

La revocatoria de la inscripción de la candidatura electoral: una oportunidad para la aplicación del análisis económico del derecho y la regulación responsiva en el derecho electoral¹

JUAN MANUEL MARTÍNEZ RIVERA²
KEVIN STUART KING PULIDO³

RESUMEN

En este trabajo se llevó a cabo una investigación que, a través del análisis económico del derecho y la teoría de la regulación, intentó determinar la estructura de incentivos que ofrece el diseño y la aplicación de la revocatoria de la inscripción de la candidatura, implementando no solo un estudio de la normatividad vigente, sino que también se llevó a cabo el análisis de una muestra de las diversas decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral frente a las candidaturas controvertidas en el marco de dos elecciones al Congreso de la República de Colombia. A raíz de los problemas

* DOI: <https://doi.org/10.18601/01236458.n64.07>

- 1 Este artículo es una versión modificada y adoptada del trabajo de investigación con que los autores optaron al título de maestría en Derecho Económico con énfasis en Regulación Económica y Análisis Económico del Derecho de la Universidad Externado de Colombia.
- 2 Abogado egresado de la Universidad de Nariño, con maestría en Derecho Económico con énfasis en Regulación Económica y Análisis Económico del Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Asesor legislativo en la Cámara de Representantes de Colombia. Se ha desempeñado como asesor externo de diferentes entidades estatales. ORCID <https://orcid.org/0009-0000-4305-113X>
Correo-e: jmmr92@hotmail.com
- 3 Abogado egresado de la Pontificia Universidad Javeriana, estudiante de la maestría en Derecho Económico con énfasis en Regulación Económica y Análisis Económico del Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente se desempeña como Veedor Nacional del Partido de la Unión por la Gente y abogado de la firma C2K. ORCID <https://orcid.org/0009-0002-6401-8317>
Correo-e: kevin.stuart.k@gmail.com

evidenciados sobre el otorgamiento de avales electorales por parte de los partidos y movimientos políticos en Colombia, se proponen alternativas de regulación y autorregulación que se fundamentan en un modelo explicativo diseñado para contribuir a la comprensión de la realidad empírica que se observa en la toma de decisiones al interior de las organizaciones políticas, un escenario escasamente estudiado desde el análisis económico del derecho y la teoría de la regulación en Colombia.

Palabras clave: Análisis Económico del Derecho, Regulación responsiva, Revocatoria de la inscripción de la candidatura electoral, Partidos políticos, Derecho administrativo sancionatorio.

Fecha de recepción: 23 de marzo de 2025.

Fecha de aceptación: 7 de mayo de 2025.

THE REVOCATION OF THE REGISTRATION OF ELECTORAL CANDIDACY:
AN OPPORTUNITY FOR THE APPLICATION OF LAW AND ECONOMICS
AND RESPONSIVE REGULATION IN ELECTORAL LAW.

ABSTRACT

In this work, an investigation was carried out that, through the Law and Economics approach and the theory of regulation, tried to determine the structure of incentives offered by the design and application of the revocation of the registration of the candidacy, implementing not only a study of the current regulations, we also performed the analysis of a sample of the various decisions adopted by the National Electoral Council in relation to the controversial candidacies in the framework of two elections to the Congress of the Republic of Colombia. As a result of the problems evidenced about the granting of electoral support by political parties and movements in Colombia, alternatives of regulation and self-regulation are proposed that are based on an explanatory model designed to contribute to the understanding of the empirical reality observed in decision-making within political organizations, a scenario scarcely studied from the Law and Economics approach and the theory of regulation in Colombia.

Keywords: Law and Economics, Responsive Regulation, Political Parties, Revocation of the Registration of Electoral Candidacy, Administrative Sanctioning Law.

INTRODUCCIÓN

A pesar de los diferentes instrumentos jurídicos dispuestos para evitar que los partidos políticos otorguen avales electorales a candidatos inhabilitados a cargos de elección popular, como la figura de la revocatoria de la inscripción de la candidatura, la evidencia empírica parece apuntar a resultados dirigidos en un sentido contrario.

La mencionada evidencia ofrece indicios de que los partidos políticos adoptan comportamientos estratégicos en aras de obtener una ventaja electoral a partir del margen normativo derivado de una lectura del sistema de incentivos que ofrece el actual diseño y aplicación de la revocatoria de la inscripción de la candidatura por parte del Consejo Nacional Electoral. Sin embargo, también se evidenciaron indicios que permiten inferir que la labor del Consejo Nacional Electoral ha sido afectada por fallas regulatorias especialmente relacionadas con la asimetría de información, así como indicios de agentes sin pericia y capacidades organizacionales.

Por lo tanto, el presente artículo parte de la hipótesis de que la actual regulación de asignación de avales parte de unas premisas incorrectas que condicionan seriamente su eficacia ante candidaturas que configuran inhabilidades objetivas, en especial: 1) las organizaciones políticas no deben ser tratadas como agentes coalicionales, cuyas decisiones se desprenden de las interacciones que surgen entre los individuos que conforman los órganos de decisión de las organizaciones políticas y, por lo tanto, dichos miembros no deben asumir una responsabilidad y sanción individual; 2) resulta preferible continuar con el modelo regulatorio que representa la actual regulación de asignación de avales electorales, basado en una estrecha concepción de la racionalidad de los agentes regulados, en lugar de optar por un modelo regulatorio, como el que ofrece la regulación responsiva, capaz de abarcar escenarios más allá del incumplimiento estratégico de la regulación, esto a través de un modelo dinámico de gestión de instrumentos regulatorios y una estructura alternativa de incentivos que pueden implementarse adaptativamente, garantizando un mayor grado de cumplimiento normativo.

En consecuencia, la referida hipótesis implica una investigación que, con un enfoque metodológico mixto, a través del análisis económico del derecho y de la regulación, busca determinar la estructura de incentivos que ofrece el diseño y la aplicación de la revocatoria de la inscripción de las candidaturas, inicialmente implementando un estudio de la regulación vigente, en especial de la normatividad e instituciones políticas implicadas en el otorgamiento de avales electorales a candidatos al Congreso de la República de Colombia realizado por los partidos políticos. Así mismo, se analiza cómo se lleva a cabo dicha regulación al interior de las mismas organizaciones políticas con la finalidad de prevenir la revocatoria de la inscripción de la candidatura.

Posteriormente, también se realiza un análisis de una muestra de las diversas decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral frente a las candidaturas controvertidas en el marco de dos elecciones al Congreso de la República, con el propósito de determinar los patrones de decisión del Consejo Nacional Electoral en materia sancionatoria, como los patrones de decisión de los partidos políticos en el otorgamiento de avales electorales, en el marco de las elecciones del Congreso de la República de Colombia para los periodos constitucionales 2014-2018 y 2018-2022.

Por último, se evalúa la posibilidad de proponer criterios orientadores para una regulación que suponga una estructura alternativa de incentivos para la revocatoria de la inscripción de la candidatura; para ello, en un principio se formula un modelo explicativo diseñado para contribuir a la comprensión de la realidad empírica que se

observa en la toma de decisiones al interior de las organizaciones políticas, basado en el análisis económico del derecho y la teoría de la regulación. Después se opta por la exploración de la regulación responsiva como una alternativa a la regulación de asignación de avales electorales y, a su vez, una propuesta de criterios orientadores, tanto para un esquema procedimental de administración concertada en materia sancionatoria que intente materializar los mencionados postulados de dicha regulación responsiva, como para un ejercicio de autorregulación sobre esta materia.

Un enfoque para el estudio de la toma de decisiones de los partidos políticos desde el análisis económico del derecho y de la regulación ha sido poco explorado en nuestro país, especialmente en materia de decisiones adoptadas en el marco de procesos electorales. En este contexto, se espera ofrecer alternativas que permitan a futuro desarrollar una discusión más fructífera y rigurosa sobre el comportamiento de los partidos políticos en los procesos electorales, expandiendo aún más el campo de aplicación del análisis económico del derecho en Colombia, así como el campo de la regulación.

NORMATIVIDAD E INSTITUCIONES POLÍTICAS IMPLICADAS EN EL OTORGAMIENTO DE AVALES ELECTORALES A CANDIDATOS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA REALIZADO POR LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

Algunas características del sistema de justicia electoral colombiano

En aras de identificar el rol de la justicia electoral colombiana en el otorgamiento de avales electorales, a continuación, se identificarán los componentes más relevantes del concepto de justicia electoral y, posteriormente, su relación condicionante con el otorgamiento de avales electorales.

Si bien para los politólogos la justicia electoral no solía ser considerada frecuente y explícitamente como un factor determinante para la consolidación democrática en una sociedad determinada, la necesidad de garantizar la legitimidad de un orden político requiere de una arquitectura institucional que permita la materialización de unos principios que reflejen la dimensión normativa de la democracia pretendida constitucionalmente y anhelada en la práctica social (Nohlen, 2006). Por lo tanto, uno de los objetivos de los sistemas de justicia electoral será garantizar la regularidad electoral, entendida como la sujeción de los actos y procedimientos electorales según lo previsto en el ordenamiento jurídico, a través de mecanismos procesales que busquen la protección, restauración o reparación espontánea o contenciosa de los derechos político-electorales (Orozco, 2019).

Para ello, los sistemas de justicia electoral disponen transversalmente de mecanismos de carácter correctivo y punitivo durante todas las etapas del ciclo electoral: preelectoral, electoral y postelectoral (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2011). En lo relativo a los mecanismos de carácter correctivo, su objeto será

corregir, anular o modificar los actos y procedimientos electorales determinados como irregulares, considerándose así un mecanismo directo de juridicidad. Por su parte, los mecanismos de carácter punitivo buscan indirectamente la juridicidad a través de la sanción penal o administrativa del transgresor de la regularidad electoral, estas últimas impuestas después de la sustanciación de un procedimiento en forma de juicio, el cual debe ser susceptible de impugnación ante un órgano jurisdiccional (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2011; Orozco, 2019).

Ahora bien, la efectividad de los diversos mecanismos procesales en materia electoral dependerá de diferentes organismos, en especial de los organismos de administración electoral y los órganos responsables de efectuar una revisión de la regularidad electoral de las decisiones y los procesos electorales. Frente a los organismos de administración electoral, estos pueden ser clasificados a partir de modelos (Orozco, 2019), entre los que se encuentran: los (i) modelos independientes de administración electoral, caracterizados porque se busca que estos órganos sean independientes y autónomos del poder ejecutivo, implementado en Colombia a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral; (ii) los modelos gubernamentales de administración electoral, en los que la organización y administración de las elecciones se encuentra a cargo de una dependencia del poder ejecutivo, y (iii) los modelos mixtos de administración electoral. En lo correspondiente a los órganos responsables de efectuar una revisión de la regularidad electoral, resulta pertinente concentrarse en su clasificación a partir de la naturaleza de su órgano de cierre, encontrando así: i) órganos legislativos; ii) órganos jurisdiccionales ordinarios, constitucionales, administrativos o especializados en asuntos electorales; (iii) órganos administrativos electorales con atribuciones jurisdiccionales, y iv) órganos transitorios (Orozco, 2019). Además, resulta conveniente precisar que Colombia es uno de los pocos países que adoptó un tribunal administrativo como órgano jurisdiccional de cierre en materia de regularidad electoral, concretamente a través de la Sección Quinta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, la cual es competente para llevar a cabo el estudio de legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral. Esta naturaleza contencioso-administrativa, como se desarrollará a lo largo del presente trabajo, determinará el tipo de respuestas que institucionalmente podrán ofrecerse a algunas controversias electorales y a la prevención de las mismas.

La figura de la asignación de avales

A pesar de los actuales problemas de representatividad política, los partidos políticos han sido históricamente los protagonistas de las democracias representativas en razón a su función nominadora de los candidatos electorales, a quienes eventualmente se les confieren funciones de representación en cargos de liderazgo y deliberación en los órganos estatales dependiendo de su receptividad electoral (Pérez-Moneo, 2012). Es así como los partidos políticos desempeñan un rol preponderante al seleccionar, reclutar y filtrar a los candidatos previamente a las elecciones, ya que de este modo determinan la posterior oferta de quienes podrán ser elegidos por los electores.

Es por estas razones que la selección previa de candidatos representa una función de suma importancia para los mismos partidos políticos, debido a que la oferta de candidatos determinará sus resultados electorales y, con ello, el mayor o menor posicionamiento burocrático y programático en los escenarios estatales de representación política. Aunado a lo anterior, los partidos políticos son organizaciones que no se caracterizan por su uniformidad, sino por desarrollar coaliciones internas que deben cooperar entre sí al momento de adoptar decisiones, las cuales dependerán de la correlación de fuerzas que se manifiesten durante el proceso de deliberación interna. En consecuencia, el proceso de selección de candidatos será un proceso generalmente conflictivo (Pérez-Moneo, 2012), pero finalmente cooperativo, en el que se determine la distribución de una cantidad limitada de candidaturas a través de una lista de candidatos que representará la propuesta del respectivo partido político a los electores.

No debe perderse de vista que la lista de candidatos no solo debe materializar una coherencia programática con el respectivo partido político, sino que también debe traducirse en victorias electorales a partir de mayores votaciones; es por esta razón que los partidos políticos deben evaluar una serie de factores al momento de confeccionar una lista electoral (Hazan & Rahat, 2010; Rahat & Hazan, 2001).

El actual régimen electoral colombiano restringe la postulación de candidaturas a través de la figura del "aval electoral", impidiendo que dicha prerrogativa sea ejercida por particulares y permitiendo que tanto los partidos y movimientos políticos reconocidos con personería jurídica reconocida, así como los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos puedan inscribir candidatos, precisando que los requisitos para hacerlo serán más exigentes para el segundo grupo (Vanegas, 2009). Como puede evidenciarse en el artículo 108 de la Constitución Política y el artículo 9 de la Ley 130 de 1994, se consagra la potestad de designar y postular candidatos y se vincula íntimamente a la libertad de asociación de los partidos políticos, relación normativa similar a la desarrollada en España (Pérez-Moneo, 2012) que permite a los partidos políticos llevar a cabo estas prerrogativas a partir de un margen discrecional de libertad respecto de una imposición estatal, la cual suele regirse a los reglamentos internos emitidos por los propios partidos políticos en el marco de una democracia interna, especialmente en lo correspondiente a los mecanismos de selección de candidatos (Vanegas, 2009).

El control normativo de las candidaturas

Efectuados los otorgamientos de avales y aprobada una lista de candidaturas, los partidos políticos, con la finalidad de constituir unos derechos al sufragio, deben someter dichas candidaturas a un procedimiento de proclamación de las mismas a través de la simple inscripción de la candidatura ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, precisando que el ordenamiento jurídico colombiano no consagra un procedimiento previo de calificación de las candidaturas por parte de las autoridades electorales con la finalidad de subsanar transgresiones normativas (Vanegas, 2009).

No obstante, en aras de evitar la vulneración de los derechos al sufragio comprometidos en la competencia electoral, el ordenamiento jurídico colombiano ha optado por la figura de la revocatoria de la inscripción de la candidatura como mecanismo procesal que tiene como objeto controvertir las eventuales transgresiones normativas que puedan evidenciarse a raíz de la inscripción de candidaturas electorales. La figura de la revocatoria de la inscripción de la candidatura fue incorporada a nuestro ordenamiento a través del Acto Legislativo 01 de 2009, el cual modificó diversas disposiciones constitucionales, entre ellas el artículo 108 de la Constitución Política, determinando que "Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso" (Congreso de Colombia, 2009). A su vez, el numeral 12 del artículo 265 de la Constitución Política también fue objeto de modificación a través del Acto Legislativo 01 de 2009.

Partiendo de que la revocatoria de la inscripción de candidatura no es un mecanismo procesal reglado a profundidad, se pueden retomar las características evidenciadas por Vanegas (2009) y Padrón, Rico y Narváez (2020) de esta figura en un primer momento con el Acto Legislativo 01 de 2009, así: (i) se trata de un mecanismo procesal de naturaleza administrativa considerando que su estudio es competencia del Consejo Nacional Electoral, órgano constitucional autónomo de naturaleza administrativa; (ii) se tramita a través de un procedimiento de única instancia; (iii) la decisión adoptada por el Consejo Nacional Electoral puede ser controvertida ante la jurisdicción contencioso administrativa debido a la naturaleza de este órgano de administración electoral, cuya competencia recae en la Sección Quinta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado; (iv) su procedibilidad gira en torno a la existencia de las causales de inhabilidad taxativamente establecidas en la Constitución o en la ley; (v) requiere de un estándar probatorio basado en el criterio de "plena prueba" de la inhabilidad, que conforme al artículo 9 de la Resolución No. 921 de 2011 emitida por el Consejo Nacional Electoral corresponde al "conjunto de pruebas que apreciadas bajo la sana crítica den certeza al Consejo Nacional Electoral sobre los hechos que se debaten" (Consejo Nacional Electoral, 2011).

Sin embargo, como lo advierten Padrón, Rico y Narváez (2020), las características mencionadas fueron modificadas y adicionadas en virtud de la Ley 1475 de 2011, Ley Estatutaria de los Partidos y Movimientos Políticos, por ejemplo, adicionando su alcance y procedibilidad en los siguientes casos a través del inciso 2 del artículo 31: (i) al incumplir las condiciones de elegibilidad o requisitos previstos en la Constitución o en la ley para inscribirse como candidato a un cargo de elección popular; (ii) ante alguna de las causales de inhabilidad contenidas en el artículo 179 de la Constitución Política para senadores y representantes a la Cámara; (iii) cuando se configure una inhabilidad sobreviniente, es decir, con posterioridad a la inscripción, y (iv) a raíz del incumplimiento de los requisitos especiales para quienes aspiren a ser representantes a la Cámara de Representantes por las circunscripciones especiales destinadas a comunidades indígenas, comunidades afrodescendientes y los colombianos residentes en el exterior.

Resulta de especial importancia destacar el desarrollo normativo ofrecido por la Ley 1475 de 2011 a tres relevantes cuestiones sobre la figura de la revocatoria de la inscripción de la candidatura: (i) la legitimación por activa, (ii) el procedimiento que debe seguir y (iii) los efectos de la revocatoria de la inscripción de la candidatura. Inicialmente, respecto de la legitimación por activa, la revocatoria de la inscripción de la candidatura puede llevarse a cabo a petición de parte o de oficio, en este último escenario el inciso segundo del artículo 33 de la Ley 1475 de 2011 asigna como función de la Procuraduría General de la Nación verificar en su base de sanciones e inhabilidades con la finalidad de certificar y comunicar al Consejo Nacional Electoral la existencia de candidatos inhabilitados dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la relación de candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular cuyas inscripciones fueron aceptadas. En segundo lugar, en lo correspondiente al procedimiento a seguir, se observará el procedimiento administrativo general consagrado en la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ante aquellos aspectos no reglados en materia electoral expresamente para la implementación de esta figura. Por último, entre los efectos que se desprenden de la revocatoria de la inscripción de la candidatura se encuentran la exclusión de la candidatura, la posibilidad de sustituir la candidatura excluida si la misma fue revocada un mes antes de la jornada de votación o la imposibilidad de dicha sustitución de haberse revocado la candidatura con posterioridad al mencionado término límite (Padrón Pardo *et al.*, 2020).

El proceso sancionatorio administrativo electoral derivado de la revocatoria de la inscripción de la candidatura

Como se mencionó, el sistema de justicia electoral colombiano comprende mecanismos procesales de carácter correctivo y punitivo para garantizar la regularidad electoral, encontrándose en esta segunda categoría el proceso sancionatorio administrativo electoral derivado de la revocatoria de inscripciones de candidaturas contrarias al ordenamiento jurídico.

Ahora bien, la competencia constitucional otorgada al Consejo Nacional Electoral para sancionar a los partidos y movimientos políticos se deriva de lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución Política, en el que se consagra una cláusula general de responsabilidad de los partidos y movimientos políticos, así como de lo reglado en el artículo 265 del mismo texto, en el que se impone el deber de velar por el cumplimiento de lo establecido en la normatividad aplicable a los partidos y movimientos políticos. El régimen sancionatorio electoral a su vez se desarrolla legalmente a través de la Ley 130 de 1994 y la Ley 1475 de 2011, especialmente en esta última en los artículos 8, 10, 12 y 13, respectivamente atinentes a la responsabilidad de los partidos y movimientos políticos; las faltas imputables a las actuaciones de los directivos, pero de las que se deriva responsabilidad sancionatoria de los partidos y movimientos políticos; las sanciones aplicables a los partidos y movimientos políticos, y la competencia y procedimiento para imponer el procedimiento sancionatorio que debe surtirse.

Cabe precisar que el artículo 13 de la Ley 1475 de 2011 efectúa un ejercicio de remisión normativa a lo dispuesto en el procedimiento sancionatorio administrativo contemplado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, en lo no contemplado en la normatividad electoral.

En lo que se respecta específicamente al proceso sancionatorio electoral derivado de la inscripción de candidatos inhabilitados, resulta relevante considerar lo establecido en el numeral 5, artículo 10 de la Ley 1475 de 2011 y el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, disposiciones en las que se establecen las conductas típicas principalmente transgredidas correspondientes a la inscripción de candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incursos en causales objetivas de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados o llegaren a serlo durante el periodo para el cual resultaren elegidos.

Al respecto, las inhabilidades derivadas de causales objetivas han sido entendidas por el Consejo Nacional Electoral como aquellas inhabilidades que resultan evidenciables a través de una prueba documental incontrovertible, correspondiente a una decisión emitida por una autoridad pública, ejecutoriada y constatable en bases y registros públicos, lo que permitiría no requerir conceptos o presupuestos jurídicos adicionales ante un eventual análisis sobre la configuración o no de la inhabilidad, tal y como lo ha manifestado en la Resolución 4057 de 2020 (Consejo Nacional Electoral, 2020). Esta interpretación, realizada por el Consejo Nacional Electoral, por lo tanto, ha impedido que se incorporen como parte de esta categoría aquellos escenarios de doble militancia o de existencia de vínculos de matrimonio, unión permanente o de parentesco con funcionarios que han ejercido autoridad, ya que estos escenarios han sido considerados como configurativos de inhabilidades derivadas de causales subjetivas.

Con la finalidad de determinar el tipo de sanciones aplicables a los partidos y movimientos políticos en el proceso sancionatorio electoral derivado de la inscripción de candidatos inhabilitados, se debe retomar el catálogo de sanciones dispuestas en los numerales 1, 3 y 4 del artículo 12 de la Ley 1475 de 2011, respectivamente correspondientes a: a) suspensión o privación de la financiación estatal; b) suspensión del derecho de inscribir candidatos o listas en la circunscripción en la cual se cometa la falta de inscribir candidatos inhabilitados, y c) cancelación de la personería jurídica del respectivo partido o movimiento político.

En cuanto a la graduación de la eventual sanción el Consejo Nacional Electoral deberá utilizar, en primer lugar, el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el objeto de considerar los criterios de graduación en las sanciones dispuestas en el mencionado artículo 12 de la Ley 1475 de 2011. Debe precisarse que al no establecerse legalmente extremos cuantificables de la sanción de suspensión o privación de la financiación estatal, el valor de la multa en estos casos se desprende de lo establecido en el literal a) del artículo 39 de la Ley 130 de 1994, según la configuración de agravantes y atenuantes de la respectiva infracción.

