

DERECHO A FUNDAR PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Límites

El derecho a fundar movimientos y partidos políticos es un derecho constitucional garantizado a los ciudadanos como desarrollo del principio democrático desde una perspectiva participativa, que encuentra límites textuales en la Constitución, en dicho principio y en los derechos de los demás, y que ha sido desarrollado por el legislador estatutario. El derecho cuya tutela demanda el accionante no tiene un carácter absoluto, puede ser limitado cuando de su protección o ejercicio pueda derivarse el desconocimiento de un derecho o principio constitucional. El derecho a elegir es una de las garantías que funciona como límite del derecho a conformar agrupaciones políticas, pues un abuso de este derecho puede generar una serie de condiciones que confundan a tal punto a los electores que se les vulnere su derecho a escoger entre opciones distintas la que, a su juicio, deba acceder al poder.

DERECHO A ELEGIR EN UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Claridad y transparencia en las opciones políticas

La Corte considera que el Consejo Electoral no desconoció los derechos del accionante y los demás miembros de los movimientos Coalición por la Paz y Liberalismo Ecológico Socialdemócrata, por cuanto la decisión se fundó en el derecho fundamental de todo ciudadano a elegir y la defensa del principio democrático, el cual supone que las alternativas políticas que se creen en una democracia sean claras y distinguibles entre sí.

MOVIMIENTOS POLITICOS-Firmas de apoyo deben ser manifestación de voluntad informada

DERECHO A FUNDAR PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-No se desconoce cuando se niega reconocimiento de personería jurídica a los que son idénticos

El Consejo Nacional Electoral no desconoce el derecho fundamental a la creación de partidos y movimientos políticos de un grupo de ciudadanos al negarles la personería jurídica en razón a que son idénticos ya que: (i) el representante legal común a ambos, (ii) los fundadores y dirigentes del movimiento son los mismos, y (iii) las firmas de apoyo popular no representan una manifestación de voluntad informada, por cuanto en el proceso de recolección de firmas

no se les indicaba a los ciudadanos claramente para que se solicitaba su apoyo.

Referencia: expediente T-473661

Acción de tutela instaurada por Guillermo Nannetti Valencia contra el Consejo Nacional Electoral.

Temas:

Derecho a fundar partidos y movimiento políticos

Derecho a elegir en una democracia participativa, claridad y transparencia de las opciones políticas como prerrequisito de su goce efectivo

Firmas de apoyo político, manifestación de una voluntad informada

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., diez (10) de diciembre de dos mil uno (2001)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por la Sección Segunda (Subsección B) de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro de la acción de tutela instaurada por Guillermo Nannetti Valencia contra el Consejo Nacional Electoral.

El presente expediente fue escogido para revisión por medio de auto del 3 de agosto del año en curso proferido por la Sala de Selección Número Ocho y repartido a la Sala Tercera de Revisión.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Guillermo Nannetti Valencia presentó el 21 de marzo de 2001 acción de tutela contra el Consejo Nacional Electoral, por considerar que la decisión adoptada por dicha entidad de negarle la persona jurídica a los movimientos Coalición por la Paz y Liberalismo Ecológico Socialdemócrata viola el derecho político fundamental a fundar partidos y movimientos políticos. Los hechos que sirven de fundamento al amparo solicitado son los siguientes:

1.1. El 25 de enero de 2000 el señor Guillermo Nannetti Valencia solicitó al Consejo Nacional Electoral que se reconociera la personería jurídica del movimiento Coalición por la Paz, en su calidad de representante legal del mismo.

1.2. El 26 de enero de 2000 el señor Nannetti Valencia solicitó al Consejo Nacional Electoral que se reconociera la personería jurídica del Liberalismo Ecológico Socialdemócrata, otro movimiento del cual también era representante legal.

1.3. El 22 de marzo de 2000, mediante la Resolución N° 0233, el Consejo Nacional Electoral decidió negar, conjuntamente, el reconocimiento de las personerías jurídicas de ambos movimientos.

En cuanto a la razón de por qué, a pesar de tratarse de dos solicitudes independientes se acumularon para ser decididas conjuntamente, el Consejo presentó cuatro argumentos. Primero, porque sendas solicitudes fueron presentadas por el mismo ciudadano, el señor Nannetti Valencia; segundo, su objeto era el mismo, que se reconociera la persona jurídica de un movimiento; tercero, las actas de constitución de ambos movimientos fueron suscritas por las mismas personas; y cuarto, el representante legal de los dos movimientos era el señor Nannetti Valencia.

En cuanto a la decisión de fondo, el Consejo Nacional Electoral decidió negar el reconocimiento de las personerías en razón a dos argumentos. Por una parte indicó que los ciudadanos que en ambos casos respaldaron con su firma la creación de los movimientos fueron los mismos. Al respecto dijo el Consejo,

“(…) los respaldos conseguidos para el reconocimiento de personería jurídica de dos movimientos políticos, en cuya constitución participaron las mismas persona y que a su vez

son presididas y representadas por un mismo ciudadano, desdibujan el propósito asignado a estos en la Constitución y la ley, al propiciar la obtención injustificada de beneficios y una duplicidad de propósito y compromisos por parte de los gestores y directores de tales movimientos. (...)”

