reputación, y la reputación se distorsiona. No es lo mismo ser reputado que tener reputación por la capacidad para ser líder social. El líder social de un municipio representa diversos sectores sociales y los defiende y moviliza. No es lo mismo, hay reputación porque yo tengo votos.

Hoy en día se compran electorados y los electorados los representan pequeños líderes políticos, exalcaldes, concejales, dirigentes comunales, dirigentes gremiales, dirigentes sociales, etc.”.

Dr. Álvaro Arciniegas Avendaño

“La gran crisis institucional del país es porque se acabó la ideología, hoy a los partidos no los limitan posiciones ideológicas, posiciones económicas, posiciones sobre la sociedad. Lo que les interesa es como conseguir los votos, y en eso de conseguir los votos primero es conseguir el aval. Ya tenemos muchas historias de cuánto vale un aval; hay grupos políticos que negocian con los avales, “yo le doy a usted un aval y vale tanto”, dependiendo del partido, dependiendo de la oportunidad. Es la negación total de la democracia. Los avales son una burla. Lo que tenemos que hacer con la democracia es un trabajo grandísimo de cultura política y cultura ciudadana.

En las elecciones pasadas vimos a candidatos que han estado en todos los partidos políticos buscando el aval y, de pronto, negocian con un partido, y aparecen con el aval de ese partido; eso no tiene ninguna solidez, es parte de la gran crisis y tiene que ver con problemas de corrupción, porque no responden a nadie, los partidos no son responsables, no hay nada que los obligue a ninguna responsabilidad. Los avales no reflejan institucionalidad, no hay seriedad en los partidos político, solo oportunismo”.

Dr. Álvaro Torres Ramírez

“Generalmente, es el cacique el dueño del aval”, el dueño del partido, el dueño de la credencial, ya sea liberal, conservador, del Polo Democrático, independiente, Centro Democrático, Opción Ciudadana u otros partidos. Ellos son los que tienen la credencial, los que están entregando el aval político. Entonces, en ese orden de ideas, es que uno encuentra que no hay una representatividad, porque no hay una consulta para la selección.

Los avales están concentrados y manejados directamente por una elite política, por el señor que siempre ha mantenido los votos, por el cacique electoral del departamento, de la región o de la provincia, y muchas veces el senador o representante a la Cámara dice: bueno, cuales son los candidatos, en que municipio tenemos, son de entera confianza, sí o no. Pero no hay un acercamiento con los mismos representantes, únicamente la coyuntura que determina el proceso del aval.

Todo depende del tipo de elección, si es del orden nacional, departamental o local. Si es del orden local, está el alcalde. Entonces trata de buscar un buen número de partidos, movimientos u organizaciones políticas que lo respalden, y tiene una incidencia también muy marcada de acuerdo a su poder político y económico. Porque el poder económico es el que determina las elecciones populares en Colombia. Las elecciones populares de alcaldes ya no son elecciones populares, son elecciones de grupos económicos, porque los costos son enormes. La ley establece financiación de campañas y habla de reposición de votos y todas estas cosas, pero realmente no hay un proceso democrático, abierto, participativo y pluralista.

Muchas veces uno encuentra que la gente dice: a mí me dieron el aval y sencillamente yo voy allá porque tengo los votos de las veredas, pero no tienen el fundamento ideológico, político o programático”.

Dr. Mauricio Ardila Patiño

“Además, hay que ser consecuentes, porque los avales tienen precio. Cuando uno va a pedir el aval de una vez le preguntan: y usted qué ofrece. Definitivamente, eso es parte de la Administración Pública, los partidos siempre buscan que el candidato les dé garantías en los 4 años que va a gobernar.

Siempre es la maquinaria la que lleva sus candidatos, dos o tres candidatos para conformar los directorios. Es ahí donde se empiezan a generar las componendas para que ciertos grupos dominen las próximas contiendas. Lo que a ellos les interesa, especialmente, son las alcaldías. Por eso arman los directorios municipales, y muchas veces se arman esos directorios municipales, pero no son tenidos en cuenta, las decisiones las toman los partidos arriba en el Departamento o en el Gobierno, a nivel nacional. Eso es preocupante porque muchas veces no tienen en cuenta a la gente.

En estos momentos para buscar un aval, como lo decía, primero que todo se tiene que contar con el visto bueno de los grandes senadores, más que todo, o representantes a la Cámara. Debe tener el visto bueno de ellos.

Algunos candidatos a la alcaldía de San Gil ofrecieron dadas al partido o movimiento político que conformé –Grupo Movimiento Alternativo Indígena y Social- MAIS–, eso nunca se aceptó. Sin embargo, algunos partidos o movimientos políticos recibieron las dadas que los candidatos les ofrecieron, les compraron el aval.

La gente, muchas veces, vota es por el oído. Lo que le digan. Va a ganar tal, entonces la gente vota por el que va a ganar, porque a la gente no le gusta perder”.

Análisis de la información recaudada

Realizando una síntesis de lo expresado por los politólogos y expertos en las entrevistas realizadas, los vicios en la entrega de los avales a candidatos de elección popular por parte de los partidos y movimientos políticos son las siguientes:

- a) Existe una posición dominante en las altas jerarquías políticas para elegir a quien entregar el aval, entre ellas los presidentes de los partidos y los senadores o altos mandatarios ejecutivos;
- b) El apoyo económico que ofrece un aspirante al partido o movimiento para hacerse acreedor al aval;
- c) La reputación con la que cuente el candidato en el municipio donde será avalado, que conlleva al número de votos que aportará y las posibilidades de ganar las elecciones;
- d) Las oportunidades o elementos que ofrece el candidato a los líderes sociales y a las personas por el voto;
- e) El olvido de la importancia de seguir la ideología del partido o movimiento político que avala al aspirante, pues en muchas ocasiones no conocen sus estatutos, misiones y posiciones, sino que solo solicitan el aval, aunque su desempeño político no siga los lineamientos del partido que lo avaló.

Encuestas

Se aplicaron cien (100) encuestas aleatorias con preguntas tipo cerrado dirigidas a candidatos a concejos municipales y alcaldías de los municipios de la

Provincia de Guanentá. Estas encuestas fueron diligenciadas durante visitas a los municipios, realizadas los días domingos, en los primeros meses del año 2017, con el equipo maestrante a los municipios de la Provincia Guanentina, dirigiéndose a candidatos a cargos de elección popular de las elecciones de octubre de 2015, ya fuesen candidatos a concejos o alcaldías municipales.

1.3.1 Formulario de las encuestas realizadas

ENCUESTA

Esta actividad tiene como finalidad servir de fundamento para el análisis cuantitativo y cualitativo de las consecuencias sociales y políticas de la entrega de avales por parte de los partidos y movimientos políticos, a candidatos a cargos de elección popular en la Provincia Guanentina, para los comicios del mes de octubre de 2015.

Se solicita ser muy honesto con sus respuestas, teniendo en cuenta que es una encuesta anónima y no tendrá ningún tipo de repercusión en su actuar político o social.