El otorgamiento de avales electorales en los estatutos de los partidos políticos en Colombia

Considerando que la regulación de este ámbito no solo pasa por las manos del Estado y retomando el mencionado margen de discrecionalidad del que gozan los partidos y movimientos políticos en Colombia para el otorgamiento de avales, resulta pertinente revisar los ejercicios de autorregulación desarrollados por estas colectividades, a través de sus reglamentos internos, con la finalidad de materializar los deberes constitucionales y legales de un debido otorgamiento de avales electorales a los candidatos al Congreso de la República.

Para estos efectos, en este aparte se presenta un análisis de la reglamentación interna que haya regulado integral o parcialmente el proceso de selección y otorgamiento de avales de los candidatos al Congreso de la República para los periodos 2014 - 2018 y 2018 - 2022, vigente en su momento, sin importar su adopción formal o informal (estatutos generales, estatutos especiales, resoluciones internas, circulares, protocolos, acuerdos, actas de sesiones), partiendo de la información directamente suministrada por estas agrupaciones. Como puede evidenciarse en las tablas 1 a 4, en las mismas se refieren unas determinadas características regladas por la regulación interna de nueve partidos políticos, los cuales fueron el objeto de análisis por encontrarse implicados en los procesos de revocatoria de inscripción de candidatura analizados en este estudio y su continuidad en la actualidad a través de personería jurídica vigente. Sin embargo, se decidió agregar al Partido Centro Democrático, Partido Conservador y al Partido Polo Democrático Alternativo debido a su participación en los procesos electorales en los que se circunscribe este estudio, su continuidad a través de personería jurídica vigente y su considerable representatividad electoral por medio de las votaciones alcanzadas.

Dicha características corresponden al ideal normativo del proceso de otorgamiento de selección y otorgamiento de avales de estos partidos políticos: (i) el órgano responsable del estudio previo al otorgamiento del aval electoral, el cual incluye el estudio de la configuración o no de posibles inhabilidades del potencial candidato; (ii) las instancias internas del respectivo partido o movimiento político responsables de la selección de candidatos a quienes se les otorgará aval electoral, acudiéndose a la denominación de "selectorado" para referirse a las mismas, de conformidad con la literatura académica en esta materia; (iii) la consagración expresa de la facultad para revocar unilateralmente el otorgamiento de avales; (iv) estructura del selectorado, y (v) la regla decisional adoptada por el selectorado con la finalidad de determinar la conformación de la lista de candidatos.

TABLA 1. NORMATIVIDAD INTERNA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Partido o movimiento político	Normatividad interna
Partido Alianza Verde	Estatutos del Partido Alianza Verde. Circular No. 003 de 2013.
Partido de la Unión por la Gente	Resolución No. 030 del 18 de septiembre de 2013. Resolución No. 039 del 29 de octubre de 2013.

Partido o movimiento político	Normatividad interna
	Resolución No. 048 del 20 de noviembre de 2013. Resolución No. 021 del 30 de octubre de 2017. Resolución No. 025 del 29 de noviembre de 2017.
Partido MAIS	Estatutos Movimiento Alternativo Indígena y Social.
Partido Liberal	Estatutos del Partido Liberal Colombiano - Resolución No. 2247 de 2012. Resolución No. 3053 del 25 de septiembre de 2013. Resolución No. 3082 del 11 de diciembre de 2013. Resolución No. 3085 del 12 de diciembre de 2013. Resolución No. 3096 del 24 de enero de 2014. Resolución No. 3100 del 07 de febrero de 2014. Resolución No. 3101 del 12 de febrero de 2014. Resolución No. 5222 del 19 de octubre de 2017. Resolución No. 5233 del 04 de diciembre de 2017.
Partido Cambio Radical	Estatutos del Partido Cambio Radical. Resolución No. 005 del 31 de octubre de 2017.
Partido ASI	Estatutos del Partido Alianza Social Independiente. Resolución No. 1567 del 10 de noviembre de 2017.
Partido Centro Democrático	Resolución No. 026 del 10 de octubre de 2017. Resolución No. 025 del 24 de octubre de 2017.
Partido Conservador	Resolución No. 043 del 11 de septiembre de 2013. Resolución No. 024 del 14 de septiembre de 2017. Resolución No. 036 del 26 de octubre de 2017. Resolución No. 042 del 6 de diciembre de 2017.
Partido Polo Democrático Alternativo	Estatutos del Polo Democrático Alternativo del año 2012. Estatutos del Polo Democrático Alternativo del año 2015.

Fuente: Elaboración propia a partir de la reglamentación interna de cada partido.

TABLA 2. ÓRGANOS IMPLICADOS EN EL ESTUDIO PREVIO Y OTORGAMIENTO DE AVALES ELECTORALES A LOS CANDIDATOS AL SENADO DE LA REPÚBLICA, ASÍ COMO LA FACULTAD DE REVOCATORIA DE AVALES ELECTORALES, AL INTERIOR DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

Partido o movimiento político	Órgano responsable del estudio previo del aval electoral	Instancias Implicadas en el otorgamiento de avales	Revocatoria unilateral del aval
Partido Alianza Verde	Veedor (a) Nacional.	Dirección Nacional.	Consagración expresa.
Partido de la Unión por la Gente	Veeduría, Comité Nacional Ético y Disciplinario y el Defensor del Afiliado.	Dirección Nacional y Banca de Congresistas. Previa postulación de las Direcciones Regionales / Directorios Departamentales, la misma Dirección Nacional o representante de etnias.	Consagración expresa.

Partido o movimiento político	Órgano responsable del estudio previo del aval electoral	Instancias Implicadas en el otorgamiento de avales	Revocatoria unilateral del aval
Partido MAIS	Comisión Técnica.	Comité Ejecutivo Nacional.	Consagración expresa.
Partido Liberal	Veedor (a) Nacional.	Dirección Nacional Liberal en las elecciones de 2014. Secretaría General en las elecciones de 2018.	Consagración expresa.
Partido Cambio Radical	Sin reglamentación para elecciones de 2014. Para elecciones de 2018 Consejo de Control Ético y Director Jurídico. Posteriormente, el Director el Director Nacional y el Secretario General emiten concepto favorable o desfavorable sin precisarse en qué se basan.	Sin reglamentación para elecciones de 2014. Comité Central.	Consagración expresa para las elecciones de 2018.
Partido ASI	Defensor del Militante Nacional.	Comité Ejecutivo Nacional. Previa postulación de los Comités Departamentales y las comisiones creadas por el Comité Ejecutivo Nacional.	Consagración expresa para las elecciones de 2014 solamente ante doble militancia. Consagración expresa para las elecciones de 2018.
Partido Centro Democrático	Veedor Nacional.	Dirección Nacional.	Consagración expresa para las elecciones de 2018.
Partido Conservador	Ministerio del Interior y los organismos de control.	Para las elecciones de 2014 el Directorio Nacional. Para las elecciones de 2018 el Directorio Nacional previa postulación del correspondiente Directorio Departamental cuando existan más candidatos que cupos a proveer. De lo contrario, es de competencia exclusiva del Directorio Nacional.	Consagración expresa.
Partido Polo Democrático Alternativo	Veedor Nacional.	Comité Ejecutivo Nacional.	Consagración expresa.

Fuente: Elaboración propia a partir de la reglamentación interna de cada partido.

TABLA 3. ÓRGANOS IMPLICADOS EN EL ESTUDIO PREVIO Y OTORGAMIENTO DE AVALES ELECTORALES A LOS CANDIDATOS A LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, ASÍ COMO LA FACULTAD DE REVOCATORIA DE AVALES ELECTORALES, AL INTERIOR DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

Partido político	Órgano responsable del estudio previo del aval electoral	Instancias Implicadas	Revocatoria unilateral del aval
Partido Alianza Verde	Veedor (a) Nacional.	Dirección Nacional - Dirección Departamental o Distrital.	Consagración expresa.
Partido de la Unión por la Gente	Veeduría, Comité Nacional Ético y Disciplinario y el Defensor del Afiliado.	1. Dirección Nacional. Previa propuesta del Directorio Departamental o Directorio Distrital. Ante la inexistencia de directorio se optará por la postulación de senadores cualificados y representantes a la Cámara. Finalmente, ante la inexistencia de la anterior instancia se optará por la postulación de dos candidatos al Senado no electos y cualificados. 2. Dirección Nacional dirime discrepancias ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo.	Consagración expresa.
Partido MAIS	Comisión Técnica.	Comité Ejecutivo Nacional.	Consagración expresa.
Partido Liberal	Veedor (a) Nacional.	Dirección Nacional Liberal en las elecciones de 2014. Secretaría General en las elecciones de 2018.	Consagración expresa.
Partido Cambio Radical	Sin reglamentación para elecciones de 2014.	Sin reglamentación para elecciones de 2014.	Consagración expresa.
	Para elecciones de 2018, el Consejo de Control Ético y el Director Jurídico. Posteriormente, el Director el Director Nacional y el Secretario General emiten concepto favorable o desfavorable sin precisarse en qué se basan.	Comité Central para las elecciones de 2018.	

Partido político	Órgano responsable del estudio previo del aval electoral	Instancias Implicadas	Revocatoria unilateral del aval
Partido ASI	Defensor del Militante Nacional.	Comité Ejecutivo Nacional. Previa postulación de los Comités Departamentales y las comisiones creadas por el Comité Ejecutivo Nacional.	Consagración expresa para las elecciones de 2014 solamente ante doble militancia. Consagración expresa para las elecciones de 2018.
Partido Centro Democrático	Sin reglamentación para elecciones de 2014. Para las elecciones de 2018, el Veedor Departamental - Veedor Nacional ante la inexistencia de Veedor Departamental.	Sin reglamentación para elecciones de 2014. Dirección Nacional para elecciones de 2018.	Consagración expresa para las elecciones de 2018.
Partido Conservador	Ministerio del Interior y los organismos de control.	Directorio Nacional, previo concepto del correspondiente Directorio Departamental.	Consagración expresa.
Partido Polo Democrático Alternativo	Veedor Nacional.	Comité Ejecutivo Nacional.	Consagración expresa.

Fuente: Elaboración propia a partir de la reglamentación interna de cada partido.

TABLA 4. CARACTERÍSTICAS DEL SELECTORADO EN LA REGULACIÓN DEL PROCESO DE SELECCIÓN Y OTORGAMIENTO DE AVALES DE LOS CANDIDATOS AL SENADO DE LA REPÚBLICA AL INTERIOR DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

Partido o movimiento político	Estructura selectorado	Regla decisional
Partido Alianza Verde	Colegiada.	Consenso. Ausencia de mecanismo expreso de resolución ante el disenso.
Partido de la Unión por la Gente	Colegiada.	Concertación entre la Dirección Nacional y la Bancada de Congressistas.
Partido MAIS	Colegiada.	Mayoría simple.
Partido Liberal	Unipersonal en las elecciones de 2014. Unipersonal en las elecciones de 2018.	Cuando el número de postulantes sea menor al número de curules el otorgamiento del aval se realiza directamente, previo cumplimiento de los demás requisitos internos. Cuando el número de postulantes sea mayor al número de curules el otorgamiento del aval se optará por los mecanismos de consenso o encuesta interna.

Partido o movimiento político	Estructura selectorado	Regla decisional
Partido Cambio Radical	Sin reglamentación para elecciones de 2014. Colegiada para elecciones de 2018.	Sin reglamentación para elecciones de 2014. No se determina expresamente una regla decisional. No obstante se podría inferir la regla decisional de la mayoría simple.
Partido ASI	Colegiada.	No se determina expresamente. Se podría inferir la regla decisional de la mayoría simple.
Partido Centro Democrático	Colegiada.	No se determina expresamente. Se podría inferir la regla decisional de la mayoría simple.
Partido Conservador	Colegiada.	Consenso.
Partido Polo Democrático Alternativo	Colegiada.	Se establecen con orden prioritario los siguientes mecanismos: 1. Decisión unánime. 2. El acuerdo de al menos las tres quintas partes (60%) de la Coordinación. 3. Una consulta cuyo carácter será definido por el Comité Ejecutivo Nacional. Estos mecanismos no operarán cuando se haya inscrito previamente un número de candidatos inferior al total de escaños a proveer.

Fuente: Elaboración propia a partir de la reglamentación interna de cada partido.

TABLA 5. CARACTERÍSTICAS DEL SELECTORADO EN LA REGULACIÓN DEL PROCESO DE SELECCIÓN Y OTORGAMIENTO DE AVALES DE LOS CANDIDATOS A LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL INTERIOR DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

Partido político	Estructura selectorado	Regla decisional
Partido Alianza Verde	Colegiada.	1. Consenso Dirección Departamental -Dirección Distrital. 2. Mayoría simple Dirección Nacional.
Partido de la Unión por la Gente	Colegiada	1.1. A) Consenso inicial en el Directorio Departamental -Directorio Distrital; B) consenso entre senadores cualificados y representantes a la Cámara; o C) consenso entre dos candidatos al Senado no electos y cualificados. 1.2. Posterior confirmación por mayoría simple de la Dirección Nacional. 2. Dirección Nacional decide a través de mayoría simple ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo.
Partido MAIS	Colegiada	Mayoría simple.

Partido político	Estructura selectorado	Regla decisional
Partido Liberal	Unipersonal en las elecciones de 2014. Unipersonal en las elecciones de 2018.	Cuando el número de postulantes sea menor al número de curules, el otorgamiento del aval se realiza directamente, previo cumplimiento de los demás requisitos internos. Cuando el número de postulantes sea mayor al número de curules, el otorgamiento del aval se optará por los mecanismos de consenso o encuesta interna.
Partido Cambio Radical	Sin reglamentación para elecciones de 2014. Colegiada para elecciones de 2018.	Sin reglamentación para elecciones de 2014. Para las elecciones de 2018 no se determina expresamente una regla decisional. No obstante se podría inferir la regla decisional de la mayoría simple.
Partido ASI	Colegiada.	No se determina expresamente. Se podría inferir la regla decisional de la mayoría simple.
Partido Centro Democrático	Sin reglamentación para elecciones de 2014. Colegiada para elecciones de 2018.	Sin reglamentación para elecciones de 2014. Para las elecciones de 2018 no se determina expresamente. Se podría inferir la regla decisional de la mayoría simple.
Partido Conservador	Colegiada.	Consenso y subsidiariamente mayoría simple.
Partido Polo Democrático Alternativo	Colegiada.	Se establecen con orden prioritario los siguientes mecanismos: 1. Decisión unánime. 2. El acuerdo de al menos las tres quintas partes (60%) de la Coordinación. 3. Una consulta cuyo carácter será definido por el Comité Ejecutivo Nacional. Estos mecanismos no operaban cuando se hubiera inscrito previamente un número de candidatos inferior al total de cargos a proveer.

Fuente: Elaboración propia a partir de la reglamentación interna de cada partido

De la documentación analizada sobre proceso de selección y otorgamiento de avales de los candidatos al Congreso de la República para los periodos 2014 - 2018 y 2018 - 2022 reglamentado por los propios partidos y movimientos políticos y resumida en las tablas 1 a 5 se pueden derivar las siguientes conclusiones:

1. La reglamentación interna de los partidos y movimientos políticos progresivamente ha incorporado órganos, funciones y procedimientos que permitan garantizar una selección de candidatos y un otorgamiento de avales electorales que supuestamente permitirían respetar el régimen de inhabilidades de los congresistas. Dichas instituciones, en diferentes casos, no existían durante el proceso electoral de 2014.

2. Salvo el Partido Conservador, todos los partidos y movimientos políticos incorporaron órganos internos especializados, especialmente veedurías, responsables

de llevar a cabo un ejercicio previo de verificación del cumplimiento del régimen de inhabilidades por parte de los potenciales candidatos objeto de aval.

3. Todos los partidos y movimientos políticos consagraron la facultad de revocar unilateralmente el aval otorgado al respectivo candidato, especialmente considerando una posible transgresión del ordenamiento jurídico.

4. Salvo el Partido Liberal, todas las instancias internas de los partidos y movimientos políticos responsables de la selección de candidatos a quienes se les otorgará aval electoral, selectorado, se caracterizan por su conformación colegiada, en lugar de una naturaleza unipersonal.

5. En materia de la regla decisonal, adoptada por el selectorado con la finalidad de determinar la conformación de la lista de candidatos, no se evidencia la relevante primacía de una clase de regla decisonal; por el contrario, se observa una considerable variedad de reglas decisionales adoptadas por los partidos y movimientos políticos. No obstante, se evidencia una variación entre las reglas decisionales consensuadas y las decisiones con mayoría simple, a lo que se suma que en algunas ocasiones se comprueban reglas decisionales que buscan agotar el consenso en primera instancia y, por defecto, acudir a mecanismos como la votación buscando mayoría simple, la votación buscando la mayoría calificada, consultas o encuestas.

LA PRÁCTICA SANCIONATORIA DERIVADA DE LA NORMATIVIDAD SOBRE EL OTORGAMIENTO DE AVALES ELECTORALES A CANDIDATOS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Análisis de las decisiones de revocatoria de candidaturas electorales adoptadas por el Consejo Nacional Electoral

Después de analizar la normatividad e instituciones políticas implicadas en el otorgamiento de avales electorales a candidatos al Congreso de la República de Colombia realizado por los partidos y movimientos políticos durante las elecciones para los periodos constitucionales 2014-2018 y 2018-2022, en esta sección se presenta un análisis de la implementación efectiva que llevó a cabo el Consejo Nacional Electoral de dicha concepción normativa durante los procesos de revocatoria de inscripción de candidaturas electorales. Para ello, se efectuó una revisión de las decisiones en esta materia remitidas por el mismo Consejo Nacional Electoral, previa solicitud mediante derecho de petición, correspondiente a las candidaturas que se presentaron durante las elecciones para los periodos constitucionales 2014-2018 y 2018-2022, las cuales solamente tuvieron relación con la violación del régimen de inhabilidades objetivas. Los criterios para categorizar las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral buscaron identificar la diligencia de los partidos políticos y movimientos investigados, así como las características de los sistemas de análisis adoptados por la autoridad electoral.

Inicialmente, fue necesario efectuar un proceso de filtración de 201 resoluciones consultadas y remitidas por el Consejo Nacional Electoral en las que se estudiaron diversos motivos de solicitudes de revocatoria de inscripción de candidaturas, tanto la violación del régimen de inhabilidades objetivas como subjetivas, ya que se requería analizar solamente aquellas resoluciones que refirieran la violación del régimen de inhabilidades objetivas de conformidad con el concepto de inhabilidad objetiva desarrollado por el Consejo Nacional Electoral previamente aludido. En consecuencia, fueron objeto de análisis 44 decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral en las que se buscó determinar si efectivamente existieron transgresiones del régimen de inhabilidades objetivas; de estas, 22 correspondieron a decisiones en las que fueron revocadas las candidaturas electorales estudiadas, en las restantes 22 decisiones no se revocaron las candidaturas electorales. Las 44 decisiones en que se refieren transgresiones del régimen de inhabilidades objetivas se resumen en la tabla 6.

TABLA 6. RESOLUCIONES DE REVOCATORIA
DE LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURA ANALIZADAS

Resoluciones de revocatoria de inscripción de candidatura analizadas	Revoca/No revoca
Resolución No. 0008 del 9 de enero de 2014.	No revoca
Resolución No. 0142 del 6 de febrero de 2018	Revoca
Resolución No. 0144 del 6 de febrero de 2018	No revoca
Resolución No. 0146 del 6 de febrero de 2018	No revoca
Resolución No. 0150 del 6 de febrero de 2018	Revoca
Resolución No. 0151 del 6 de enero de 2018	No revoca
Resolución No. 0158 del 6 de febrero de 2018	Revoca
Resolución No. 0159 del 6 de febrero de 2018	Revoca
Resolución No. 0162 del 6 de febrero de 2018	No revoca
Resolución No. 0163 del 6 de febrero de 2018	Revoca
Resolución No. 0164 del 6 de febrero de 2018	No revoca
Resolución No. 0166 del 6 de febrero de 2018	No revoca
Resolución No. 0171 del 6 de febrero de 2018	Revoca
Resolución No. 0173 del 6 de febrero de 2018	Revoca
Resolución No. 0177 del 6 de febrero de 2018	No revoca
Resolución No. 0179 del 6 de febrero de 2018	Revoca
Resolución No. 0182 del 30 de enero de 2018	No revoca
Resolución No. 0210 del 08 de febrero de 2018	Revoca
Resolución No. 0211 del 08 de febrero de 2018	Revoca
Resolución No. 0217 del 08 de febrero de 2018	Revoca
Resolución No. 0223 del 08 de febrero de 2018	Revoca

Resoluciones de revocatoria de inscripción de candidatura analizadas	Revoca/No revoca
Resolución No. 0226 del 08 de febrero de 2018	Revoca
Resolución No. 0227 del 08 de febrero de 2018	Revoca
Resolución No. 0228 del 08 de febrero de 2018	Revoca
Resolución No. 0246 del 08 de febrero de 2018	No revoca
Resolución No. 0247 del 08 de febrero de 2018	No revoca
Resolución No. 0248 del 08 de febrero de 2018	No revoca
Resolución No. 0249 del 08 de febrero de 2018	No revoca
Resolución No. 0254 del 08 de febrero de 2018	No revoca
Resolución No. 0279 del 21 de enero de 2014	Revoca
Resolución No. 0319 del 14 de febrero de 2018.	Revoca
Resolución No. 0322 del 14 de febrero de 2018	No revoca
Resolución No. 0330 del 14 de febrero de 2018	No revoca
Resolución No. 0331 del 14 de febrero de 2018	No revoca
Resolución No. 0387 del 29 de enero de 2014	Revoca
Resolución No. 0388 del 29 de enero de 2014	Revoca
Resolución No. 0395 del 30 de enero de 2014	No revoca
Resolución No. 0407 del 21 de febrero de 2018	No revoca
Resolución No. 0510 del 10 de febrero de 2014	No revoca
Resolución No. 0528 del 06 de febrero de 2014	Revoca
Resolución No. 0701 del 19 de febrero de 2014	Revoca
Resolución No. 0878 del 24 de febrero de 2014	No revoca
Resolución No. 0879 del 24 de febrero de 2014	Revoca
Resolución No. 0961 del 4 de marzo de 2014.	No revoca

Fuente: Elaboración propia a partir de información solicitada al Consejo Nacional Electoral.

Previo al análisis de fondo, debe precisarse que de la estructura de las 44 decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral se puede determinar los siguientes elementos mínimos que comparten las resoluciones de esta naturaleza: (i) un recuento de los supuestos de hecho relevantes; (ii) una descripción de los argumentos utilizados por la parte que promovió el proceso administrativo de revocatoria; (iii) un recuento de las actuaciones administrativas y etapas procesales surtidas al interior del Consejo Nacional Electoral, entre las que se destaca la audiencia pública destinada a que las partes sustenten sus argumentos y presenten pruebas; (iv) una descripción del acervo probatorio evaluado para la fundamentación de la decisión, con la finalidad de determinar si nos encontramos ante medios de prueba que cumplan con los mencionados estándares normativos de "plena prueba"; (v) las consideraciones normativas utilizadas para fundamentar jurídicamente la decisión; (vi) un análisis silogístico del caso en

concreto, y (vii) un componente resolutivo en el que se determinan específicamente las decisiones administrativas adoptadas, entre las que se destacan la decisión de revocar o no revocar, la orden de comunicar la decisión a la Registraduría Nacional del Estado Civil para lo de su competencia y la orden de comunicar la decisión a las partes del proceso.