El segundo argumento señalaba que si se accediera a la petición del señor Nannetti, se estaría generando un privilegio en cabeza de él y las demás personas que respaldan los movimientos que él representaba. Dice el Consejo,

“Respecto a la preservación del principio de la igualdad de los ciudadanos reconocida en la Constitución Política, el artículo 13 inciso 2° de la Carta le impone al Estado la obligación de promover las condiciones para que dicha igualdad sea real y efectiva. Dado que la Constitución y la ley le otorgan a los partidos y movimientos con personería jurídica prerrogativas, como, la financiación de su funcionamiento con dineros públicos y el acceso gratuito a los medios masivos de comunicación del Estado, el reconocimiento de la personería jurídica de dos movimientos políticos cuyos gestores son los mismos ciudadanos, otorgaría privilegios a éstos privilegios injustificados frente al resto de los ciudadanos, situación que el Consejo Nacional Electoral debe evitar, en obediencia del mandato constitucional que le impone al Estado el deber de propender por una igualdad real y efectiva de todos los ciudadanos.”

1.4. El 11 de octubre de 2000 el señor Nannetti Valencia presentó recurso de reposición en contra de la Resolución N° 0233, luego de que se le hubiera notificado el día anterior. Alega que la decisión desconoce las garantías constitucionales de él y de los demás afiliados a sendos movimientos, pues la Constitución consagra en cabeza de todo ciudadano el derecho fundamental de constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna (C.P., art. 40.3). Dice al respecto en su recurso de reposición,

“Si Existiera Una Sola Norma Constitucional o Legal que Estableciera que Cada Ciudadano SOLAMENTE Podrá Participar en la Constitución de un Solo Movimiento o Partido Político; que Cada Ciudadano SOLAMENTE Podrá Firmar, para Avalar con su Firma, la Respectiva Fundación, de un solo Partido o Movimiento Político; y que Cada Ciudadano, SOLAMENTE, Podrá Desempeñar la Representación Legal de un Solo Partido o Movimiento Político si Dichas Normas Constitucionales, o Legales, Existieran, sería Válido el “argumento” Utilizado por el Ponente, en Comento.”

Adicionalmente señala el señor Nannetti Valencia que ambos movimientos fueron reconstituidos por ciudadanos diferentes, al tiempo que se nombró otra persona como representante legal del movimiento Liberalismo Ecológico Socialdemócrata, con el propósito de superar las objeciones alegadas por el Consejo Nacional Electoral.

1.5. Mediante la Resolución N° 0072 del 14 de febrero de 2001, el Consejo Nacional Electoral negó el recurso de reposición pues consideró que la decisión recusada se ajustaba a derecho.

En primer lugar reitera el Consejo que en las solicitudes presentadas el 25 y 26 de enero de 2000 las personas que suscribieron el acta de constitución de un movimiento fueron las mismas que lo hicieron para el otro, y el representante legal era el mismo. Adicionalmente señala que cuando se recogieron las firmas no se especificó claramente a los ciudadanos para qué eran. Dice al respecto,

“(…) las mismas personas como integrantes de la Asamblea de Constitución de cada movimiento y como directivos participan y suscriben los documentos legales posteriormente presentados ante esta Corporación y recopilan las firmas exigidas para el reconocimiento de su personería jurídica, con patente violación de los derechos fundamentales de todo ciudadano a la información, a la libre determinación, al principio de la buena fe, por cuanto no se especificó para cada caso, para qué movimiento se solicitaba apoyo, y el trámite se redujo a la simple anotación de firmas y datos personales en el formulario de recopilación de las mismas.

(…) las firmas obtenidas fueron presentadas a favor del reconocimiento de (la) personería jurídica de los dos movimientos indistintamente, con total desconocimiento de los principios democráticos que soportan nuestra democracia y con el riesgo de que se esté generando con esta forma de proceder un intento de hacer recurrir en error a esta Corporación, y, más que un apoyo legal, se configure aquí un fraude a la voluntad del electorado.” (Resaltado del original)

2. Argumentos de la demanda y solicitud

En su demanda Guillermo Nannetti Valencia pretende que se le tutele su derecho político, y el de las demás personas pertenecientes a los movimientos Liberalismo Ecológico

Socialdemócrata y Coalición por la Paz, a fundar movimientos políticos. Consecuentemente solicita que se le ordene al Consejo Nacional Electoral, dentro de un término de 24 horas, dictar la resolución de reconocimiento de las personerías jurídicas de sendos movimientos.

La demanda se concentra en señalar que el derecho político a fundar movimientos no tiene limitación alguna según el propio texto constitucional, por lo que constituye una violación de esta garantía el pretender, como lo hace el Consejo Nacional Electoral, crear restricciones que lo limiten. Sostiene la demanda,

“(...) el Artículo 40, Numeral 3 de la Constitución Nacional, le Confiere a los Ciudadanos, el Derecho Constitucional Fundamental a Organizar y Representar, No 1, sino una Pluralidad de Partidos, Movimientos y Organizaciones Políticas, “SIN LIMITACIÓN ALGUNA”; y Existiendo este Derecho Constitucional Fundamental, como Existe, el Consejo Nacional Electoral CARECE de Facultad Constitucional, o Legal Alguna, para LIMITAR este Derecho Constitucional Fundamental (...)”.