1. ¿Participó usted como candidato a algún cargo de elección popular en el periodo de elecciones para Alcaldías, Asambleas Departamentales o Concejos Municipales, el día 25 de octubre del año 2015?

SI_____

NO_____

2. En caso de que la respuesta anterior sea positiva, seleccione para que cargo de elección popular fue avalado:
 - a. Alcaldía Municipal
 - b. Concejo Municipal
 - c. Asamblea Departamental

3. Manifieste qué partido o movimiento político le otorgó el aval para ser candidato al referido cargo de elección popular:
- Partido Conservador
 - Partido Liberal
 - Partido Cambio Radical
 - Partido Opción Ciudadana
 - Partido Alianza Verde
 - Partido Alianza Social Independiente ASI
 - Movimiento MIRA
 - Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia AICO
 - Partido Social de Unidad Nacional Partido de la U
 - Partido Polo Democrático Alternativo
 - Partido Unión Patriótica UP
 - Centro Democrático
 - Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS
 - Grupos significativos de ciudadanos
4. ¿El trámite al cual debió acogerse para obtener el aval por parte del partido o movimiento político para su aspiración política, fue complejo?:
- SI_____ NO_____
5. ¿Tuvo usted que entregar alguna clase de dádiva o estipendio a cambio del aval otorgado?
- SI_____ NO_____
6. En caso que la anterior respuesta sea positiva, especifique ¿qué clase de estipendio o dádiva hubo que dar al partido o movimiento político que le brindó el aval?

- a. Dinero
- b. Bienes en especie
- c. Promesa de una cantidad determinada de votos
- d. En blanco

7. Al momento de recibir usted el aval político debió firmar alguna clase de documento y/o título valor a favor del partido o movimiento político.

SI_____

NO_____

8. En caso de que la respuesta anterior sea positiva, señale qué clase de documento firmó:

- a. Contrato
- b. Cheque
- c. Pagaré
- d. Letra de cambio
- e. Otro

9. ¿Participó en algún proceso de selección interno dentro del partido o movimiento político para acceder al aval?

SI_____

NO_____

10. ¿Conoce usted la normatividad vigente respecto de la entrega de avales por parte de los partidos y movimientos políticos para elecciones a cargos de elección popular?

SI_____

NO_____

11. Considera correcto el procedimiento para la obtención del aval. ¿Lo considera correcto, ajustado a la Ley, la ética y la moral? Responda sí o no, y ¿por qué?

SI _____

NO _____

12. ¿Resultó finalmente usted elegido para el cargo de elección popular para el cual fue avalado?

SI _____

NO _____

1.3.2 Resultados y análisis

1) ¿Participó usted como candidato a algún cargo de elección popular en el periodo de elecciones para Alcaldías, ¿Asambleas Departamentales o a Concejos Municipales, el día 25 de octubre del año 2015?	Si	100%
	No	0%
2) ¿Participó usted como candidato a algún cargo de elección popular en el periodo de elecciones para Alcaldías, ¿Asambleas Departamentales o a Concejos Municipales, el día 25 de octubre del año 2015?	Alcaldía Municipal	8%
	Concejo Municipal	92%
	Asamblea Departamental	0%

3). Manifieste que partido o movimiento político le otorgó el aval para ser candidato al referido cargo de elección popular	Partido Conservador	19%
	Partido Liberal	24%
	Partido Cambio Radical	10%
	Partido Opción Ciudadana	9%
	Partido Alianza Verde	2%
	Partido Alianza Social Independiente ASI	8%
	Movimiento MIRA	0%
	Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia AICO	1%
	Partido Social de Unidad Nacional Partido de la U	23%
	Partido Polo Democrático Alternativo	1%
	Partido Unión Patriótica UP	0%
	Centro Democrático	3%
	Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS	0%
	Grupos significativos de ciudadanos	0%
4 El trámite al cual debió acogerse para obtener el aval por parte del partido o movimiento político para su aspiración política, fue complejo	Si	33%
	No	66%
5 Tuvo usted que entregar alguna clase de dádiva o estupendo a cambio del aval otorgado	Si	44%
	No	56%
	Dinero	18%

6. En caso que la anterior respuesta sea positiva, especifique ¿qué clase de estipendo o dádiva hubo que dar al partido o movimiento político que le brindó el aval?	Bienes en especie	13%
	Promesa de una cantidad determinada de votos	13%
	En blanco	56%
7. Al momento de recibir usted el aval político debió firmar alguna clase de documento y/o título valor a favor del partido o movimiento político.	Si	53%
	No	47%
8. En caso de que la respuesta anterior sea positiva, señale que clase de documento firmó:	Contrato	4%
	Cheque	2%
	Pagaré	22%
	Letra de cambio	17%
	Otro	8%
	En blanco	47%
9. ¿Participó en algún proceso de selección interno dentro del partido o movimiento político para acceder al aval?	Si	40%
	No	60%
10. ¿Conoce usted la normatividad vigente respecto de la entrega de avales por parte de los partidos y movimientos políticos para elecciones a cargos de elección popular?	Si	64%
	No	36%

11. ¿El procedimiento para la obtención del aval lo considera correcto, ajustado a la Ley, la ética y la moral? Responda sí o no, y ¿por qué?	Si	68%
	No	32%
12. ¿Resultó finalmente usted elegido para el cargo de elección popular para el cual fue avalado?	Si	92%
	No	8%

Análisis de resultados de cada pregunta de la entrevista

1. ¿Participó usted como candidato a algún cargo de elección popular en el periodo de elecciones para Alcaldías, Asambleas Departamentales o Concejos Municipales el día 25 de octubre del año 2015?

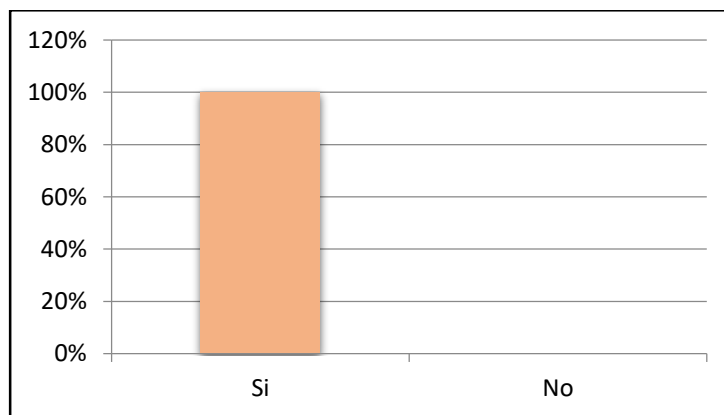


Ilustración 1 Análisis de resultados de cada pregunta de la entrevista

El 100% de los encuestados participó como candidato a cargos de elección popular en las elecciones para Alcaldías, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, realizadas en el país en el mes de octubre del año 2015.