Ahora bien, el primer criterio utilizado para la categorización de las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral fue la corporación para la que se presentó el candidato avalado, es decir Senado de la República o Cámara de Representantes. Como puede evidenciarse en el Gráfico 1, la proporción de decisiones en las que fueron revocadas las candidaturas electorales no resulta significativamente diferente para ninguna de las dos corporaciones legislativas, a pesar de la escasa predominancia de decisiones revocatorias para aquellas candidaturas a la Cámara de Representantes, las cuales son más numerosas. Lo anterior permite inferir que las falencias presentadas en los partidos o movimientos políticos durante el proceso de estudio de candidaturas no obedecen a procesos de filtración más o menos efectivos que dependan de la corporación para la que se presentó el candidato avalado, procedimientos que como se evidenció en el primer capítulo pueden variar al interior de los partidos políticos de conformidad con su reglamentación interna.

GRÁFICO 1. CANTIDAD DE DECISIONES REVOCATORIAS POR CORPORACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

El partido o movimiento político de los candidatos con avales electorales revocados fue el segundo criterio de categorización de las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral. Como puede evidenciarse en el Gráfico 2, la mayoría de las organizaciones políticas inmersas en decisiones revocatorias se caracterizan por su relativa novedad considerando la historia de los partidos políticos en Colombia, precisando que nuestro criterio corresponde al paso de por lo menos tres elecciones desde su fundación hasta el inicio de la competencia electoral que derivó en la revocatoria de candidaturas, considerando este como un periodo pertinente de consolidación organizacional para

asumir esta clase de procesos; por lo tanto, no serían relativamente nuevos para estos fines el Partido Liberal, el Partido Alianza Social Independiente, el Partido Alianza Verde y el Partido Cambio Radical. Adicionalmente, salvo el movimiento político Todos Somos Colombia, no se observan organizaciones políticas que se caractericen por una considerable reiteración de la transgresión de inhabilidades objetivas.

GRÁFICO 2. PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO DEL CANDIDATO/A CON AVALES REVOCADOS

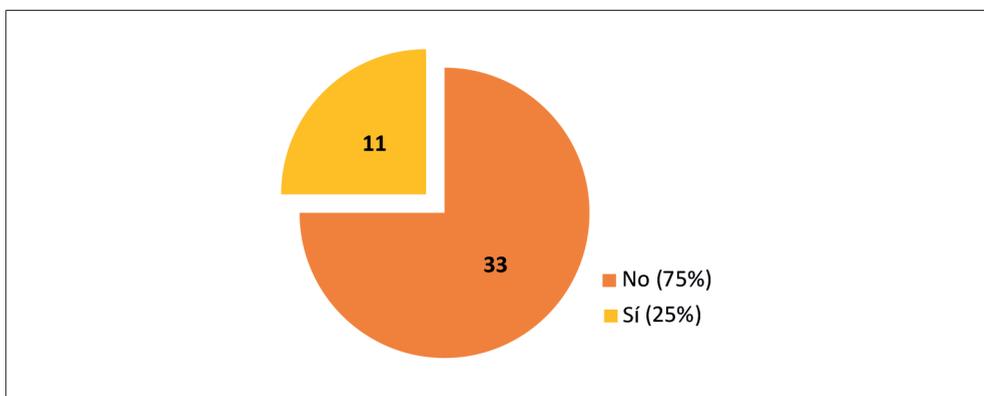


Fuente: Elaboración propia.

La intervención del correspondiente partido o movimiento político en el proceso de revocatoria de candidatura electoral, entendida esta como la simple participación a través de un profesional del derecho como apoderado, fue el tercer criterio de categorización de las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral. La participación de las organizaciones políticas en estos procesos en específico es notablemente reducida, considerando tanto el porcentaje de participación en los 44 casos objetos de estudio para el Consejo Nacional Electoral, independientemente de que se haya revocado o no la candidatura, así como en los 22 casos de los que se desprendieron decisiones de revocar candidaturas. A su vez, la participación aquí registrada no considera la adecuada o reprochable diligencia demostrada por los apoderados de las organizaciones políticas durante los procesos de revocatoria. Lo anterior permite formular dos posibles escenarios: (i) la ausencia de una participación activa en la presente clase de procesos se debe a la falta de recursos humanos idóneos para afrontar un proceso de esta naturaleza, y (ii) los procesos de revocatoria de la

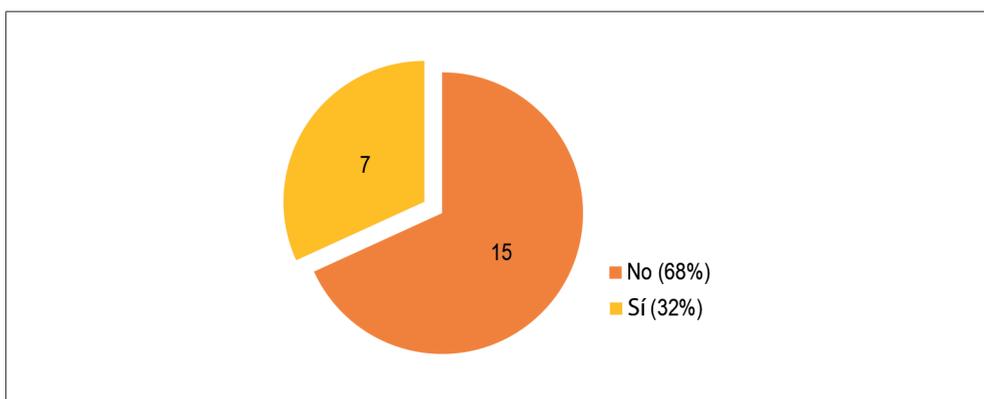
inscripción de la candidatura no resultan relevantes para los partidos o movimientos políticos considerando posibles factores como la percepción de una gravedad menor de la sanción que no la haría disuasoria, así como la relación entre la alta probabilidad de sanción y el esfuerzo litigioso que debe afrontar su talento humano. En el Gráfico 3 se visualizan todos los procesos de revocatoria, mientras que en Gráfico 4 solamente se visualizan los procesos en los que se le revocaron candidaturas a los partidos o movimientos políticos.

GRÁFICO 3. INTERVENCIÓN DEL PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO EN EL PROCESO DE REVOCATORIA DEL CNE, INDEPENDIEMENTE DEL RESULTADO DE SU DECISIÓN.



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 4. INTERVENCIÓN DEL PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO EN EL PROCESO QUE DERIVÓ EN UNA REVOCATORIA

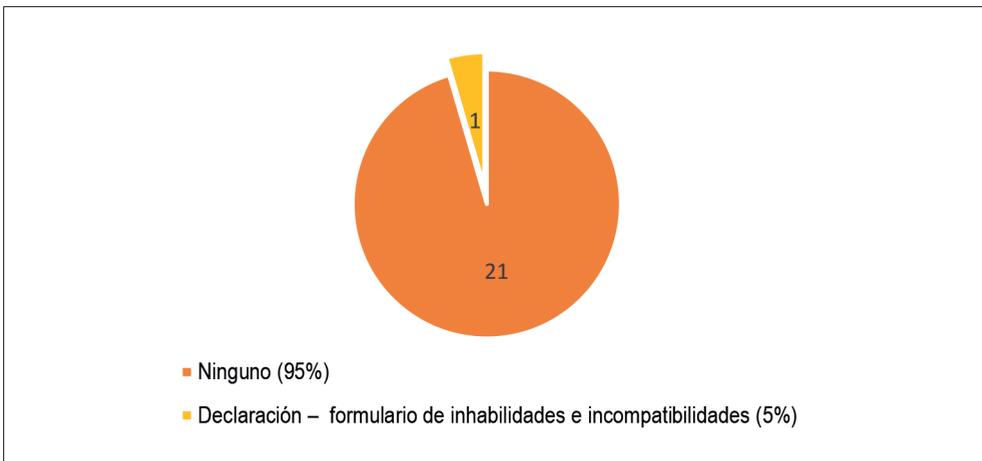


Fuente: Elaboración propia.

El mecanismo de filtración de candidaturas que el correspondiente partido o movimiento político manifestó haber utilizado en el estudio de avales fue el siguiente criterio de categorización de las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral. Se entiende por mecanismos de filtración de candidaturas aquel mecanismo preventivo utilizado por las organizaciones políticas para determinar la configuración de cualquier inelegibilidad por parte del potencial candidato, independientemente de su idoneidad o no ante el Consejo Nacional Electoral o la correspondiente autoridad electoral.

Al evaluar este criterio resulta abrumador el número de casos en los cuales el Consejo Nacional Electoral no evidenció la aplicación de mecanismos de filtración por parte de las organizaciones políticas durante el proceso de selección de candidatos, equivalente al 95% de los casos en los que han resultado revocadas las respectivas candidaturas. En lo atinente al único caso en el que se probó un ejercicio de filtración, llevado a cabo por el Partido Liberal a través de un formulario de inhabilidades e incompatibilidades diligenciado por el candidato, según lo registrado en el contenido de la Resolución No. 0142 del 6 de febrero de 2018 del Consejo Nacional Electoral, se evidencia que el mecanismo utilizado no cumplía con los estándares normativos de "plena prueba" que exige la normatividad ya descrita en este trabajo. Lo anterior permite formular dos posibles escenarios: (i) el inadecuado proceso de filtración de candidatos se debe a la falta de recursos humanos o a su impericia; (ii) la decisión de otorgar aval electoral al respectivo candidato inhabilitado se deriva de un otorgamiento estratégico de avales por miembros directivos de organizaciones políticas, mediado por un cálculo electoral, capaces de prever las eventuales sanciones que se desprenden de la figura de la revocatoria de la candidatura.

GRÁFICO NO. 5. MECANISMO DE FILTRACIÓN REFERIDO POR LOS PARTIDOS O MOVIMIENTOS POLÍTICOS EN EL ESTUDIO DE AVALES

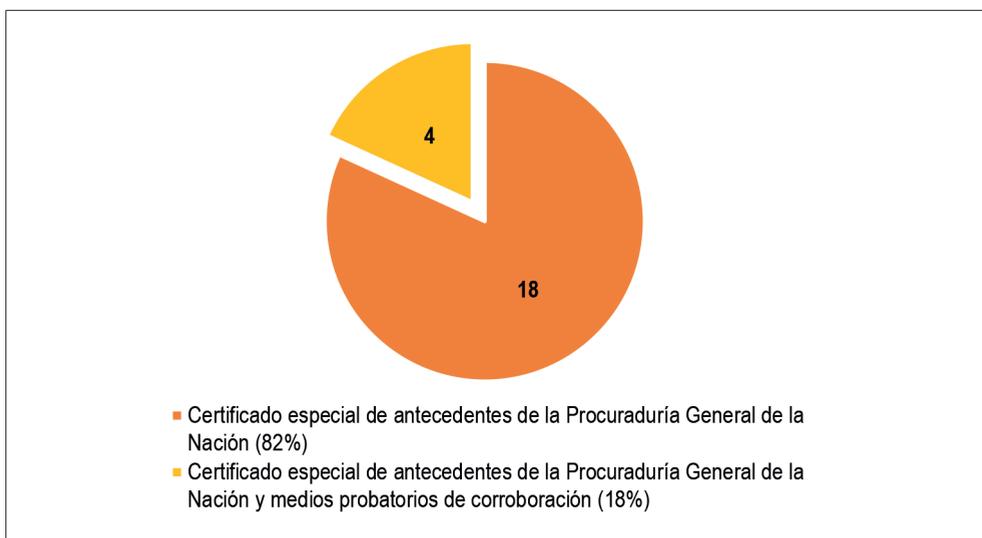


Fuente: Elaboración propia.

El medio de prueba considerado relevante por el Consejo Nacional Electoral en los procesos de revocatoria en el proceso de revocatoria de candidatura electoral es el siguiente criterio de categorización de las decisiones adoptadas por este órgano. Este criterio se encuentra especialmente relacionado con el anterior criterio analizado, correspondiente a los mecanismos de filtración de candidaturas referidos por los partidos o movimientos políticos, ya que el Consejo Nacional Electoral ha consolidado un precedente decisional en el que el certificado especial de antecedentes de la Procuraduría General de la Nación ha sido elegido como el medio de prueba más idóneo para materializar el estándar de "plena prueba".

Si bien las organizaciones políticas optaron por diversos procesos de filtración que no garantizan dicho estándar de plena prueba, se puede inferir que era necesario un proceso de filtración en el que el certificado especial de antecedentes sea utilizado durante todos los procesos de selección de candidatos como medio de prueba por los partidos y movimientos cuyas candidaturas se revocó. Lo anterior no obsta para que en determinados escenarios se acuda a otros medios de prueba para corroborar lo que el certificado especial de antecedentes consigna; este es el caso de las pruebas que determinan la firmeza o no de las sentencias penales condenatorias. Muestra de lo inferido es que en la totalidad de decisiones revocatorias el certificado especial de antecedentes fue considerado prueba relevante; sin embargo, en un 18% de los casos se consideró que dicho certificado requería adicionalmente un medio probatorio de corroboración.

GRÁFICO 6. MEDIOS DE PRUEBA CONSIDERADOS RELEVANTES
POR EL CNE EN LOS PROCESOS DE REVOCATORIA



Fuente: Elaboración propia.

Análisis de las decisiones sancionatorias adoptadas por el Consejo Nacional Electoral

En el presente aparte se llevará a cabo un análisis de los procesos sancionatorios derivados de las decisiones adoptadas por esta misma corporación al revocar las inscripciones de candidaturas electorales. Teniendo en cuenta que el Consejo Nacional Electoral ha revocado previamente la inscripción de unas candidaturas que transgreden el régimen de inhabilidades, esta misma autoridad debe continuar con el proceso sancionatorio electoral a raíz de dicha situación jurídica ya declarada, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política, el numeral 5, artículo 10 de la Ley 1475 de 2011 y el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011. En consecuencia, se realizó un estudio de las decisiones sancionatorias remitidas por el Consejo Nacional Electoral, previa solicitud, derivadas de los actos administrativos de revocatoria de las candidaturas que se presentaron durante las elecciones para los periodos constitucionales 2014-2018 y 2018-2022, las cuales solamente tuvieron relación con la violación del régimen de inhabilidades objetivas. Al igual que en la anterior sección, se optó por adoptar criterios de categorización de las decisiones emitidas por el Consejo Nacional Electoral; sin embargo, en este caso se buscó caracterizar a los sujetos pasivos de las sanciones, así como las características de los sistemas de análisis adoptados por la autoridad electoral.

Lastimosamente, a diferencia del estudio realizado a las decisiones de revocatoria de inscripción de candidaturas electorales, el presente análisis se ha visto considerablemente comprometido por la escasa documentación facilitada por el Consejo Nacional Electoral, a pesar de los esfuerzos materializados en las respectivas solicitudes de información a través de derechos de petición e, inclusive, traducidos en la interposición de acción de tutela. Por lo tanto, a pesar de que se esperaba el estudio de 22 decisiones sancionatorias emitidas por el Consejo Nacional Electoral, esta misma corporación remitió 596 decisiones, de las cuales solamente 4 decisiones sancionatorias correspondían a procesos sancionatorios derivados de las 22 decisiones revocatorias previamente mencionadas en este trabajo. Se precisa que en diferentes ocasiones fue manifestado por el Consejo Nacional Electoral que las decisiones sancionatorias remitidas correspondían a la totalidad de las decisiones efectivamente emitidas por esta corporación que cumplían con las características solicitadas. En consecuencia, se infiere que el Consejo Nacional Electoral solamente ha emitido cuatro decisiones sancionatorias derivadas de las decisiones que revocaron las inscripciones de candidaturas que violaron el régimen de inhabilidades objetivas durante las elecciones para los periodos constitucionales 2014-2018 y 2018-2022, independientemente de los procesos que fueron iniciados, ya que durante esta investigación solo partimos de las decisiones adoptadas que nos fueron efectivamente remitidas a través de derecho de petición y acción de tutela.

A pesar de lo anterior, se procederá a desarrollar los hallazgos realizados, así: el primer criterio utilizado para la categorización de las decisiones sancionatorias adoptadas por el Consejo Nacional Electoral fue la calidad de los investigados. En la

totalidad de dichos procesos se investigaron y sancionaron exclusivamente a los partidos y movimientos políticos y no a los miembros de dichas organizaciones. Lo anterior resulta relevante si se consideran los deberes impuestos por la normatividad electoral a los miembros directivos de estas colectividades de conformidad con el artículo 10 de la Ley 1475 de 2011. Dichas decisiones, si bien carecen de una argumentación expresa, probablemente se basan en una interpretación de los artículos 8, 10 y 11 de la Ley 1475 de 2011 según la cual, los partidos y movimientos políticos asumen, en lugar de sus miembros directivos, la responsabilidad jurídica de otorgar avales a candidatos inhabilitados, falta imputable a los miembros directivos de conformidad con el mencionado artículo 10. A su vez, en dicha interpretación se considera que la facultad de sancionar a los miembros directivos por las conductas establecidas en el artículo 10 fue delegada a los partidos y movimientos políticos a través del artículo 11 de la Ley 1475 de 2011.

El segundo criterio de categorización utilizado fue el partido o movimiento político de los candidatos con avales electorales revocados. Como pudo evidenciarse en las resoluciones número 2379 de 2016, 2825 de 2016, 3158 de 2016 y 0142 de 2018, allegadas por el Consejo Nacional Electoral, los partidos y movimientos políticos sancionados en una sola ocasión fueron el Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS y el Partido Liberal y, en dos ocasiones, el Partido Alianza Verde. Salvo el Partido Liberal, dichas organizaciones políticas se caracterizan por una reciente consolidación histórica.

El tercer criterio utilizado para la categorización de las decisiones sancionatorias adoptadas por el Consejo Nacional Electoral fueron las disposiciones normativas que se utilizaron para describir típicamente la conducta susceptible de sanción. Resultó una constante en todas las decisiones allegadas, la remisión al numeral 5, artículo 10 de la Ley 1475 de 2011, correspondiente en este caso a la falta sancionable de inscribir candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que se encuentren incurso en causales objetivas de inhabilidad; también, el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 relativo al deber de los partidos y movimientos políticos de inscribir candidatos previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos, entre ellos no encontrarse inhabilitados; y el numeral 1 del artículo 179 de la Constitución Política, el cual ofrece un fundamento jurídico a la inhabilidad, este último con fines ilustrativos de la descripción típica.

El cuarto criterio utilizado para la categorización de las decisiones sancionatorias adoptadas por el Consejo Nacional Electoral fueron las disposiciones normativas que se utilizaron para determinar la sanción a imponer. En todas las decisiones adoptadas se refiere en general el artículo 12 de la Ley 1475 de 2011 para descartar las sanciones más graves y adoptar como sanción la multa en valores monetarios sin indexar, la cual eventualmente debe descontarse de la financiación estatal que le asigne el Fondo Nacional de Financiación Política. Sin embargo, en la Resolución No. 2379 del 01 de noviembre de 2016 se realizó un ejercicio argumentativo adicional y se utilizó la Sentencia C-490 de 2011 para ilustrar la aplicabilidad de las sanciones más graves, así como el literal a del artículo 39 de la Ley 130 de 1994 y la Resolución 284 de 2014

emitida por el CNE con la finalidad de determinar el tipo de sanción. Esta última resolución ajustó los valores de las multas disponiendo de un mínimo de \$10.685.894 y un máximo de \$106.858.941 según los agravantes y atenuantes de la infracción.

El quinto criterio utilizado para la categorización de las decisiones sancionatorias fueron las disposiciones normativas que se utilizaron para tasar la sanción a imponer. Se utilizaron en todas las decisiones el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo en lo atinente a los criterios de graduación de las sanciones en materia sancionatoria administrativa, y el artículo 12 de la Ley 1475 de 2011 correspondiente al catálogo de sanciones aplicables a los partidos y movimientos políticos. Debe destacarse que en ninguna de las decisiones se utilizó el procedimiento de la dosificación penal con la finalidad de tasar las sanciones impuestas, en lugar de ello, se adoptaron criterios propios de tasación en cada una de las decisiones, evitando así un criterio unificado por parte del Consejo Nacional Electoral que transmita predecibilidad de la sanción.

El sexto criterio utilizado para la categorización de las decisiones sancionatorias adoptadas por el Consejo Nacional Electoral fue el grado de culpa (dolo o culpa) considerado para la adopción de la decisión. En ninguno de los casos se consideró que el grado de dolo de los partidos y movimientos políticos fuese el dolo, sino el grado de culpa, el cual no se determinó expresa sino tácitamente, ya que no se adoptó el dolo como agravante en la tasación de la sanción, de conformidad con el numeral 6 del artículo 50 de la Ley 1437 de 2011. La decisión de determinar que no se configuraron conductas dolosas, sino culposas, podría derivarse de la ausencia de medios probatorios que permitieran evidenciar el ánimo de los miembros de las organizaciones políticas al incurrir en esta clase de infracciones.

Finalmente, el séptimo criterio para la categorización de las decisiones sancionatorias fue la decisión de sancionar o no a los partidos y movimientos políticos. En todos los casos se emitió la decisión de sancionar a las organizaciones políticas investigadas. En lo correspondiente a las multas impuestas a los partidos y movimientos políticos, las cuales, como se mencionó, deben descontarse de la financiación estatal que le asigne el Fondo Nacional de Financiación Política. Estas mismas fueron las siguientes en los cuatro casos remitidos por el Consejo Nacional Electoral:

TABLA 7. VALOR DE LAS MULTAS Y PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO SANCIONADO EN LAS RESOLUCIONES SANCIONATORIAS

Resolución CNE	Partido o movimiento político sancionado	Valor de la multa
Resolución No. 2379 del 01 de noviembre de 2016	Movimiento Alternativo Indígena y Social - MAIS	\$11.754.483 pesos (sin indexar)
Resolución No. 2825 del 30 de noviembre de 2016	Partido Alianza Verde	\$10.685.894 pesos (sin indexar)

Resolución CNE	Partido o movimiento político sancionado	Valor de la multa
Resolución No. 3158 del 13 de diciembre de 2016	Partido Alianza Verde	\$34.729.1544 pesos (sin indexar)
Resolución No. 4057 del 09 de diciembre de 2016	Partido Liberal	\$47.000.941 pesos (sin indexar)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Consejo Nacional Electoral.

Con todo, y como reflexión final de este capítulo, considerando la relevancia de divulgar las subreglas que se desprenden de las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral para conocimiento de las organizaciones políticas y el público en general, se evidencia una clara falencia por parte de este órgano electoral así:

1. La restringida, sino hermética, naturaleza de sus decisiones en esta materia.
2. El Consejo Nacional Electoral, a diferencia de otros órganos en Colombia, carece de un sistema de búsqueda de decisiones que garantice la publicidad, completitud y accesibilidad de las decisiones adoptadas. En su lugar, para esta investigación, solamente fue posible acceder a las decisiones emitidas a través de derecho de petición y, como se mencionó previamente, a la acción de tutela con la finalidad de confirmar o refutar las graves inconsistencias de información que presentaba la documentación remitida por este órgano. Acceder a esta información no fue una labor sencilla.
3. Esta situación agrava las asimetrías de información de los agentes regulados, ya que no resultan de público conocimiento las subreglas desarrolladas por el Consejo Nacional Electoral por medio de sus decisiones.
4. A su vez, esto resulta claramente perjudicial cuando en dichas decisiones, y no en otra normatividad de público acceso, se consagra que el medio de prueba más idóneo para materializar el estándar de "plena prueba" según este órgano en los procesos de revocatoria en el proceso de revocatoria de candidatura electoral es el Certificado Especial de Antecedentes emitido por la Procuraduría General de la Nación.
5. Por último, este es un factor se considera relevante, ya que compromete gravemente el efecto disuasorio de las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral.