3. Sentencia de primera instancia

En sentencia del 19 de abril de 2001, la Sección Segunda, Subsección D, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó el amparo solicitado. En su concepto, la tutela, en tanto recurso judicial subsidiario, no es procedente por cuanto existe otro medio de defensa judicial en este caso: solicitar la nulidad de la resolución objeto de debate ante la jurisdicción contencioso administrativa.

4. Impugnación

El 25 de abril de 2001, el señor Nannetti Valencia impugnó el fallo proferido por el Tribunal. En su escrito señala que si bien es cierto que la acción de tutela tiene un carácter subsidiario y que no debe proceder en casos como éste, pues existen otros recursos judiciales, también es cierto que en estos eventos el juez de tutela debe aceptar la procedencia de la acción ante la amenaza de un perjuicio irremediable. La demora usual de un proceso de nulidad ante la jurisdicción contencioso administrativa, sostiene, conllevaría una afectación grave al derecho político propio y de quienes representa, durante un lapso de varios años.

5. Sentencia de segunda instancia

Por medio de sentencia del 17 de mayo de 2001, la sección Segunda, Subsección B, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, decidió confirmar el fallo de tutela de primera instancia. En la medida que el Consejo Nacional Electoral admitió las solicitudes del señor Nannetti Valencia y les dio trámite y respuesta, el recurso idóneo en este caso, son las acciones de nulidad, que determinan si la actuación del Consejo se ajustó o no a derecho. No advierte la Corporación la amenaza de un perjuicio grave, que dé pie a aceptar la acción como recurso transitorio.

6. Pruebas solicitadas por la Sala de Revisión

Mediante auto del 8 de noviembre de 2001, la Sala Tercera de Revisión solicitó al Consejo Nacional Electoral que remitiera copia de los formatos empleados por los fundadores de los movimientos Coalición por la Paz y Liberalismo Ecológico Socialdemócrata, para recoger las firmas de apoyo popular requeridas para obtener el reconocimiento de su personería jurídica.

El 15 de noviembre de 2001, el Director de Gestión Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil indicó que no era posible atender la solicitud en consideración a las siguientes razones.

“(…) Debido al gran volumen existente de formatos que contenían firmas para el reconocimiento de Personería Jurídica se expidió la Resolución N° 0369 del 25 de mayo de 2000, que en el Artículo Décimo Segundo estableció: Una vez tramitada una solicitud de reconocimiento de personería jurídica a un partido o movimiento político, y ejecutoriado el acto administrativo reconociendo o negando la personería, los formularios que contienen las firmas de apoyo que soportaron dicha solicitud, serán puestos a disposición del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional, quien podrá disponer de los mismos para darles un uso adecuado, después de cuatro (4) meses y siempre y cuando no se hayan presentado reclamaciones.

Como no hubo reclamaciones dentro del término señalado anteriormente, en esta Dirección no se tiene copia de los formatos en donde se recogieron las firmas para el reconocimiento de la personería jurídica de los movimientos Coalición por la Paz y Liberalismo Ecológico Socialdemócrata. (...)”

II. Consideraciones y fundamentos

1. Limitar un derecho político en época preelectoral conlleva un perjuicio irremediable

Los fallos de primera y segunda instancia coinciden en afirmar que en el presente caso la acción de tutela no es procedente como recurso principal, puesto que existe otro medio de defensa judicial. A juicio de ambos jueces, son las acciones de nulidad ante la jurisdicción contencioso administrativa los recursos idóneos para que el señor Nannetti Valencia defienda sus derechos y los de sus representados. Adicionalmente, el Consejo de Estado señala que no existe la amenaza de un perjuicio irremediable, por lo que tampoco procede la acción como recurso transitorio.

La Sala de Revisión se aparta parcialmente de esta posición. La decisión que adoptó el Consejo Nacional Electoral mediante la Resolución 0233 de 2000 negando la personería jurídica de los movimientos políticos en cuestión, debe ser analizada en el contexto actual, es decir, en época preelectoral.

El reconocimiento de la personería jurídica es una condición determinante para que un movimiento político pueda participar cabalmente en una contienda electoral. Si los movimientos en cuestión cumplían los requisitos exigidos por ley para obtener dicho reconocimiento, como lo sostiene el señor Nannetti Valencia, la decisión del Consejo Nacional Electoral sería ilegítima, pues estaría desconociendo las garantías políticas básicas al impedir a un grupo de ciudadanos fundar una colectividad para competir en el foro político.