2. En caso de que la respuesta anterior sea positiva, seleccione para que cargo de elección popular fue avalado

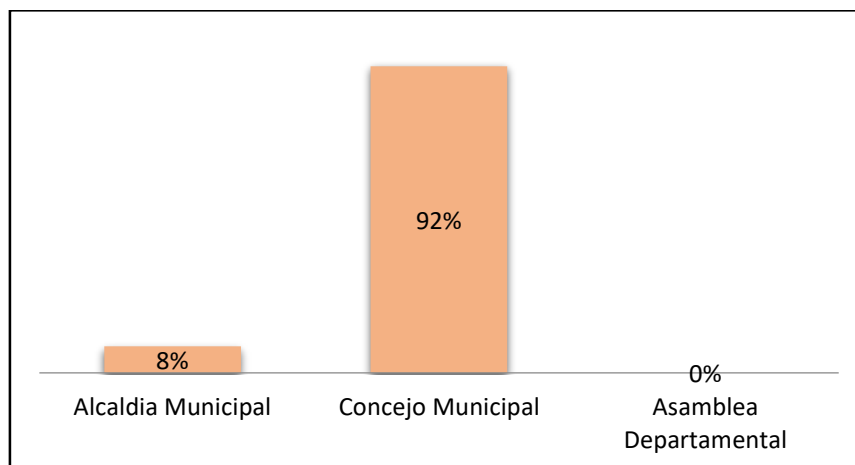


Ilustración 2 Pregunta N º 2

Dentro de las encuestas realizadas en la Provincia Guanentina el mayor porcentaje de candidatos a cargos de elección popular lo ocupan los aspirantes a concejos municipales; por ejemplo, en la capital de la Provincia –San Gil–, para las elecciones del año 2015 aspiraron al concejo municipal aproximadamente 120 candidatos. Seguidos de los candidatos a representar las alcaldías municipales de la Provincia, reflejados en 8 de cien encuestados, se observa una amplia participación y aspiración política.

3. Manifieste que partido o movimiento político le otorgó el aval, para ser candidato al referido cargo de elección popular

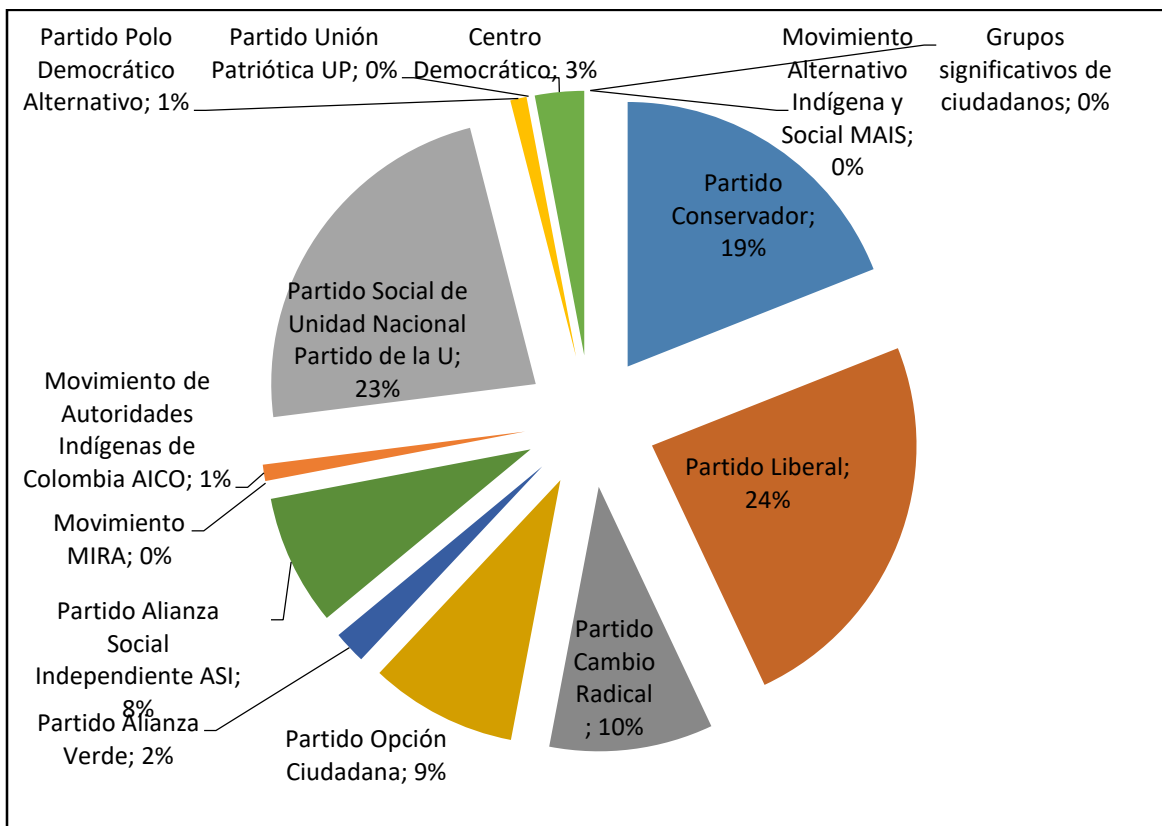


Ilustración 3 Aval de partido o movimiento político

Con los resultados de la encuesta se puede observar que en gran parte de la Provincia Guantánamo siguen preponderando los partidos políticos tradicionales, es decir el Partido Liberal y Conservador; seguidos por un partido no tan tradicional, pero con gran acogida nacional, el Partido de la U, y partidos surgidos en los últimos 20 años de historia política.

4. ¿El trámite al cual debió acogerse para obtener el aval por parte del partido o movimiento político para su aspiración política, fue complejo?:

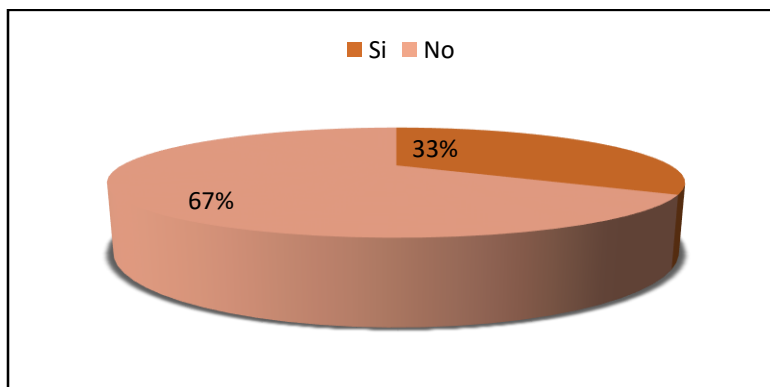


Ilustración 4 Trámite

Para el 66% de los encuestados el trámite para recibir un aval de un partido o movimiento político no es complejo, por lo tanto, el deseo de aspirar a un cargo por elección popular, para los encuestados de la Provincia Guantánamo, es, en su mayoría, un proceso sencillo.

5. ¿Tuvo usted que entregar alguna clase de dádiva o estupendo a cambio del aval otorgado?

