

# REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COLOMBIA

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos.* II. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación.* III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema de los partidos políticos.* IV. *Partidos políticos.* V. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional.* VI. *Estructura interna de los partidos.* VII. *Democracia interna, derecho de participación.* VIII. *Tratamiento del tema de género.* IX. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos.* X. *Financiamiento de los partidos políticos.* XI. *Coaliciones, fusiones, alianzas.* XII. *Extinción / cancelación de los partidos políticos: causas.* XIII. *Otras formas de participación política.* XIV. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas.* XV. *Afiliación a organizaciones internacionales.* XVI. *Evaluación.* XVII. *Reformas planteadas en la actualidad y tendencia.* XVIII. *Acceso a los medios de comunicación.* XIX. *Bibliografía.*

## I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

### 1. *Los partidos y el sistema político*

El libertador Simón Bolívar, ya moribundo en su lecho de la quinta de San Pedro Alejandrino en la ciudad de Santa Marta, manifestó en di-

ciembre de 1830 que si su muerte contribuía a que cesaran los partidos y se consolidara la unión, él descendería tranquilo al sepulcro. Además de la pugna entre sus seguidores y adversarios, a Bolívar le atormentaban quienes desde Venezuela y Ecuador conspiraban para disolver la Gran Colombia. Para entonces, y desde los albores mismos de la república,<sup>1</sup> existían en Colombia parcialidades o camarillas fieles a la orientación de caudillos militares y líderes civiles, quienes lograron figuración pública durante la Guerra de Independencia y las primeras administraciones de la república. Con todo, se trataba entonces de tornadizas agrupaciones sin organización estable ni claridad de miras doctrinarias.<sup>2</sup>

Habrá que aguardar dos décadas más de confrontación entre grupos y encendido debate de las ideas por medio de la prensa, para que aparezcan en Colombia partidos políticos constituidos como organizaciones nacionales estructuradas en torno a definidos ideales políticos. A semejanza de los partidos políticos ingleses de la época, pero bajo la poderosa influencia de las doctrinas radicales y socialistas que precipitaron en Europa la revolución de 1848, y del romanticismo y la militancia católica que dieron su colorido al medio siglo, se denominarán Partido Liberal y Partido Conservador. Denominados partidos históricos o tradicionales por su constante presencia a lo largo de la vida republicana del país, durante cerca de 150 años serán los actores principales del sistema político colombiano, dando lugar al caso de bipartidismo que, hasta tiempos recientes, fue el más definido y estable de América Latina.

Se considera como primer programa liberal y, por tanto, acta fundacional del partido, el artículo que el 16 de julio de 1848 publicó en el periódico *El Aviso* don José Ezequiel Rojas, figura prominente del foro, la política y la academia. En este ensayo enumera y explica detalladamente el autor “qué es lo que quiere el Partido Liberal”. Lo que quiere es, en su sentir, abolición de la pena de muerte, libertad absoluta de imprenta y de palabra, libertad religiosa y de enseñanza, separación de Iglesia y Esta-

<sup>1</sup> En 1814, antes de haber asegurado la independencia, los patriotas granadinos se dividieron entre partidarios del centralismo y del federalismo, diferencia que les llevó a librar una guerra civil. Por tal motivo algunos historiadores denominan este periodo “La patria boba”.

<sup>2</sup> Véase Uribe Toro, Humberto *et al.*, “La institucionalización de los partidos políticos”, *Los partidos políticos colombianos*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1983, p. 56.

do, disminución de los poderes del Ejecutivo, fortalecimiento de las provincias.<sup>3</sup>

Poco tiempo después, el 9 de agosto de 1849, José Eusebio Caro y Mariano Ospina Rodríguez publicaron en el periódico *La Civilización* el programa del Partido Conservador, el cual “reconoce y sostiene el orden constitucional contra la dictadura. La legalidad contra las vías de hecho. La moral del cristianismo y sus doctrinas civilizadas contra la inmoralidad y las doctrinas corruptoras del materialismo y del ateísmo”.<sup>4</sup>

Desde entonces, liberales y conservadores se han disputado el poder en las urnas (y frecuentemente durante el siglo XIX por medio de las armas también). Han gobernado siempre bajo las premisas de gobierno civil y constitucional, y han mostrado una notable capacidad de movilización ciudadana nacional y de adaptación a las cambiantes circunstancias de la política.<sup>5</sup>

Terceros partidos, disidencias de los partidos tradicionales y movimientos producto de diversas coaliciones de fracciones partidistas y grupos independientes, también han probado suerte en la liza política, con resultados poco significativos, salvo el caso de la Alianza Nacional Popular (ANAPO) formada por una coalición de liberales y conservadores disidentes de la orientación oficial, que en 1970 estuvo a punto de ganar la elección presidencial, en comicios cuyo resultado aún hoy se cuestionan.<sup>6</sup>

Durante los últimos cincuenta años, graves sucesos de la vida nacional han repercutido negativamente en el sistema bipartidista. Gobernando un

<sup>3</sup> Molina, Gerardo, *Las ideas liberales en Colombia 1849-1914*, 4a. ed., Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1975, p. 20.

<sup>4</sup> Pinzón, Martín Alonso, *Historia del conservatismo*, 2a. ed., Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1983, p. 165.

<sup>5</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 604. “Ya en el siglo pasado (XIX) los partidos colombianos se habían convertido en partidos de masas en el sentido de partidos dominados por una elite y con masas de afiliados; ya entonces se había configurado una intensa identificación de partido por parte del conjunto de la población. Los intentos de fundar nuevos partidos en el siglo XX tropezaron con un mercado de movilización política prácticamente agotado en especial a causa de que, al conseguir reorientar su programa en el sentido de las reformas sociales, el partido liberal supo integrar en el sistema tradicional de partidos a los nuevos sectores urbanos de trabajadores y empleados”.

<sup>6</sup> Buenahora Febres-Cordero, Jaime, *La democracia en Colombia. Un proyecto en construcción*, 2a. ed., Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1997, p. 186.

presidente conservador, fue asesinado el líder liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948, hecho que desató la violencia abierta y generalizada entre liberales y conservadores, guerra civil que la historia nacional recuerda como el periodo de “la violencia”. El gobierno civil perdió el control de la situación, y los partidos debieron solicitar a las fuerzas armadas que asumieran el gobierno. De esta manera llegó la dictadura militar, ejercida por el general Gustavo Rojas Pinilla en el periodo 1953-1957.

Depuesta la dictadura por un paro nacional promovido por los mismos partidos, estos pactaron la restauración de la institucionalidad, previo unos acuerdos para gobernar conjuntamente al país bajo la consigna de “Frente Nacional”. De esta manera, escarmentados por años de lucha fanática y estéril, liberales y conservadores convirtieron en norma constitucional la alternación en la Presidencia de la República durante cuatro periodos (1958-1974) y el reparto entre ellos, durante este lapso, de todos los empleos nacionales por partes iguales (regla de la “paridad”).

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, al reparto milimétrico de los puestos y del presupuesto y a la ausencia de control político eficaz, porque todos, quienes ganaban las elecciones y quienes las perdían, tenían por anticipado cuota burocrática segura en la administración.

Al finalizar el sistema del Frente Nacional, los partidos tradicionales prefirieron continuar con los pactos de cogobierno antes que competir. Así, desde entonces, los gobiernos han optado, salvo alguna excepción, por el reparto del poder entre ganadores y perdedores, con lo cual, la oposición política es mínima y la corrupción se ha convertido en uno de los más graves males de la nación.<sup>7</sup> La descomposición del sistema bi-

<sup>7</sup> 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 una cosa creen o quieren los electores, y otra es la que acuerdan y deciden los políticos al otro día de las elecciones.

partidista, por crisis interna de los partidos que lo sostenían, se manifiesta en una proliferación de grupos dirigidos por caciques regionales y políticos profesionales, quienes controlan clientelas, suelen comprar votos y finalmente se reparten el botín burocrático en municipios, departamentos y la propia administración nacional.