PROPUESTA PARA UNA ESTRUCTURA ALTERNATIVA DE INCENTIVOS EN LA NORMATIVIDAD EN MATERIA OTORGAMIENTO DE AVALES ELECTORALES

Los anteriores resultados y la naturaleza misma del procedimiento de revocatoria de la candidatura electoral, específicamente ante la verificación de la configuración o no de inhabilidades derivadas por causales objetivas, impiden concluir tajantemente con la

corroboración de la intuición inicial que derivó la investigación previa a este artículo: las organizaciones políticas adoptan una conducta estratégica durante el proceso de otorgamiento de avales electorales a candidatos al Congreso de la República, aprovechándose de la estructura de incentivos que se deriva del proceso de revocatoria de la inscripción de la candidatura. Sin embargo, en la actualidad no se dispone de un proceso administrativo electoral que permita detectar y confrontar los dos posibles escenarios que se presentan durante el inadecuado otorgamiento de avales y que ya se mencionaron: (i) un inadecuado proceso de filtración de candidatos que se debe a la falta de recursos humanos o a su impericia; (ii) una decisión de otorgar aval electoral al respectivo candidato inhabilitado a partir de un comportamiento estratégico de avales por miembros directivos de partidos políticos, mediado por un cálculo electoral, capaz de prever las eventuales sanciones que se desprenden de la figura de la revocatoria de la candidatura. Una alternativa a este desafío requiere deslindarse parcialmente de algunos supuestos y acoger una mayor sofisticación de herramientas teóricas.

En consecuencia, se ofrecerán algunas propuestas a este desafío, que se espera que sean desarrolladas o refutadas, pero especialmente analizadas con detenimiento y discutidas, en el futuro.

Algunos supuestos teóricos de esta propuesta

El problema del inadecuado otorgamiento de avales electorales por parte de los partidos y movimientos políticos en Colombia motiva la formulación de alternativas que se fundamentarán en un modelo explicativo diseñado para contribuir a la comprensión de la realidad empírica que se observa en la toma de decisiones al interior de las organizaciones políticas, un escenario escasamente estudiado desde el análisis económico del derecho en nuestro país⁴. Esta propuesta parte de los siguientes supuestos: (i) el

4 Al respecto, la literatura académica internacional no destaca por su variedad, a diferencia de los avances en otros campos más tradicionales, añadiendo a esto que se ha concentrado en fenómenos electorales en los que la racionalidad y dinámica interna de las organizaciones políticas no son protagonistas o en dinámicas electorales propias de sus orígenes nacionales, como el garrymandering y la distribución de circunscripciones electorales, destacándose los trabajos de Fryer & Holden (2009), Stephanopoulos & McGhee (2015) o Spruk (2016). En consecuencia, en materia de derecho electoral el enfoque predominante ha sido el análisis empírico del derecho, más que el análisis económico del derecho en específico. La literatura colombiana ha sido escasa, limitándose a trabajos como los de Zarama (2013) e Illera & Buchely (2015) en Colombia, en los cuales se prefiere realizar un énfasis en el dilema de los candidatos, evitando incorporar el rol activo de las organizaciones políticas, o guardar silencio sobre la aplicación del análisis económico del derecho a las decisiones adoptadas al interior de las organizaciones políticas, algunos de ellos optando por la quimérica presunción de que una organización política cuenta con una racionalidad y voluntad propia aislada de las voluntades individuales y agregadas que conforman sus órganos directivos, ignorando el supuesto de individualismo metodológico y, por ende, los supuestos metodológicos del análisis económico del derecho. Adicionalmente, dichos trabajos en Colombia comparten un denominador común: la ausencia de modelos o representaciones formales para describir la racionalidad y el comportamiento de los agentes implicados.

individualismo metodológico; (ii) el agente político como un actor con racionalidad acotada; (iii) la política como intercambio (catalaxis); (iv) las decisiones colectivas como decisiones coalicionales, y (v) el comportamiento estratégico de las organizaciones políticas ante las instituciones jurídicas.

Individualismo metodológico

El individualismo metodológico se comprende acá como aquel supuesto en el que el individuo será el centro de cualquier análisis, cuya búsqueda de sus propios intereses determinará su proceso de toma de decisiones y, por ende, la adopción de decisiones en un nivel agregado. Para el caso de la política, esta perspectiva, desarrollada especialmente en la obra de Buchanan (1987) y Buchanan y Tullock (1999), sigue siendo útil cuando abordamos la toma de decisiones al interior de las organizaciones políticas, ya que estas corresponden a una estructura organizativa que agrupa individuos que buscan su interés individual, interés que se encuentra condicionado a las interacciones estratégicas que se desarrollan en el marco de reglas formales e informales, así como internas como externas. Es por esta razón que no se comparte cualquier aproximación del análisis económico del derecho que ignore el presente supuesto al abordar el comportamiento de los partidos políticos como una suerte de comportamiento ajeno a la interacción de diferentes seres humanos, optando así por la quimérica presunción de que una organización política corresponde a una especie de "caja negra", es decir, un agente con una racionalidad y voluntad propia aislada de las voluntades individuales que conforman sus órganos directivos. Como veremos, el presente supuesto resulta necesario para comprender el supuesto de las decisiones coalicionales al interior de las organizaciones políticas.

El agente político como un actor con racionalidad acotada en un escenario organizacional

En primer lugar, a pesar de las críticas de Arrow (2017) y D. Black (1948) en materia de racionalidad colectiva y votaciones, se retomará la respuesta adoptada por Buchanan (1954a, 1954b) sobre este aspecto, correspondiente a optar por ciclos electorales (entendidos como las etapas preelectoral, electoral y postelectoral que estructuran los procesos electorales y que se repiten regularmente de forma cíclica) derivados de preferencias surgidas de alternancias colectivas (entendidas como la alternancia de preferencias colectivas materializadas en el respaldo, generalmente electoral, de los postulados propuestos por una organización política) y no por buscar que las democracias deriven en resultados electorales estables bajo la premisa de que una eficiencia paretiana resultaría deseable, especialmente si se considera que los ciclos electorales garantizan el eventual reposicionamiento de las minorías frente a las mayorías y no, por el contrario, la imposición de preferencias por un dictador como único y paradójico resultado capaz de garantizar una eficiencia paretiana según Arrow, ello

dado que no existe una regla de elección social diferente que permita generalizar las preferencias de los individuos hacia una "preferencia social" de toda la comunidad y satisfaga simultáneamente las condiciones de transitividad, completitud y reflexividad de las preferencias. Lo anterior determina en este trabajo la comprensión económica en materia de procesos electorales y su fundamento teórico, en especial cuando se cuestiona la racionalidad de órganos deliberativos al interior de las organizaciones políticas responsables de decisiones trascendentales para el devenir partidario.

Ahora bien, sumado a la mencionada apuesta por una racionalidad colectiva, en materia de racionalidad individual esta propuesta no partirá de la suposición de agentes bajo el supuesto de racionalidad perfecta, sino de agentes que gozan de una racionalidad acotada o limitada (*bounded rationality*). La concepción de racionalidad acotada adoptada en esta oportunidad se nutre especialmente de los aportes teóricos de Herbert Simon, para quien la racionalidad humana adolece de las propiedades que la economía convencionalmente le atribuía y, en consecuencia, ofrece una propuesta con fines más descriptivos que prescriptivos sobre el razonamiento humano. Es así como la racionalidad acotada parte de que los seres humanos ante sus limitaciones cognitivas, especialmente la dificultad de contar con toda la información relativa a un problema y la falta de una capacidad computacional para procesar adecuadamente toda la información disponible, adoptan decisiones que se desprenden de un proceso heurístico a partir niveles de conformidad coherentes con objetivos individuales o colectivos, proceso que Simon denominó *satisficing* (1955; 1979; 2000).

Por lo tanto, al considerar que un individuo puede integrar objetivos organizativos a su proceso de toma de decisiones, se puede inferir que el comportamiento de las organizaciones políticas dependerá de la interacción y evolución de los procesos de razonamiento acotado de los agentes involucrados, comportamientos que pueden desarrollarse a través de subsistemas que pueden encontrarse más o menos institucionalizados.

Retomando a Simon (1991), es el enfoque sobre los procesos al interior de una organización política el que nos permitiría comprender el efecto funcional o disfuncional que tiene una configuración organizacional dada sobre las posibilidades de tomar decisiones colectivamente racionales a partir de su predisposición o no a escenarios deliberativos. Extrapolando el análisis realizado por Gallego (2007), la organización política misma puede ofrecer condiciones para superar los mencionados factores que limitan la racionalidad individual, a través de la incorporación de mecanismos deliberativos, la especialización o la sistematización de procesos, entre otros.

Son ejemplo del efecto que puede tener un determinado entorno organizativo en las decisiones organizativas, las decisiones programadas y las decisiones no-programadas, que constantemente se implementan. Por una parte, las programadas se caracterizan por ser decisiones que han surgido de la experiencia desarrollada ante la constante repetición de dilemas pasados que ha debido afrontar una organización y, por otra parte, las no-programadas son aquellas que carecen de una experiencia decisional pasada y representan un dilema para la organización, lo que a su vez requiere una

mayor inversión de recursos para su resolución (Chen, 2005; Simon, 1986; Vera & Simon, 1993; citados por Gallego, 2007).

En consecuencia, las decisiones adoptadas por los órganos competentes al interior de las organizaciones políticas de la adopción de decisiones vinculantes para todo el partido, por ejemplo, la asignación de avales electorales dependerá de un entorno organizacional que condicionará su eficacia frente a los objetivos inicialmente trazados. Dicho entorno organizacional se puede encontrar marcado por la escasez o abundancia de recursos económicos, humanos, técnicos e institucionales, que condicionarán los niveles de conformidad de los individuos que conforman las instancias decisorias y, por lo tanto, determinarán la calidad de las decisiones programadas y no-programadas de la respectiva organización política.

Política como intercambio

El presente supuesto continúa con la concepción propuesta de Buchanan (1987) y Buchanan y Tullock (1999), en la cual la política se entiende como un medio para obtener diferentes objetivos a través de variadas y complejas estructuras institucionales de intercambio entre individuos que buscan garantizar sus propios intereses en el marco de un Estado que puede intervenir en la esfera privada de los miembros de la sociedad. A su vez, el mismo Estado puede ser redirigido conforme se suscitan ciertas interacciones que se desarrollan entre los mismos individuos.

Decisiones colectivas como decisiones coalicionales

Este supuesto parte especialmente de algunas de las propuestas realizadas por Demsetz (1990), Strom (2013), Tsebelis (2002) y Koelble (2010). Se considera que permite articular con mayor consistencia metodológica los demás supuestos de esta propuesta, ya que el estudio sobre la racionalidad de una organización política en la adopción de ciertas estrategias en escenarios de incertidumbre requiere partir de las interacciones que surgen entre los individuos organizados que conforman los órganos de decisión de las organizaciones políticas. Estas interacciones se logran agrupar a través de las coaliciones, las cuales a su vez visibilizan las preferencias existentes al interior de las organizaciones políticas y sirven de vehículo para materializar su dominancia en los procesos de agregación de preferencias. Es así como el comportamiento de los partidos políticos se desprende de decisiones colectivas que previamente han sido dirimidas entre coaliciones internas, cuyos miembros individualmente considerados han adoptado una decisión estratégica en el marco de unas condiciones cognitivas, organizacionales e institucionales determinadas.

El comportamiento estratégico de las organizaciones políticas ante las instituciones jurídicas

En primer lugar, representa un valioso punto de partida el supuesto de endogeneidad de las alternativas, entendido en el actual campo de investigación como una propiedad que permite determinar el grado de condicionamiento de las alternativas de los agentes políticos derivado de las características particulares que pueden gozar unas instituciones diseñadas para el desarrollo de unos procesos electorales en un escenario concreto (Buchanan, 2005), posición contraria a la exogeneidad de las decisiones frente al proceso de selección o proceso electoral, mantenida por D. Black (1948) y Arrow (2017), entendida como una propiedad que excluye la influencia de las instituciones implicadas en los procesos electorales en la formación de las preferencias de los agentes sobre las alternativas políticas existentes.

Partiendo de este supuesto y de la propuesta desarrollada por el neoinstitucionalismo, en segundo lugar, las organizaciones políticas (bajo el mencionado supuesto de racionalidad acotada) optarán por aquellas alternativas que institucionalmente impliquen incurrir en menores costos de transacción, entre otros criterios.

Por lo tanto, las interacciones competitivas y cooperativas que se desarrollan en el marco de los procesos electorales, tanto al interior de las organizaciones políticas (nivel micro) como interorganizacional (nivel macro), no deben ser abordadas como comportamientos ajenos a la intervención que lleva a cabo el Estado o las organizaciones políticas a través de las instituciones electorales, sino como un resultado de la acción tanto pública como privada.

Una propuesta descriptiva del comportamiento de las organizaciones políticas durante la asignación de avales electorales

A partir de los presupuestos teóricos de esta propuesta, el modelo de comportamiento de los órganos deliberativos al interior de las organizaciones políticas responsables de la asignación de avales electorales se caracterizará por tratarse del resultado de decisiones coalicionales que buscan garantizar sus propios intereses, las cuales se encuentran condicionadas por una racionalidad acotada y por las interacciones estratégicas que se desarrollan en el marco de reglas formales e informales, tanto internas como externas, en el marco de una visión de la política como intercambio. Sin embargo, en aras de llevar a cabo una descripción progresiva de esta clase de comportamientos, en primera instancia se propondrá una descripción de comportamientos con racionalidad perfecta con la finalidad de valorar con posterioridad escenarios de racionalidad acotada.

Por lo tanto, la decisión de asignación de avales al interior de una organización política podría dividirse en dos niveles: (i) un nivel coalicional y (ii) un nivel intercoalicional. En el primer nivel la respectiva coalición política al interior de una organización política deberá adoptar la decisión de elegir y postular internamente a su candidato. Luego, en un segundo nivel, de existir más de una coalición, la candidatura postulada

será objeto de estudio por parte de las demás coaliciones políticas en aras de apoyar o rechazar dicha postulación en un eventual proceso de selección a través de un selectorado cuya composición es coalicional.

Ahora bien, este proceso de selección de candidatos requiere utilizar criterios que permitan conformar un equipo o lista electoral que garanticen los mejores resultados colectivos, más allá de la agregación de candidatos individualmente considerados, siendo algunos de estos criterios el potencial electoral (número de votos) que potencialmente se pueden aportar a la lista de candidatos, el potencial para materializar un ideario político o el potencial para acatar una disciplina partidaria.

Si bien los mencionados criterios suelen ser estudiados por la ciencia política a partir de diferentes metodologías, en aras de ofrecer un sencillo modelo desde el análisis económico del derecho y la teoría de la elección pública, el cual puede ser eventualmente enriquecido por futuras reformulaciones, en la presente oportunidad se optará por prescindir de aquellas calidades difícilmente cuantificables y se utilizarán aquellas calidades cuantitativamente estimables.

Decisión a nivel coalicional durante la asignación de avales electorales

En un primer momento, se deberá adoptar una decisión a nivel coalicional respecto del potencial candidato que representará a esta coalición dentro de la composición de la lista de candidatos de su partido político a la respectiva cámara del Congreso de la República (Cámara de Representantes o Senado de la República). El modelo de decisión propuesto para describir esta decisión partirá de una función de valor esperado que considere, tanto el potencial beneficio electoral que obtendría la respectiva coalición política, el cual se estimaría a través del número de votos esperados, así como la probabilidad de obtener dichos votos. Esta función de valor esperado también comprenderá los costos electorales que posiblemente tendría que asumir la coalición política, derivados de los eventuales procesos de revocatoria de inscripción de candidatura electoral y sancionatorio electoral, así como las respectivas probabilidades de que se configuren dichos costos electorales, partiendo del supuesto de que ya revocada la inscripción de la candidatura se debe llevar a cabo el proceso sancionatorio electoral.

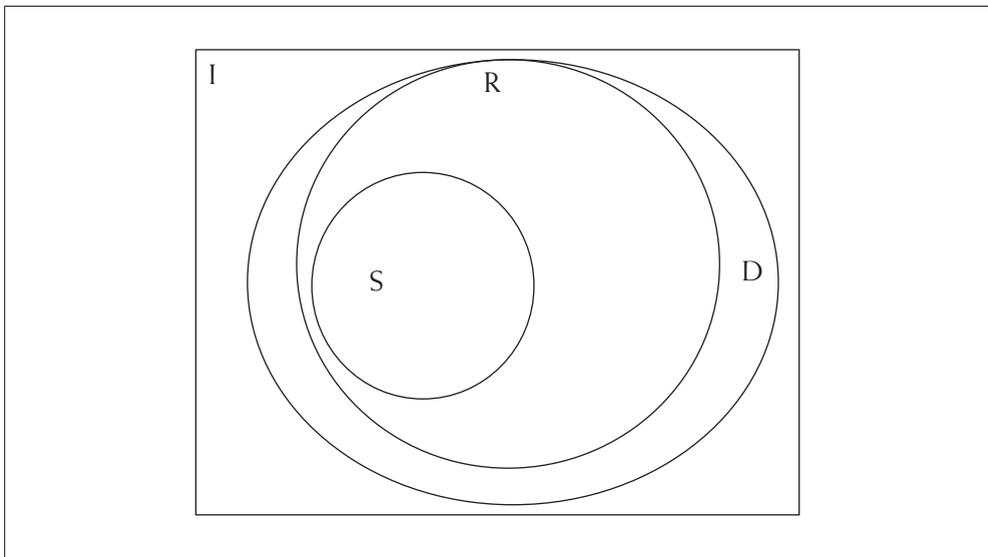
Para comprender este modelo de manera clara y precisa, es necesario definir los eventos fundamentales que serán objeto de estudio. Estos permiten estructurar el análisis de los procesos relacionados con la identificación, revocatoria y sanción de los candidatos en situaciones irregulares:

- I: Conjunto de candidatos que presentan una inhabilidad legal o normativa para postularse sea esta manifiesta o no conocida.
- D: Subconjunto de candidatos con inhabilidad que fueron detectados durante el proceso pre-electoral.
- R: Candidatos que, tras ser detectados con alguna inhabilidad, cuyas candidaturas fueron formalmente revocadas por la autoridad electoral competente.

S: Candidatos que fueron detectados, sus candidaturas revocadas y fueron sancionados por parte de la autoridad electoral competente.

Los eventos se muestran siendo subconjuntos a su vez de otros conjuntos, como se representa en el diagrama de Venn. Esto considerando que no existe la posibilidad de ser sancionado (S) sin ser revocado (R) y, por lo tanto, el evento de sanción (S) es un subconjunto del evento de revocatoria (R).

FIGURA 1. REPRESENTACIÓN DE EVENTOS SUJETOS A ENFORCEMENT A TRAVÉS DE DIAGRAMA DE VENN



Fuente: Elaboración propia.

A partir de este diagrama de Venn se identifican varios tipos de eventos que son mutuamente excluyentes, es decir, que no ocurren de forma simultánea con otros. Estos representan distintas situaciones en el proceso de detección, revocatoria y sanción de candidatos con inhabilidades. La suma de todos ellos abarca en el universo total de candidatos avalados que presentan alguna inhabilidad. A continuación, se definen dichos eventos:

- D' : Candidatos que no fueron detectados. (El símbolo (') indica negación o complemento del evento).
- $D \cap R'$: Candidatos que fueron detectados, pero no fueron revocados.
- $R \cap S'$: Candidatos que fueron revocados, pero no recibieron sanción.
- S: Candidatos que fueron sancionados tras ser detectados y revocados.

Esta clasificación permitirá analizar los distintos resultados posibles en el proceso de control electoral que implica la revocatoria de la inscripción de la candidatura. Es de anotar que la unión de todos estos eventos corresponde al universo completo.

Ahora bien, se procederá a definir la probabilidad asociada a cada evento mutuamente excluyente ya descrito. Estas probabilidades permiten cuantificar las diferentes situaciones más relevantes que se desprenden del proceso de control preelectoral:

$p_1 = P(D) =$ Número de candidatos inhabilitados, pero no detectados. Número total de candidatos con inhabilidades.

$p_2 = P(D \cap R) =$ Número de candidatos detectados, pero no revocados. Número total de candidatos con inhabilidades.

$p_3 = P(R \cap S) =$ Número de candidatos revocados, pero no sancionados. Número total de candidatos con inhabilidades.

$p_4 = P(S) =$ Número de candidatos sancionados. Número total de candidatos con inhabilidades.

La suma de estas probabilidades debe ser igual a 1, ya que cubren todas las posibles situaciones para los candidatos con inhabilidades:

$$p_1 + p_2 + p_3 + p_4 = 1$$

Este planteamiento probabilístico permite evaluar la eficacia del sistema electoral en cada fase, desde el otorgamiento del aval o postulación de un candidato inhabilitado hasta la sanción, y proporciona una base cuantitativa para realizar análisis comparativos entre diferentes elecciones o periodos.

Ahora bien, con el fin de determinar las ganancias o pérdidas de avalar un candidato, se calculará el valor esperado de la variable aleatoria X , la cual representa la ganancia o pérdida monetaria asociada a avalar a un candidato por una coalición política. Dado que se conocen las probabilidades de cada evento, será necesario determinar el valor monetario que implica la ocurrencia de estos eventos para un partido político. A continuación, se describen los valores monetarios asociados a ellos:

XD' : Beneficio monetario de postular un candidato inhabilitado que no es detectado.

$XD \cap R'$: Valor monetario de que un candidato inhabilitado sea detectado, pero no revocado.

$XR \cap S'$: Costo monetario de que un candidato sea revocado, pero no sancionado.

XS : Costo monetario de que un candidato sea sancionado.

Por lo tanto, bajo ciertos supuestos sobre la lógica de los partidos políticos como agentes racionales, se puede modelar la estructura de estos costos o beneficios, de la siguiente manera:

XD' : Este valor se denominará beneficio electoral monetario. Este beneficio se aproxima al producto entre el número de votos obtenidos por el candidato y el valor que el Estado ofrece a través de la figura de la reposición de gastos de campaña por votos obtenidos. Dado que el número de votos es una variable aleatoria, este beneficio se expresa como:

$$XD' = E(v \cdot Y)$$

donde:

- $E(X)$: símbolo que se utiliza para representar el valor esperado de una variable aleatoria discreta X .
- v : Valor monetario por voto conforme a la reposición de gastos de campaña.
- Y : Número de votos obtenidos por un candidato.