Ahora bien, si la decisión del Consejo Electoral es controvertida mediante un recurso ordinario ante la justicia contencioso administrativa, como lo proponen los fallos de instancia, el accionante y los ciudadanos por él representados quedarían excluidos necesariamente de la contienda electoral del próximo año (2002), en razón a la duración de dicho procedimiento. De tal suerte que es la celeridad propia del procedimiento de la acción de tutela la única garantía para estos ciudadanos eviten el perjuicio irremediable de no participar en las próximas elecciones, en caso de tener razón en sus pretensiones. Por lo tanto, la Sala considera que la acción de la referencia sí es procedente en tanto recurso transitorio.

2. Problema Jurídico

Vistos los antecedentes del caso, la Sala considera que debe resolverse el siguiente problema jurídico: ¿Se viola el derecho constitucional fundamental a fundar movimientos políticos, cuando se niega la personería jurídica de dos movimientos en razón a que a) el representante legal, quienes firmaron el acta de constitución, y quienes apoyaron con su firma el reconocimiento de la personería jurídica, en ambos casos son las mismas personas; y a que b) cuando se recogieron las firmas no se aclaraba para cuál de los dos movimientos se solicitaba el apoyo?

Pasa entonces la Sala a resolver la cuestión, no sin antes hacer unas acotaciones sobre el derecho cuya protección se reclama, en dos aspectos determinantes para el presente caso: su titularidad y sus alcances.

3. Titularidad y alcances del derecho a constituir partidos y movimientos políticos en el contexto de una democracia participativa

3.1. En la sentencia C-089 de 1994, por medio de la cual se efectuó la revisión previa de constitucionalidad del Estatuto Básico de los Partidos (Ley Estatutaria 130 de 1994), le correspondió a la Sala Plena de esta Corte pronunciarse acerca del derecho político en cuestión. En aquella ocasión hizo especial énfasis en que se trata de una garantía otorgada por la Carta Política a los ciudadanos, como desarrollo de la concepción democrática participativa que la inspira. Dijo la sentencia,

“1.3 El derecho a constituir partidos y movimientos es una manifestación activa del status de ciudadano, el cual comprende un conjunto de derechos (CP art. 40) y deberes (CP art. 95) que, en su conjunto, dan cuerpo y califican la relación de los nacionales con el poder político y describen una faceta de las personas como partícipes actuales o potenciales de la organización del Estado. A diferencia de otros derechos fundamentales que tienen como titular a toda persona humana en principio, los derechos fundamentales de participación política se contraen específicamente a los nacionales (...)

1.4 El contenido y alcance del derecho a constituir partidos y movimientos políticos, corresponden a algunas de las múltiples concreciones de las características sustanciales del Estado social de derecho como Estado democrático, participativo y pluralista. El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, luego traducido en las disposiciones de la Carta Política

que ahora rige el destino de Colombia y de las que se infiere el mandato de afianzar y extender la democracia tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad por la influencia que puedan tener en la vida social y personal.” 1

Es decir, la Corte señala claramente que la titularidad de este derecho reside en los ciudadanos, situación que adquiere mayor relevancia en un contexto de democracia participativa. En efecto, como ya lo ha indicado la jurisprudencia de esta Corporación, la concepción de ciudadanía se modificó sustancialmente respecto de la imperante bajo la Constitución de 1886, pues para los constituyentes del 91 fue claro que los ciudadanos más allá de poder elegir públicamente a sus representantes, están en capacidad de participar directa y permanentemente en la toma de las decisiones que los afectan. Al respecto señaló esta misma Sala recientemente,

“3.1.3. Con la Constitución de 1991 se inició constitucionalmente el tránsito de la democracia representativa a la participativa. Esta nueva concepción de nuestra democracia implica un cambio trascendental del sistema político, cuya primera y más clara manifestación se encuentra en la manera como se comprende al ciudadano como tal. En la democracia representativa liberal clásica, se tenía una visión del ciudadano según la cual su papel se limitaba a elegir a quienes sí tenían el conocimiento y las capacidades suficientes para hacerse cargo de los asuntos del Estado. En palabras de Montesquieu: “El pueblo es admirable para elegir aquellos a quienes debe confiar una parte de su autoridad, pero ¿sabrá conducir un asunto, conocer los lugares, las ocasiones, los momentos y aprovecharse de ellos? No, no lo sabrá. La gran ventaja de los representantes es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo en modo alguno lo es, lo que constituye uno de los graves inconvenientes de la democracia. El pueblo no debe entrar en el Gobierno más que para elegir a sus representantes, lo que está muy a su alcance”2.

En la democracia participativa, hay una concepción por completo contraria a la que expresa Montesquieu acerca del ciudadano y de su papel en la vida pública. En este sistema, en lugar de desconfiarse del ciudadano, éste goza de plena confianza, lo cual se manifiesta en el derecho que se le otorga de participar en los procesos decisorios públicos que habrán de

afectarlo, pues se entiende que es el ciudadano quien en realidad sabe cuáles son sus necesidades y, en esa medida, cuáles las prioridades en la distribución de recursos escasos y, además, tiene mayor interés en obtener los resultados perseguidos.