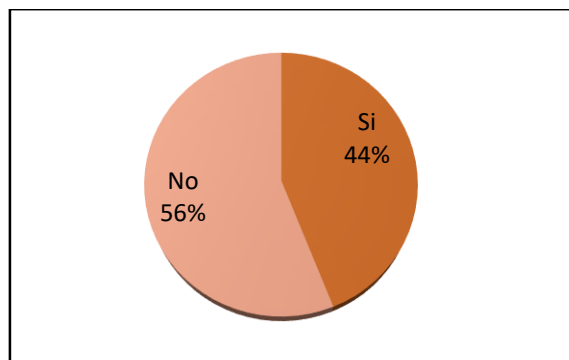


Ilustración 5 Dádiva

Casi la mitad de los candidatos encuestados en la Provincia Guantánamo entregaron dádivas o estupendos a cambio del aval otorgado por los partidos y movimientos políticos; quiere esto decir que las aspiraciones políticas de los

candidatos avalados por los partidos no se ciñen a las estipulaciones normativas y legales, sino que, por el contrario, son adquiridas mediante compromisos económicos. En síntesis, se compran los avales.

6. En caso de que la anterior respuesta sea positiva, especifique ¿qué clase de estipendio o dádiva hubo que dar al partido o movimiento político que le brindó el aval?

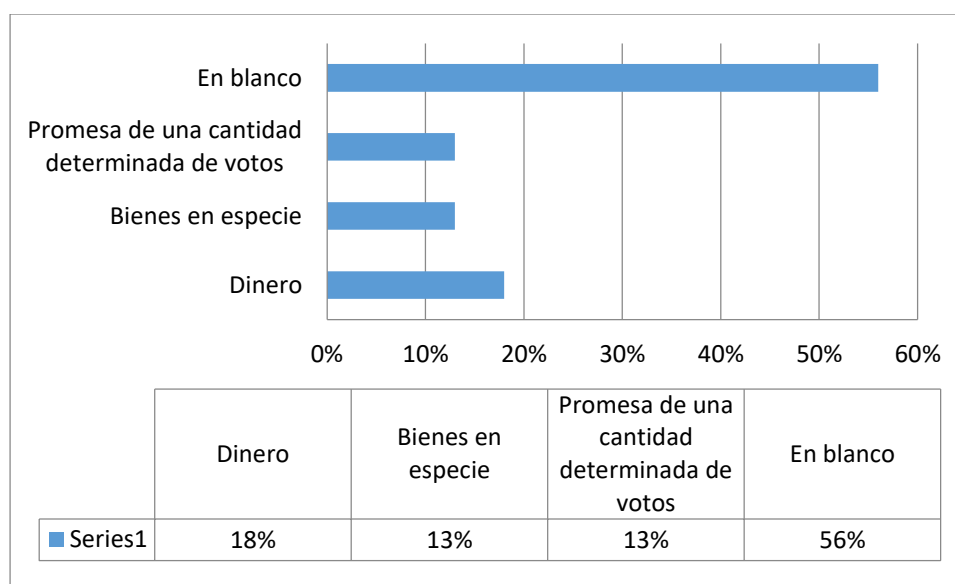


Ilustración 6 Tipos de dádiva

El mayor porcentaje de dádivas o estipendios entregados a los partidos y movimientos políticos a cambio del aval otorgado fue en dinero y bienes en especie, junto con la promesa de una cantidad de votos, es decir la garantía del triunfo en los comicios electorales.

7. Al momento de recibir usted el aval político debió firmar alguna clase de documento y/o título valor a favor del partido o movimiento político.

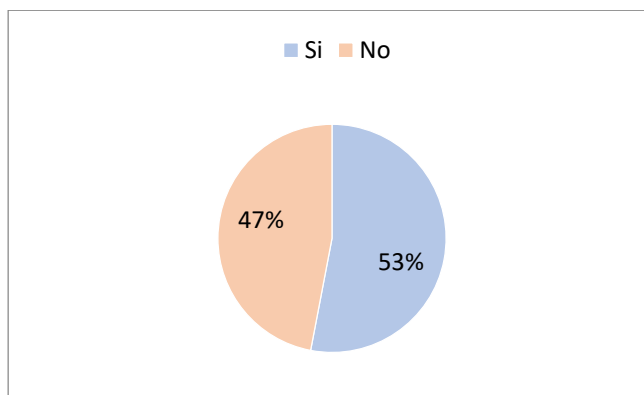


Ilustración 7 Documento suscrito

Para recibir el aval por parte del partido o movimiento político para aspirar como candidato a las elecciones del año 2015, más de la mitad de los aspirantes encuestados firmaron documentos o títulos valores para garantizar el avalamiento otorgado.

8. En caso de que la respuesta anterior sea positiva, señale que clase de documento firmó:

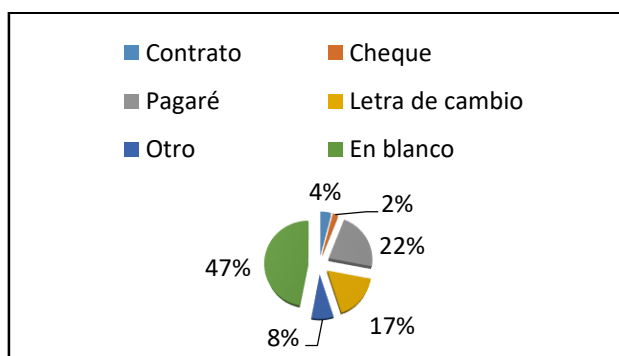


Ilustración 8 Tipo de documento

Entre los documentos y títulos valores firmados por los candidatos avalados, en primer lugar, se encuentran el pagaré –como título valor– y la letra de cambio. Se concluye así que, son obligaciones a las que deben acceder los candidatos a cargos de elección popular en la Provincia Guarentina para obtener el aval del partido o movimiento político.

9. ¿Participó en algún proceso de selección interno dentro del partido o movimiento político para acceder al aval?

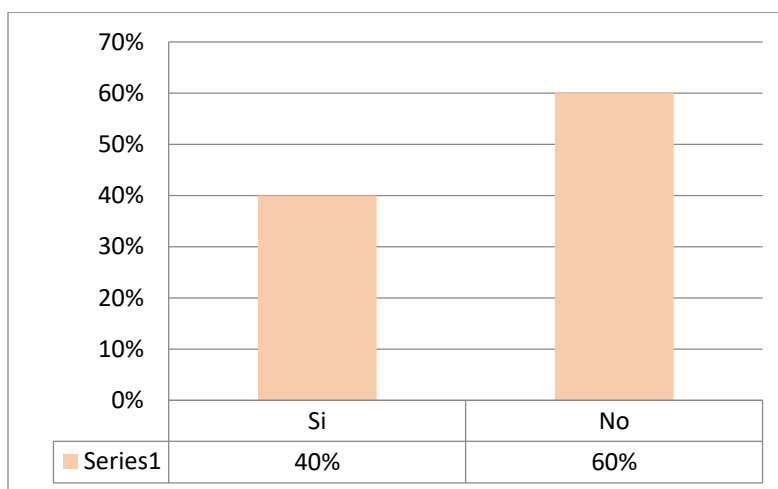


Ilustración 9 Proceso de selección

Los aspirantes a cargos de elección popular encuestados, al buscar el aval de un partido o movimiento político, en su mayoría, no siguieron un proceso de selección interno en el partido o movimiento. Entonces, surge el interrogante sobre ¿cómo reciben el aval otorgado?