Utilizando el promedio de los datos disponibles y considerando que n es el número total de candidatos para los que se tiene información sobre los votos obtenidos, el beneficio esperado se estima como:

$$X_{D'} = E(v \cdot Y) = v \cdot E(Y) \approx v \cdot \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i$$

$XD \cap R'$: Este es el valor asociado al evento de que sea detectado y no revocado.

$$XD \cap R' = 0$$

$XR \cap S'$: Este es el valor asociado al costo asociado de la revocatoria. Se considera que el costo de la revocatoria es equivalente a la pérdida del beneficio electoral, ya que el candidato pierde la oportunidad de obtener los votos esperados:

$$X_{R \cap S'} = -E(v \cdot Y) \approx -v \cdot \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i$$

XS : Este es el valor asociado al costo de la sanción. Corresponde al costo de la revocatoria más la sanción impuesta, la cual puede ser una variable aleatoria que depende de los agravantes del caso, en donde k es el número de sanciones registradas. Se estima como:

$$X_S = -E(\text{Sanción}) - v * E(Y) \approx -\frac{1}{k} \sum_{i=1}^k \text{sanción}_i - \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i$$

Para simplificar la notación, definimos:

$$X_1 = XD', X_2 = XD \cap R', X_3 = XR \cap S', X_4 = XS$$

Por lo tanto, la variable aleatoria X tomará valores: $\{x_1, x_2, x_3, x_4\}$, dependiendo del evento que ocurra.

A continuación, se presenta la siguiente tabla que describe la distribución de la variable aleatoria X en función de los eventos y sus probabilidades correspondientes, con los valores en términos de sus esperanzas.

TABLA 8. DISTRIBUCIÓN DE LA VARIABLE ALEATORIA X EN TÉRMINOS DE SUS ESPERANZAS

Evento	X_1	X_2	X_3	X_4
Valor de X	$E(v \cdot Y)$	0	$-E(v \cdot Y)$	$-E(v \cdot Y) - E(\text{Sanción})$
Probabilidad	P_1	P_2	P_3	P_4

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta los supuestos previamente formulados, el valor esperado de la variable aleatoria X correspondiente al valor esperado de la asignación a nivel coalicional, denominado como $E(X)$, se calculará como la suma ponderada de los posibles valores de X por sus probabilidades asociadas. La fórmula general del valor esperado será la siguiente:

$$E(X) = \sum_{i=1}^n p_i \cdot X_i$$

Para nuestro caso $n = 4$, por lo tanto.

$$E(X) = \sum_{i=1}^4 p_i \cdot X_i$$

Sustituyendo los valores específicos en términos de sus esperanzas:

$$E(X) = p_1 \cdot E(v \cdot Y) + p_2 \cdot 0 + p_3 \cdot (-E(v \cdot Y)) + p_4 \cdot (-E(v \cdot Y) - E(\text{Sanción}))$$

Simplificando:

$$E(X) = (p_1 - p_3 - p_4) \cdot E(v \cdot Y) - p_4 \cdot E(\text{Sanción})$$

Dado que $E(v \cdot Y)$ se puede aproximar como:

$$E(v \cdot Y) \approx v \cdot \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i$$

y $E(\text{Sanción})$ se aproxima como:

$$E(\text{Sanción}) \approx \frac{1}{k} \sum_{i=1}^k \text{sanción}_i$$

Sustituyendo estas aproximaciones en la ecuación del valor esperado:

$$E(X) = (p_1 - p_3 - p_4) \cdot \left(v \cdot \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i \right) - p_4 \cdot \left(\frac{1}{k} \sum_{i=1}^k \text{sanción}_i \right)$$

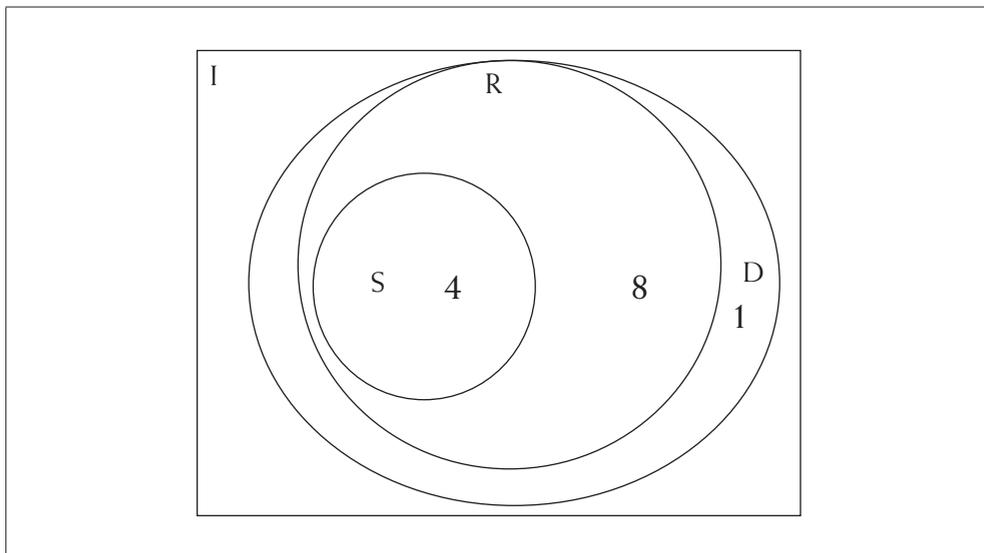
Esta ecuación refleja el valor esperado del costo o beneficio que enfrenta el partido político, teniendo en cuenta las diversas situaciones: desde el beneficio electoral por postular a un candidato inhabilitado no detectado, hasta los costos por revocatoria y sanción.

Ahora tomamos como base los siguientes valores de sanción conforme a las resoluciones suministradas por el Consejo Nacional Electoral (Tabla 7), que representan los costos de sanción para diferentes partidos en casos de candidaturas irregulares, con la finalidad de utilizarlos como ejemplos representativos del costo sancionatorio esperado:

- Movimiento Alternativo Indígena y Social (Resolución No. 2379): \$11'754, 483 COP.
- Partido Alianza Verde (Resolución No. 2825): \$10'685,894 COP.
- Partido Alianza Verde (Resolución No. 3158): \$34'729,154 COP.
- Partido Liberal (Resolución No. 4057): \$47'000,941 COP.

Los eventos y sus valores hipotéticos se representan en el diagrama de Venn de la siguiente manera:

FIGURA 2. REPRESENTACIÓN DE EVENTOS SUJETOS
A ENFORCEMENT PARA EL EJEMPLO NO. 1.



Fuente: Elaboración propia.

A partir de la imagen proporcionada, los eventos y sus frecuencias se definen de la siguiente manera:

$$N = 5+1+8+4 = 18$$

N corresponde al total de candidatos que se tomaron como inhabilitados para el ejemplo y cada uno de los valores representa los candidatos que pertenecen a los subconjuntos mutuamente excluyentes. Por lo tanto, el cálculo de las probabilidades es el siguiente:

$$P(D') = \frac{5}{8}$$

$$P(D \cap R') = \frac{1}{8}$$

$$P(R \cap S') = \frac{8}{8}$$

$$P(S) = \frac{4}{8}$$

Usaremos los valores de sanción proporcionados como ejemplos en el cálculo del costo esperado. Como simplificación, tomaremos un valor promedio de las sanciones:

$$E(\text{Sanción}) \approx \frac{11.754.483+10.685.894+34.729.154+47.000.941}{4}$$

Calculando:

$$E(\text{Sanción}) \approx \frac{104.170.472}{4} = 26.042.618 \text{ COP}$$

Usaremos la aproximación del beneficio electoral esperado:

$$E(v \cdot Y) \approx v \cdot \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i$$

Para simplificar, suponemos que $v = \$5.000\text{COP}$ por voto y que cada candidato obtiene en promedio 1.200 votos:

$$E(v \cdot Y) \approx 5.000 \cdot 1.200 = 6.000.000 \text{ COP}$$

Retomaremos la función de valor esperado $E(X)$:

$$E(X) = (p_1 - p_3 - p_4) \cdot E(v \cdot Y) - p_4 \cdot E(\text{Sanción})$$

Donde:

$$- p_1 = \frac{5}{18} - p_3 = \frac{8}{18} - p_4 = \frac{4}{18}$$

Sustituimos los valores de la ecuación:

$$E(X) = \left(\frac{5}{18} - \frac{8}{18} - \frac{4}{18} \right) \cdot 6.000.000 - \frac{4}{18} \cdot 26.042.618$$

Simplificando:

$$E(X) = \left(-\frac{7}{18} \right) \cdot 6.000.000 - \frac{4}{18} \cdot 26.042.618$$

$$E(X) = -2.333.333,33 - 5.787.248,44$$

$$E(X) \approx -8.120.581,77 \text{ COP}$$

El valor esperado obtenido indica una pérdida monetaria promedio de \$8'120.581,77 COP para el partido político, en este caso para la coalición política. La fórmula del valor esperado refleja cómo el beneficio o pérdida al avalar a un candidato inhabilitado por parte de un partido político depende tanto de las probabilidades p_1 , p_3 , y p_4 , como del beneficio electoral monetario esperado y del costo de la sanción. Es importante destacar que, en un escenario donde $p_3 + p_4 > p_1$, el valor esperado de avalar a un candidato inhabilitado será siempre negativo. Esto implica que las probabilidades asociadas a cada evento pueden estar influenciadas por el marco institucional y normativo, así como por la rigurosidad del Consejo Nacional Electoral o la respectiva autoridad electoral en los procesos de control preelectoral, determinando las decisiones estratégicas de los partidos.

Por otra parte, en un contexto donde la probabilidad de que un candidato inhabilitado no sea detectado (p_1) es mayor que la suma de la probabilidad de ser revocado, pero no sancionado (p_3) y la probabilidad de ser sancionado (p_4), el valor monetario esperado del aval podrá ser positivo y depende principalmente de la cantidad de votos que dicho candidato pueda obtener. En estos casos, los partidos políticos, actuando como agentes racionales, podrían optar por avalar candidatos inhabilitados si el valor esperado de los beneficios electorales supera las pérdidas potenciales, aun cuando avalar a un candidato habilitado con menos votos parecería ser la opción más ética.

Ahora bien, para fines ilustrativos en un segundo ejemplo se aplicará nuevamente el modelo construido utilizando un nuevo conjunto de valores para los datos, buscando garantizar un valor esperado positivo al ajustar la cantidad de votos y las probabilidades.

Se tomará como base los mismos valores de sanción utilizados en el primer ejemplo:

- Movimiento Alternativo Indígena y Social (Resolución No. 2379): \$11'754, 483 COP.
- Partido Alianza Verde (Resolución No. 2825): \$10'685,894 COP.
- Partido Alianza Verde (Resolución No. 3158): \$34'729,154 COP.
- Partido Liberal (Resolución No. 4057): \$47'000,941 COP.

El valor promedio de las sanciones es:

$$E(\text{Sanción}) = 26.042.618 \text{ COP}$$

En este caso, se ajustará la cantidad de votos obtenidos por cada candidato a 40.000 votos. Por lo tanto:

$$E(v \cdot Y) = 5.000 \cdot 40.000 = 200.000.000 \text{ COP}$$

Ajustamos las probabilidades para que la posibilidad de no ser detectado (p_1) sea mayor que la suma de las probabilidades de ser revocado, pero no sancionado (p_3) y ser sancionado (p_4):

$$PD' = P1 = \frac{10}{18}$$

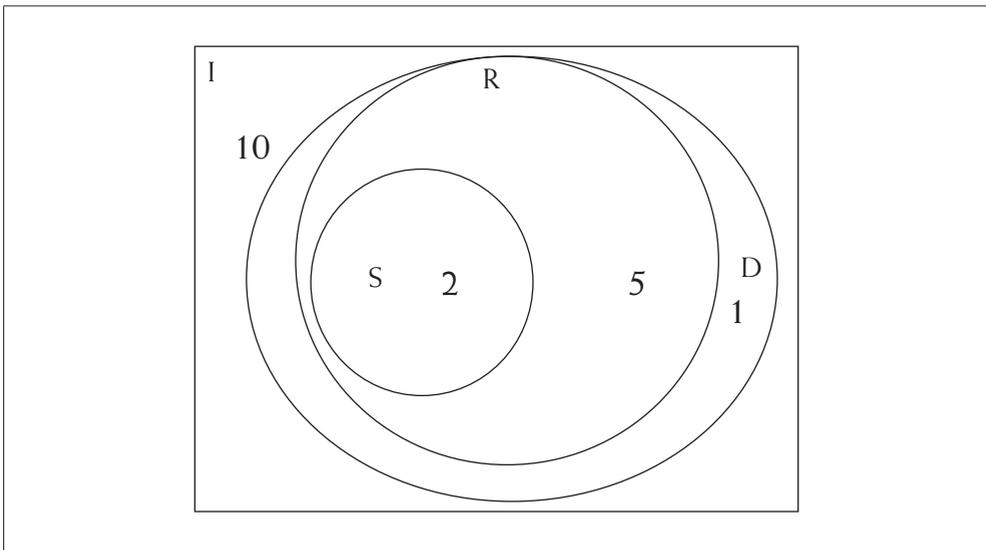
$$P(D \cap R') = P2 = \frac{1}{18}$$

$$P(R \cap S') = P3 = \frac{5}{18}$$

$$P(S) = P4 = \frac{2}{18}$$

Los eventos y sus valores hipotéticos se representan en el diagrama de Venn de la siguiente manera:

FIGURA 3. REPRESENTACIÓN DE EVENTOS SUJETOS A ENFORCEMENT PARA EL EJEMPLO NO. 2.



Fuente: Elaboración propia.

Retomaremos la función de valor esperado:

$$E(X) = (p1 - p3 - p4) \cdot E(v \cdot Y) - p4 \cdot E(\text{Sanción})$$

Sustituimos los valores:

$$E(X) = \left(\frac{10}{18} - \frac{5}{18} - \frac{2}{18} \right) \cdot 200.000.000 - \frac{2}{18} \cdot 26.042618$$

Simplificando:

$$E(X) = \left(-\frac{3}{18}\right) \cdot 200.000.000 - \frac{2}{18} \cdot 26.042.618$$

$$E(X) = -33.333.333,33 - 2.893.624,22$$

$$E(X) \approx 30.4239.709,11 \text{ COP}$$

En este caso, el valor esperado obtenido será de \$30'439.709,11 COP, lo que representa un escenario positivo para la elección de la coalición política. Este resultado se debe a que la probabilidad de que el candidato inhabilitado no sea detectado (p_1) es mayor que la suma de las probabilidades de ser revocado sin sanción (p_3) y ser sancionado (p_4). Adicionalmente, el aumento en la cantidad de votos a 40.000 incrementa significativamente el beneficio esperado, lo que hace más atractivo, desde un punto de vista económico, avalar a un candidato inhabilitado.

En este escenario hipotético, los partidos políticos podrían preferir avalar a candidatos inhabilitados si el valor esperado de los beneficios supera las pérdidas potenciales, aun considerando el riesgo de sanción. Lo anterior se agrava si se considera –como dijimos– que actualmente los representantes de las coaliciones no enfrentan sanciones específicamente diseñadas para afrontar su responsabilidad como agentes delegados, lo que se traduciría en costos sancionatorios equivalentes a cero, pues el costo de sus decisiones solamente se asume por el partido o movimiento político al que pertenece y no por los representantes de dichas coaliciones, tal y como se evidenció en el análisis de las decisiones sancionatorias adoptadas por el Consejo Nacional Electoral. Lo anterior evidencia un inadecuado diseño de incentivos normativos que provoca considerables costos de agencia.

Como puede evidenciarse, es posible obtener resultados positivos en el campo electoral para la respectiva coalición, lo que se encuentra claramente determinado por la ausencia de una sanción a imponer a las personas naturales que componen dicha coalición y una reducida probabilidad de sanción, ya que si bien el costo de una eventual revocatoria de la inscripción de la candidatura es considerable, no se considera suficiente para derivar en una asignación de costos que desincentive el comportamiento de las coaliciones políticas de asignar avales a candidatos que violan el régimen de inhabilidades objetivas.

Decisiones a nivel intercoalicional durante la asignación de avales electorales

En un segundo momento, después de adoptar la mencionada decisión como coalición política y concluir que debe respaldarse la postulación, el potencial candidato será postulado ante el respectivo órgano partidario para el eventual otorgamiento de un aval electoral. Es así como las diferentes coaliciones políticas al interior del mencionado órgano tendrán que efectuar una valoración de la postulación realizada, teniendo en

cuenta tres escenarios diferentes: (i) un escenario en el que la organización política ha optado por una lista de candidatos cerrada; (ii) un escenario en el que la organización política ha optado por una lista de candidatos abierta sin escasez de escaños frente a los candidatos postulados, y (iii) un escenario en el que la organización política ha optado por una lista de candidatos abierta con escasez de escaños frente a los candidatos postulados y en el que la coalición que efectúa la evaluación compite por escaños.

Ante el escenario en el que el partido político ha optado por una lista de candidatos cerrada, el modelo de decisión que se ofrece para describir esta decisión partirá de una función de valor esperado, cuya estructura corresponderá a la función de valor esperado formulada antes, teniendo en cuenta que, de conformidad con el modelo electoral colombiano, a mayor votación mayores serán las curules asignadas de conformidad con el orden preestablecido por el mismo partido en su lista electoral, ya que todas las listas electorales requerirán superar un umbral electoral (mínimo de votos requerido para que una organización política acceda a la repartición de curules) y, a su vez, superado este umbral, obtener la mayor votación posible con la finalidad de que se les asigne a su vez la mayor cantidad de curules en la respectiva cámara del Congreso de la República (a través de la figura de la cifra repartidora). Es así como el interés de la coalición evaluadora coincide con el interés de la coalición a la que pertenece el potencial candidato, debido a que a mayor votación, mayor será la probabilidad de obtener las curules a las que aspiran los candidatos pertenecientes a la coalición evaluadora. Por lo tanto, la decisión a nivel coalicional se describirá de la siguiente manera:

La fórmula general del valor esperado continuaría siendo la siguiente:

$$E(X) = \sum_{i=1}^n p_i \cdot X_i$$

Igualmente, considerando que los eventos descritos a través del diagrama de Venn son 4, para nuestro caso $n = 4$, por lo tanto, la función después de la sustitución de valores específicos en términos de sus esperanzas, su posterior simplificación y la sustitución de estas aproximaciones en la ecuación de la función de valor esperado, obtendremos la siguiente función:

$$E(X) = (p_1 - p_3 - p_4) \cdot \left(v \cdot \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i \right) - p_4 \cdot \left(\frac{1}{k} \sum_{i=1}^k \text{sanción}_i \right)$$

Por otro lado, ante un escenario en el que el partido político ha optado por una lista de candidatos abierta y no se afronta una escasez de escaños frente a los candidatos postulados, no se afrontará por lo tanto competencia por los escaños. En consecuencia,

el modelo de decisión que se propone partirá de una función de valor esperado, cuya estructura también corresponderá a la anterior función de valor esperado, teniendo en cuenta las figuras de umbral electoral y cifra repartidora. En este escenario, ante la ausencia de competencia por la asignación de escaños a favor de las coaliciones internas de las organizaciones políticas, el interés de la coalición evaluadora coincide con el interés de la coalición a la que pertenece el potencial candidato, en razón de sus efectos en la superación del umbral electoral y una mayor asignación de curules, inclusive para los candidatos pertenecientes a la coalición evaluadora, considerando la figura de la cifra repartidora, ya que cualquier candidato adicional que facilite la obtención de votos adicionales para la lista será deseable. En consecuencia, la decisión a nivel coalicional se describirá de la siguiente manera, considerando que la fórmula general del valor esperado continuaría tal y como se ha formulado, que los eventos descritos previamente a través del diagrama de Venn son 4, para nuestro caso $n = 4$:

$$E(X) = (p_1 - p_3 - p_4) \cdot \left(v \cdot \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i \right) - p_4 \cdot \left(\frac{1}{k} \sum_{i=1}^k \text{sanción}_i \right)$$

Por último, ante un escenario en el que el partido político ha optado por una lista de candidatos abierta con escasez de escaños frente a los candidatos postulados y en el que la coalición que efectúa la evaluación compite por escaños, el modelo de decisión que se ofrece para describir esta decisión partirá de una función de valor esperado que comprenderá dos supuestos. (i) En primer lugar, se evaluará el potencial beneficio electoral que ofrece un candidato de una coalición competidora, el cual se estimaría a través del número de votos esperados, así como la probabilidad de obtener dichos votos, frente a los costos electorales de que posiblemente tendría que asumir la coalición política, derivados de los eventuales procesos de revocatoria de inscripción de candidatura electoral y sancionatorio electoral, así como las respectivas probabilidades de que se configuren dichos costos electorales. (ii) En segundo lugar, el análisis anterior será procedente siempre y cuando el valor esperado de un candidato perteneciente a su misma coalición o a una coalición afín sea igual o inferior a cero.

Como ya se definió, X es el valor monetario que recibe un partido por avalar a un candidato inhabilitado. Dicho valor depende de los beneficios electorales esperados y de los costos asociados a la inhabilidad del candidato, como sanciones o la revocatoria. Del mismo modo, se puede definir una variable J que exprese el valor monetario que recibe el partido rival por avalar a un candidato habilitado, el cual no incurre en costos asociados a una posible sanción o revocatoria. A su vez, se puede pensar que un criterio adecuado para describir la decisión de la coalición se basa en el monto de dinero adicional que la coalición recibe por elegir al candidato inhabilitado sobre el candidato habilitado. En este sentido podemos definir una variable Z como la diferencia entre el valor monetario de avalar al candidato inhabilitado frente al habilitado. En

consecuencia, la decisión a nivel coalicional por parte de una coalición competidora se describirá de la siguiente manera:

$$E(Z) = E(X) - E(J)$$

Donde:

- $E(X)$ es el valor monetario esperado que recibe un partido por avalar a un candidato inhabilitado.
- $E(J)$ es el valor monetario esperado que recibe un partido por avalar a un candidato habilitado.

La decisión del partido se resume en lo siguiente:

- Si $E(Z) > 0$, la coalición optará por avalar al candidato inhabilitado.
- Si $E(Z) \leq 0$, la coalición preferirá avalar al candidato habilitado.

Por lo tanto, el valor monetario esperado de avalar al candidato inhabilitado sobre el candidato habilitado a un nivel intracoalicional, $E(Z)$, se define como:

$$E(Z) = p_1 \cdot E(v \cdot Y) + p_2 \cdot 0 + p_3 \cdot (-E(v \cdot Y)) + p_4 \cdot (-E(v \cdot Y)) - E(\text{Sanción}) - E(J)$$

Ahora bien, a nivel intercoalicional, puede evidenciarse que resultaría claramente posible que no se cumplan los supuestos para avalar al candidato inhabilitado, partiendo de un escenario en el que se configuren un incremento de las sanciones efectivas a los representantes de las coaliciones y las probabilidades de sanción lo suficientemente disuasorias, ya que el valor esperado de un candidato perteneciente a su misma coalición o a una coalición afín podría ser superior a cero. Es en este escenario específico en donde se observa la importancia de una estructura coalicional que aunada a una adecuada reasignación de desincentivos vía costos y probabilidades sancionatorias (especialmente considerando que se requiere que los representantes de las coaliciones enfrenten sanciones de forma individual) permita efectuar un control de las decisiones intercoalicionales a partir de información veraz, ya que se parte del supuesto de que el órgano responsable de realizar un análisis previo de inhabilidades en el potencial candidato se lleva a cabo conforme a los estándares establecido por el ordenamiento jurídico.