3.1.4. El concepto de democracia participativa es más moderno y amplio que el de la democracia representativa. Abarca el traslado de los principios democráticos a esferas diferentes de la electoral, lo cual está expresamente plasmado en el artículo 2° de la Carta. Es una extensión del concepto de ciudadanía y un replanteamiento de su papel en una esfera pública que rebasa lo meramente electoral y estatal. El ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán en el rumbo de su vida.”³

Así pues, en materia de constitución de movimientos y partidos políticos, el juez de tutela ha de valorar de manera expresa y suficiente los derechos de los ciudadanos que deciden asociarse para conformarlo, con el propósito de articular y canalizar los intereses de un determinado grupo de la población.

3.2. Ahora bien, considera la Sala pertinente entrar a analizar la cuestión de si existe o no limitación a este derecho, por cuanto el accionante funda en gran medida sus alegatos en el hecho de que según el numeral tercero del artículo 40 de la Constitución, esta garantía carece de límites. Dice la norma,

“Artículo 40 — Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

(...)

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.” (Resaltado fuera del texto)

Si se toma de manera aislada la expresión “sin limitación alguna” podría pensarse que con ella quiere señalarse que le es dado a los ciudadanos fundar partidos y movimientos del tipo que sea, en las condiciones que se quiera, y de la forma y con el procedimiento que se desee. Pero a todas luces esta lectura del texto constitucional es errada por cuanto la propia Carta fija limitaciones al ejercicio de este derecho, al igual que sucede con cualquier otra garantía. Por ejemplo, no cualquier número de personas puede conformar un movimiento,

existe una limitación en cuanto al mínimo de ciudadanos que se requieren para que exista un partido político. La propia Constitución señala en su artículo 108 que el Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos o movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país, cuando comprueben su existencia con no menos de cincuenta mil firmas, un número similar de votos en las últimas elecciones o haber alcanzado representación en el Congreso de la República. Así pues, si bien el reconocimiento de la personería jurídica es una condición determinante para el goce efectivo del derecho a conformar partidos y movimientos políticos,⁴ el propio texto de la Constitución establece un límite al exigir un mínimo de respaldo de la ciudadanía. Más allá del cumplimiento de una serie de requisitos formales, la existencia de una agrupación política supone una base de apoyo social, por cuanto antes que un fenómeno jurídico se trata de un fenómeno sociológico cuya existencia el derecho reconoce.

En el mismo sentido, la posibilidad de crear partidos y movimientos, al igual que los demás derechos políticos, encuentra un cauce en el concepto mismo de democracia participativa que comprende el derecho a la paz. La Carta Política no es neutral en cuanto a cuál debe ser la forma como se ejerza el poder en una sociedad. La Constitución excluye la violencia y las vías de facto como camino para acceder al poder, imponiéndole a las autoridades el deber de salvaguardar la integridad del proceso político para que las alternativas de gobierno surjan de la deliberación, no de la agresión, y se expandan o consoliden a medida que persuadan pacíficamente a los ciudadanos, no a medida que logren intimidarlos. Por eso, en virtud del pluralismo político no se excluyen del ordenamiento alternativas políticas que propugnen ideas afines a otros regímenes, siempre y cuando pretendan llegar al poder mediante formas de acción pacíficas y obtener el respaldo popular mediante procedimientos compatibles con una democracia participativa dentro de la cual toda manifestación de violencia es excluida. En ese sentido la democracia participativa también es una democracia militante en contra del uso de la fuerza como medio de acción política y, en ese aspecto, constituye un límite al derecho a fundar partidos o movimientos políticos que promuevan la violencia.

El límite que encuentran los derechos políticos en el principio democrático concuerda con la regla según la cual en un estado social de derecho, y así lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, los derechos no son absolutos. Toda garantía encuentra un límite, por lo menos, en el respeto al ejercicio y goce efectivo de los derechos fundamentales de los demás. En ejercicio del derecho a crear un movimiento político no se pueden atropellar o

desconocer las garantías fundamentales de otros.

Ahora bien, en tanto el derecho en cuestión hace parte de los derechos políticos, y en tal medida es un desarrollo del principio democrático, dentro de una concepción participativa, advierte la Sala que la interpretación respecto al alcance del derecho en cuestión ha de ser armónica con dicho principio. En la sentencia que revisó la constitucionalidad del Estatuto Básico de Partidos la Corte se pronunció sobre este punto en los siguientes términos,

La interpretación constitucional encuentra en el principio democrático una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de privar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito.

Las consideraciones precedentes permiten asociar el derecho a constituir partidos y movimientos a la empresa superior avizorada y propuesta por el Constituyente, de construir una democracia real. (...)”⁵

3.3. En conclusión, el derecho a fundar movimientos y partidos políticos es un derecho constitucional garantizado a los ciudadanos como desarrollo del principio democrático desde una perspectiva participativa, que encuentra límites textuales en la Constitución, en dicho principio y en los derechos de los demás, y que ha sido desarrollado por el legislador estatutario.

4. La claridad y transparencia de las opciones políticas son prerequisite del goce efectivo de los derechos a elegir y a participar en una democracia participativa.