Según Henry Kissinger, Colombia es un país contradictorio. Ostenta una larga historia de democracia ininterrumpida, casi todos sus líderes han sido impecablemente civilistas y han surgido de elecciones periódicas, en las cuales los partidos han luchado para alternarse en el poder. Pero Colombia también tiene una tradición de violencia extrema.<sup>8</sup> En efecto, la guerra civil liberal-conservadora de los años cincuenta fue sustituida en los años sesenta por la lucha insurgente promovida por grupos armados de orientación marxista, que se prolonga hasta nuestros días, en un lánguido proceso de desvanecimiento ideológico. El panorama de la violencia social se ha hecho más complejo e intenso a partir de los años setenta debido al auge de los negocios relacionados con el narcotráfico. Adicionalmente, la contrainsurgencia ha generado el fenómeno del paramilitarismo, que también tiene nexos con el negocio de las drogas. Todo ello ha contribuido a que el sistema político sufra deterioro, como en general la institucionalidad y, en especial, los partidos políticos tradicionales.

## 2. *La institucionalización jurídica de los partidos*

En cuanto hace a su regulación jurídica, los partidos políticos colombianos han pasado por tres etapas claramente diferenciadas: silencio normativo, regulación exclusivamente constitucional y regulación legal.<sup>9</sup> Primero funcionaron los partidos en un completo “vacío constitucional”, para usar la expresión con la que Loewenstein describe el estatus jurídico de los partidos políticos europeos hasta la Segunda Guerra Mundial.

A comienzos del siglo XX, la Constitución colombiana comenzó a hacer alusión ocasional a los partidos políticos (acto legislativo núm. 8 de

<sup>8</sup> Pizarro Leongómez, Eduardo, *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado colombiano*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004, p. 205.

<sup>9</sup> Hernández Becerra, Augusto, *Régimen electoral colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1986, p. 81.

1905, artículo 4o.; acto legislativo núm. 3 de 1910, artículo 45; acto legislativo núm. 1 de 1945, artículo 77). Es así como el curioso artículo 47 de la Constitución de 1886 (que rigió hasta 1991), según el cual “son prohibidas las juntas políticas populares de carácter permanente”, quedó tempranamente convertido en letra muerta. La reforma plebiscitaria de 1957 y el acto legislativo núm. 1 de 1959, produjeron la “constitucionalización del bipartidismo”, en palabras del profesor Luis Carlos SÁCHICA,<sup>10</sup> mediante la instauración del Frente Nacional.

La legislación se ocupó por primera vez de los partidos con la Ley 58 de 1985, “Por la 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”), 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 logró ser aprobada en 1985, luego de que en 1984 fuera rechazada por el Congreso de la República. Puesto que la ley regulaba por primera vez asuntos sensibles, como los estatutos y el registro de los partidos políticos, la financiación de las campañas electorales y la publicidad política y electoral, fue recibida con escepticismo y desconfianza.

Esta ley instauró controles sobre la actividad política y electoral. Erigió como supremo árbitro de la legislación de los partidos al Consejo Nacional Electoral, entonces como hoy, organismo autónomo respecto de las ramas del poder público estatal. Tres fueron sus principales capítulos: estatutos y registro de los partidos políticos, financiación de campañas electorales y publicidad política y electoral.

En 1991, la Constitución Política de 1886 fue íntegramente reemplazada por un nuevo texto que, entre numerosos cambios en materia de principios, derechos y organización institucional, 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 de-

<sup>10</sup> Véase SÁCHICA, Luis Carlos, *Constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Temis, 1977, p. 248.

mocracia directa.<sup>11</sup> En desarrollo de las nuevas reglas constitucionales, la legislación se ha ocupado crecientemente de regular el funcionamiento de los partidos políticos y de subordinarlos a estrecho control y vigilancia por parte del Consejo Nacional Electoral.

El acto legislativo mediante el cual se reformó la Constitución en 2003,<sup>12</sup> llamado coloquialmente de “reforma política”, se fijó como propósito reinstitucionalizar los partidos políticos, con la introducción de importantes medidas sobre régimen de bancadas, para racionalizar las labores del legislativo, prohibición de la doble afiliación partidista, democratización interna de los partidos, regla de listas y candidaturas únicas, asignación de escaños mediante el sistema de D’Hondt (cifra repartidora) y establecimiento, por primera vez, de la regla de umbral para acceder a la asignación de escaños en las elecciones. Esta reforma busca poner freno al multipartidismo rampante que no sólo ha hecho añicos el otrora estable bipartidismo colombiano, sino que ha descompuesto el sistema de partidos en una barahúnda de disidencias partidistas, “movimientos” de agrupaciones políticas informales y oportunistas, y miniempresas electorales individuales o familiares no representativas del interés general ni sujetas a disciplinas colectivas de carácter ético, programático ni doctrinario.

La reglamentación legal de esta reforma constitucional ha tropezado, sin embargo, con serios inconvenientes. Un proyecto de nuevo Código Electoral fue archivado por la Cámara de Representantes en la legislatura 2004-2005, y el Congreso de la República deberá legislar aceleradamente y bajo la presión de las elecciones parlamentarias y presidenciales que se realizarán en el primer semestre de 2006, a efecto de poner en reglas precisas las formulaciones constitucionales de 2003.

Recientemente, el Congreso expidió la Ley 974 del 22 de julio de 2005, “Por medio de la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas”. De acuerdo con esta ley, los miembros de las corporaciones públicas (Congreso de la República, asambleas departamentales, concejos municipales, juntas administradoras locales)

<sup>11</sup> Hernández Becerra, Augusto, “Terapia electoral para una democracia en dificultades”, *Memorias del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1992, pp. 65 y ss.

<sup>12</sup> Acto legislativo núm. 01, del 3 de julio de 2003.

elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos constituyen una bancada en la respectiva corporación. Sus miembros actuarán en grupo y coordinadamente, y emplearán mecanismos democráticos para tomar decisiones al interior de las corporaciones públicas en todos los temas que los estatutos del respectivo partido o movimiento político no establezcan como de conciencia.

La controversia que ha seguido a la expedición del acto legislativo núm. 02 del 27 de diciembre de 2004, que por primera vez permite en Colombia la reelección del presidente de la República para el periodo inmediato, ha introducido mayor complejidad al desarrollo legal de la reforma política de 2003, debido a las posiciones estratégicas que en torno a sus posibles contenidos han adoptado partidarios y adversarios de la reelección presidencial.

Recientemente, mediante sentencia del 19 de octubre de 2005, la Corte Constitucional ha declarado ajustado a la Constitución el acto legislativo núm. 02 de 2004, que permite la reelección del presidente de la República, y que además ordena la expedición de una Ley Estatutaria para garantizar la igualdad en la contienda electoral y proteger los derechos de la oposición.

## II. UBICACIÓN DEL TEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS DENTRO DE LA LEGISLACIÓN

La Constitución colombiana se ocupa de los partidos políticos para efecto de consagrar y regular los siguientes aspectos: el derecho de asociación con fines políticos (artículos 4o. y 107); los distintos tipos de organizaciones de carácter partidista que participan del juego electoral (artículos 107 y 108); los principios de organización y funcionamiento (artículos 107 y 108); las condiciones para el reconocimiento y pérdida de personería jurídica, y los derechos que esta confiere (artículo 108); la financiación estatal de las organizaciones políticas y de las campañas; deberes y prohibiciones; derecho de acceso a espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, así como a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético (artículos 109 y 111); prohibición a quienes desempeñan funciones públicas de hacer contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos (artículo 110); los derechos especiales que se garantizan a los

partidos y movimientos que hagan oposición al gobierno (artículo 112); la prohibición a los miembros de la fuerza pública de ejercer el sufragio (activo y pasivo) y de intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos (artículo 219); funciones del Consejo Nacional Electoral en relación con los partidos políticos (artículo 265).

El acto legislativo núm. 01 de 2003, como ya se señaló, introdujo importantes reformas para restaurar la institucionalidad de los partidos políticos, particularmente en cuanto concierne a las nuevas reglas del sistema electoral. A este propósito obedece la prohibición de la doble afiliación política, el régimen de listas y candidaturas únicas, la sustitución del sistema de Hare (cociente electoral) por el de D'Hondt en las elecciones a corporaciones públicas, las nuevas reglas sobre umbral y el régimen de bancadas en las corporaciones de elección popular, entre otras medidas. Aun cuando estas disposiciones ya rigen, porque el mandato constitucional es autosuficiente y de inmediato cumplimiento, el Congreso no ha sido diligente en la expedición de las leyes electorales que son necesarias para reglamentar todos los aspectos de detalle y procedimiento que se desprenden de la reforma.