Pasando a un escenario posterior, en el que se adopta una decisión por cada una de las demás coaliciones al interior del órgano responsable de la asignación de avales electorales (selectorado), se debe proceder a adoptar una decisión colectiva. Partiendo de que cada coalición se encuentra representada por algún representante individual ante el selectorado y que a cada representante le corresponde un número igual de votos, la decisión que se adopte por el selectorado corresponderá a una decisión

mayoritaria que se desprende de las diferentes alianzas y acuerdos entre coaliciones políticas. Por lo tanto, en aras de representar matemáticamente el referido proceso de decisión, resulta útil retomar la teoría de juegos de n personas utilizada por Buchanan y Tullock (1999) para la predicción de resultados de reglas de votación de mayoría simple en los procesos políticos.

Así, Buchanan utilizó la siguiente función para expresar los valores de las diferentes coaliciones que pueden ser formadas, demostrando que, en un juego con tres jugadores (resultando útil en escenarios de más de tres jugadores), ninguna coalición compuesta por menos de dos personas del grupo tendrá valor mientras que todas las coaliciones de dos o más miembros tendrán un valor de uno, ya que si los miembros de una coalición ganadora de dos personas eligen compartir sus ganancias simétricamente, las siguientes tres imputaciones llegarán a ser posibles soluciones:

$$\begin{aligned} i. v(1) &= v(2) = v(3) = 0 \\ ii. v(1,2) &= v(1,3) = v(2,3) = 1 \\ iii. v(1,2,3) &= 1 \end{aligned}$$

Después de haber expresado el anterior modelo resulta pertinente precisar que, si bien dicho modelo es un buen punto de partida para describir supuestos de racionalidad perfecta, el mismo omite un supuesto determinante, la racionalidad acotada a la que se encuentran supeditadas las decisiones realizadas al interior de las organizaciones políticas. Por lo tanto, para abordar con mayor profundidad este supuesto se procederá a continuación a valorar la regulación responsiva como una alternativa a esta problemática.

Una alternativa a la problemática de la asignación de avales electorales a candidatos inhabilitados desde la perspectiva del enfoque de la regulación responsiva

Lógica regulatoria del derecho electoral

La perspectiva ofrecida por la teoría de la regulación no debe considerarse incompatible con el derecho electoral, en especial considerando un sistema de justicia electoral como el colombiano, el cual se caracteriza porque la naturaleza del órgano de cierre responsable de efectuar una revisión de la regularidad electoral (Sección Quinta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado) corresponde a un órgano jurisdiccional en lo contencioso administrativo. Este órgano es competente para llevar a cabo el estudio de legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral, una autoridad responsable de la administración electoral junto a la Registraduría Nacional del Estado Civil. Esta naturaleza de órganos como el Consejo Nacional Electoral, regida por el derecho administrativo, facilita la implementación de un enfoque que ha encontrado particular acogida en el derecho administrativo,

como lo es la perspectiva del régimen regulatorio, es decir, una noción amplia que concibe a la regulación como toda forma de uso intencional de autoridad por actores estatales y no estatales que afecta a un tercero, la cual requiere unas reglas que buscan modificar un comportamiento a partir de la obtención de información (Black, 1997; Lodge & Wegrich, 2012; citados por López Murcia, 2022).

Se considera que el enfoque del régimen regulatorio resulta afín a la búsqueda de un derecho administrativo como ciencia de la dirección, en el entendido de un derecho administrativo que también tiene como objetivo garantizar las condiciones y presupuestos para que las técnicas, categorías y reglas jurídicas del sistema del derecho administrativo resulten efectivas y eficaces a partir de la creación de un marco jurídico para todos los instrumentos de dirección, inclusive, aquellos cuya lógica desplaza a un derecho jerárquico para dar cabida a un derecho consensuado, y en donde los medios de ejecución forzosa se complementan con estrategias para convencer y persuadir (Schmidt-Assman, 2003). Por lo tanto, el derecho electoral, entendido por nuestro ordenamiento jurídico como un "ámbito de referencia" del derecho administrativo, no debe escapar de una evaluación crítica desde el enfoque del régimen regulatorio y una visión del derecho administrativo como un sistema, esto con la finalidad de diseñar y efectivizar un derecho electoral entendido como una red que abarca diversas organizaciones políticas y agentes que buscan a su vez generar sinergias con sus propias formas de autorregulación a partir de nuevas herramientas jurídicas coherentes con el derecho administrativo.

En el presente caso, el régimen regulatorio de la asignación de avales electorales por parte de las organizaciones políticas se encuentra constituido por disposiciones constitucionales, especialmente por el Acto Legislativo 01 de 2009, leyes como la 130 de 1994 y la 1475 de 2011, las providencias adoptadas por la Sección Quinta del Consejo de Estado, las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral y mecanismos autorregulatorios, como los estatutos internos y reglamentos emitidos por las propias organizaciones políticas, cuyas reglas buscan materializar en la práctica de la asignación de avales la probidad de los candidatos, la libertad del elector, el principio de igualdad entre candidatos y la representación política en el marco de la competencia electoral. Por lo tanto, en consonancia con una racionalidad regulatoria basada en derechos (Prosser, 2010), se evidencia que el régimen regulatorio de la asignación de avales electorales busca proteger y promover los derechos humanos de los ciudadanos que desempeñan roles participativos en partidos y movimientos políticos que hacen parte de una competencia electoral como de aquellos ciudadanos que participan electoralmente a través de su voto, buscando evitar a través de las inhabilidades, incompatibilidades y otra clase de inelegibilidades que en el marco de un comportamiento anticompetitivo de las organizaciones políticas se asignen avales a candidatos cuyas condiciones previas tienen el potencial de generar distorsiones electorales en desmedro del régimen democrático adoptado en nuestro país. No obstante, a pesar de las intenciones mencionadas, los resultados evidenciados en la segunda parte del presente trabajo nos compelen a evaluar mecanismos regulatorios que permitan

comprender los supuestos básicos que llevan a las organizaciones políticas a asignar ilegalmente avales electorales y ofrezcan una respuesta coherente a dichos supuestos.

Mecanismos regulatorios adoptados

Como se evidenció en el primer y segundo acápite del presente trabajo, la definición de reglas en materia de otorgamiento de avales electorales no se encuentra monopolizada por el Estado, y en su lugar existe un esquema regulatorio que comprende una regulación emitida directamente por el Estado a través de disposiciones constitucionales, leyes, actos administrativos y sentencias, así como una autorregulación desarrollada por las mismas organizaciones políticas a través de sus estatutos o una variada forma de reglamentación interna. Por lo tanto, se considera pertinente identificar las características de los mecanismos regulatorios implementados tanto por el Estado como por las organizaciones políticas a la luz de la teoría de la regulación.

Un mecanismo regulatorio que ha jugado un rol central ha sido el de comando y control, el cual busca un comportamiento de abstención o acción positiva de los agentes regulados a través de la imposición de estándares respaldados por sanciones de orden penal o administrativo, cuya ventaja es su potencial para imponer forzosamente estándares de comportamiento, pero como desventajas debe afrontar sus altos costos de implementación y los riesgos que representan sus mayores niveles de discrecionalidad regulatoria ante un eventual escenario de captura regulatoria (Baldwin *et al.*, 2011; López Murcia, 2022). En materia de otorgamiento de avales electorales la regulación de comando y control ha sido el mecanismo preponderante para garantizar el cumplimiento de estándares normativos, como puede evidenciarse en el Acto Legislativo 01 de 2009 y la Ley 1475 de 2011 a través del proceso de revocatoria de la inscripción de la candidatura y el proceso sancionatorio administrativo derivado del primero, así como en las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral.

Ahora bien, también se ha acudido a la autorregulación como otro mecanismo regulatorio. Si bien el ordenamiento jurídico no ha consagrado de forma expresa medidas encaminadas a garantizar que las organizaciones políticas incorporen a través de su reglamentación interna mecanismos de cumplimiento, como puede evidenciarse en la Ley 130 de 1994, el Acto Legislativo 01 de 2009 y la Ley 1475 de 2011, se ha buscado que las organizaciones políticas adopten a conveniencia las disposiciones necesarias para garantizar los deberes a ellas impuestas por la normatividad electoral, en el marco de los derechos constitucionales a la participación política y a la libertad de asociación. En esta materia, los márgenes establecidos constitucional y legalmente en materia de autorregulación estatutaria a grandes rasgos se caracterizan por lo siguiente: (i) consagran la obligación de que una organización política disponga de estatutos internos; (ii) el objeto de los estatutos debe ser la reglamentación de la organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y, por lo tanto, entre los asuntos que son objeto de reglamentación se encuentran los procedimientos de otorgamiento de avales; (iii) los estatutos son objeto de protección jurídica ante

transgresión derivada de las decisiones adoptadas por las mismas organizaciones políticas y, en consecuencia, una selección de candidatos u otorgamiento de avales contraria al régimen de inhabilidades puede ser analizada también como una infracción estatutaria si dichos estatutos se encuentran debidamente diseñados, y (iv) los estatutos deben determinar la distribución de aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento político.

Como se evidenció, se cuenta con una autorregulación desarrollada por las mismas organizaciones políticas a través de sus estatutos y una variada forma de reglamentación interna que ha incorporado órganos, funciones y procedimientos que buscan garantizar una selección de candidatos y un otorgamiento de avales electorales que en teoría permitirían respetar el régimen de inhabilidades de los congresistas. En su mayoría, las instancias internas de los partidos y movimientos políticos responsables de la selección de candidatos a quienes se les otorga aval electoral se caracterizan por su conformación colegiada, en lugar de una naturaleza unipersonal. Y finalmente, sobre este punto, se observó una considerable variedad de reglas decisionales adoptadas por los partidos y movimientos políticos que oscila entre las reglas decisionales consensuadas y las decisiones con mayoría simple, a lo que se suma que en algunas ocasiones se evidencian reglas decisionales que buscan agotar el consenso en primera instancia y, por defecto, acudir a mecanismos como la votación buscando mayoría simple, mayoría calificada, consultas o encuestas. Sin embargo, la evidencia empírica a la que se recurrió en esta investigación apunta a que la autorregulación de las organizaciones políticas en esta materia necesita ajustes que aprovechen algunas de sus características, aspecto que será desarrollado con mayor profundidad más adelante.

Regulación responsiva

Considerando el abordaje teórico y los resultados empíricos ya expuestos, se podría emprender una nueva búsqueda de lógicas y medidas respecto de la regulación de la asignación de avales electorales, con el objeto de garantizar una mayor efectividad de la misma a través de su adaptabilidad frente al comportamiento de las organizaciones políticas. En este sentido, la regulación responsiva puede representar un intento de teoría metarregulatoria a través de un modelo dinámico de gestión de instrumentos regulatorios que puede servir de alternativa al actual modelo de regulación de asignación de avales electorales.

Antes de determinar las principales características de la regulación responsiva y desarrollar una propuesta de mecanismos regulatorios con este enfoque respecto de la asignación de avales electorales, resulta conveniente retomar la aproximación ofrecida por Robert Baldwin y Julia Black (2008) al concepto de "regulación responsiva" inicialmente propuesto por Ian Ayres y John Braithwaite.

La pregunta crucial para Ayres y Braithwaite fue "¿Cuándo castigar? ¿cuándo persuadir?". Su prescripción fue un "tal para cual" o enfoque responsivo en el cual los reguladores garantizan el cumplimiento en primera instancia a través de estrategias de

compliance, pero utiliza respuestas de persuasión más punitivas cuando la firma regulada falla en comportarse como se desea. El *compliance*, sugieren Ayres y Braithwaite, sería más adecuado cuando la agencia regulatoria expone una pirámide de cumplimiento explícita —un rango de sanciones que garanticen el cumplimiento el cual se extiende desde la persuasión, en su base, a través de advertencias y penalidades civiles ascendiendo a sanciones penales, suspensiones de licencia y entonces revocación de licencias. Los enfoques regulatorios comenzarían en la parte de abajo de la pirámide y escala en respuesta a las fallas de cumplimiento. Por lo tanto, habría una presunción de que la regulación debe siempre comenzar en la base de la pirámide.

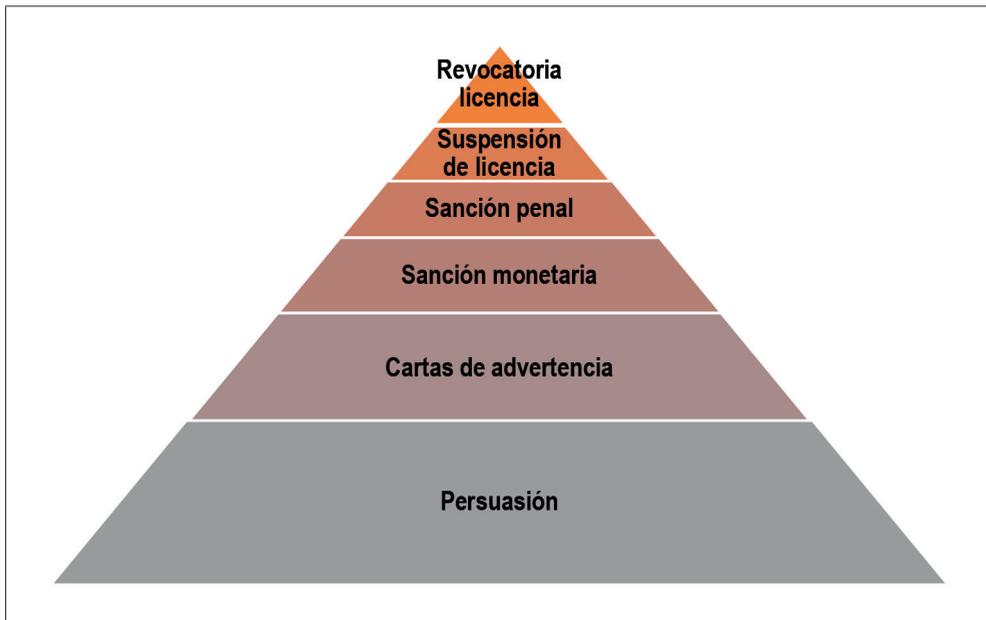
La pirámide de sanciones está dirigida a la empresa regulada singularmente considerada, pero Ayres y Braithwaite también aplican un enfoque paralelo a industrias enteras. Por lo tanto, ellos proponen una "pirámide de estrategias regulatorias" para regular diferentes áreas de la actividad económica o social. Los gobiernos deben buscar, y ofrecer, soluciones de autorregulación a industrias en primera instancia, pero, si el cumplimiento de los objetivos no se evidencia, el Estado debe escalar su enfoque y moverse a regulación de comando con sanciones discrecionales y finalmente a regulación de comando con sanciones no discrecionales (Baldwin & Black, 2008).

A pesar de los diferentes aportes al enfoque responsivo de la regulación, los supuestos de la pirámide de estrategias regulatorias de Ayres y Braithwaite (1992) continúan vigentes, esto es: (i) el comportamiento de los agentes regulados no siempre es racional y unitario, los comportamientos frente a la regulación pueden variar a partir de un amplio plexo de racionalidades, algunas de ellas no calificables como óptimas según el tradicional modelo de elección racional; (ii) se requiere que la agencias regulatorias desagreguen los niveles de agentes y juegos necesarios, ya que los agentes regulados pueden ser segmentados en subunidades más pequeñas hasta llegar a un comportamiento de los individuos mismos; (iii) la convergencia del análisis de elección racional y de los análisis que rechazan este supuesto a través de una estrategia dinámica basada en el progresivo uso de estrategias cada vez menos transaccionales y más gravosas para el agente regulado a medida que se desvirtúan racionalidades más virtuosas hasta llegar a racionalidades claramente reactivas; (iv) la perspectiva de que una estrategia basada en la persuasión y autorregulación puede resultar efectiva en ciertos escenarios cuando consideramos que los agentes tengan diferentes motivaciones que pasan por el compromiso social, el compromiso social limitado por la racionalidad económica o el egoísmo renuente al cumplimiento de la regulación y que, por lo tanto, no es lo recomendable asumir una estrategia enteramente persuasiva o una estrategia punitiva, en este último caso una estrategia basada mayormente en el castigo socava la buena voluntad de los agentes cuando se encuentran motivados por un sentido de la responsabilidad, ya que engendra una subcultura de resistencia que se traduce en un juego del gato y el ratón, contrario a lo que se debe buscar desde un enfoque republicano: confianza y virtud cívica; (v) el enfoque punitivo es más costoso que el enfoque transaccional, lo que implica que los recursos que se invertirían en los procesos administrativos sancionatorios y eventualmente judiciales podrían reinvertirse

en procesos de monitoreo y seguimiento, y (vi) se evita tratar a las organizaciones como monolíticas, sino como organizaciones compuestas por subunidades y agentes, aprovechando la heterogeneidad de las posiciones en su interior.

Ahora bien, Ayres y Braithwaite (1992) proponen su pirámide de *enforcement*, con la cual sugieren, a modo de ejemplo, un rango de sanciones distribuidas bajo la forma de una pirámide que se caracterizan por su acoplamiento a las respuestas que ofrece el agente regulado. Por lo tanto, inicialmente la agencia responsable del cumplimiento de la regulación deberá optar por utilizar instrumentos más persuasivos, sin embargo, a medida que se evidencien motivaciones menos cooperativas a través respuestas negativas a dicho enfoque persuasivo, la agencia deberá optar por medidas gradualmente más gravosas punitivamente. Lo anterior bajo el supuesto de que la mayoría del esfuerzo en materia de *enforcement* se manifestará en la base la pirámide. A continuación, se expone la pirámide de *enforcement* propuesta a modo de ejemplo por Ayres y Braithwaite, en la cual la proporción de espacio de cada nivel representa la proporción de actividad de *enforcement*:

FIGURA 4. EJEMPLO DE UNA PIRÁMIDE DE ENFORCEMENT



Fuente: Elaboración propia a partir de Ayres y Braithwaite (1992).

No se debe perder de vista que la propuesta de Ayres y Braithwaite se nutre de la propuesta desarrollada antes por Jhon Scholz y Robert Axelrod en el marco de una teoría de la cooperación en escenarios regulatorios. Esta demuestra que la evolución de la cooperación ocurre únicamente cuando el regulador y el agente regulado se

encuentran en un juego del dilema del prisionero multi-periodo, el cual requiere encuentros repetidos con la finalidad de que la cooperación evolucione debido a que esta se observa como un producto de la "probabilidad percibida en cualquier round de que habrá otro round", formulando así un ejemplo de superjuego o metajuego que les permitió a Ayres & Braithwaite (1992) formalizar la modelación de interacciones estratégicas como las que requiere el enfoque responsivo.

El modelo propuesto por Scholz (1984) buscaba determinar las condiciones requeridas para garantizar estrategias cooperativas estables ante las tentaciones a corto plazo de evadir el cumplimiento de la norma que deben afrontar los agentes regulados, así: en primer lugar, se parte de un sujeto maximizador de utilidades bajo los límites de la racionalidad acotada, el cual calcula la probabilidad de sanciones tanto formales como sociales. En segundo lugar, basado en los aportes de Axelrod en materia de teoría de evolutiva de juegos, los cuales se concretaron en el libro *La Evolución de la Cooperación* (1996), no se ve a la cooperación como una estrategia altruista sino como una estrategia que se deriva de compromisos normativos que evolucionaron después de un comportamiento en un principio más egoísta, en el marco de juegos iterados que siguen el esquema del dilema del prisionero y se erosionarán cuando los cambios en el entorno, o también denominados cambios ecológicos, desestiman la cooperación. En tercer lugar, para Scholz, una cooperación estable dependerá de: (i) una combinación de cooperación y disuasión en una estrategia de *enforcement* que es al mismo tiempo vengativa e indulgente; (ii) de que las firmas se encuentren lo suficientemente preocupadas sobre la confianza que depende de los futuros encuentros de *enforcement*, olvidando las ganancias a corto plazo derivadas de la evasión normativa, y (iii) de que los incentivos ecológicamente determinados favorezcan la cooperación, por ejemplo, facilitando el intercambio de información entre agencia y agente regulado.

La mencionada preocupación sobre cómo los beneficios futuros dependen de la confianza que se construye para los futuros encuentros (también denominado por Scholz *parámetro de descuento*) a través de la iteración de rondas, como se puede evidenciar, garantiza que una solución cooperativa para el dilema del *enforcement* sea posible, ya que la preocupación del agente regulado por las decisiones a adoptar por la contraparte en rondas subsiguientes condicionará sus pagos futuros. Es así como podemos evidenciar, a partir de los trabajos de Axelrod y Scholz, que la agencia puede provocar la cooperación en un juego continuado, a través de la combinación de la disuasión mediante el castigo contra todas las firmas que evaden la regulación en la última ronda, y la cooperación, cuando la agencia se encuentra ante agentes regulados dispuestos a cumplir la regulación, modificándose la respuesta de la agencia responsable del *enforcement* cuando observa un comportamiento diferente en la última respuesta de su contraparte.

Otro de los planteamientos más relevantes de Scholz (1984) es su función sobre los beneficios sociales esperados de la interacción entre *enforcement* y *compliance*. Esta función permite reconocer una gama de opciones tanto para la agencia responsable del *enforcement* regulatorio (desde los mínimos hasta los máximos niveles), como para los

agentes regulados (desde la completa evasión hasta el pleno cumplimiento de la norma). Este modelo busca que se consideren mezclas óptimas de *enforcement*, ya que se debe recordar que mayores niveles de *enforcement*, equivalentes al hostigamiento, dificultan la cooperación de los agentes regulados impulsándolos a la evasión regulatoria o derivan en estrategias cooperativas más costosas, y menores niveles de *enforcement* favorecen estrategias cooperativas menos costosas. En consecuencia, una agencia responsable del *enforcement* puede obtener mayores retornos a través de estrategias cooperativas que ofrecen al agente regulado un menor nivel de *enforcement* (menos hostiles), pero que se encuentran supeditadas a una eventual amenaza derivada de la futura retaliación por el incumplimiento de la cooperación ofrecida por la agencia.

Complementariamente, resulta conveniente mencionar que Kagan y Scholz (1980) propusieron tres modelos de agente regulado: (i) el calculador amoral que usualmente se presume en los modelos económicos, (ii) el ciudadano político que incumple la norma debido a un desacuerdo basado en principios y (iii) el agente organizacionalmente incompetente que falla en cumplir debido a sus pobres sistemas organizativos. Dicha conceptualización parte, en un primer momento, de la consideración de que las normas que no representan un incentivo relevante para la firma son incumplidas. No obstante, el modelo del dilema del prisionero no suele incorporar la incompetencia del agente como una explicación y, por lo tanto, los sistemas regulatorios no ofrecen respuestas ante los agentes organizacionalmente incompetentes y, en consecuencia, fallarán en sus predicciones. Es así como Scholz, Ayres y Braithwaite conectan con las inquietudes de Simon, previamente mencionadas, ya que para ellos las teorías que eluden modelos alternativos de racionamiento en favor de una versión estrecha de racionalidad continuarán fracasando y engañando al momento de afrontar escenarios como los de los agentes sin capacidades organizacionales o con motivaciones renuentes a la regulación.