Uno de los argumentos en que funda el Consejo Nacional Electoral su decisión de negar la personería jurídica a ambos movimientos es que existe identidad entre uno y otro, por cuanto el representante legal es el mismo, las personas que firman el acta de constitución en uno y otro caso son las mismas, y los ciudadanos que apoyaron con sus firmas su reconocimiento también fueron las mismas. Para la Sala Tercera de Revisión esta decisión, en lo que a la identidad del representante legal y quienes firmaron el acta de constitución se refiere, no sólo no desconoce las garantías reconocidas a los ciudadanos por la Carta Política en materia política, sino que por el contrario, se funda en su defensa y la del principio democrático en

general, como se pasa a mostrar a continuación.

4.1. Como se dijo, el derecho cuya tutela demanda el accionante no tiene un carácter absoluto, puede ser limitado cuando de su protección o ejercicio pueda derivarse el desconocimiento de un derecho o principio constitucional. El derecho a elegir es una de las garantías que funciona como límite del derecho a conformar agrupaciones políticas, pues un abuso de este derecho puede generar una serie de condiciones que confundan a tal punto a los electores que se les vulnere su derecho a escoger entre opciones distintas la que, a su juicio, deba acceder al poder. Precisamente esa fue la razón para que el legislador incluyera un artículo en el Estatuto de los Partidos Políticos dedicado a la protección de los símbolos y emblemas, indicando claramente que estos no pueden parecerse en ningún sentido ni a los de otra agrupación política ni a los símbolos patrios. Al respecto señaló la Corte,

“El ejercicio de la actividad política y la acción proselitista hacen necesario que las organizaciones se identifiquen no sólo ideológicamente sino también asociando su presencia a ciertos símbolos, denominaciones, formas y emblemas que contribuyen a proyectar su imagen.

Estos instrumentos de recordación se integran como piezas importantes en el lenguaje y comunicación de masas. Su sistemática utilización en los diferentes eventos políticos, convierte este instrumental en verdadero bien intangible del partido cuyo valor de uso en el escenario político demanda su empleo exclusivo por parte de la organización que lo ha creado y se sirve de él en la contienda política, amén de que resulta decisivo para su propia cohesión y disciplina internas. Adicionalmente, la sana competencia que debe presidir la lucha política, la lealtad y la buena fe de los actores que en ella participan, requieren que se proscriban las prácticas en cuya virtud una formación política pretenda presentarse ante el electorado o en cualquier foro usufructuando la simbología de otra organización o de la nación. Esta manipulación, de otra parte, puede inducir a confusión al ciudadano desprevenido y hacer que se equivoque en la adopción de sus decisiones. No se descarta que en estas circunstancias puede verse incluso comprometido el libre derecho al sufragio. Lo expuesto es suficiente para concluir que las anteriores disposiciones – salvo las que a continuación se analizan – bien podían dictarse al abrigo de la atribución que la Constitución confiere al Congreso, pues ellas guardan estrecha relación con la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.”⁶ (Resaltado fuera del texto)

Ahora bien, todo movimiento político suele tener diferentes elementos determinantes de su identidad, como lo son sus ideas, su tradición, su nombre, sus emblemas o sus representantes y fundadores. El que éstos sean especiales y propios le permite a cada colectividad distinguirse de las demás y presentarse como una alternativa de poder, por la cual pueden optar los ciudadanos en el libre ejercicio de sus derechos políticos. Es esta la razón por la que el ordenamiento jurídico, por ejemplo, protege los diferentes emblemas de un partido, de tal forma que no se permita a otras agrupaciones utilizarlos, pues ello generaría confusión e induciría a error a los ciudadanos, llevándolos a votar por un partido que realmente no fue su intención apoyar. Uno de los elementos determinantes de la identidad de un movimiento político son sus dirigentes. Cuando una agrupación política tiene una propuesta de gobierno, junto a las ideas, valores y programas defendidos, propone el grupo de personas específico que accedería al poder público. El que los dirigentes de dos colectividades sean los mismos, impide el libre ejercicio del derecho a elegir puesto que dos opciones políticas son encarnadas por las mismas personas.

En el caso que se estudia, el señor Guillermo Nannetti Valencia solicitó con un día de diferencia que se reconociera la personería a dos movimientos políticos, Coalición por la Paz y Liberalismo Ecológico Socialdemócrata. En ambos él era el representante legal, y ambos habían sido constituidos por exactamente los mismos ciudadanos. Así, desde la perspectiva de cuáles son los líderes del movimiento, la identidad que encontró el Consejo de Estado era clara. La existencia de dos movimientos nuevos, que nacen a la vida jurídica por decisión de las mismas personas y teniendo por representante a la misma persona, afecta la transparencia del juego político por constituirse en dos alternativas que no son distinguibles y que en esa medida desconocen el goce efectivo del derecho a elegir de los ciudadanos.

Vale decir que la Sala se pronuncia con relación a cuando esta situación de identidad se presenta a la hora de la creación de los movimientos, pues otro es el evento cuando situaciones como esas ocurren dentro del desarrollo del juego político, asunto que no se entra a analizar.