En el plano de la legislación relacionada con los partidos políticos rigen los siguientes estatutos: la Ley 130 de 1994 o “Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, financiación de partidos y campañas electorales” (parcialmente modificada por la Ley 616 de 2000, en relación con las consultas internas de los partidos, y por la Ley 996 de 2005, que reglamenta la elección de presidente de la República) y el decreto 2241 de 1986, que contiene el Código Electoral.

La Ley 996 de 2005, conocida como “Ley de Garantías Electorales”, desarrolla el acto legislativo núm. 2 de 2004, que permite por primera vez en Colombia la reelección del presidente en ejercicio para el periodo inmediato, y por esta razón tiene como propósito esencial garantizar la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República. Esta ley define el marco legal dentro del cual debe desarrollarse el debate electoral a la Presidencia de la República, y reglamenta, entre otros aspectos, la inscripción de candidatos a la Presidencia de la República, el acceso de los candidatos a financiación estatal previa a la fecha de las elecciones, el monto máximo de las contribuciones o donaciones por parte de particulares, el manejo de los recursos por parte de las campañas, las reglas de contabilidad y los sistemas de auditoría, la vigilancia por parte del Consejo Nacional Electoral y las sanciones que puede imponer,

el acceso a medios de comunicación social, propaganda, encuestas y derechos de la oposición, y participación en política de los servidores públicos.

Por otra parte, el decreto 01 de 1984 contiene el Código Contencioso Administrativo que regula, entre otras materias de procedimiento judicial, la acción pública de nulidad electoral, de larga tradición en Colombia. En virtud de dicha acción judicial, todo ciudadano goza del derecho político de solicitar a los jueces administrativos la anulación de cualquier elección, cuando esta se hubiere realizado con violación de normas superiores de derecho. En caso de prosperar la demanda, según el caso, los jueces de lo contencioso administrativo podrán ordenar la realización de un nuevo escrutinio o la celebración de nuevas elecciones.<sup>13</sup>

El Consejo Nacional Electoral, por medio de actos administrativos, expide las medidas necesarias para el debido cumplimiento de las leyes sobre partidos políticos y de los decretos que las reglamenten. Estas funciones son especialmente desarrollo de sus facultades constitucionales para “Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías” (artículo 265, numeral 5), para “Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley” (artículo 265, numeral 6), y para “Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado” (artículo 265, numeral 9). Sus funciones reglamentarias y policivas las ejerce el Consejo Nacional Electoral por medio de actos administrativos, que bien pueden ser acuerdos o resoluciones.

### III. OTROS PODERES U ÓRGANOS DEL ESTADO QUE PUEDEN RESOLVER SOBRE EL TEMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Colombia cuenta con un Organismo Electoral o Corte Electoral independiente, denominada Consejo Nacional Electoral, al cual corresponde

<sup>13</sup> Artículos 236 de la Constitución, y 128, 129 y 223-251 del Código Contencioso Administrativo.

dirigir la organización electoral, que es autónoma e independiente por definición constitucional (artículo 120). La organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. La Registraduría es una organización administrativa desconcentrada, dotada de agencias en todos los municipios y departamentos del país. A su cargo está proveer todos los servicios necesarios para la preparación, organización, apoyo y culminación de las elecciones y demás votaciones establecidas por la ley para hacer efectiva la participación ciudadana.

El Consejo Nacional Electoral dirige y tiene a su cargo la organización de las elecciones, la coordinación de los escrutinios, la ejecución de las leyes electorales y la vigilancia sobre la actividad de los partidos políticos, así como lo relativo a la identidad oficial de las personas.

Por su parte, el Consejo de Estado, en su condición de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, tiene jurisdicción para pronunciarse en definitiva sobre la legalidad de toda elección, en virtud de demanda que, en ejercicio de la acción pública de nulidad electoral, tiene el derecho de promover cualquier ciudadano. Además, el Consejo de Estado se pronuncia sobre la legalidad de los actos administrativos que expida la Organización Electoral, previa demanda ciudadana a través de la acción de nulidad antes mencionada. Por esta vía, el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de dictar fallos sobre actos administrativos relacionados con los partidos políticos.

Finalmente, la Corte Constitucional, en ejercicio de su facultad para revisar la constitucionalidad de las leyes, ha incidido, naturalmente, en la definición del contenido de las leyes sobre partidos políticos y en la precisión del alcance de sus reglas.

#### IV. PARTIDOS POLÍTICOS

La Constitución se abstiene de intentar siquiera una definición de los partidos políticos y, por ende, de precisar su naturaleza jurídica. De hecho, funcionan como asociaciones constituidas por iniciativa privada, aun cuando sujetas en su organización y funcionamiento a normas de derecho público y al control, inspección y vigilancia del Estado.

Esta manera de aparecer y existir de las organizaciones partidistas es consecuencia de la forma amplia e incondicional de como en la Constitu-

ción se regula el derecho de asociación política, que es derecho constitucional fundamental. Todos los ciudadanos pueden “constituir” partidos, movimientos y agrupaciones políticas “sin limitación alguna” (artículo 40), derecho que, según se explica en el artículo 107, posibilita no sólo fundarlos, sino organizarlos y desarrollarlos. Adicionalmente, los ciudadanos gozan de plena libertad para vincularse a las organizaciones políticas y para retirarse de ellas, pueden “formar parte de ellas libremente” y tienen el derecho de difundir sus ideas y programas. No les está permitido, sin embargo, pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica (artículo 107).

### *1. Tipología de las organizaciones partidarias*

El artículo 40 de la Constitución Política de 1991, al consagrar el derecho de asociación con fines políticos, expresa que “todo ciudadano tiene derecho a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas”. Es notorio que la norma constitucional coloca en pie de igualdad, al lado de los partidos políticos, a los “movimientos” y las “agrupaciones”. El artículo 107 menciona como actores organizados de la política a los partidos y movimientos políticos, y a renglón seguido el artículo 108 establece que podrán disfrutar de personería jurídica reconocida por el Consejo Nacional Electoral “los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos”. Estos mismos son beneficiarios de financiación por parte del Estado, conforme al artículo 109.

En la Asamblea Nacional Constituyente, redactora de la Constitución vigente en 1991, el tradicional poder de los partidos políticos históricos fue doblegado por una importante presencia de nuevas corrientes políticas, organizadas no como partidos sino como “movimientos”.<sup>14</sup> De allí

<sup>14</sup> En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 los partidos tradicionales estuvieron representados así: el liberal (Partido Liberal Colombiano) por 25 constituyentes, y el conservador (Partido Social Conservador) por 5, para un total de 30. Los “nuevos”, en número de 44, eran un mosaico de coaliciones y movimientos expresivos del pluralismo democrático que caracterizó a dicha Asamblea: Alianza Democrática M-19 (19 constituyentes), Movimiento de Salvación Nacional (11), Partido Conservador Independiente (4), Unión Cristiana (2), Unión Patriótica (2), movimientos indígenas (2). Adicionalmente integraron la Asamblea 2 representantes de la organización “Paz, Esperanza y Libertad”, antiguo Ejército Popular de Liberación, con voz y voto, y otros 2, con voz pero sin voto, como voceros del Partido Revolucionario de los Trabajadores y del Movimiento

que en la nueva carta hubiera quedado claro el propósito de romper el monopolio de hecho ejercido durante tantos años por los dos partidos tradicionales, y la intención de abrir el sistema bipartidista al concurso de nuevas agrupaciones políticas. Con todo, no debe pasarse por alto que en las coaliciones que contribuyeron a derruir el sistema bipartidista en 1991, participaron numerosos disidentes de los partidos tradicionales, y que en la elección de sus constituyentes fue decisivo el voto de protesta de ciudadanos liberales y conservadores inconformes.