Por estas razones, resulta necesario retomar el señalamiento de Scholz, frente a las disparidades de información, ya que estas acentúan respuestas no cooperativas por ambas partes. Resulta necesario diseñar mecanismos que garanticen un intercambio de información entre la agencia responsable del *enforcement* regulatorio y el agente regulado, debido a que este último actor necesita que se le determine formalmente por parte de la agencia que el cumplimiento ofrecido corresponde con el cumplimiento requerido por la regulación, ya que de lo contrario, a pesar de la voluntad de la firma regulada, esta misma se encontraría forzada a no solicitar información ante un eventual descubrimiento adverso por parte de la agencia responsable del *enforcement* que podría derivar en una sanción. Por lo tanto, negar estas garantías al agente regulado acentúa su proclividad por las estrategias de evasión.

Retomando las propuestas de Scholz y Kagan, Ayres y Braithwaite, se propone *en Responsive Regulation* una Pirámide de estrategias regulatorias, buscando hacer énfasis, ya no en un solo agente, sino en una industria o red de agentes regulados y reguladores. Dicha pirámide de estrategias regulatorias partiría de la autorregulación como base, pasando por la observancia de la autorregulación a regulación de comando con

sanciones discrecionales a regulación de comando sin sanciones discrecionales (Ayres & Braithwaite, 1992). Ello permite que esta propuesta ofrezca al Estado y a los agentes regulados una mayor capacidad para garantizar el cumplimiento de la regulación con un menor intervencionismo, resaltando la posibilidad de trascender los modelos regulatorios.

Figura 5. Ejemplo de una pirámide de estrategias regulatorias



Fuente: Elaboración propia tomada de Ayres y Braithwaite (1992).

Ahora bien, el desarrollo teórico de la regulación responsiva ha permitido proponer el escalamiento de una red dinámica de diferentes técnicas regulatorias, las cuales pueden pertenecer a diferentes clases de regulación, como puede ser la regulación del riesgo, la regulación inteligente, la regulación por objetivos, entre otras. Esta combinación de diferentes estrategias o herramientas regulatorias debe partir del entendimiento de las lógicas regulatorias que posibilitan las relaciones de causa y efecto, así como los productos de estas mismas, ya que las diferentes estrategias regulatorias (o tecnologías, en los términos de Baldwin y Black) representan, o por lo menos hacen énfasis en diferentes entendimientos de la naturaleza del comportamiento o de un ambiente institucional y por lo tanto tienen diferentes precondiciones para su efectividad (Baldwin & Black, 2008).

*Una propuesta de criterios orientadores
para un procedimiento administrativo electoral responsivo*

Las mencionadas interacciones requerirán que, ante el subsistema de principios que implica la regulación responsiva y las zonas de encuentro que representan los niveles de la pirámide, se continúe con un proceso de reconsideración de los pilares del derecho administrativo y, así mismo, de nuevas técnicas jurídicas. Si bien la necesidad de propuestas dogmáticas y procedimentales requiere ser valorada en futuros trabajos, en la presente oportunidad se formulará una propuesta preliminar de esquemas conceptuales que se espera que abran y dinamicen el debate para la operatividad de la regulación responsiva en Colombia.

En nuestro caso, la frontera que debe afrontar el derecho administrativo entre el Estado y las organizaciones políticas, como particulares que deben asumir relevantes deberes públicos, requiere que se acojan respuestas que, para Barnes (2015) y Schmidt-Assman (2003), pasan por el reconocimiento de esta clase de organizaciones como actores que desarrollan una labor de autorregulación y conforman una red regulatoria y, por lo tanto, se les deben imponer determinados principios, valores y reglas de naturaleza pública para garantizar la eficacia de los derechos comprometidos en la debida asignación de avales electorales. Para ello, la propuesta de la regulación responsiva puede erigirse como una alternativa que podría permitir la materialización de un "Derecho Administrativo del trabajo en común" (Barnes, 2015), el cual busca responder a los desafíos de la mencionada frontera a través de la interiorización de valores públicos a actores privados, como las organizaciones políticas, a través de la colaboración del derecho administrativo, pero valiéndose del mismo derecho privado del que se valen para autorregularse. Dicha interiorización puede ser llevada cabo a través de la incorporación de "conceptos jurídicos integradores" (Barnes, 2015; Schmidt-Assman, 2003) al funcionamiento de las organizaciones políticas, reflejándose en principios procedimentales como los de participación, transparencia, debida motivación de las decisiones particulares, así como organizacionales, tales como los de representatividad u objetividad (Barnes, 2015).

Así mismo, esta frontera requiere que el derecho administrativo vaya más allá de los parámetros o criterios por medio de un ejercicio complementario de rediseño de las reglas que deben seguir los procedimientos administrativos y ofrecer así una coherente operatividad del derecho administrativo del trabajo en común. Por ejemplo, para Barnes (2015), este derecho administrativo podría materializarse por medio de fórmulas como las siguientes:

[hacer] uso de procedimientos compuestos, en los que participan autoridades nacionales en las distintas fases; de principios o componentes procedimentales de última generación que guíen la acción de los sujetos privados que participan en tareas regulatorias; de evaluaciones de impacto regulatorio; de mecanismos de medición, control y seguimiento de

los efectos que producen las resoluciones adoptadas; de organizaciones más abiertas y ágiles, que trabajan en red, etc. (p. 25).

En consecuencia, se considera que la propuesta inicial para la operatividad de la regulación responsiva en el presente caso de estudio podría partir de un esquema procedimental de administración concertada en materia sancionatoria que intente materializar los mencionados postulados de dicha regulación responsiva.

Ahora bien, se entenderá a la administración concertada en materia sancionatoria como la renuncia parcial del "(...) procedimiento clásico de la intervención unilateral por vía reglamentaria para dar un mayor lugar a la concertación y al diálogo recurriendo, aún más, a los procedimientos contractuales (...) incorporando acuerdos con los administrados/infractores" (Morón Urbina, 2016, p. 198). La terminación convencional de los procedimientos administrativos y, en específico, de los procedimientos administrativos sancionatorios, no corresponde a figuras jurídicas nuevas; de hecho, han sido desarrollados a nivel nacional e internacional bajo la consideración de que un ejercicio concertado de la potestad sancionatoria, bajo determinadas condiciones, permitirá una mayor eficacia y eficiencia acompañada por las respectivas garantías procedimentales de los administrados.

Se considera pertinente traer a colación las siguientes condiciones observadas en materia de asignación de avales electorales, partiendo de los supuestos a considerar durante el diseño de un prototipo regulatorio, expuestos por el profesor López Murcia (2022), precisando que, si bien en esta oportunidad no se busca proponer un prototipo regulatorio, se consideran útiles como criterios orientadores adicionales a las observaciones previamente realizadas:

- Nos encontramos ante miembros de partidos y movimientos políticos cuyas intenciones de cumplimiento (bien intencionados - mal intencionados), niveles de información (sobre el contenido, propósito y efectos de la regulación) y capacidades de cumplimiento de la regulación no han sido caracterizadas por el procedimiento electoral y especialmente el procedimiento sancionatorio electoral.
- Como se observó en el capítulo segundo de este trabajo, las conductas susceptibles de ser reguladas y objeto de seguimiento requieren de procedimientos de una baja dificultad, vinculados a procesos de filtración cuya tecnología es de acceso público y se encuentra expresamente establecida por el Consejo Nacional Electoral. Nos referimos al certificado especial de antecedentes de la Procuraduría General de la Nación, el cual ha sido elegido como el medio de prueba más idóneo para materializar el estándar de "plena prueba" por sí solo o como un punto de partida en materia probatoria que requiere ser complementado con otros medios de prueba en algunos casos especiales.
- No existen mecanismos o estrategias de obtención de información que permitan caracterizar a los partidos y movimientos políticos. A su vez, si bien se dispone de una autoridad como la Procuraduría General de la Nación con facultades para suministrar información sobre la calidad o no de la asignación de avales electorales

en materia de cumplimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, no se cuenta con una autoridad con facultades claras para publicitar los hallazgos negativos realizados por la Procuraduría que posibiliten que el comportamiento de los regulados cambie a raíz de una afectación reputacional (*shaming*).

- No existe una combinación de instrumentos regulatorios en esta materia, solo se dispone de mecanismos de comando y control, ya que no se han desarrollado mecanismos que propicien una apropiada autorregulación de los partidos y movimientos políticos.
- Se carece de herramientas que permitan adoptar una intervención "estrictamente necesaria", debido a la imposibilidad de caracterizar a los partidos y movimientos políticos.
- No se cuenta con mecanismos regulatorios que permitan una intervención escalonada, la cual posibilitaría intervenciones más eficientes y eficaces, por ejemplo, a partir de escenarios gana-gana.
- Los partidos y movimientos políticos, así como los integrantes y diferentes coaliciones que conforman sus órganos de decisión, no cuentan con escenarios que permitan su empoderamiento durante el proceso administrativo electoral. Esto se refleja en la ausencia de etapas que les permita a las organizaciones políticas intervenir cooperativamente sin el temor de una sanción, en aras de concertar soluciones y garantizar un cumplimiento efectivo de la regulación.
- No se cuenta con facultades que permitan intervenir en la garantía de cumplimiento de estándares de diseño y resultado en materia de procesos de asignación de avales electorales, posibilitando la prevención de avales contrarios al derecho.

Retomando las experiencias referidas durante este trabajo y los aportes de la regulación responsiva, se propone el siguiente esquema procedimental de administración concertada en materia sancionatoria que intente materializar los mencionados postulados de dicha regulación responsiva: un rango de sanciones distribuidas bajo la forma de una pirámide que se caracterizan por su acoplamiento a las respuestas que ofrece el agente regulado. Por lo tanto, inicialmente se busca proponer un esquema diseñado para implementar la pirámide de *enforcement* de Ayres y Braithwaite, en el que el Consejo Nacional Electoral, actuando como agencia responsable del cumplimiento de la regulación, cuente con un procedimiento que posibilite el uso de instrumentos progresivamente más persuasivos, sin embargo, a medida que se evidencien motivaciones menos cooperativas a través respuestas negativas a dicho enfoque persuasivo, el Consejo Nacional Electoral podrá optar por medidas gradualmente más gravosas punitivamente. Lo anterior bajo el supuesto de que la mayoría del esfuerzo en materia de *enforcement* se manifestará en la base la pirámide. Este esquema procedimental partiría de la autorregulación como punto de partida, pasando por la observancia de la autorregulación a regulación de comando con sanciones escalonadas:

1. En una primera etapa, ante la presentación de la lista electoral por el respectivo partido o movimiento político, la Procuraduría General de la Nación verificaría en su

base de datos de sanciones e inhabilidades con la finalidad de certificar y comunicar al Consejo Nacional Electoral la existencia de candidatos inhabilitados dentro de un término perentorio a partir del recibo de la relación de candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular cuyas inscripciones fueron aceptadas. Debe anotarse que esta etapa resulta similar al trámite de subsanación previsto en el artículo 47.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de España, ya que se entiende en España que la Administración Electoral se encuentra obligada *ex officio* a poner en conocimiento cualquier irregularidad de las listadas presentadas en aras de que sean subsanadas. Adicionalmente, se publicitará la relación realizada por la Procuraduría General de la Nación con la finalidad de garantizar la mayor difusión posible, en aras de integrar una medida de avergonzamiento.

2. Ante una eventual certificación y comunicación de inhabilidades al Consejo Nacional Electoral, esta misma corporación iniciaría el respectivo procedimiento administrativo de revocatoria de la inscripción de la candidatura, procediendo a comunicar dicha situación a los partidos y movimientos políticos. Durante el desarrollo de dicho procedimiento administrativo, evacuada la etapa probatoria, se procedería a evaluar, por parte del CNE, la formulación de una invitación a la respectiva organización política a proponer un acuerdo que garantice el cumplimiento de la normatividad en materia de otorgamiento de avales electorales y su no reiteración. Dicho acuerdo correspondería a una forma particular de concluir convencionalmente este procedimiento sin determinación de una infracción normativa ni la revocatoria de la inscripción de la candidatura y, por consiguiente, de una eventual sanción administrativa. Este criterio permitiría ofrecer una solución a la condición observada correspondiente a la pertinencia de que las organizaciones políticas intervengan cooperativamente durante los procesos sancionatorios, en aras de concertar soluciones y garantizar un cumplimiento efectivo de la regulación.

3. Las propuestas de acuerdo realizadas por las organizaciones políticas deben ser entendidas como peticiones graciables, las cuales deberán ser valoradas por el Consejo Nacional Electoral en aras de aceptar integralmente la respectiva propuesta, aceptar con modificaciones o rechazarla. Todas estas clases de decisiones deberán ser debidamente motivadas y emitidas en un término perentorio. Por lo tanto, será necesario que dichas propuestas garanticen el cumplimiento de los siguientes estándares:

- La resolución de las causas de los problemas identificados por el Consejo Nacional Electoral, a través de actuaciones puntuales, como la modificación de la composición de la lista electoral, y más estructurales, como el compromiso de adoptar modificación de sus procesos internos, de requerirlo.
- Las medidas propuestas deben ser implementadas rápida y efectivamente.
- Las medidas propuestas deben ser comprobables mediante la verificación externa, a través del suministro de información o el sometimiento a auditorías, entre otras.

Por ejemplo, algunos compromisos comunes, podrían corresponder a: modificación de la lista de candidatos con la finalidad de no inscribir al candidato o los candidatos

cuyas candidaturas deriven en una inhabilidad objetiva, incorporación reglamentaria de una tecnología como el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad – SIRC o el medio de prueba exigido por el Consejo Nacional Electoral en los procesos de filtración de candidatos, incorporación reglamentaria del deber de registro de las decisiones individuales adoptadas por los directivos responsables de la asignación de avales electorales, apertura de las respectivas investigaciones internas sobre los directivos responsables de la asignación de avales electorales, etcétera.

Este criterio orientador permitiría ofrecer una solución a la condición observada correspondiente a la pertinencia de que las organizaciones políticas intervengan cooperativamente durante los procesos sancionatorios, en aras de concertar soluciones y garantizar un cumplimiento efectivo de la regulación.

4. De ser aprobada la propuesta se emitiría acto administrativo, incorporando los compromisos asumidos y fijando plazos de vigilancia.

5. Comprobado que los compromisos asumidos por la respectiva organización política han sido garantizados conforme a los plazos de vigilancia establecidos, se emitiría acto administrativo concluyendo convencionalmente este procedimiento administrativo, sin determinación de una infracción normativa ni la revocatoria de la inscripción de la candidatura y, por consiguiente, de una eventual sanción administrativa. La labor de comprobación permite garantizar el concepto de parámetro de descuento que se propuso por Scholz y que resulta determinante para los procesos sancionatorios derivados de una regulación responsiva. Este criterio permitiría materializar la condición observada correspondiente a la intervención en la garantía de cumplimiento de estándares de diseño y resultado en materia de procesos de asignación de avales electorales que permitan la prevención de avales contrarios al derecho.

6. Por el contrario, de no comprobarse el cumplimiento de los compromisos acordados se reanudaría de forma inmediata, a través de acto administrativo, el procedimiento de revocatoria de inscripción de la candidatura. Eventualmente, el incumplimiento del compromiso objeto de acuerdo será considerado en el respectivo proceso sancionatorio administrativo como un agravante para la determinación de la sanción, lo que se facilitaría considerando que, tal como se observó en el capítulo segundo de este trabajo, la imposición de una sanción es inevitable después de la revocatoria de la inscripción de la candidatura.

A su vez, serían sujetos pasivos de la sanción administrativa los miembros de los órganos responsables de adoptar las decisiones de otorgar aval electoral a candidatos inhabilitados por una causal objetiva al interior del partido o movimiento político, buscando implementar una respuesta a los problemas de agencia que se evidenciaron en este trabajo en materia de asignación de incentivos a esta clase de directivos y, a su vez, ofreciendo una redirección de la responsabilidad a las coaliciones responsables de la adopción de esta clase de decisiones, a través de la sanción de los representantes de esas coaliciones al interior del selectorado de cada partido y no de la asunción de responsabilidad de los partidos políticos bajo el mencionado y errado supuesto de que los partidos corresponden a individuos con agencia propia no coalicional. Lo anterior

busca implementar una adecuada asignación de incentivos ante los costos de agencia que se desprenden de las conductas de las coaliciones en el sectorado, ya que, tal y como se describió en la propuesta descriptiva del comportamiento de las organizaciones políticas durante la asignación de avales electorales, las funciones de valor esperado que lo fundamentan evitan guardar silencio al respecto a través de la incorporación de los costos sancionatorios que se desprenden de sus decisiones y deben ser asumidos por sus miembros como agentes delegados, quienes se verían forzados a rechazar el inadecuado otorgamiento de avales y a motivar un otorgamiento a candidato diferente.

Además, se deberá contar con un conjunto de sanciones que puedan ser determinadas por el Consejo Nacional Electoral, en aras de contar con la facultad para imponer escalonadamente sanciones diferentes a las acostumbradas multas que se traducen en la suspensión o privación de la financiación estatal, tales como la imposibilidad de inscribir candidatos por parte del partido o movimiento político o cancelar su personería jurídica; así se implementará un sistema de tasación de sanciones unificado con la finalidad de evitar la inseguridad jurídica que conlleva la dispersión de criterios para la tasación de sanciones observada en el capítulo segundo. Las referidas sanciones y su valoración por parte de un agente con racionalidad acotada deben siempre ser enmarcadas bajo el concepto de parámetro de descuento, ya que en el marco de un procedimiento responsivo como el que se propone, especialmente a través del escalonamiento, se podrá presentar una constante preocupación por parte de las organizaciones políticas, lo que se traducirá en sus funciones de valor esperado, sobre cómo los beneficios futuros dependen de la confianza que se construye para los futuros encuentros a través de la iteración de encuentros procesales en el que las sanciones resultarán cada vez más gravosas y, por ende, en mayores desincentivos a actuar de forma irregular.

Considerando los resultados derivados del análisis decisional del Consejo Nacional Electoral, el mencionado procedimiento administrativo requeriría que sea antecedido por un ejercicio de divulgación de los estándares de diseño y de resultado que se espera que sean garantizados por las organizaciones políticas a través de sus procedimientos internos de asignación de avales electorales. Esto buscaría resolver las asimetrías de información de los agentes regulados que, como ya se comentó, se desprenden de la opacidad de las decisiones del Consejo Nacional Electoral y por ende de las subreglas desarrolladas.

Respecto a los estándares de diseño que tienen como finalidad prevenir la indebida asignación de avales a candidatos inhabilitados en razón de causales objetivas, el Consejo Nacional Electoral podría determinar no solo las características que deberían seguir estos procesos, sino también la tecnología a utilizar, por ejemplo, los resultados arrojados por el SIRI como medio de prueba reiteradamente acogido por esta corporación en esta clase de decisiones, que de utilizarse de manera debida habrían evitado diversas decisiones revocatorias ya analizadas; se debe recordar que de la muestra analizada en el 82% de los casos el certificado especial de antecedentes de la Procuraduría General de la Nación fue elegido como el medio de prueba más idóneo para materializar el estándar de "plena prueba" y en el 18% de los casos restantes se consideró que dicho

certificado era necesario pero requería de un medio probatorio de corroboración. Y, frente a los estándares de resultado, los cuales buscan garantizar los resultados esperados, no unos determinados medios, el Consejo Nacional Electoral podría determinar los escenarios normativos configurativos de inhabilidad por causales objetivas.

Por último, la adopción de un proceso administrativo responsivo para esta materia requerirá a su vez valorar las respectivas modificaciones del calendario electoral, en aras de garantizar el suficiente tiempo de anticipación con el que podrían contar tanto el Consejo Nacional Electoral como los partidos y movimientos políticos implicados. Lo anterior considerando que los tiempos establecidos en los recientes calendarios electorales han demostrado ser insuficientes para que el Consejo Nacional Electoral pueda garantizar la instrucción de un debido procedimiento administrativo que permita contar con certeza de la situación jurídica de los candidatos y candidatas en un tiempo prudencial anterior a las fechas de los sufragios.

Una propuesta de criterios orientadores para un adecuado ejercicio de autorregulación por parte de los partidos y movimientos políticos

Buscando ofrecer una alternativa a las deficiencias observadas en materia de regulación de los procesos de selección y otorgamiento de avales de los candidatos al interior de las organizaciones políticas y, teniendo en cuenta que la autorregulación debe ser parte de la base de una pirámide de estrategias regulatorias, se ofrecerán a continuación algunos criterios orientadores que podrían tenerse en cuenta al momento de efectuar un ejercicio de autorregulación sobre esta materia.

En primer lugar, como ya se mencionó, las organizaciones políticas son susceptibles de afrontar problemas de agencia y los consecuentes costos de agencia y selección adversa a raíz del comportamiento de los agentes vinculados a los órganos implicados en el estudio previo y otorgamiento de avales electorales. No puede perderse de vista que, conforme a los supuestos teóricos de esta propuesta, al interior de las organizaciones políticas nos encontramos con coaliciones que se comportan estratégicamente, inclusive, bajo la tentación de asumir comportamientos en los órganos implicados en el estudio y otorgamiento de avales de los que se pueden desprender riesgos para el resto de la colectividad política. Por lo tanto, resulta necesario adoptar un diseño autorregulatorio que permita, en el caso de la asignación de avales, trazar una asignación de incentivos más adecuada. En segundo lugar, el análisis llevado a cabo sobre los ejercicios de autorregulación de los procesos de selección y otorgamiento de avales de los candidatos al interior de las organizaciones políticas permitieron evidenciar algunas respuestas y, a su vez, algunas deficiencias que podrían ser complementadas con la incorporación de soluciones existentes y mecanismos aún no explorados. Por lo tanto, se propone la adopción interna de las siguientes medidas:

1. Un órgano especializado responsable del estudio previo de avales electorales. Se trata de una solución ya existente que, como se mencionó, se incorporó con posterioridad al proceso electoral de 2014 como posible respuesta a la implementación de

la figura de la revocatoria de inscripción de candidatura por parte de las decisiones del Consejo Nacional Electoral. Este órgano se considera relevante, teniendo en cuenta la necesidad de que las organizaciones políticas cuenten con una especialización orgánica y funcional que desarrolle una experticia en estos asuntos, posibilite la determinación precisa de responsables y responsabilidades y disminuya los costos de cumplimiento.

2. Un selectorado con estructura colegiada. También se trata de una solución existente que permitiría aprovechar los supuestos teóricos planteados, en especial, los relativos a las decisiones colectivas como decisiones coalicionales y el comportamiento estratégico de las mismas, ya que una estructura colegiada incentivaría el control mutuo de las coaliciones. No obstante, se precisa, este mecanismo dependerá de un marco regulatorio que permita sancionar a las personas naturales que componen estos órganos en el inadecuado otorgamiento de avales electorales.

3. Revocatoria unilateral del aval. Si bien este mecanismo corresponde a la regla general al interior de las organizaciones políticas, el mismo también ha experimentado una implementación reciente y no siempre homogénea. Por lo tanto, se recomienda que la misma sea incorporación expresamente en la correspondiente reglamentación interna y no solo se limite a aquellos casos de doble militancia, ya que de lo contrario no se contaría con este mecanismo en aquellos escenarios como los estudiados.

4. Una regla decisonal estructurada de forma escalonada. Si bien, como se observó, existe una diversidad de reglas decisonales que oscilan entre la mayoría simple y el consenso al momento de otorgar avales por parte de los selectorados, en primer lugar, se considera apropiado buscar escalonadamente, agotar una decisión unánime; segundo, agotar una mayoría calificada que materialice razonadamente un derecho de veto de las coaliciones de minorías y la limitación de las coaliciones de mayorías. La anterior regla debe operar incluso cuando el número de candidatos sea inferior a los escaños a proveer, ya que, tal como se observó, algunas organizaciones políticas optan por el otorgamiento automático del aval electoral por parte del selectorado cuando se haya inscrito previamente un número de candidatos inferior al total de escaños a proveer.

