

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, entrabar, 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, inscripci6n de candidates, 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 candidates 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 políticos, los movimientos políticos y los grupos de ciudadanos independientes.

Las normas sobre partidos políticos 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 políticos (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 hará referencia posteriormente porque en ellas se protegió la autonomía de los partidos políticos garantizada por la Constitución.

2. La garantía constitucional de la autonomía de los partidos

Por su importancia en una democracia participativa y pluralista, los partidos políticos gozan de la garantía constitucional de su autonomía 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 políticas y fijar posiciones en los debates públicos.

Así lo resaltó la corte constitucional en una sentencia de unificación, la SU-585 de 2017 (MP: Alejandro Linares Cantillo). Dijo la Corte:

"22. Ahorabien, el correcto entendimiento de estos principios implica su lectura de manera sistemática con el principio constitucional de autonomía reconocida a los movimientos y partidos políticos

23. La autonomía de los partidos y movimientos políticos es una materialización de los principios de pluralismo y de separación entre asuntos públicos y privados y una condición de la democracia real. Se trata de reconocer que en los regímenes absolutos, no existe separación entre los partidos y el poder público y se acude a crear un partido de Estado, en el entendido de que el partido es controlado por los gobernantes o viceversa y se excluye de iure o de facto la libre contienda política. Esto quiere decir que la democracia exige garantías de no injerencia de los órganos de poder público en la organización y gestión de estas instituciones. Dicha garantía fue reconocida por la sentencia C-089 de 1994 que examinó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria 130 de 1994, Estatuto Básico de Partidos y Movimientos Políticos, pero advirtió que la autonomía de los partidos y movimientos políticos no era absoluta, ya que debía ser ejercida dentro del respeto de la Constitución y las

leyes, las que pueden señalar deberes a los partidos, normas mínimas de estructura y funcionamiento, siempre y cuando fueran razonables y no afectaran la esencia de su autonomía. Concluyó así dicha sentencia que "La libertad que la Constitución reconoce a los partidos y movimientos políticos, es

irrestringida dentro de esos lmites, que no son propiamente estrechos ni mezquinos", al tiempo que reconoció que la manifestación primaria de dicha autonomía era la facultad de darse sus propios estatutos."

Por ser una garantía constitucional, la autonomía solo puede ser limitada por el congreso mediante una ley estatutaria, en la cual se establezcan deberes que cumplan dos parámetros, según la sentencia C-490 de 2011 que juzgó la Ley Estatutaria 1475 de 2011:

"El Congreso está facultado para imponer límites a la competencia de las agrupaciones políticas, a condición que (i) se trate de restricciones genéricas, que no incidan en la determinación concreta de su estructura y funciones; y (ii) estén unvocamente dirigidas a mantener la vigencia del sistema político democrático representativo".

En conclusión, ninguna autoridad estatal puede invadir la autonomía de los partidos políticos. Cualquier medida que implique una limitación de dicha autonomía, debe haber estado expresamente prevista en la ley estatutaria correspondiente.

Ninguna limitación puede afectar la estructura y el funcionamiento definidos por el propio partido en sus estatutos. Se encuentra dentro de la órbita de autonomía de cada partido político decidir cuando convoca a sus órganos, a cuáles y en que momento según sus objetivos políticos. Por lo tanto, ningún órgano estatal puede obligar a un partido político a convocar a uno de sus órganos, ni mucho menos a fijarle la fecha en que ello debe hacerse.

Ninguna limitación puede tampoco afectar la vigencia del sistema político democrático representativo, impidiendo por ejemplo a un partido político 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 Constitución y la Ley, está amparada por su autonomía. En la Sentencia C-490 de 2011 resaltó que

"al remitir a los estatutos para el proceso de selección de candidatos, se reafirma el principio de autonomía de las agrupaciones políticas a las que alude el precepto en su concepción actual, mediante el reconocimiento de espacios específicos de regulación en tanto herramienta jurídica para asegurar sus finalidades dentro de la democracia participativa."

Ninguna autoridad administrativa o judicial puede obligar a un partido político a modificar sus estatutos ni a convocar órganos para ajustar sus estatutos. Cuando el Consejo de Estado le ordenó al Partido Liberal seguir procedimientos específicos para modificar sus estatutos, la Corte Constitucional concedió una

acción de tutela para proteger la autonomía del partido. En efecto, la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, de 5 de marzo de 2015, fue dejada sin efectos por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-585 de 2017. La sentencia subrayó que el Consejo de Estado había desconocido la autonomía del partido y había tratado a una organización privada política, como lo es un partido, en un órgano del Estado, lo cual es absolutamente contrario a la concepción de los partidos políticos en una democracia participativa y pluralista, establecida en la Constitución de 1991.

3. Las reformas constitucionales han establecido deberes específicos de los partidos, pero han preservado su autonomía

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

Por ejemplo, en lo que respecta al régimen de sanciones por violar el régimen disciplinario interno y la prohibición de la doble militancia, la Corte Constitucional indicó lo siguiente en la C-490 de 2011:

"El mencionado grado de autonomía justifica que el legislador estatutario confiera a los órganos de control de los partidos y movimientos políticos la competencia para la imposición de sanciones. Las agrupaciones políticas, desde la perspectiva ofrecida por la Constitución, son colectividades destinadas a intermediar entre la ciudadanía y el ejercicio del poder político, para lo cual están llamadas a adoptar decisiones internas fundadas en la vigencia del principio democrático participativo. Esto implica, de igual modo, la posibilidad de que la legislación les reconozca instancias de autogobierno, dirigidas al cumplimiento de sus finalidades dentro del sistema electoral y, en su sentido más amplio, de representación política".

Igualmente, con posterioridad a estas reformas constitucionales la autonomía de los partidos políticos continúa estableciendo límites a injerencias en sus asuntos internos y ofreciendo protección para impedir que órganos 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 del 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/a resulte necesaria para el ejercicio de las funciones que están llamados a cumplir o para el correcto funcionamiento del 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 inexecutable cuando impuso un deber a los partidos de ofrecer participación a un mínimo de 30

% de mujeres (Sentencia C-371 de 2000). Después 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 ámbito de discrecionalidad en esa labor, toda vez que, e."

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 mas 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 fey 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 de/ pueblo. Las funciones de los partidos, dejando de /ado desviaciones y patologías que desvirtúan su objeto, sue/en 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 de/ 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 de/ 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 /amadas 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 6rgano estatal en el desarrollo de estas funciones, atenta de manera directa contra la garantia de la autonomia de los partidos, de la cual depende el pluralismo democratico, la efectividad del principio de representaci6n politica y las oportunidades reales de participaci6n en las contiendas electorales competitivas.

Cesar Gaviria
Trujillo Expresidente de la Republica de
Colombia. Presidente del Partido Liberal.
Miercoles 28 de junio de 2023.