

Consideraciones del expresidente de la Republica, Cesar Gaviria Trujillo sobre la autonomfa constitucional de los Partidos polfticos.

1. Los partidos polfticos estan reconocidos y protegidos por la Constituci6n

La Constituci6n de 1991 reconoce y protege de manera expresa los partidos politicos por ser expresi6n de la democracia participativa e instrumento fundamental para el goce efectivo de la representaci6n politica.

Varias normas constitucionales se refieren a los partidos politicos.

El articulo 40 de la Constituci6n sobre derechos politicos incluye de manera expresa el de fundar partidos y movimiento politicos y afiliarse a ellos.

Dicho articulo dice que este derecho se ejerce "sin limitaci6n alguna", precisamente para impedir que el Estado trate de obstaculizar, entubar, restringir o bloquear el ejercicio de este derecho politico por medio de partidos politicos.

El articulo 40, numeral 3 define de forma amplia este derecho fundamental:

"Constituir partidos, movimientos y agrupaciones politicos sin limitaci6n alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas".

Luego, la Constituci6n dedica varios articulos a la organizaci6n, funcionamiento, financiaci6n, acceso a medios, inscripc6n de candidatos, entre otras materias atinentes a los partidos politicos. Estas son abordadas en los articulos 107 a 111 de la Constituci6n.

Ante la importancia de la participaci6n de los partidos, asi como de los movimientos politicos y los grupos significativos de ciudadanos, en las elecciones en las cuales se ejercen los derechos politicos a elegir y ser elegido y se materializa el principio de representaci6n politica, la Constituci6n dedica multiples normas al sistema electoral ya la organizaci6n electoral, las cuales se encuentran en el Titulo IX especialmente consagrado a esta materia.

Dentro de los derechos de los partidos politicos se encuentra el de inscribir candidatos con el fin de hacer efectivo el principio de representaci6n politica en una democracia pluralista en la cual los ciudadanos tienen el derecho a elegir a sus representantes entre distintas opciones presentadas en las elecciones por

los partidos politicos, los movimientos politicos y los grupos de ciudadanos independientes.

Las normas sobre partidos politicos han sido reformadas por los actos legislativos 1 de 2003 y 1 de 2009. Esto condujo a que la primera ley estatutaria de los partidos y movimientos politicos (Ley Estatutaria 130 de 1994) fuera modificada por la Ley Estatutaria 1475 de 2011. Ambas leyes fueron revisadas por la Corte Constitucional en sentencias a las cuales se hara referencia posteriormente porque en ellas se protegi6 la autonomia de los partidos politicos garantizada por la Constituci6n.

2. La garantfa constitucional de la autonomfa de los partidos

Por su importancia en una democracia participativa y pluralista, los partidos politicos gozan de la garantia constitucional de su autonomia para protegerlos de injerencias indebidas del Estado que restrinjan su libertad organizativa, su derecho a competir en las elecciones y su libertad de promover ideas politicas y fijar posiciones en los debates publicos.

Asi lo resalt6 la corte constitucional en una sentencia de unificaci6n, la SU-585 de 2017 (MP: Alejandro Linares Cantillo). Dijo la Corte:

"22. Ahorabien,elcorrectoentendimientodeestosprincipiosimplicasulectura de manera sistem6tica con el principio constitucional de autonom/a reconocida a los movimientos y partidos poUlticos

23. La autonom/a de los partidos y movimientos poUlticos es una materializaci6n de los principios de pluralismo y de separaci6n entre asuntos publicos y privados y una condici6n de la democracia real. Se trata de reconocer que en los regfmenes absolutos, no existe separaci6n entre los partidos y el poder publico y se acude a crear un partido de Estado, en el entendido de que el partido es contra/ado por los gobernantes o viceversa y se excluye de iure o de facto la fibre contienda politico. Esto quiere decir que la democracia exige garantfas de no injerencia de los 6rganos de/ poder publico en la organizaci6n y gesti6n de estas instituciones. Dicha garantfa fue reconocida por la sentencia C-089 de 1994 que examin6 la constitucionalidad de la Ley Estatutaria 130 de 1994, Estatuto Basico de Partidos y Movimientos Politicos, pero advirti6 que la autonomfa de los partidos y movimientos politicos no era absoluta, ya que debfa ser ejercida dentro de/ respeto de la Constituci6n y las leyes, las que podfan senalar deberes a los partidos, normas mfnimas de estructura y funcionamiento, siempre y cuando fueran razonables y no afectaran la esencia de su autonomfa. Concluy6 asf dicha sentencia que "La libertad que la Constituci6n reconoce a los partidos y movimientos poUlticos, es

irrestricta dentro de esos Umites, que no son propiamente estrechos ni mezquinos", al tiempo que reconoci6 que la manifestaci6n primaria de dicha autonom[a era la facultad de darse sus propios estatutos."