4.2. El hecho de que el representante legal en ambos casos sea el mismo merece una consideración particular, pues en el ámbito político la noción de representación es más compleja que en el ámbito puramente jurídico. En efecto, mientras que el representante legal de una persona jurídica de derecho privado suele defender intereses económicos, el

representante de un partido o movimiento canaliza los intereses y posiciones políticas de un determinado conjunto de ciudadanos.

Cuando se habla de representante legal, el uso de la expresión suele limitarse a una noción de representación “formal”, según la cual una persona representa a otra cuando formalmente ha recibido un mandato de ésta última para actuar en su nombre, lo cual se manifiesta en el ámbito político por medio de la votación obtenida. Sin embargo, políticamente suele decirse también que existe representación en otros sentidos. Por ejemplo, puede ser “descriptiva” cuando se entiende que una persona actúa en nombre de un grupo simplemente por pertenecer a él, así no haya recibido el mandato. Un senador indígena, así no haya sido elegido por votos de ciudadanos indígenas, representa a ese grupo social, en un sentido descriptivo. También puede hablarse de representación por “intereses”, en cuyo caso lo determinante no es haber recibido la autorización del grupo, ni pertenecer a él, sino coincidir en la defensa de los propósitos que el grupo defiende. Por último cabe también mencionar un uso del concepto en términos “simbólicos”, que ocurriría cuando se señala a una persona o cosa como representante de un grupo, simplemente por que se ha hecho esta asociación.

La condición de “representante legal” de un movimiento político más allá de adquirirse por el cumplimiento de una serie de requisitos legales (representación formal) supone una base real, bien sea por la defensa de ciertos intereses, la pertenencia a cierto grupo, el liderazgo que se ocupa dentro de la colectividad, etc. Este hecho explica por qué independientemente de que el señor Nannetti Valencia hubiera renunciado a la representación legal del movimiento Liberalismo Ecológico Socialdemócrata siguió actuando como tal; fue él quien interpuso tanto el recurso de reposición ante el Consejo Nacional Electoral como la acción de tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, actuando a nombre de ambos movimientos. En ninguno de los dos procesos el nuevo representante del movimiento, actuó en su nombre.

4.3. Otra de las razones aducidas por el Consejo Nacional Electoral consiste en las implicaciones que en términos de igualdad representa el hecho de reconocerle la personería jurídica a dos grupos políticos que están constituidos y liderados por los mismos ciudadanos. En efecto, como bien lo señala el Consejo, el adquirir la personería jurídica otorga una serie de derechos a los ciudadanos que conforman la agrupación política el de acceder a medios

de comunicación o el de recibir financiamiento estatal de la misma. Permitir que un mismo grupo de personas constituya en las condiciones descritas dos movimientos generaría un privilegio a su favor, en la medida que accederían dos veces a dichos beneficios.

4.4. Es preciso señalar que el Consejo no predicó la identidad en razón a la plataforma política, los programas, la filosofía y los principios de cada movimiento. La decisión no se tomó con base en un estudio del contenido material de la propuesta política de cada uno, con lo cual se respetó cabalmente la Constitución, pues el hacerlo sí implicaría un desconocimiento del mandato según el cual se pueden fundar movimientos sin limitación alguna en una democracia pluralista donde la censura de las ideas esta proscrita. El Consejo se limitó a predicar la identidad de los dos movimientos, sólo en cuanto a que ambos coincidían en el grupo de personas que los fundaron, apoyaron y representaron.

La decisión del Consejo Electoral se enmarca así dentro del principio democrático tal y como ha sido consagrado en la Carta Política y ha venido siendo desarrollado a través de la legislación y la jurisprudencia. La decisión respeta la autonomía que tienen los ciudadanos para crear diferentes propuestas políticas sin límite en cuanto a sus cometidos ideológicos, como un respeto al carácter pluralista del foro político democrático. Como se indicó, el único límite que se puede fijar a una colectividad en este sentido es que la alternativa de poder buscada sea defendida por medios pacíficos y democráticos, que le permitan al pueblo ejercer libremente su soberanía, esto es, exenta de cualquier tipo de coacción, en especial por medios violentos.

4.5. La identidad de los dos movimientos se predica entonces, en razón a que fueron constituidos simultáneamente y a que sus fundadores y representantes son los mismos. Consideración aparte merecen las 50.000 firmas de apoyo popular. En efecto, la relación de quien acompaña con su firma la solicitud de un grupo de ciudadanos que desean obtener el reconocimiento para su movimiento político, es sustancialmente diferente a la de sus dirigentes, sus miembros o incluso los votantes. El compromiso que asumen las personas que fundan o constituyen un movimiento con el proyecto político que éste defiende es muy alto. En cambio quien apoya con su firma el reconocimiento de la personería puede estar interesado tan sólo en que exista dicho movimiento como una alternativa política, sin tener siquiera la intención de votar alguna vez a su favor. Quien apoya con su firma el reconocimiento de la personería no adquiere, por ese hecho, la calidad de votante, dirigente

o miembro de la agremiación política. Es decir, un ciudadano puede respaldar, a la vez, el reconocimiento de cuantos movimientos o partidos políticos desee.