10. ¿Conoce usted la normatividad vigente respecto de la entrega de avales por parte de los partidos y movimientos políticos para elecciones a cargos de elección

popular?

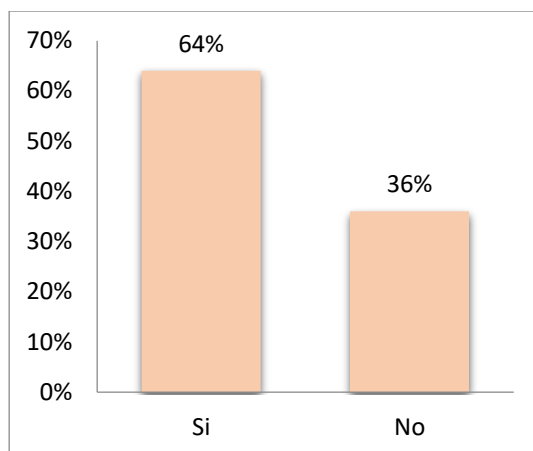


Ilustración 10 Normatividad vigente

El 64% de los aspirantes si conocen la normatividad respecto a la entrega de avales; pero, si se tienen en cuenta preguntas anteriores, entregan dadivas o estipendios para recibir el aval y firman documentos o títulos valores para respaldar el avalamiento otorgado. Estas actuaciones no están establecidas en la Ley, por lo tanto, existe una inconsistencia entre las respuestas dadas y los actos realizados.

11. El procedimiento para la obtención del aval lo considera correcto, ajustado a la Ley, la ética y la moral. Responda sí o no, y ¿por qué?

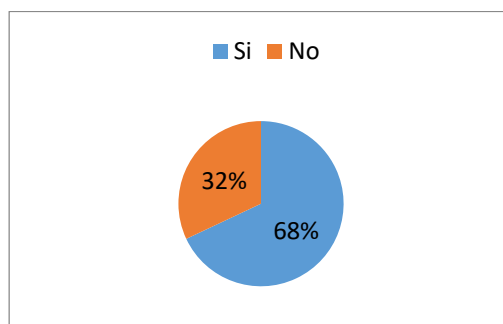


Ilustración 11 Moralidad del procedimiento

Los candidatos a cargos de elección popular consideran ajustado a la Ley, la ética y la moral el procedimiento para la obtención del aval. Se debe concluir que en un alto promedio adquirir el avalamiento por medio de entregas de dineros o dadas y firmas de documentos o títulos valores, para los aspirantes políticos encuestados, se enmarcan dentro de un correcto desempeño.

12. ¿Resultó finalmente usted elegido para el cargo de elección popular para el cual fue avalado?

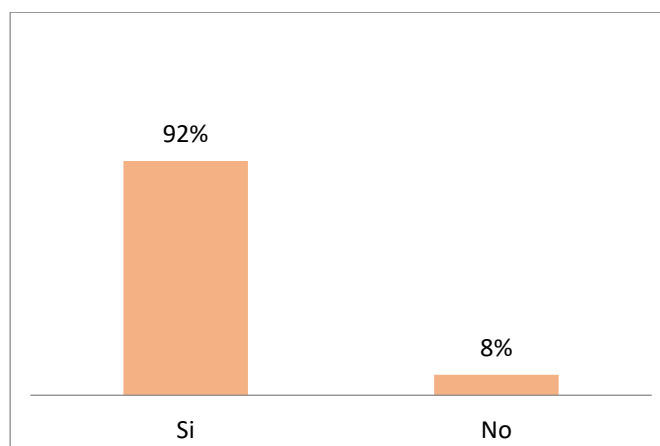


Ilustración 12 Elección

De las 100 encuesta aplicadas a los candidatos a cargos de elección popular de la Provincia Guantánamo, 92 aspirantes resultaron elegidos. Analizando esta situación, un alto porcentaje de estos candidatos finalmente elegidos, entregaron dinero, bienes, promesa de votos determinados, firmaron contratos, cheques, pagares, letras de cambio u otros títulos valores y documentos, para garantizarle al partido o movimiento político que otorgó el aval su triunfo.

Triangulación de la información y logro de objetivos

A continuación, se aplica la técnica de triangulación de la información (entrevistas, encuestas y marcos de referencias) para cada objetivo específico.

1. Caracterizar la manera como se otorgan los avales en las campañas electorales por parte de los partidos y movimientos políticos en la Provincia Guanentina.

En la Provincia Guanentina, y según lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, cuando los partidos y movimientos políticos inscriben candidatos a cargos y corporaciones de elección popular deben verificar que aquellos cumplan con las calidades y requisitos, así como que no se encuentren incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad.

De este modo, los candidatos, según la ley, “deben ser escogidos mediante procedimientos democráticos”. Y basándose en las siguientes razones para otorgarlo: i) dar fe de la pertenencia del candidato al partido, ii) el reconocimiento de buenas condiciones de moralidad, iii) la honestidad y iv) el decoro.

Según los resultados arrojados por las entrevistas y encuestas realizadas, en la Provincia Guanentina, los partidos y movimientos políticos entregan los avales a aspirantes para cargos de elección popular, basados en cinco malas prácticas: la posición dominante de las altas jerarquías políticas para elegir a quien entregar el aval, entre ellas los presidentes de los partidos y los senadores o altos mandatarios

ejecutivos; el apoyo económico que ofrece un aspirante al partido o movimiento para hacerse acreedor al aval; la reputación con la que cuente el candidato en el municipio donde será avalado, que conlleva al número de votos que aportará y las posibilidades de ganar las elecciones; las oportunidades o elementos que ofrece el candidato a los líderes sociales y a las personas por el voto; y el total olvido de la importancia de seguir la ideología del partido o movimiento político que avala al aspirante, pues en muchas ocasiones no conocen sus estatutos, misiones y posiciones, sino que solo solicitan el aval, aunque su desempeño político no siga los lineamientos del partido que los avaló.

De los 100 candidatos encuestados, ya sea a concejo o alcaldías, aproximadamente la mitad, entregó alguna clase de dádiva o estupendo al partido, firmando documentos y títulos valores como garantía de respaldo para el aval otorgado; lo que demuestra las graves irregularidades en la entrega de avales a candidatos a cargos de elección popular en la Provincia Guanentina.

2. Precisar si para que le otorgaran el aval al candidato político de elección popular, éste debió entregar al partido o movimiento político alguna clase de estipendio.