La Ley 130 de 1994, Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, no logra explicar lo específico de los “partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos”. El artículo 2o. de la ley, al presentar la “definición” de los partidos y los movimientos políticos, dice que los partidos son instituciones permanentes; reflejan el pluralismo político; promueven y encauzan la participación de los ciudadanos; contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular y tienen por objeto acceder al poder, a los cargos de elección popular e influir en las decisiones políticas y democráticas de la nación. Y agrega que los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones. Sin embargo, no podrá negársele a los movimientos el hecho de que comparten con los partidos las características y objetivos que a estos atribuye la ley, salvo quizá la permanencia. En cuanto a los grupos significativos de ciudadanos, quedan sin definición propia en la ley. A todas estas expresiones de la actividad política asociada, el artículo 1o. agrega las “organizaciones sociales”, respecto de las cuales simplemente señala que tienen derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional al analizar estas nociones de la Ley 130 de 1994, se limita a reiterar las definiciones legales, aun cuando señala que “Si bien es cierto que las definiciones tienen un núcleo conceptual claro, su delimitación es vaga”,<sup>15</sup> apreciación que no dudamos en compartir plenamente.

Indígena Quintín Lame. Véase Buenahora Febres-Cordero, Jaime *La democracia en Colombia. Un proyecto en construcción*, 2a. ed., Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1997, pp. 27-29.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994.

En 1993 comentábamos respecto de la reforma constitucional de 1991 lo siguiente:

Manifiestamente las nuevas normas constitucionales buscan crearle competencia a los partidos históricos reconociéndole protagonismo a otros tipos de organizaciones políticas: los “movimientos” políticos, caracterizados en nuestro medio como corrientes suprapartidistas, de aparición coyuntural y de existencia efímera; los “movimientos sociales” o asociaciones constituidas con fines distintos a los políticos pero que eventualmente tendrían interés en incursionar en la política, como podría ser el caso de los sindicatos, los gremios, asociaciones religiosas, etcétera; finalmente los “grupos significativos de ciudadanos”, que son la expresión más informal de la política, organizaciones constituidas (improvisadas mejor) para los propósitos y necesidades inmediatos de una campaña o unas elecciones.<sup>16</sup>

## 2. *Constitución y formación de los partidos políticos*

Aun cuando los ciudadanos disfrutan de amplia libertad para constituir partidos, a tal punto que pueden hacerlo “sin limitación alguna”, una vez que los han creado deberán someterse a precisas reglas de juego si aspiran a obtener ciertas ventajas y privilegios que la ley reserva a las organizaciones que hubieren tramitado y obtenido del Consejo Nacional Electoral la personería jurídica. En efecto, los partidos y movimientos políticos constituidos con el cumplimiento de todos los requisitos constitucionales y legales, tendrán personería jurídica, dice el artículo 2o. de la Ley 130 de 1994.

La personería jurídica permite obtener los siguientes beneficios: inscripción de candidatos sin requisito adicional alguno, derecho de utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético en todo tiempo conforme a la ley, financiación estatal a las organizaciones políticas y sus campañas.

Es de observar que tanto partidos como movimientos políticos podrían actuar legalmente sin personería jurídica, pero con evidente desventaja material y práctica respecto de quienes la poseen.

<sup>16</sup> Hernández Becerra, Augusto, *Terapia electoral para una democracia en dificultades*, op. cit., nota 11, p. 78.

## V. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN / FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL NACIONAL

La constitución de organizaciones políticas en Colombia es un derecho ampliamente reconocido a todo ciudadano, quien puede ejercerlo no sólo para constituir partidos, sino también para organizar movimientos y agrupaciones políticas “sin limitación alguna”. Los ciudadanos pueden formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, dice el artículo 40, numeral 3, de la Constitución. A lo anterior, agrega el artículo 107 de la Constitución que todos los ciudadanos tienen el derecho de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse o retirarse de ellos.

Ahora bien, rigen algunas restricciones para la inscripción o registro de organizaciones políticas ante el Consejo Nacional Electoral. Si desean obtener la personería jurídica para disfrutar de las ventajas que ésta otorga (inscripción de candidatos sin requisitos especiales, acceso gratuito a los medios de comunicación, financiación estatal de las organizaciones y sus campañas), los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos deben solicitarla al Consejo Nacional Electoral, cumpliendo los siguientes requisitos: solicitud presentada por sus directivas; copia de los estatutos; haber obtenido en la elección anterior por lo menos una votación del 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado (artículo 108 de la Constitución), y presentar un documento que contenga la plataforma política del partido o movimiento, expresando su filosofía y principios, así como los programas y aspiraciones que lo identifiquen.

Puesto que, como ya se indicó, tanto partidos como movimientos políticos podrían actuar legalmente sin personería jurídica, para funcionar en tales condiciones no están sujetos a norma que establezca un número mínimo o un porcentaje determinado de afiliados o adherentes. La regla del 2% únicamente aplica para el caso en que un partido aspire a la personería jurídica y, por ende, a los beneficios que esta otorga en cuanto a acceso gratuito a medios de comunicación del Estado y financiación estatal.

La celebración de asambleas previas es opcional. En cuanto al funcionamiento en circunscripciones territoriales el artículo 60. de la Ley 130 de 1994 solamente dispone que, en las regiones, los partidos o movi-

mientos políticos gozarán también de libertad y autonomía para su organización, y podrán pertenecer al partido o movimiento que a bien tengan nacionalmente.

La afiliación y la desafiliación son prerrogativas que el ciudadano ejerce con entera libertad. En cambio, el artículo 107 de la Constitución prohíbe la doble afiliación en los siguientes términos: “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”.

## VI. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS

La reforma constitucional de 2003 modificó el artículo 107 de la carta para suprimir una criticada restricción del texto original de 1991, que rezaba: “En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos”. Sin embargo, al remover esta prohibición, la carta nada dispuso en concreto respecto de la estructura interna de los partidos. El nuevo artículo 107 simplemente alude a los estatutos para que en estos se pueda regular la celebración de consultas populares o internas conducentes a determinadas decisiones y a la selección de candidatos.

El artículo 108, por su parte, remite a los estatutos aspectos muy puntuales que no tocan con la estructura: el régimen disciplinario interno, la obligación de los elegidos por un partido (o movimiento político o ciudadano) de actuar en las corporaciones públicas como bancada, la determinación de los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará la sujeción al régimen de bancadas, sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas.

El artículo 60. de la Ley 130 de 1994, sobre principios de organización y funcionamiento, simplemente preceptúa, sin referirse propiamente a los estatutos:

Los partidos y movimientos políticos podrán organizarse libremente. Sin embargo, en el desarrollo de su actividad están obligados a cumplir la Constitución y las leyes, a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender al logro y mantenimiento de la paz, en los términos del artículo 95 de la Constitución Política.

Por su parte, el artículo 7o. de la Ley 130 de 1994 señala que la organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos se regirá por lo establecido en sus propios estatutos. Los nombres de las personas que estatutariamente sean designadas para dirigirlos, deberán ser inscritos ante el Consejo Nacional Electoral dentro de los veinte días siguientes a la fecha de la designación. Ante el propio Consejo podrá ser impugnada la inscripción de toda designación por violación grave de los estatutos.

En la práctica, la estructura interna de los partidos no está sujeta a normas específicas de carácter organizacional, razón por la cual estos presentan una gran diversidad de configuración.

## VII. DEMOCRACIA INTERNA, DERECHO DE PARTICIPACIÓN

En cuanto concierne a la aplicación del principio democrático en la vida interior de las organizaciones políticas, el artículo 107 de la Constitución se limita a declarar que “los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente”. La parquedad de la Constitución en este aspecto se relaciona con la extraña idea que en 1991 se impuso, antes mencionada, en el sentido de prohibir a la ley que estableciera exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos.

Con respecto al mecanismo democrático de las consultas populares o internas para adoptar decisiones y seleccionar a sus candidatos, el artículo 107 solamente lo propone como una posibilidad que queda a la libre opción de los partidos. Es así como la Ley 130 de 1994 en su articulado dispone que la organización electoral colaborará en la selección de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con la participación directa de sus afiliados.

El artículo 10 de la misma ley (modificado por el artículo 1o. de la Ley 616 de 2000), sobre consultas internas, establece que 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, así como para tomar decisiones con respecto a su organización interna o variación de sus estatutos.

Finalmente, el parágrafo 3 del artículo 12 de la Ley 130 de 1994 establece que los partidos y movimientos con personería jurídica están obligados a debatir y aprobar democráticamente sus respectivos presupuestos.<sup>17</sup>

### *Funcionamiento en la práctica*

La ley muy poco dispone sobre contenido mínimo de los estatutos de los partidos y movimientos políticos. Es por ello que sólo en algunos estatutos se encontrarán disposiciones relativas a participación de los afiliados en la selección de candidatos y en el nombramiento de autoridades internas a través del procedimiento de las consultas internas, o bien, por medio de las convenciones o congresos donde concurren los políticos elegidos pertenecientes al partido y representantes de sectores sociales.