Por ser una garantia constitucional, la autonomia solo puede ser limitada por el congreso mediante una ley estatutaria, en la cual se establezcan deberes que cumplan dos para.metros, segun la sentencia C-490 de 2011 que juzg6 la Ley Estatutaria 14 75 de 2011:

"El Congreso est6 facultado para imponer /!mites a la competencia de las agrupacionespolfticas,acondici6nque (i) setraterestriccionesgenericas, que no incidan en la determinaci6n concreta de su estructura yfunciones; y (ii) estenun[vocamente dirigidasmantenerlavigenciadelsistema polftico democratico representativo".

En conclusion, ninguna autoridad estatal puede invadir la autonomia de los partidos politicos. Cualquier medida que implique una limitaci6n de dicha autonomia, debe haber estado expresamente prevista en la ley estatutaria correspondiente.

Ninguna limitaci6n puede afectar la estructura y el funcionamiento definidos por el propio partido en sus estatutos. Se encuentra dentro de la 6rbita de autonomia de cada partido politico decidir cuando convoca a sus 6rganos, a cuales y en que momento segun sus objetivos politicos. Por lo tanto, ningun 6rgano estatal puede obligar a un partido politico a convocar a uno de sus 6rganos, ni mucho menos a fijarle la fecha en que ello debe hacerse.

Ninguna limitaci6n puede tampoco afectar la vigencia del sistema politico democratico representativo, impidiendo por ejemplo a un partido politico presentar y avalar candidatos en las elecciones. La Corte Constitucional ha dicho que la facultad de los partidos de seleccionar e inscribir candidatos, de conformidad con la Constituci6n y la Ley, esta amparada por su autonomia. En la Sentencia C-490 de 2011 resalt6 que

"al remitir a los estatutos para el proceso de selecci6n de candidatos, se reafirma el principio de autonomfa de las agrupaciones politicos a las que alude el precepto en su concepc6n actual, mediante el reconocimiento de espacios especficos de regulaci6n en tanto herramienta jurfdica para asegurar sus finalidades dentro de la democracia participativa."

Ninguna autoridad administrativa o judicial puede obligar a un partido politico a modificar sus estatutos ni a convocar 6rganos para ajustar sus estatutos. Cuando el Consejo de Estado le orden6 al Partido Liberal seguir procedimientos especificos para modificar sus estatutos, la Corte Constitucional concedi6 una

acci6n de tutela para proteger la autonomia del partido. En efecto, la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Secci6n Tercera, Subsecci6n B, de 5 de marzo de 2015, fue dejada sin efectos por la Corte Constitutional en la Sentencia SU-585 de 2017. La sentencia subray6 que el Consejo de Estado habia desconocido la autonomia del partido y habia tratado a una organizaci6n privada politica, como lo es un partido, en un 6rgano del Estado, lo cual es absolutamente contrario a la concepc6n de los partidos politicos en una democracia participativa y pluralista, establecida en la Constituci6n de 1991.

3. Las reformas constitucionales han establecido deberes especfficos de los partidos, pero han preservado su autonomfa

La Constituci6n de 1991 ha sido reformada en algunos aspectos atinentes al regimen de los partidos politicos, en especial en los actos legislativos 1 de 2003 y 1 de 2009. Estas reformas han establecido deberes sobre temas especificos, sin que ello implique abolir su autonomia. Por el contrario, las reformas constitucionales y las normas estatutarias que las desarrollaron han considerado que son los propios partidos, a traves de sus estatutos, los que determinan las estructuras y los procedimientos para cumplir los deberes en ciertos temas especificos establecidos con posterioridad a la Constituci6n de 1991.

Por ejemplo, en lo que respecta al regimen de sanciones por violar el regimen disciplinario interno y la prohibici6n de la doble militancia, las Corte Constitucional indic6 lo siguiente en la C-490 de 2011:

"El mencionado grado de autonomfa justifica que el legislador estatutario confiera a los 6rganos de control de los partidos y movimientos polticos la competencia para la imposici6n de sanciones . Las agrupaciones politicos,

desde la perspectiva ofrecida por la Constituci6n, son colectividades destinadas a intermediar entre la ciudadania y el ejercicio de/ poder politico, para lo cual est6n 1/amadas a adaptar decisiones internas fundadas en la vigencia de/ principio democrtico participativo. Esto implica, de igual modo, la posibilidad de que la legislaci6n /es reconozca instancias de autogobierno, dirigidas al cumplimiento de sus finalidades dentro de/ sistema electoral y, en su sentido mas amplio, de representaci6n politico".