La revista Semana ha dedicado gran parte de sus artículos al tema político. En el mes de julio de 2015, próximos a las elecciones de gobernaciones y alcaldías en todo el país, publicó un artículo titulado “Los partidos políticos se agrietan”, en el cual explicó la situación que se vivía con la feria de avales políticos que se

estaba llevando dentro de los partidos y movimientos de elección popular, como estrategia para las elecciones de octubre de 2015:

“Si algo ha caracterizado la actual campaña electoral es la feria de los avales. Esta es la credencial que los partidos le dan a un candidato para que los represente en las urnas. La idea original era que se trataba de un mecanismo que fortalecería los partidos y evitaría la atomización de la política. Sin embargo, ha sucedido todo lo contrario. Los avales están acabando con el prestigio de los partidos. Como la decisión de a quién se le dan es arbitraria, los rechazados con frecuencia simplemente buscan el aval en otra parte. Eso ha hecho que en Colombia no solo los partidos escogen candidatos, sino también que los candidatos con votos escogen partidos. (...) La figura de los avales se ha convertido, definitivamente, en el gran coco de la política. Lo que en otras democracias se define por consultas internas o convenciones entre militantes, en Colombia lo decide el dedo de las directivas. Y eso ha generado un imperio del pragmatismo. Quien quiere ser elegido acepta cualquier programa o color político con tal de conseguir el aval. Y en los partidos, como la prioridad es ganar, el aval se le da a quien más posibilidades tiene, independientemente de su historial” (Semana, julio 18 de 2015).

Los resultados de las encuestas y entrevistas han ilustrado las irregularidades en el procedimiento de entrega de avales a candidatos de elección popular; es así que el 44% de los encuestados señalaron que entregaron ddivas y estipendios al partido y movimiento político como contraprestación para recibir el aval.

Los entrevistados son unánimes al indicar que en los municipios de la Provincia Guanentina, para el avalamiento de aspirantes a cargos de elección popular, los candidatos deben ofrecer y entregar al partido, además de una gran posibilidad de obtener el cargo y los votos contabilizados, una cantidad de dinero o

especies para beneficio del partido o movimiento, como retribución al aval otorgado, y para agilizar y facilitar la entrega.

3. Determinar si el proceso de otorgamiento de avales a los candidatos por cuenta de los partidos y movimientos políticos se ajusta a la Ley, al Derecho y a la Ética.

El artículo 47 de la Ley 130 de 1994, dicta, como responsabilidad de los partidos y movimientos políticos que: "... son garantes de las calidades morales de sus candidatos elegidos a cargos de elección popular desde la inscripción hasta que termine su periodo".

El proceso de otorgamiento de avales a candidatos a cargos de elección popular en la Provincia Guanentina en las elecciones del mes de octubre de 2015, no se ajustan a las leyes que indican buenas prácticas normativas en el procedimiento electoral colombiano, desde el otorgamiento de avales hasta las elecciones. No son elecciones conforme a la Ley, porque para adquirir un aval, el aspirante a un cargo político, en gran proporción, recibe el avalamiento por medio de procesos internos ilegales, como el pago de un valor económico o la entrega de un estipendio por el aval, o el compromiso futuro de responder por el triunfo de las elecciones.

4. Proponer modificaciones legislativas al sistema electoral colombiano en lo atinente a la entrega de avales a candidatos por cuenta de los

partidos y movimientos políticos en Colombia.

Para que haya un cambio en las malas prácticas en la entrega de avales políticos, y eliminar los vicios e ilicitudes que se surten en los procesos de avalamiento, se proponen tres soluciones parciales:

- a) Todos los partidos y movimientos políticos deben realizar una consulta política abierta para decidir a cuál aspirante se avala.
- b) Se deben fortalecer las ideologías de los partidos y movimientos políticos para garantizar que los candidatos que obtengan el aval sean seguidores de las ideologías del partido.
- c) Eliminar la reelección a cargos políticos, porque es ahí donde los partidos le otorgan los avales a los mismos de siempre, sin darle la oportunidad a nuevas generaciones, mujeres e indígenas.

Las cuales se complementaran con el diseño de la propuesta legislativa que se expondrá en el siguiente capítulo del presente trabajo de investigación como un aporte de la academia y resultado de nuevo conocimiento.

CAPITULO IV: PROPUESTA LEGISLATIVA PARA EL PROCESO DE OTORGAMIENTO DE AVALES POR PARTE DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS A LOS CANDIDATOS DE ELECCIÓN POPULAR EN COLOMBIA

De acuerdo al desarrollo conceptual y al trabajo de campo realizado se logró evidenciar que los partidos o movimientos políticos no cumplen con la normatividad vigente para el proceso de otorgamiento de avales y de inscripción para los candidatos de elección popular.

No obstante, es importante destacar la disposición normativa existente en la 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” hace especial alusión al artículo 28 en donde se desarrolla el tema concerniente a la “inscripción de candidatos”.

Es por esto, que aunque exista una norma que regula la inscripción de los candidatos se hace necesario establecer unos lineamientos jurídicos democráticos en el proceso de otorgamiento de avales y su posterior proceso de inscripción, y en consecuencia un mecanismo de sanciones severas para los partidos y movimientos políticos que no cumplan con la normatividad.

Por lo que desde la academia surge la necesidad de generar un verdadero cambio frente a las falencias normativas y prácticas que se han identificado por

medio del desarrollo del presente trabajo investigativo para optar por el título de magister en Derecho Administrativo.

PROYECTO DE LEY N° __: “Por la cual se regula el proceso de otorgamiento de avales y de inscripción de los candidatos de elección popular”

ARTÍCULO 1. OBJETO: Por medio de la presente ley se busca reglamentar el proceso de otorgamiento de avales y de inscripción para los candidatos de elección popular en Colombia.

ARTÍCULO 2. PRINCIPIOS Y FINALIDAD: El otorgamiento de avales se regirá por los principios de idoneidad, merito, transparencia, honestidad, participación, igualdad, moralidad, solidaridad, subsidiaridad, imparcialidad, publicidad, pluralismo, democracia y todos los principios de buenas prácticas aplicables al proceso electoral vigente.

La finalidad de la presente ley es garantizar un proceso democrático e idóneo en el otorgamiento de avales a los candidatos de elección popular por parte de los partidos políticos.

ARTÍCULO 3. REQUISITOS ESENCIALES PARA EL OTORGAMIENTO DE AVALES: Los candidatos de elección popular que aspiren a ser avalados por un partido o movimiento político deberán contar con los siguientes requisitos mínimos:

- Ser colombiano por nacimiento

- Ser ciudadano en ejercicio
- Poseer formación profesional o tecnológica
- No tener antecedentes
- No poseer ningún tipo de inhabilidad o incompatibilidad
- Identificarse con los ideales y ser miembro del partido político representado por un periodo mínimo de dos (2) años.

ARTÍCULO 4: DE LOS ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: Todos los partidos políticos deberán incorporar en sus estatutos la identificación de los procesos mediante los cuales se otorgan los avales a los candidatos de elección popular.

El proceso de otorgamiento de avales deberá contener:

- I. Publicidad de los procesos de otorgamiento de avales
- II. Una autoridad competente al interior del partido político quien será la encargada de la vigilancia y control. (Debe ser un cuerpo colegiado)
- III. Requisitos esenciales de los candidatos (Art 3) y los demás que determine el partido político.
- IV. Obligatoriedad de un informe final en donde los partidos políticos anuncien quienes fueron sus candidatos avalados.
- V. La plataforma política o ideológica que identifica el pensamiento de cada partido mediante el cual se brinde una claridad de identidad para sus miembros y para el electorado.