En la práctica, rara vez se ha apelado al instrumento de la consulta a los afiliados, y lo usual es que las decisiones se adopten por las propias directivas del partido y se legitimen por ratificación de convenciones o congresos de partido manejadas por los jefes políticos, y que son escasamente representativas. Los partidos cumplen con la exigencia legal de contar con estatutos, pero con frecuencia no pasan de ser una mera formalidad, por lo que no es raro que se desconozcan o inapliquen impunemente.

## VIII. TRATAMIENTO DEL TEMA DE GÉNERO

La legislación no se ha ocupado de regular el tema de género en la actividad de los partidos políticos con medidas que garanticen a la mujer, por ejemplo, unas cuotas o proporciones mínimas de participación y de representación en los cargos de elección popular.

<sup>17</sup> Mediante sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994 la Corte Constitucional revisó la exequibilidad del Proyecto de Ley 348/93 Senado y 11/92 Cámara, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución Política y declaró condicionalmente exequible el parágrafo 3o. del artículo 12 del mismo “en cuanto se refiera al componente de los presupuestos que tenga su origen en fondos públicos”.

## IX. NORMAS EN RELACIÓN CON OTROS GRUPOS AFILIADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Tampoco se encuentra en la Ley de Partidos mención especial a la forma en como deben incorporarse o estar representados otros grupos sociales afiliados a los partidos, tales como juventudes o grupos étnicos.

## X. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El financiamiento de los partidos políticos se compone de recursos que provienen del Estado y de los particulares, que en ambos casos pueden consistir tanto en dinero como en especie.

Las contribuciones del Estado en dinero se destinan a los partidos y a las campañas.

### 1. *Financiación de los partidos*

Esta modalidad de financiación de la actividad política, existente desde 1985, apunta al fomento de las actividades partidistas permanentes y, por ende, a la transformación de las organizaciones puramente electorales que tradicionalmente fueron, en organizaciones más estables, especializadas y modernas. El artículo 109 de la Constitución dispone que el Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. La Ley 130 de 1994 (artículo 12) reitera que el Estado financiará el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y agrega que este beneficio es sólo para los que tengan personería jurídica o representación en el Congreso.

Los recursos tienen origen en un fondo que anualmente se constituye con un aporte del Estado, equivalente a 150 pesos por cada ciudadano inscrito en el censo electoral nacional. A este fondo se incorpora, también, el producto de las multas a que se refiere la ley. Es competencia del Consejo Nacional Electoral distribuir los dineros de dicho fondo, mediante el sistema de reposición por votos depositados, así como actualizar periódicamente estas cuantías, inicialmente fijadas en 1994.

## 2. *Financiación de las campañas*

Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica, y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados (artículo 109 de la Constitución). El artículo 13 de la Ley 130 de 1994 repite esta regla.

En relación con la financiación de las campañas presidenciales, la Ley 996 de 2005 o Ley de Garantías Electorales establece un elaborado mecanismo de financiación estatal que se compone de aportes dinerarios estatales a título de anticipo, complementados con la reposición de gastos mediante la asignación de un valor en pesos a cada voto obtenido por los diferentes candidatos.

### *A. Contribuciones del Estado en especie*

De acuerdo con el artículo 109 de la Constitución las campañas para elegir presidente de la República dispondrán de acceso a espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión, costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

### *B. Contribuciones de particulares*

De acuerdo con el artículo 109 de la Constitución, “la ley podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas”.

Adicionalmente, el artículo 110 prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan “salvo las excepciones que establezca la ley”.

La Constitución no prohíbe ni restringe las contribuciones de extranjeros, sean éstas personas naturales o jurídicas, ni a las campañas ni a los

partidos políticos. Se trata de una notoria omisión que ya destacábamos en un artículo de 1992.<sup>18</sup>

Corresponde al Consejo Nacional Electoral, vía reglamento, fijar el monto máximo de las contribuciones de particulares, y hacer la auditoría de tales donaciones al tesoro de los partidos y campañas.<sup>19</sup> No obstante, en tiempos no lejanos, importantes señores del mundo de los negocios han podido ufanarse públicamente de haber contribuido generosa y decisivamente a la elección de más de un presidente de la República.

Cuando se trate de elecciones presidenciales, el artículo 14 de la Ley 996 de 2005 ha establecido que hasta el 20% del tope de los gastos de las campañas presidenciales podrá ser financiado por personas naturales, y agrega que los aportes o donaciones individuales de personas naturales no podrán exceder el 2% del monto fijado como tope de la campaña. Dicho tope ha sido fijado por el artículo 12 de la misma Ley —para las campañas presidenciales de 2006— en la suma de diez mil millones de

<sup>18</sup> Hernández Becerra, Augusto, “La financiación de los partidos políticos en la Constitución de 1991”, *Política Colombiana*, Santa Fe de Bogotá, vol. II, núm. 4, 1992, pp. 48 y 49.

<sup>19</sup> Éstas son las disposiciones de la Ley 130 de 1994 sobre financiación privada: Artículo 14. Aportes de particulares. Los partidos, movimientos políticos y candidatos, al igual que las organizaciones adscritas a grupos sociales que postulen candidatos, podrán recibir ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas.

Ningún candidato a cargo de elección popular podrá invertir en la respectiva campaña suma que sobrepase la que fije el Consejo Nacional Electoral, bien sea de su propio peculio, del de su familia o de contribuciones de particulares. El Consejo Nacional Electoral fijará esta suma seis meses antes de la elección. Si no lo hiciere los consejeros incurrirán en causal de mala conducta.

Las normas a que se refiere este artículo serán fijadas teniendo en cuenta los costos de las campañas, el censo electoral de las circunscripciones y la apropiación que el Estado haga para reponer parcialmente los gastos efectuados durante ellas.

El candidato que infrinja esta disposición no podrá recibir dineros provenientes de fondos estatales, sin perjuicio de las multas a que hubiere lugar de acuerdo con el literal a, del artículo 39, de la presente ley.

Artículo 15. Entrega de las contribuciones. Las contribuciones particulares a un candidato determinado deberán ser entregadas al candidato mismo, o a la organización que lo represente, o al partido o al movimiento al cual pertenezca.

Artículo 16. Donaciones de las personas jurídicas. Toda donación que una persona jurídica realice a favor de una campaña electoral, deberá contar con autorización expresa de la mitad más uno de los miembros de la junta directiva o de la asamblea general de accionistas o junta de socios, según el caso. De ello se dejará constancia en el acta respectiva.

pesos para la primera vuelta y en la de seis mil millones de pesos adicionales para la segunda vuelta, si la hubiera.

Ni la Constitución ni la ley prevén restricciones a la naturaleza de las contribuciones de origen privado, pudiendo los partidos, movimientos y grupos recurrir a una amplia gama de tipos de financiación.

### 3. Sanciones

La Ley 130 de 1994 (artículo 39, literal *a*) establece sanciones económicas al partido que viole las normas sobre financiamiento. Es facultad del Consejo Nacional Electoral adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre esta materia, y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas cuyo valor se calcula según la gravedad de la falta.

Los candidatos están expuestos a sufrir otras sanciones (artículo 14, Ley 130 de 1994), consistentes en que no podrán recibir dineros provenientes de fondos estatales. Además, el artículo 109 de la Constitución establece que “la violación de los topes máximos de financiación de las campañas será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo”.

En relación con los representantes del partido, no existe norma sancionatoria expresa. Sin embargo, la Ley 130 de 1994 (artículo 39, literal *a*) se refiere a las violaciones atribuibles a “otras personas”, que serán sancionadas con multas. Algo similar ocurre con las sanciones a que podrían quedar sujetos los contribuyentes que violen las normas sobre financiamiento de los partidos y sus campañas.

Los servidores públicos que hagan contribución a los partidos, movimientos o candidatos, o induzcan a otros a que lo hagan, incurrirán en causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura (artículo 110 de la Constitución).