5. Determinación precisa de funciones y procedimientos mínimos. A partir de un análisis de la reglamentación interna de los procedimientos de estudio previo y otorgamiento de avales, se concluye que, si bien no se han incorporado funciones o procedimientos mínimos tendientes a implementar un debido proceso de filtración de candidatos electorales conforme al precedente decisonal de órganos como el Consejo Nacional Electoral, sería conveniente adoptar una reglamentación en este sentido, incorporando, por ejemplo, el deber de implementar en los procesos de filtración una tecnología como el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad – SIRI o el medio de prueba exigido por el ordenamiento jurídico.

6. Adopción de una respuesta sancionatoria. Si bien los estatutos de las organizaciones políticas contemplan una reglamentación de sus procesos sancionatorios, resulta importante determinar con certeza las clases de sanciones a las que se enfrentarían los infractores (expulsión, desvinculación del cargo, multas, amonestaciones,

etc.), a quiénes se impondrían, los órganos responsables de esa competencia (debido a la posición de poder en el que suelen encontrarse los miembros del selectorado y de los órganos del estudio de avales electorales), y demás elementos para reglamentar debidamente la respuesta sancionatoria.

7. Deber de registrar constancia expresa ante los disensos y votaciones adoptadas por mayoría. Igualmente, se trata de una medida que no se evidenció en la reglamentación interna de las organizaciones políticas, pero que requeriría la incorporación reglamentaria del deber de registro de las decisiones individuales adoptadas por los directivos responsables de la asignación de avales electorales en el marco de votaciones adoptadas por mayoría y no por consenso, con la finalidad de facilitar una labor de detección y garantizar mayor certeza sobre la responsabilidad que deben asumir los miembros por sus decisiones ante eventuales procesos sancionatorios internos y externos; este último dependería de que se garantice un marco regulatorio que permita sancionar a las personas naturales implicadas. Lo anterior permite incrementar la probabilidad de detección y, por ende, determinar la función de valor esperado de los representantes de las coaliciones internas.

Finalmente, debe destacarse la bondad de vincular a los esfuerzos del cumplimiento regulatorio una herramienta como la autorregulación, ya que permitiría facilitar el enfoque preventivo que caracteriza a la regulación responsiva y un menor intervencionismo estatal.

CONCLUSIONES

En la actualidad, se cuenta con diferentes instrumentos jurídicos que buscan evitar que los partidos políticos otorguen avales electorales a candidatos inhabilitados a cargos de elección popular, especialmente el mecanismo procesal de la revocatoria de la inscripción de la candidatura, figura que encuentra respaldo a través de disposiciones constitucionales, leyes, jurisprudencia y actos administrativos que comprehenden las decisiones adoptadas específicamente por el Consejo Nacional Electoral. A su vez, si bien según el sistema de justicia electoral colombiano comprende mecanismos procesales de carácter correctivo, como la revocatoria de la inscripción de la candidatura, también se cuenta con un mecanismo punitivo complementario para garantizar la regularidad electoral, encontrándose en esta segunda categoría el proceso sancionatorio administrativo electoral derivado de la revocatoria de inscripciones de candidaturas contrarias al ordenamiento jurídico. En consecuencia, Colombia cuenta con una institucionalidad representada a través de organismos de administración electoral, correspondientes a modelos independientes, como la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, así como con un tribunal administrativo como órgano jurisdiccional de cierre en materia de regularidad electoral, a través de la Sección Quinta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, resultando competente para llevar a cabo el estudio de legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral. Esta naturaleza administrativa y contenciosa determina las respuestas que

institucionalmente se desarrollan en materia de controversias electorales y prevención de las mismas.

De igual manera, se cuenta con una autorregulación desarrollada por las mismas organizaciones políticas a través de sus estatutos y una variada forma de reglamentación interna que ha incorporado órganos, funciones y procedimientos que buscan garantizar una selección de candidatos y un otorgamiento de avales electorales que en teoría permitirían respetar el régimen de inhabilidades de los congresistas. En su mayoría, las instancias internas de los partidos y movimientos políticos responsables de la selección de candidatos a quienes se les otorga aval electoral se caracterizan por su conformación colegiada, en lugar de una naturaleza unipersonal. Y finalmente sobre este punto, se observó una considerable variedad de reglas decisionales adoptadas por los partidos y movimientos políticos que oscila entre las reglas decisionales consensuadas y las decisiones con mayoría simple, a lo que se suma que en algunas ocasiones se evidencian reglas decisionales que buscan agotar el consenso en primera instancia y, por defecto, acudir a mecanismos como la votación para buscar mayoría simple, la votación buscando la mayoría calificada, consultas o encuestas.

No obstante, la evidencia empírica a la que se recurrió en esta investigación, 44 decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral en las que se buscó determinar si en efecto existieron transgresiones del régimen de inhabilidades objetivas, apunta a que el actual diseño e implementación de la figura de la revocatoria de la inscripción de la candidatura no resultan suficientes para evitar la asignación de avales electorales a candidatos con esta clase de inhabilidades, a pesar de la facilidad de prevenir este escenario por parte de los partidos políticos. Se evidenció que: (i) la mayoría de las organizaciones políticas inmersas en decisiones revocatorias se caracterizan por su relativa novedad, considerando la historia de los partidos políticos en Colombia; (ii) la participación de las organizaciones políticas en estos procesos en específico, a través de un apoderado, es notablemente reducida; (iii) resulta elocuente el número de casos en los cuales el Consejo Nacional Electoral no evidenció la aplicación de mecanismos de filtración por parte de las organizaciones políticas durante el proceso de selección de candidatos, equivalente al 95% de los casos en los que han resultado revocadas las respectivas candidaturas y, así mismo, en el único caso en el que se probó un ejercicio de filtración, el mecanismo utilizado no cumplía con los estándares normativos de "plena prueba", y (iv) el Consejo Nacional Electoral ha consolidado un precedente decisional en el que el certificado especial de antecedentes de la Procuraduría General de la Nación se considera aquel medio de prueba más idóneo para materializar el estándar de "plena prueba" en la totalidad de sus decisiones.

Considerando que el proceso de filtración llevado a cabo por los partidos y movimientos políticos solo requería en estos casos la verificación del certificado especial de antecedentes, se formulan dos posibles escenarios: (i) el inadecuado proceso de filtración de candidatos se debe a la falta de recursos humanos o a su impericia, y (ii) la decisión de otorgar aval electoral al respectivo candidato inhabilitado se deriva de un otorgamiento estratégico de avales por miembros directivos de partidos políticos,

mediado por un cálculo electoral, capaces de prever las eventuales sanciones que se desprenden de la figura de la revocatoria de la candidatura.

A raíz del problema evidenciado sobre el otorgamiento de avales electorales por parte de los partidos y movimientos políticos en Colombia, se proponen alternativas que se fundamentan en un modelo explicativo diseñado para contribuir a la comprensión de la realidad empírica que se observa en la toma de decisiones al interior de las organizaciones políticas, un escenario escasamente estudiado desde el análisis económico del derecho en nuestro país. Esta propuesta utiliza como supuestos (i) el individualismo metodológico, (ii) el agente político como un actor con racionalidad acotada, (iii) la política como intercambio, (iv) las decisiones colectivas como decisiones coalicionales y (V) el comportamiento estratégico de las organizaciones políticas ante las instituciones jurídicas.

Una de las primeras respuestas que se ofrece corresponde a una propuesta descriptiva del comportamiento de los órganos deliberativos al interior de las organizaciones políticas responsables de la asignación de avales electorales desde el análisis económico del derecho. Este modelo prescinde de aquellas calidades difícilmente cuantificables y utiliza calidades cuantitativamente estimables, buscando describir la decisión de asignación de avales al interior de una organización política en un nivel coalicional y un nivel intercoalicional. Este modelo solo ofrece un punto de partida al basarse en comportamientos con racionalidad perfecta, ya que el mismo omite un supuesto determinante: la racionalidad acotada a la que se encuentran supeditadas las decisiones realizadas dentro de las organizaciones políticas.

Por lo tanto, la siguiente respuesta consiste en emprender una nueva búsqueda de lógicas y mecanismos regulatorios respecto de la asignación de avales electorales, con el objeto de garantizar una mayor efectividad de esta a través de su adaptabilidad frente al comportamiento de las organizaciones políticas. En consecuencia, se opta por la exploración de la regulación responsiva, entendida como un modelo dinámico de gestión de instrumentos regulatorios que puede servir de alternativa al actual modelo de regulación de asignación de avales electorales, así como por una propuesta de criterios orientadores para un esquema procedimental de administración concertada en materia sancionatoria que intente materializar los mencionados postulados de dicha regulación responsiva, pero buscando también respetar los fundamentos del derecho administrativo sancionatorio colombiano. Esta propuesta de regulación aprovecha los supuestos metodológicos planteados, partiendo de que no basta con incentivar la estructuración al interior de las organizaciones políticas de selectorados compuestos coalicionalmente: también se requieren instrumentos y estrategias regulatorias que aprovechen dicha estructura con la finalidad de considerar los incentivos y desincentivos que ofrecen las realidades políticas y organizacionales. Así mismo, se ofrecieron algunos criterios orientadores que podrían tenerse en cuenta al momento de efectuar un ejercicio de autorregulación sobre esta materia, partiendo de las deficiencias observados.

BIBLIOGRAFÍA

- Axelrod, R. (1996). *La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Alianza Editorial.
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University.
- Arrow, K. J. (2017). *Social Choice and Individual Values*. Yale University Press. <https://doi.org/10.12987/9780300186987>
- Baldwin, R., & Black, J. (2008). Really Responsive Regulation. *The Modern Law Review*, 71(1), pp. 59-94.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2011). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice* (2.ª ed.). Oxford University Press.
- Barnes, J. (2015). *Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo: Historia y retos del Derecho Administrativo contemporáneo*. Global Law Press S.L.
- Black, D. (1948). On the Rationale of Group Decision-making. *Journal of Political Economy*, 56(1), pp. 23-34. <https://doi.org/10.1086/256633>
- Black, J. (1997). New Institutionalism and Naturalism in Socio-Legal Analysis: Institutional Approaches to Regulatory Decision Making. *Law & Policy*, 19(1), pp. 51-93. <https://doi.org/10.1111/1467-9930.00021>
- Buchanan, J. M. (1954a). Individual Choice in Voting and the Market. *Journal of Political Economy*, 62(4), pp. 334-343. <https://doi.org/10.1086/257538>
- Buchanan, J. M. (1954b). Social Choice, Democracy, and Free Markets. *Journal of Political Economy*, 62(2), pp. 114-123. <https://doi.org/10.1086/257496>
- Buchanan, J. M. (1987). The Constitution of Economic Policy. *Science*, 236(4807), pp. 1.433-1.436. JSTOR.
- Buchanan, J., & Tullock, G. (1999). *Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press.
- Buchanan, J. M. (2005). Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación. *Revista Asturiana de Economía*, No. 33, pp. 203-221.
- Chen, S.H. (2005). Computational intelligence in economics and finance: Carrying on the legacy of Herbert Simon. *Information Sciences*, 170(1), pp. 121-131. <https://doi.org/10.1016/j.ins.2003.11.006>
- Congreso de Colombia (2009). Acto Legislativo 01 de 2009. Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia. *Diario Oficial*, 144(47410), pp. 1-4.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 921 del 18 de agosto 2011. Sala Plena.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0008 del 9 de enero de 2014. M.P.: José Joaquín Plata.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0279 del 21 de enero de 2014. M.P.: Joaquín José Vives Pérez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0387 del 29 de enero de 2014. M.P.: Emiliano Rivera Bravo.

- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0388 del 29 de enero de 2014. M.P.: Bernardo Franco Ramírez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0395 del 30 de enero de 2014. M.P.: José Joaquín Plata.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0510 del 10 de febrero de 2014. M.P.: Emiliano Rivera Bravo.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0528 del 06 de febrero de 2014. M.P.: Emiliano Rivera Bravo.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0701 del 19 de febrero de 2014. M.P.: Emiliano Rivera Bravo.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0878 del 24 de febrero de 2014. M.P.: Alfonso Portela Herrán.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0879 del 24 de febrero de 2014. M.P.: Oscar Giraldo Jiménez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0961 del 4 de marzo de 2014. M.P.: Joaquín José Vives Pérez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 2379 del 01 de noviembre de 2016. M.P.: Armando Novoa García.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 2825 del 30 de noviembre de 2016. M.P.: Idarys Yolima Carrillo Pérez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 3158 del 13 de diciembre de 2016. M.P.: Idarys Yolima Carrillo Pérez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 4057 del 09 de diciembre de 2016. M.P.: Renato Rafael Contreras Ortega.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0142 del 6 de febrero de 2018. M.P.: Bernardo Franco Ramírez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0144 del 6 de febrero de 2018. M.P.: Bernardo Franco Ramírez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0146 del 6 de febrero de 2018. M.P.: Bernardo Franco Ramírez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0150 del 6 de febrero de 2018. M.P.: Gloria Inés Gómez Ramírez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0151 del 6 de febrero de 2018. M.P.: Gloria Inés Gómez Ramírez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0158 del 6 de febrero de 2018. M.P.: Ángela Hernández Sandoval.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0159 del 6 de febrero de 2018. M.P.: Ángela Hernández Sandoval.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0162 del 6 de febrero de 2018. M.P.: Ángela Hernández Sandoval.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0163 del 6 de febrero de 2018. M.P.: Armando Novoa García.

- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0164 del 6 de febrero de 2018. M.P.: Armando Novoa García.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0166 del 6 de febrero de 2018. M.P.: Armando Novoa García.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0171 del 6 de febrero de 2018. M.P.: Emiliano Rivera Bravo.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0173 del 6 de febrero de 2018. M.P.: Emiliano Rivera Bravo.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0177 del 6 de febrero de 2018. M.P.: Héctor Elí Rojas Jiménez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0179 del 6 de febrero de 2018. M.P.: Héctor Elí Rojas Jiménez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0182 del 6 de febrero de 2018. M.P.: Alexander Vega Rocha.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0210 del 08 de febrero de 2018. M.P.: Felipe García Echeverry.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0211 del 08 de febrero de 2018. M.P.: Felipe García Echeverry.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0217 del 08 de febrero de 2018. M.P.: Armando Novoa García.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0223 del 08 de febrero de 2018. M.P.: Héctor Helí Rojas Jiménez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0226 del 08 de febrero de 2018. M.P.: Alexander Vega Rocha.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0227 del 08 de febrero de 2018. M.P.: Alexander Vega Rocha.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0228 del 08 de febrero de 2018. M.P.: Alexander Vega Rocha.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0246 del 08 de febrero de 2018. M.P.: Héctor Helí Rojas Jiménez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0247 del 08 de febrero de 2018. M.P.: Bernardo Franco Ramírez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0248 del 08 de febrero de 2018. M.P.: Bernardo Franco Ramírez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0249 del 08 de febrero de 2018. M.P.: Gloria Inés Gómez Ramírez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0254 del 08 de febrero de 2018. M.P.: Héctor Helí Rojas Jiménez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0279 del 21 de enero de 2014. M.P.: Joaquín José Vives Pérez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0319 del 14 de febrero de 2018. M.P.: Felipe García Echeverri.

- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0322 del 14 de febrero de 2018. M.P.: Gloria Inés Gómez Ramírez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0330 del 14 de febrero de 2018. M.P.: Gloria Inés Gómez Ramírez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0331 del 14 de febrero de 2018. M.P.: Héctor Helí Rojas Jiménez.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0407 del 21 de febrero de 2018. M.P.: Emiliano Rivera Bravo.
- Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 4057 del 09 de diciembre de 2020. M.P.: Renato Rafael Contreras Ortega.
- Demsetz, H. (1990). Amenity potential, indivisibilities, and political competition. En J. E. Alt & K. A. Shepsle (Eds.), *Perspectives on Positive Political Economy* (1.^a ed., pp. 144-160). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511571657.007>.
- Fryer, R. & Holden, R. (2011). Measuring the Compactness of Political Districting Plans. *The Journal of Law & Economics*, 54(3), pp. 493-535. <https://doi.org/10.1086/661511>.
- Gallego, F. (2007). Herbert A. Simon y la economía organizacional. *Revista Cuadernos de Economía*, 26(46), pp. 169-199.
- Hazan, R. Y., & Rahat, G. (2010). *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford University Press.
- Illera, J. & Buchely, L. 2015. Las fugas de la democracia. Análisis económico del derecho Sobre las normas de transfuguismo político en Colombia (2003-2011). *Colombia Internacional*, No. 85 (September), pp. 17-52. <https://doi.org/10.7440/colombiaint85.2015.01>.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. (2011). *Justicia electoral: El manual de IDEA Internacional*. IDEA Internacional.
- Kagan, R., & Scholz, J. (1980). The criminology of the corporation and regulatory enforcement strategies. En Blankenburg & K. Lenk (Eds.), *Organisation und Recht* (pp. 352-377). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Koelble, T. A. (2010). Una teoría económico-política de partidos competitivos. *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 10. <https://revistas.usal.es/uno/index.php/0213-2087/article/view/5795>
- Lodge, M., & Wegrich, K. (2012). *Managing regulation regulatory analysis, politics and policy*. Palgrave.
- López Murcia, J. (2022). *Inteligencia regulatoria. Algunas herramientas para diseñar y analizar regulación*. Legis.
- Morón Urbina, J. (2016). La terminación convencional del procedimiento sancionador: La Administración concertada en materia sancionadora. En J. En Santofimio, J. Barnés, & M. Ibagón (Eds.), *Perspectivas de una reforma. Estudios de derecho administrativo a partir de la obra de Eberhard Schmidt-Assmann* (pp. 189-222). Universidad Externado.
- Movimiento Alternativo Indígena y Social (2020). *Estatutos Movimiento Alternativo Indígena y Social*.
- Nohlen, D. (2006). *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. Porrúa.
- Orozco, J. (2019). *Justicia electoral comparada de América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- Padrón Pardo, F.; Rico Marulanda, C., & Narváez Quintero, J. S. (2020). La revocatoria de las candidaturas, ¿un mecanismo de protección del derecho al sufragio? Análisis en las elecciones del Congreso de la República 2018-2022. *En Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia, N.º 47*, pp. 31-78.
- Partido Alianza Verde. SF. Estatutos del Partido Alianza Verde.
- Partido Alianza Verde. Circular No. 003 de noviembre de 2013.
- Partido Alianza Social Independiente (2013). Estatutos Alianza Social Independiente.
- Partido Alianza Social Independiente (2017). Resolución No. 167 del 10 de noviembre de 2017.
- Partido Cambio Radical (2017). Resolución No. 005 del 31 de octubre de 2017.
- Partido Cambio Radical (2018). Estatutos Partido Cambio Radical.
- Partido Centro Democrático (2017). Resolución No. 026 del 10 de octubre de 2017.
- Partido Centro Democrático (2017a). Resolución No. 025 del 24 de octubre de 2017.
- Partido Conservador Colombiano (2013). Resolución No. 043 del 11 de septiembre de 2013.
- Partido Conservador Colombiano (2017). Resolución No. 024 del 14 de septiembre de 2017.
- Partido Conservador Colombiano (2017a). Resolución No. 036 del 26 de octubre de 2017.
- Partido Conservador Colombiano (2017b). Resolución No. 042 del 6 de diciembre de 2017.
- Partido Liberal Colombiano (2012). Resolución No. 2247 de 2012.
- Partido Liberal Colombiano (2013). Resolución No. 3053 del 25 de septiembre de 2013.
- Partido Liberal Colombiano (2013a). Resolución No. 3082 del 11 de diciembre de 2013.
- Partido Liberal Colombiano (2013b). Resolución No. 3085 del 12 de diciembre de 2013.
- Partido Liberal Colombiano (2014). Resolución No. 3096 del 24 de enero de 2014.
- Partido Liberal Colombiano (2014a). Resolución No. 3100 del 07 de febrero de 2014.
- Partido Liberal Colombiano(2014b). Resolución No. 3101 del 12 de febrero de 2014.
- Partido Liberal Colombiano (2017). Resolución No. 5222 del 19 de octubre de 2017.
- Partido Liberal Colombiano (2017a). Resolución No. 5233 del 04 de diciembre de 2017.
- Partido Polo Democrático Alternativo (2012). Estatutos del Polo Democrático Alternativo.
- Partido Polo Democrático Alternativo (2015). Estatutos del Polo Democrático Alternativo.
- Partido de la Unión por la Gente (2013). Resolución No. 030 del 18 de septiembre de 2013.
- Partido de la Unión por la Gente (2013a). Resolución No. 039 del 29 de octubre de 2013.
- Partido de la Unión por la Gente (2013b). Resolución No. 048 del 20 de noviembre de 2013.
- Partido de la Unión por la Gente (2017). Resolución No. 021 del 30 de octubre de 2017.
- Partido de la Unión por la Gente (2017a). Resolución No. 025 del 29 de noviembre de 2017.
- Pérez-Moneo, M. (2012). *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Prosser, T. (2010). *The Regulatory Enterprise: Government Regulation and Legitimacy*. Oxford University Press.
- Rahat, G., & Hazan, R. Y. (2001). Candidate Selection Methods. An Analytical Framework. *Party Politics*, 7, pp. 297-322.
- Scholz, J. (1984). Cooperation, Deterrence, and the Ecology of Regulatory Enforcement. *Law & Society Review*, Vol. 18, No. 2, pp. 179-224. <https://doi.org/10.2307/3053402>
- Schmidt-Assman, E. (2003). *La teoría general del derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Marcial Pons.

- Simon, H. A. (1986). The information processing explanation of Gestalt phenomena. *Computers in Human Behavior*, 2(4), 241-255. [https://doi.org/10.1016/0747-5632\(86\)90006-3](https://doi.org/10.1016/0747-5632(86)90006-3)
- Simon, H. A. (1991). Nonmonotonic reasoning and causation": Comment. *Cognitive Science*, 15(2), 293-300. https://doi.org/10.1207/s15516709cog1502_5.
- Spruk, R. (2016). Electoral Laws, Political Institutions and Long-Run Development: Evidence from Latin America, 1800-2012. SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2799672>.
- Stephanopoulos, N. O., & McGhee, E. M. (2015). Partisan Gerrymandering and the Efficiency Gap. *The University of Chicago Law Review*, 82(2), pp. 831-900. <http://www.jstor.org/stable/43410706>
- Strom, K. (2013). Una teoría sobre el comportamiento de los partidos políticos competitivos. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 10(23), pp. 119-170.
- Tsebelis, G. (2002). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica.
- Vanegas, P. (2009). *Las candidaturas en el derecho electoral colombiano*. Universidad Externado de Colombia.
- Vera, A. H., & Simon, H. A. (1993). Situated Action: A Symbolic Interpretation. *Cognitive Science*, 17(1), pp. 7-48. https://doi.org/10.1207/s15516709cog1701_2
- Zarama, S. (2013). *El financiamiento de la política: fracasos y posibilidades. Una propuesta de cambio, constitucional y legal, formulada desde el análisis económico del derecho, para reducir los costos de las elecciones y enriquecer la política en Colombia*. (Trabajo de grado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.