- VI. El reglamento interno para los candidatos de elección popular en donde se identifique la disciplina del grupo político y la obligación de su acatamiento mínimo durante el periodo mediante el cual el candidato se encuentre avalado con el compromiso de “avisar” su retiro con un tiempo mínimo de un (1) año de anticipación, con el fin de garantizar estabilidad y seriedad en los miembros afiliados a cada partido o movimiento político.

ARTÍCULO 5: PROHIBICIONES: Se encuentra expresamente prohibido a los partidos y movimientos políticos exigir cualquier tipo de dadiva o dividendo a un candidato por contraprestación del otorgamiento del aval.

En el ámbito subjetivo, la persona que ha sido avalada por un partido político y en consecuencia ha sido elegida quedará inhabilitada para representar otro partido o movimiento político en la siguiente contienda electoral.

ARTÍCULO 6: RÉGIMEN SANCIONATORIO: Los partidos y movimientos políticos que no cumplan con los contenidos de la presente ley serán sancionados hasta con 1000 smlmv y la cancelación de su personería jurídica.

ARTÍCULO 7: PUBLICIDAD: Los partidos y movimientos políticos deberán publicar el cronograma del proceso de otorgamiento de avales, incluyendo la identificación de los candidatos que buscan representar.

El candidato deberá radicar ante la secretaria del partido o movimiento político la propuesta de gobierno para el cargo de elección popular que aspira.

Así mismo, los partidos o movimientos políticos deberán oficializar la lista de sus miembros y copartidarios los cuales deberán poseer una credencial que acredite su afiliación como miembro activo del partido o movimiento político.

ARTÍCULO 8: EQUIDAD DE GÉNERO: Los candidatos avalados deberán corresponder a mínimo un 30% de uno de los géneros.

ARTÍCULO 9: PRINCIPIOS RECTORES E IDEALES: Los candidatos que no se identifiquen con los ideales de los partidos políticos del partido que representan no podrán postularse a las próximas elecciones.

ARTÍCULO 10: DEMOCRACIA: En todos los casos deberá aplicarse el principio de la democracia en concordancia con los derechos y deberes fundamentales de índole constitucional.

El procedimiento interno para la escogencia de candidatos a cargos de elección popular se deberá someter a consideración de todos los miembros por votación interna y tendrán derecho a aspirar todos los miembros en igualdad de condiciones y las mismas garantías, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por el partido como la idoneidad y demás que fije la asamblea para determinado cargo.

ARTÍCULO 11. COMITÉ DE ÉTICA Y DISCIPLINARIO: En todos los partidos y movimientos políticos deberá existir un comité de ética y disciplinario mediante el cual se adelanten las investigaciones correspondientes a los miembros activos que

no han cumplido los estatutos, lo anterior en observancia y cumplimiento de los postulados de la garantía del derecho fundamental al debido proceso.

ARTÍCULO 12. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En este orden de ideas, los procesos de investigación no han de finalizar al momento de obtener el título; toda vez que como profesionales del derecho buscamos identificar una problemática social y desde la academia buscamos darle una solución como en el presente caso por medio de un proyecto de ley como fuente de nuevo conocimiento.

Por lo que la propuesta legislativa anteriormente expuesta será presentada por el grupo de trabajo ante las autoridades competentes en donde se generen escenarios de debate y fundamentación jurídica que permita evitar actos de corrupción en los procesos democráticos del país.

En este sentido, nos encontramos agradecidos con la universidad por los conocimientos aprendidos y por los aportes que puedan realizarnos por medio del cuerpo docente altamente calificado con el que cuenta la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Libre – Seccional Socorro.

Conclusiones

Los resultados de la investigación dejan entrever, sin lugar a equívocos, que el otorgamiento de avales por parte de los partidos y movimientos políticos a los candidatos que aspiran a cargos de elección popular, en el universo investigado (Provincia de Guantánamo, comicios de octubre de 2015), se ha convertido en una verdadera feria de avales al mejor postor; en efecto, analizadas las encuestas realizadas y las entrevistas a expertos en el tema, se evidencia que en la mayoría de los eventos, los candidatos avalados debieron ofrecer y pagar alguna clase de dádiva a los directivos de los partidos políticos, para acceder a dicho aval y así poder aspirar a un cargo de elección popular

Por consiguiente, en relación al primer objetivo específico planteado es posible identificar una anómala situación en la expedición de avales a los candidatos a cargos de elección popular, a más de tener un evidente trasfondo de carácter cultural ligado a la corrupción imperante en la vida política del país, tiene un apoyo normativo, por la desafortunada y ambigua redacción del artículo 28 de la ley 1475 de 2011, que deja al vaivén de los directorios políticos el manejo en la entrega de avales, al utilizar la frase *“procedimientos democráticos”*, la cual tiene un sentido etéreo y muy general, lo cual ha llevado a los resultados encontrados en esta investigación.

Veamos entonces, el texto actual de la norma citada, artículo 28 de la Ley 1475 de 2011:

“**Art. 28.** Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentren incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante **procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos.** 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” (resaltado no original).

En relación, al segundo objetivo específico es importante destacar que no se puede entonces hablar de “partidos políticos”, sino más bien de un grupo de personas dedicadas al oportunismo y a negociar el poder. Las respuestas de los entrevistados permiten concluir que los contratistas son los que determinan el candidato, que de ser elegido, tendrá que responder con una cuota económica representada en contratos. Así mismo, deberá dar, a quien lo apoyó en la campaña electoral y a su padrino ante el partido político, un beneficio en específico.

Al hacer alusión, al tercer objetivo específico se logró evidenciar mediante el análisis de las entrevistas realizadas que en nuestro país se exigen estipendios o prebendas económicas, y también cierta cantidad de votantes que apoyen el partido político que otorgó el aval.

Es por esto, que no existe ninguna ética o norma que establezca los parámetros para dar cumplimiento a los valores de la democracia. Por el contrario, pareciera que la mal llamada política de nuestro tiempo quisiera darnos en todo momento a conocer que es más viable ser corrupto, que representar y dar solución

a nuestras necesidades como sociedad, porque para ellos es más importante el bienestar individual que el bienestar general o colectivo.

Desafortunadamente, en nuestro país se legisla todos los días, pero nadie hace cumplir ninguna de las leyes que se crean, puesto que, si el ente encargado de vigilar los avales políticos dieran cumplimiento a lo establecido en el orden jurídico, no existiría la politiquería ni los delincuentes que se presentan como políticos.

Finalmente, se evidencia que el aval es concedido por unos cuantos con influencia, es decir, elegidos a dedo político y poderío económico. Esto significa que el pueblo como depositario del poder es sacado de la elección del aval, aumentando así el nivel de corrupción. En consecuencia, termina el aval en manos de quienes representan el interés de un grupo privilegiado o un interés económico propio.

El procedimiento para la obtención de los avales no está ajustado a la Ley, y es una burla para los sufragantes por parte de los partidos políticos. En consecuencia, ni los partidos políticos ni los candidatos se ajustan a la ética y la moral, lo que permite una vulneración de principios constitucionales que afecta directamente al pueblo.