En relación con las elecciones presidenciales, el artículo 19 de la Ley 996 de 2005 dispone que el candidato presidencial, el gerente, el tesorero y el auditor de las campañas, responderán solidariamente por la oportuna presentación de los informes contables y por el debido cumplimiento del régimen de financiación de campañas. Es facultad del Consejo Nacional Electoral adelantar auditorías o revisorías sobre los ingresos y gastos de las campañas a la Presidencia, iniciar investigaciones sobre el estricto cumplimiento de las normas sobre financiación y, si comprobara irregularidades, imponer sanciones que pueden consistir en multas, congela-

ción de los giros respectivos y la devolución parcial o total de los recursos entregados.

Si se comprueba que el ganador de las elecciones presidenciales violó las normas sobre financiación, el Congreso podrá decretar la pérdida del cargo, según el procedimiento contemplado para las investigaciones y juicios por indignidad política.

Aun cuando el Código Penal (Ley 599 de 2000) contiene un título (el XIV) que trata de delitos contra mecanismos de participación democrática, compuesto de un capítulo único que versa sobre la violación al ejercicio de mecanismos de participación democrática, no consagra un tipo especial para la infracción de normas sobre financiamiento de los partidos políticos.

## XI. COALICIONES, FUSIONES, ALIANZAS

Coaliciones, alianzas y fusiones son ampliamente permitidas. Simplemente se formalizan por medio de la inscripción de candidatos o de listas a las distintas elecciones. Sobre este particular, la normatividad estipula que se podrán inscribir candidaturas para elecciones uninominales (gobernadores y alcaldes) en alianza con otros partidos o movimientos con personería jurídica. En el evento en que el postulante sea un “movimiento social” o “grupo significativo de ciudadanos”, éste deberá acreditar un número mínimo de firmas y constituir una garantía de seriedad de la candidatura, de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral. Verificada la alianza, los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o los grupos significativos de ciudadanos o movimientos sociales que la integran, no podrán avalar ni inscribir candidato alguno para el mismo cargo, en la misma circunscripción electoral.<sup>20</sup> De hecho, la ley no prevé mecanismos especiales para poner fin a las alianzas o coaliciones. Desaparecen de hecho.

## XII. EXTINCIÓN / CANCELACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: CAUSAS

El artículo 108 de la Constitución señala que la personería jurídica de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudada-

<sup>20</sup> Reglamento 01, de 2003, del Consejo Nacional Electoral, artículo 5o.

nos se cancelará si no alcanzan al menos una votación del 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional, en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Esta norma se aplicará por primera vez en las elecciones de 2006.

Con todo, la pérdida de la personería jurídica no implica que los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos queden extinguidos. Como se indicó anteriormente, partidos, movimientos y grupos pueden seguir actuando legalmente en la política a pesar de carecer de personería jurídica.

### XIII. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

No existe monopolio de los partidos políticos para participar en la política. Por el contrario, están permitidas candidaturas independientes, comités cívicos, movimientos, asociaciones de suscripción popular e iniciativas sociales con el propósito de participar en elecciones populares y aspirar en los comicios a la conquista de cargos de elección popular. Recuérdese que, como ya se explicó, los “movimientos políticos” y los “grupos significativos de ciudadanos” pueden obtener personería jurídica siguiendo procedimiento idéntico al establecido para los partidos políticos. Además, la denominada “reforma política” de 2003 (acto legislativo núm. 1 de 2003) extendió este derecho a los “grupos significativos de ciudadanos”, denominación que, por lo genérica e indefinida, admite toda hipótesis de acción concertada para jugar en la política.

De todo esto se concluye que la legislación colombiana permite y promueve que toda agrupación con designio electoral pueda asimilarse al régimen de los partidos políticos en cuanto a la normatividad que para estos rige en materia de constitución, inscripción, financiamiento, prohibiciones, requisitos de organización, reglas para la extinción o cancelación de sus personerías jurídicas. En Colombia, el sistema de partidos (que ya no se puede denominar así en sentido estricto) se compone no sólo de partidos, sino de una heterogénea tipología de agrupaciones políticas que terminan, sin embargo, asimilándose a los partidos políticos propiamente dichos, para todos los aspectos en los que la ley se ocupa de éstos. A ello debe agregarse que entre todos estos grupos menudean las coaliciones y que, al fin y al cabo, ni siquiera necesitan de la personería jurídica (muchos de los que actúan en el ámbito regional y local carecen de ella) para

actuar en política. Existe, además, un tráfico organizado por partidos o movimientos de fachada, que cuentan con personería jurídica, para avalar a políticos emergentes sin respaldo de partido, pero con posibilidades de hacerse elegir, para permitirles el acceso a las elecciones.

La participación ciudadana, en el ámbito de la acción partidista, es tan permisiva, a pesar de las regulaciones, que ha dado lugar a una completa anarquía e informalidad. El caos de las formaciones políticas que participan del sistema de partidos ha infligido grave detrimento a la institucionalidad, y por tanto, al regular el transparente funcionamiento del sistema democrático.

No sobra anotar que, para propósitos políticos distintos de las elecciones, y sin el necesario concurso de los partidos o movimientos políticos, la Constitución consagra una completa variedad de mecanismos de participación ciudadana. De acuerdo con el artículo 103 de la carta, son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Han sido reglamentados especialmente por las leyes 131 y 134 de 1994.

#### XIV. ÓRGANO DEL ESTADO ENCARGADO DE LLEVAR EL CONTROL DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

El control de las organizaciones políticas corre por cuenta del Consejo Nacional Electoral, órgano independiente, por definición constitucional, respecto de las ramas nacionales del poder público. La organización electoral, en cabeza del Consejo Nacional Electoral, cuenta con autonomía presupuestal, administrativa y de contratación, tiene personería jurídica, y está a cargo de una organización desconcentrada, con cobertura nacional completa, municipio por municipio.

El Consejo Nacional Electoral se compone de nueve miembros, elegidos por el Congreso de la República en Pleno, para un periodo de cuatro años, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos (artículo 264 de la Constitución Política), de donde se desprende que la elección de dichos consejeros está fuertemente cargada de ingrediente político y partidista.

En relación con los partidos políticos, compete al Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con el artículo 265 de la Constitución Política, ve-

lar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías; por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías (numeral 5), distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos establezca la ley (numeral 6), reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos (numeral 8), reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado (numeral 9), colaborar para la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la elección de sus candidatos (numeral 10). La ley reglamenta estas funciones y le atribuye otras.

#### XV. AFILIACIÓN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La ley prevé y autoriza la afiliación de los partidos a organizaciones internacionales. Ahora bien, la Ley 130 de 1994, al tocar el punto en el artículo 53, dice simplemente: “Los partidos políticos pueden afiliarse o integrarse con otros de carácter internacional”. Cabe preguntar qué ocurre, desde el punto de vista legal, con las eventuales afiliaciones internacionales de movimientos, grupos y demás entes integrantes del mosaico nacional de las organizaciones políticas.

No existe regulación legal de otros pormenores relacionados con las afiliaciones internacionales, tales como disposiciones en los estatutos (en la práctica, los estatutos de los partidos suelen ocuparse del asunto), tipos de acuerdo o alcance de los compromisos.

#### XVI. EVALUACIÓN

Ante la pregunta sobre cómo ha repercutido la legislación en los partidos políticos y dentro de la organización política en general, resulta inevitable responder que el efecto ha sido negativo, y que es evidente su impacto adverso en el desarrollo democrático del país.

Al expedirse la Constitución de 1991 se aplaudió la apertura del sistema de partidos a terceras fuerzas, representadas en movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales. Se rom-

pía de esta manera el monopolio asfixiante ejercido por los dos partidos políticos tradicionales, el liberal y el conservador, que tuvo su etapa de clímax mientras duró el Frente Nacional bipartidista (1958-1974). Principiaba una era de modernización, democratización y legitimación de la política.