Igualmente, con posterioridad a estas reformas constitucionales la autonomia de los partidos politicos continua estableciendo limites a injerencias en sus asuntos internos y ofreciendo protecci6n para impedir que 6rganos estatales interfieran en las decisiones que libremente han adoptado las directivas de un partido, de conformidad con sus estatutos. Esto ha sido reiterado y dicho claramente por la

Corte Constitucional al juzgar la ley estatutaria posterior a estas reformas constitucionales:

"A este respecto la Corte encuentra que en un sentido negativo la ley que se ocupe de la organización y régimen de los partidos, no puede, en principio, imponer a los partidos y movimientos, entre otras cosas, las siguientes: (1) condiciones y exigencias específicas sobre la implantación de un determinado procedimiento de adopción de sus decisiones internas - de acuerdo con los antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente, la adopción de/ artículo 108 inciso 2 de la CP buscaba establecer esta garantía -; (2) el contenido y el sentido concretos de una determinación que de acuerdo con sus estatutos corresponda tomar a un órgano suyo; (3) la forma especial de integrar sus órganos internos; (4) el contenido particular de sus estatutos y programas. || En un sentido positivo, la ley que regula la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, puede, por vía general, determinar la organización de los partidos, siempre que se trate de ordenar su estructura genérica y el/la resulte necesaria para el ejercicio de las funciones que están llamados a cumplir o para el correcto funcionamiento de/ sistema democrático". Sentencia C-490 de 2011

4. La promoción de valores constitucionales debe armonizarse con la autonomía de los partidos

La autonomía de los partidos políticos no impide promover valores importantes en una democracia participativa, como por ejemplo la representación y la participación de las mujeres en la actividad política.

Para esto se requiere que la Constitución establezca un deber, que permita luego a una ley estatutaria limitar la autonomía del partido, pero siempre preservando una órbita amplia de decisión al partido político sobre cómo cumplir ese deber. Un buen ejemplo de ello es la reforma que permitió establecer una cuota de participación de las mujeres, así como otros deberes en los actos legislativos 1 de 2003 y 1 de 2009.

Antes de la reforma constitucional, la ley de cuotas fue declarada inconstitucional cuando impuso un deber a los partidos de ofrecer participación a un mínimo de 30

% de mujeres (Sentencia C-371 de 2000). Despues de la reforma constitucional, la Corte admitió que la ley estatutaria podría establecer una cuota de género, pero advirtió que los partidos conservaban autonomía para definir la aplicación de dicha cuota dentro del partido. En efecto, señaló la Corte que "En este orden de ideas, observa la Corte que el establecimiento de una cuota de participación femenina del 30% para la conformación de algunas de las listas, no afecta los contenidos básicos del principio de autonomía, pues los partidos mantienen un amplio anhelo de discriminación en esa labor, toda vez que...

aun dentro de este porcentaje, pueden elegir los ciudadanos y ciudadanas que mejor los representen, la cuota vinculante se limita al 30%, y esta referida únicamente a aquellas listas de las cuales se elijan cinco o más curules." Sentencia C-490 de 2011

5. Las funciones de los partidos en una democracia participativa y pluralista exigen proteger su autonomía

Cuando la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad de la primera ley estatutaria de partidos políticos, en la sentencia C-089 de 1994 resaltó las importantes funciones que estos cumplen para permitir el funcionamiento de una democracia, participativa y pluralista. Varias décadas después, la misma Corte Constitucional reiteró esta jurisprudencia sobre el carácter vital de los partidos políticos.

En la sentencia C-490 de 2011, la Corte Constitucional reiteró que los partidos políticos cumplen las siguientes funciones protegidas por la Constitución y garantizadas por su autonomía:

"(...) en la sentencia C-089194, que adelantó el estudio de constitucionalidad de la ley estatutaria sobre dicha materia, se expuso cómo "[e]n la realidad político los partidos surgen como organizaciones cuya mediación entre los ciudadanos y el poder político contribuye a consolidar y actualizar la democracia. Gracias a la legislación electoral y a la acción de los partidos, se logra periódicamente encauzar y dar cuerpo a la voluntad del pueblo. Las funciones de los partidos, dejando de lado desviaciones y patologías que desvirtúan su objeto, sirven describirse, así: (1) movilizar a los ciudadanos con miras a su integración en el proceso político y a la reducción de la abstención electoral de modo que el sistema en su conjunto pueda aspirar a conservar su legitimidad y respetar el primado del principio mayoritario; (2) convertir las orientaciones, actitudes y demandas de la población, expresas o latentes, en programas permanentes o coyunturales de acción político que se presentan como alternativas para ser incorporadas formalmente por las instancias públicas o que se destinan a alimentar la oposición frente al poder establecido; (3) contribuir a la formación de una cultura político y al ejercicio responsable del sufragio, mediante la información al público relativa a los asuntos que revisten mayor trascendencia social; (4) ofrecer a los electores las listas de personas entre las que pueden elegir a las personas llamadas a integrar y renovar los órganos estatales; (5) garantizar a los electores que en proporción a sus resultados electorales y dependiendo de estos, su capacidad organizativa podrá realizar los programas y propuestas presentadas".

Permitir la injerencia de un organo estatal en el desarrollo de estas funciones, atenta de manera directa contra la garantía de la autonomía de los partidos, de la cual depende el pluralismo democrático, la efectividad del principio de representación política y las oportunidades reales de participación en las contiendas electorales competitivas.

Cesar Gaviria
Trujillo Expresidente de la República de Colombia. Presidente del Partido Liberal.
Miércoles 28 de junio de 2023.