Mediante las encuestas se pudo determinar que no existe un trámite claro para que los aspirantes a cargos de elección popular obtengan el aval de los partidos y movimientos políticos. El 33% de los entrevistados manifestó que, si hubo trámite

de escogencia, mientras el 66% de los aspirantes a cargos de elección popular manifiestan que no existió trámite alguno.

En cuanto al conocimiento de la normatividad vigente para ser avalado por un partido o movimiento político, los aspirantes a candidatos por los diferentes partidos manifestaron en un 64% que conocían la normatividad. Mientras que un 36% desconocía la norma vigente para la entrega de avales.

Al analizar las encuestas se observa que los partidos políticos no realizan un trámite para escoger a los candidatos que aspiran a cargos de elección popular. No se observa que al interior de los partidos se realice un proceso de selección de aspirantes a ser avalados por los diferentes partidos o movimientos políticos, este resultado evidencia que no existe un mecanismo por parte de los partidos y movimientos políticos que garantice la democracia participativa. Se observa que también los candidatos a cargos de elección popular desconocen los trámites y procesos de escogencia por medio de los cuales fueron elegidos y avalados para representar a un partido o movimiento político.

En este sentido, se logró constatar en el estudio de investigación que los partidos y movimientos políticos operan o están liderados por “caciques” que manejan, con un interés económico personal, el otorgamiento de avales para los candidatos a elección popular. Como lo manifiesta el entrevistado Álvaro Torres Ramírez, no hay “representatividad”, pues no existe un proceso de selección de candidatos cuando los mismos son escogidos a dedo por un interés económico pre-

acordado.

El otorgamiento de avales por los partidos y movimientos políticos es una vergüenza. Es un acto que va en contravía de la democracia participativa de lo cual se ha de concluir que en Colombia solo existe la representación política derivadas de “empresas políticas” que se encuentran disfrazadas de partidos y movimientos políticos en donde no existe cumplimiento a los mínimos requisitos de procedimiento interno para la designación de los candidatos a los cargos de elección popular

El proceso de otorgamiento de aval se presenta como un negocio de líderes político inescrupulosos. La entrega de avales esta permeada por la corrupción, sin embargo, el Estado no hace nada para acabar con ese negocio donde se lucran los políticos con una maquinaria corrupta montada desde el nivel central. La corrupción en el otorgamiento de avales se sostiene gracias a caciques que otorgan los avales al mejor postor y sin cumplir los requisitos que establece la norma. Prueba de ello es la afirmación de Ardilla Patiño: “los partidos buscan el candidato que mejores garantías les dé para sostener a los corruptos por el periodo de cuatro años”.

Por consiguiente, mediante el presente trabajo de grado se aporta el planteamiento de un proyecto legislativo en donde se busque garantizar los principios democráticos participativos en igualdad de condiciones para todos los aspirantes que pretendan ser avalados para un cargo de elección popular; de igual manera mediante el presente proceso investigativo se busca sensibilizar la sociedad en la formación ideológica de principios y respeto por las normas anticorrupción en

el ámbito electoral

Anexos

- 1.** Anteproyecto del trabajo de grado
- 2.** Estatutos partidos políticos:
 - Partido Conservador de Colombia
 - Partido Alianza Verde
 - Partido Centro Democrático
 - Partido fuerza alternativa revolucionaria del común – FARC
- 3.** Proyecto de Acto Legislativo N° 012 de 2017: “Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera”
- 4.** Videos de las entrevistas
- 5.** Formato de la encuesta
- 6.** 100 encuestas diligenciadas por los aspirantes de elección popular
- 7.** Trabajo de grado en formato PDF

Referencias

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Editorial Temis.

Acuña Villarraga, Fabián Alejandro. (2009). *Partidos políticos y procesos de selección interna de candidatos en Colombia*. Tesis de grado, maestría en Estudios Políticos. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional, Bogotá, D.C.

Cárdenas Gracia, Jaime Fernando. (1996). *Partidos políticos y democracia* (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática). México: Instituto Federal Electoral.

Chu Villanueva, Magdalena. (Dir.). *Revista Elecciones*. (2010). Volumen 9, No. 10. Perú: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Congreso de la República. Ley 130 del 23 de marzo, 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. Diario Oficial Bogotá D.C., 1994 No. 41280.

Congreso de la República. Ley 1475 del 14 de julio 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. Diario Oficial No. 48130, Bogotá D.C., 2011.

Congreso de la Republica. Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017. “Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera”. Archivado en debate el 29 de Noviembre de 2017.

Colombia, Consejo de Estado, Sección Quinta. Radicación numero: 76001-23-31-000-2011-01779-02. C.P. Alberto Yepes Berreiro. Bogotá D.C., julio 18 2013.

Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Expediente 2652. C.P. Reinaldo Chavarro Buritica, octubre 12 de 2001.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-089. Expediente P.E.-004. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá D.C., marzo 3 de 1994.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-1081. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra Bogotá D.C., octubre 24 de 2005.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-334. M.P. Mauricio González Cuervo. Bogotá D.C., junio 4 de 2014.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-490. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá D.C., junio 23 de 2011.

- Farrell, David M. (1996). "Campaign Strategies and Tactics", LeDuc, Lawrence/Niemi, Richard G./Norris, Pippa. *Comparing Democracies, Elections and Voting in Global Perspective*. London: SAGE Publications.
- Giraldo, Fernando y Muñoz, Patricia. (2014). *Partidos políticos en Colombia: evolución y prospectiva*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Hernández Becerra, Augusto. (2006). Regulación *Jurídica de los partidos políticos en Colombia*. En: *Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina*. Bogotá: Editorial International IDEA. Págs. 6 y ss. Versión electrónica: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Colombia/Leyes/regulacionjuridica.pdf>
Consultado el 18 de marzo de 2016.
- Kavanagh, Denis (2000). "Campaigning", en: Rose, Richard (Ed.): *International Encyclopedia of Elections*, Macmillan, Londres, pp. 29-31.
- Nohlen, Dieter. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: S.L. Fondo de Cultura Económica.
- Orozco Henríquez, Jesús. (2003). *Consideraciones sobre los principios y reglas en el derecho electoral mexicano*. En: *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 18 (abril), 2003, pp. 141 y ss.

Presidencia de la República. Decreto <Ley> 2241 de 1986. Por el cual se adopta el Código Electoral. Publicado en el Diario Oficial No. 37.571 de 1 de agosto de 1986.

Revista Semana. *Los partidos políticos se agrietan*, julio 18 de 2015. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-partidos-politicos-se-agrietan-por-avales/435242-3>.

Sánchez Torres, Carlos Ariel. "La financiación de los partidos políticos y las campañas electorales. El caso colombiano". En: Colombia Revista De Derecho Público, ISSN: 0121-5868. Bogotá: Editorial Alfaomega y Ediciones Uniandes

Torres Olarte, Diego Andrés. (2015). *Los partidos tienen el aval, nosotros los votos. Sobre cómo las redes de intermediación política desplazan a los partidos políticos. Elecciones para alcaldía municipal en los años 2007 y 2011 en Valparaíso, Antioquia*. Trabajo de Grado Magíster en Ciencia Política. Medellín: Universidad de Antioquia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.