Simultáneamente, los dos partidos históricos entraron en un proceso de disgregación interna en grupos organizados alrededor de notables, grandes electores y caudillos regionales. La desintegración en feudos personales fue precipitada, paradójicamente, por las ventajas que la reforma constitucional de 1991 ofreció a los partidos o movimientos políticos nuevos. Numerosos líderes conservadores y liberales, sin dejar de afirmar su filiación al partido conservador o al liberal, optaron por constituirse en partidos y movimientos políticos “nuevos”, con personería jurídica, por supuesto. De esta manera accedieron a los derechos de recibir financiación directa del Estado, inscribir candidatos a las elecciones, sin exigencias especiales, y usufructuar espacios gratuitos en los medios de comunicación masiva del Estado. Los partidos Liberal y Conservador se atomizaron así en enormes, indisciplinadas y viscosas federaciones de partiditos y grupúsculos políticos.<sup>21</sup>

La “reforma política” de 2003 agudizó la informalidad del sistema de partidos, porque desde entonces tienen derecho a adquirir personería jurídica no sólo los partidos y movimientos políticos, sino también “grupos significativos de ciudadanos”. Al introducir la nueva figura en nuestro país del umbral, esta reforma dispuso que, para obtener personería jurídica, los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, deben obtener una votación no inferior al 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional, en elecciones de Cámara de

<sup>21</sup> “No hay para qué documentar la crisis de los partidos tradicionales, que a partir de 1994 ya no pueden elegir por sí solos al presidente de la república. El liberalismo y el conservatismo son confederaciones frágiles de microempresarios electorales. La mayoría de la población adulta colombiana (según encuestas) ya no se identifica con ningún partido, incluidos los tradicionales”. Delgado, Óscar, *Posreferendo: ¿cambiará el sistema de partidos?*, documento no publicado, 20 de octubre de 2002. “En los últimos 44 años, empero, los fraudes ya no se hicieron en nombre de un partido en contra del otro, sino por parte de algunos de los microempresarios electorales liberales y conservadores, coludidos en lo que los politólogos han denominado *cartel-party*. Por eso el control recíproco entre partidos, que en otros países opera adecuadamente para impedir los fraudes, en Colombia es más bien un factor de tolerancia de delitos e infracciones o faltas electorales”. Delgado, Óscar, *La organización electoral*, documento no publicado, 2002.

Representantes o del Senado (nuevo artículo 108 de la Constitución). Esto quiere decir que, estadísticamente, el sistema de partidos puede admitir un máximo de cincuenta partidos políticos, cifra que está muy distante de resolver el problema de dispersión y multipartidismo rampante en que ha caído el sistema político colombiano.<sup>22</sup>

Un párrafo transitorio (el segundo), añadido al nuevo artículo 108 de la Constitución, estableció que un número plural de senadores o representantes a la Cámara, cuya sumatoria de votos en las pasadas elecciones de Congreso hubiere sido equivalente a más del 2% de los votos válidos emitidos para Senado de la República en el territorio nacional, podrían solicitar el reconocimiento de la personería jurídica de partido o movimiento político. La “reforma política”, anunciada como un esfuerzo del Congreso de la República para reconstruir y modernizar el sistema de partidos, ha propiciado y consolidado la desarticulación de las organizaciones políticas hasta en cincuenta soberanías posibles.<sup>23</sup>

El nuevo artículo 263 de la Constitución (artículo 12 del acto legislativo núm. 01 de 2003) obliga a los partidos y movimientos políticos a presentar listas y candidatos únicos en todos los procesos de elección popular. Esta medida obedeció al hecho de que, desde la finalización del Frente Nacional, los partidos Liberal y Conservador incurrieron en la práctica de inscribir numerosas listas y candidaturas para una misma elección (varias listas del Partido Liberal para la elección de un concejo municipal, varios candidatos del Partido Conservador a la alcaldía del mismo municipio), como estrategia para extraer la utilidad máxima a los votos y para enfrentar con ventaja a fuerzas políticas minoritarias.

La atomización de las organizaciones políticas se refleja en el desorden con que el Legislativo adelanta sus tareas, en la dificultad para llegar a consensos a partir de principios y programas y, por tanto, en la necesidad de respaldar los acuerdos políticos entre el Ejecutivo y el Legislativo con compromisos burocráticos. Esta patología se transmite a todos los niveles de gobierno. Departamentos y municipios se han inficionado de

<sup>22</sup> Si el objetivo realmente consistía en promover la formación de un sistema multipartidista moderado, hubiera sido indispensable un umbral no inferior al 5%.

<sup>23</sup> “Durante 2002 existieron más de 85 partidos y movimientos políticos, que para fines de 2003 se redujeron a 71, y en 2004 son 60 como resultado de la reforma constitucional de 2003...”. Reyes González, G., *El nuevo orden político y electoral en Colombia*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2004, pp. 2 y 3.

prácticas similares, en donde la coordinación de poderes o la cooperación entre poderes (gobernador-asamblea departamental y alcalde-concejo municipal) se logra esencialmente mediante acuerdos sobre el manejo compartido de presupuestos y nóminas oficiales. Se espera que la implantación de la Ley 974 de 2005, que regula la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas, contribuya a reducir en alguna medida estas anomalías.

Otros cambios introducidos al sistema electoral por la reforma política de 2003, tales como la sustitución del tradicional sistema de cociente electoral simple (método de Hare) por el sistema D'Hondt para elegir integrantes de corporaciones públicas, el umbral (que es tan sólo del 2%) y el voto preferente (que es apenas una opción que decide libremente cada partido), podrían no ser suficientes para corregir las grandes dimensiones que ha adquirido la fragmentación del sistema de partidos.

## XVII. REFORMAS PLANTEADAS EN LA ACTUALIDAD Y TENDENCIA

Será interesante observar la esperada repercusión de algunos aspectos de la reforma política de 2003, sobre el sistema de partidos en las próximas elecciones de 2006. Hay quienes esperan mucho de la reforma. Así, por ejemplo, el doctor Guillermo Reyes González, magistrado del Consejo Nacional Electoral, sostiene que pronto “se comenzarán a ver las reales y efectivas consecuencias del nuevo régimen de partidos políticos introducido con la reforma constitucional de 2003”, pues los partidos y movimientos políticos que deseen conservar su personería jurídica deberán “conformar listas fuertes y sólidas que aseguren a la colectividad política superar los umbrales constitucionales”.<sup>24</sup>

Nunca ha sido tan urgente como hoy la reforma del Código Electoral, que data de 1986. Nuestro Código Electoral es un anacronismo que ni siquiera se ha armonizado con los preceptos constitucionales de los últimos catorce años, y es quizá un milagro que se puedan realizar elecciones con base en una Ley Electoral que no regula la elección presidencial a dos vueltas, ni la elección con tarjetas impresas por la organización

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 3.

electoral, la elección por listas sin suplentes, los umbrales, el sistema D'Hondt, el voto preferente, la militancia y listas o candidaturas únicas, para citar apenas unos cuantos ejemplos.

Los propósitos de la reforma política de 2003 apenas se han cumplido a medias y, por tanto, siguen formando parte de una agenda legislativa para el futuro: modernización de los partidos políticos, compactación de las organizaciones políticas en un número reducido de partidos, democratización interna, reglamentación de la financiación de las campañas.

Otros objetivos legítimos para modernizar y democratizar las prácticas políticas no se han convertido aún en intenciones claras de reforma. Aquí podrían caber iniciativas para hacer efectiva la responsabilidad política de los elegidos ante los electores, para desclientelar la política, para introducir reglas que obliguen a una mayor competitividad en las campañas y las elecciones, para establecer controles más severos y sistemáticos por parte del Consejo Nacional Electoral sobre los partidos, para inducir una verdadera democratización en su régimen interno.

La reforma política del momento es la reelección presidencial inmediata. Antes de 1991, todas las Constituciones que rigieron en Colombia permitieron la reelección presidencial, a condición de que no fuera para el periodo inmediato. La Constitución de 1991 la prohibió de manera absoluta. Recientemente, el acto legislativo núm. 02, de diciembre de 2004, consagró de nuevo la reelección del presidente de la República, pero con un aditamento completamente novedoso: el presidente en ejercicio puede ser reelegido para el periodo inmediato.

El artículo 4o. de la reforma constitucional de 2004 dispuso que el Congreso debía expedir una ley para regular las garantías a la oposición, la participación en política de servidores públicos, el derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, la financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, el derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el presidente de la República sea candidato, y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República. Es la Ley 996 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal *f* de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el acto legislativo núm. 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones, que consta de

42 artículos, y que ha entrado en vigencia luego de que la Corte Constitucional verificara su conformidad con la carta política.<sup>25</sup>

El sólido bipartidismo colombiano que tuvo plena vigencia durante más de cien años, es cosa del pasado. Un propósito nacional claro del último decenio ha sido el de impulsar la renovación del sistema de partidos mediante la entrada en escena de terceras fuerzas políticas. Empero, el remedio se convirtió en enfermedad. Ahora, menos explícita pero ya suficientemente diagnosticada, se configura en la opinión pública la urgente necesidad de superar la anarquía multipartidista para pasar a un sistema de moderado multipartidismo. De esta manera, el sistema de partidos será realmente capaz de galvanizar la voluntad de la sociedad alrededor de propósitos nacionales, y podrá contribuir a la paz y al progreso del país sobre renovados compromisos de tolerancia, pluralismo y democracia.

#### XVIII. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En materia de acceso de los partidos y movimientos a los medios de comunicación, la regla general consiste en que la obtención de la personería jurídica les confiere el derecho de utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, en todo tiempo, conforme a la ley. Ella establecerá, asimismo, los casos y la forma como los partidos, los movimientos políticos y los candidatos debidamente inscritos, tendrán acceso a dichos medios (artículo 111 de la Constitución). Por otra parte, es función del Consejo Nacional Electoral reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado (artículo 265, numeral 9, de la Constitución).

La Ley 130 de 1994 (artículos 22 y siguientes) regula lo relacionado con la publicidad, la propaganda y las encuestas políticas. La divulgación política de carácter institucional podrá realizarse en todo tiempo. En cambio, la propaganda para unas elecciones determinadas, únicamente puede tener lugar durante los tres meses anteriores al día de las elecciones.

El acceso gratuito de partidos y movimientos con personería jurídica a los medios de comunicación social del Estado es permanente cuando se

<sup>25</sup> Sentencia C-1153 del 11 de noviembre de 2005, magistrado ponente, doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.

trata de programas institucionales de divulgación política. Los partidos y movimientos con personería jurídica podrán realizar gratuitamente, a través de los medios de comunicación social del Estado, propaganda política a favor de sus candidatos al Congreso de la República durante los treinta días anteriores al día de la elección. Finalmente, los candidatos debidamente inscritos por partidos o movimientos sin personería jurídica, también tendrán derecho a espacios en la televisión estatal.

La ley exige a los concesionarios de los noticieros y espacios de opinión en televisión, durante la campaña electoral, garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la imparcialidad. Únicamente a estos concesionarios les permite la ley presentar candidatos a cargos de elección popular durante la época de la campaña.

En cuanto al uso de los servicios de la radio privada, las diversas modalidades de televisión autorizadas en el país y los periódicos, la ley prescribe que de aceptar publicidad política pagada, lo harán en condiciones de igualdad para todos los partidos, movimientos y candidatos que lo soliciten. Durante los sesenta días anteriores a la elección están sujetos a la obligación de pasar propaganda política a una tarifa inferior a la mitad de la comercial que rija en los seis meses anteriores a la fecha del debate.

La ley 996 de 2005, que regula las elecciones a la Presidencia de la República, fija reglas especiales en materia de acceso a los medios de comunicación. Los candidatos a la Presidencia de la República tienen derecho a utilizar la radio y la televisión, para exponer sus tesis y programas, dentro de los sesenta días anteriores a la elección presidencial y hasta ocho días antes a la misma. Las campañas presidenciales podrán contratar con los concesionarios y operadores privados de televisión, espacios para divulgar propaganda electoral de las respectivas campañas sólo durante los treinta días anteriores a la elección presidencial en primera vuelta, y durante el lapso entre esta y la segunda vuelta, si la hubiere. En cambio, la propaganda electoral en la prensa escrita y la radio podrá extenderse durante los tres meses anteriores a la elección presidencial. Está prohibido utilizar los símbolos patrios en la propaganda política.

Es función del Consejo Nacional Electoral determinar el número de cuñas radiales, de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias que pueden utilizar en cada elección los respectivos partidos e, individualmente, cada candidato.

En cuanto a la propaganda en espacios públicos, corresponde a los alcaldes y registradores municipales regular la forma, características condiciones y lugares destinados a difundir propaganda electoral por medio de carteles, pasacalles, afiches y vallas. Los alcaldes fijan los sitios públicos autorizados para fijar esta clase de propaganda, previa consulta a un comité integrado por representantes de los diferentes partidos y movimientos o grupos políticos.

El día de las elecciones les está prohibido a los medios de comunicación difundir proyecciones con fundamento en los datos recibidos, así como difundir resultados de encuestas, a partir de datos relacionados con el desarrollo de las elecciones, bien sean relativos a la forma como los ciudadanos piensan votar o a la forma como lo hicieron.

Los partidos, movimientos y grupos políticos gozan de franquicia postal durante los seis meses que precedan a cualquier elección popular, para enviar por los correos nacionales impresos hasta de cincuenta gramos de peso cada uno, en número que determinará para cada debate el Consejo Nacional Electoral.

## XIX. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, E., *Reforma de los partidos políticos, financiamiento y democracia*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- BUENAHORA, F. *et al.*, *La democracia en Colombia. Un proyecto en construcción*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1997.
- DÁVILA, A. *et al.*, *Elecciones y democracia*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1998.
- DELGADO, O., *Colombia elige. Mitaca 84, perspectiva 86*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1986.
- DÍAZ URIBE, E., *El clientelismo en Colombia*, Bogotá, El Áncora Editores, 1986.
- GIRALDO, F., *Sistema de partidos políticos en Colombia. Estado del arte 1991-2002*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2003.
- y SOLANO, M., *Partidos, reforma política y referendo*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2003.
- GUTIÉRREZ, F., *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Editorial Norma-IEPRI, 2002.

- HARTLYN, J., *La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo-CEI-Universidad de los Andes, 1993.
- HERNÁNDEZ BECERRA, A., *Derecho electoral. La elección popular de alcaldes*, 2a. ed., Bogotá, Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1988.
- , “La financiación de los partidos políticos en la Constitución de 1991”, *Política Colombiana*, Santa Fe de Bogotá, vol. II, núm. 4, 1992.
- , “La reforma electoral en la Constitución Política”, *Gran Enciclopedia de Colombia*, Santa Fe de Bogotá, Instituciones, 1993.
- , “La reforma política: superávit constitucional y déficit legislativo”, *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, 2000.
- , “Terapia electoral para una democracia en dificultades”, *Memoria-II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1992.
- LARA BONILLA, R. et al., *Los partidos políticos colombianos*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1983.
- LEAL BUITRAGO, F., *En búsqueda de la estabilidad perdida*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1995.
- , *Tras la huella de la crisis política*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1996.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, *La reforma política en Colombia. Memorias 1998-2002*, Bogotá, Ministerio del Interior, 2002.
- MOLINA, G., *Las ideas liberales en Colombia*, 4a. ed., Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1975.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- PINZÓN, M. A., *Historia del conservatismo*, 2a. ed., Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1983.
- PINZÓN DE LEWIN, P., “La institucionalización de los partidos políticos en Colombia”, *Política Colombiana*, Bogotá, vol. II, núm. 4, 1992.
- PIZARRO LEÓN GÓMEZ, E., *La oposición política en Colombia*, Bogotá, IEPRI, 1996.
- , *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado colombiano*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004.

- REYES GONZÁLEZ, G., *El nuevo orden político y electoral en Colombia*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2004.
- ROLL, D., *Partidos políticos y Congreso*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2005.
- , *Rojo difuso, azul pálido*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Konrad Adenauer Stiftung, 2002.
- , *Un siglo de ambigüedades para entender 100 años de crisis y reformas políticas en Colombia*, Bogotá, CEREC, 2001.
- SÁCHICA, Luis Carlos, *Constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Temis, 1977.
- TIRADO MEJÍA, A., *Colombia: siglo y medio de bipartidismo*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1978.
- TORRES VELASCO, J., *Los partidos políticos en Colombia*, Bogotá, ANIF, 1979.
- URIBE TORO, Humberto *et al.*, “La institucionalización de los partidos políticos”, *Los partidos políticos colombianos*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1983.
- VARIOS AUTORES, *La modernización de los partidos políticos*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, Consejo Nacional Electoral, 1996.
- VARIOS AUTORES, *Modernidad, democracia y partidos políticos*, Bogotá, Fescol Fidec, 1993.