Podría objetarse, sin embargo, que cuando el estatuto de los Partidos Políticos indica que las 50.000 firmas pueden remplazarse por 50.000 votos de las últimas elecciones, siempre y cuando no sean de diferentes circunscripciones, esta indicando que una persona sólo puede respaldar con su firma a un solo movimiento. Discrepa la Sala de esta interpretación. La razón por la que el Estatuto de Partidos impide que para el conteo de votos se tengan en cuenta diferentes circunscripciones electorales es para evitar que un mismo apoyo sea contado dos veces, no para impedir que una misma persona dé su apoyo a diferentes organizaciones. El problema es que el voto de un ciudadano en la circunscripción territorial y que el voto de ese mismo ciudadano en la circunscripción nacional sean sumados separadamente como si se tratara del apoyo de una persona diferente. En modo alguno la regla permite o pretender restringir la posibilidad de que cualquier ciudadano preste su apoyo a diferentes movimientos, con el fin de que existan como alternativas políticas reconocidas.

4.6. Así pues, advierte la Corte que hay distintas formas de expresión de apoyo a un partido que pueden hacer los ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos, que suponen diferentes grados de compromiso y de manifestaciones de voluntad, y en tal medida, diferentes efectos jurídicos.

Un ciudadano puede apoyar mediante su voto en unas elecciones al candidato de un determinado movimiento o partido. Una persona puede pertenecer a un determinado partido, incluso ser uno de sus más importantes miembros, y sin embargo apoyar con su voto a otra colectividad. Es tan claro este alcance del derecho que creando en unos comicios coincide la elección de diferentes cargos, como cuando se eligen alcaldes, concejales, diputados y gobernadores, en una misma fecha, a una misma persona le está constitucionalmente permitido votar por candidatos de diferentes filiaciones políticas.

El segundo apoyo, ha tratado en el presente proceso, es el que puede dar un ciudadano a un partido o movimiento para que sea reconocido y se le otorgue personería jurídica. Como se dijo, en modo alguno este implica un compromiso tal por parte de la persona con la colectividad que le impida brindar posteriormente ese mismo apoyo a otras colectividades.

Cuando una persona apoya con su firma el reconocimiento de un partido o movimiento se limita a manifestar su voluntad de que dicha agrupación se constituya como una alternativa más dentro del juego político.

Por último se encuentra la relación que se establece entre un movimiento y las personas que lo fundaron, lo lideran o se encuentran afiliados a él. En este caso se trata de una vinculación que supone un alto grado de compromiso y la manifestación de voluntad de pertenecer a un partido o movimiento. Es en este caso donde la Sala coincide con el Consejo Nacional Electoral en que las personas no deben tener ese grado de vinculación con más de una agrupación política, en aras de preservar la claridad y transparencia en el juego político, condiciones indispensables para que se dé una forma de gobierno democrática.

4.7. En conclusión, la Corte considera que el Consejo Electoral no desconoció los derechos del accionante y los demás miembros de los movimientos Coalición por la Paz y Liberalismo Ecológico Socialdemócrata, por cuanto la decisión se fundó en el derecho fundamental de todo ciudadano a elegir y la defensa del principio democrático, el cual supone que las alternativas políticas que se creen en una democracia sean claras y distinguibles entre sí.

5. Las firmas con que se apoya el reconocimiento de la personería jurídica a un movimiento político deben ser la manifestación de una voluntad informada

5.1. El segundo reparo en que funda el Consejo Nacional Electoral su decisión de negar el reconocimiento a los movimientos Coalición por la Paz y Liberalismo Ecológico Socialdemócrata, tiene que ver con las 50.000 firmas de apoyo popular, pero no en cuanto al hecho de que la misma firma apoyó varios movimientos a la vez, objeción que ya fue desestimada, sino en cuanto al hecho de que en la recolección de firmas no se suministró a los ciudadanos información clara sobre qué estaban apoyando.

El primer inciso del artículo 108 de la Carta Política señala que el Consejo Nacional Electoral “reconocerá personería jurídica a los partidos o movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país, cuando comprueben su existencia con no menos de cincuenta mil firmas, o cuando en la elección anterior hayan obtenido por lo menos la misma cifra de votos o alcanzado representación en el Congreso de la República.” Se trata de una norma que desarrolla el derecho político a Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna” reconocido por el numeral tercero del artículo

40 de la Carta.

Cada una de las 50.000 firmas requeridas para poder solicitar la personería jurídica se constituye, entonces, como una manifestación de voluntad mediante la cual se ejerce el derecho político a fundar movimientos y partidos. Más allá de un simple grafismo, la firma indica que un ciudadano decidió apoyar la participación de una colectividad en el foro político como una alternativa de poder. Por lo tanto, el consentimiento que expresan las personas debe ser producto de una decisión informada. El ciudadano debe poder saber qué es lo que va a apoyar.

Las colectividades de carácter político que busquen el apoyo de la ciudadanía tienen la obligación de poner a disposición de todas las personas la información necesaria para que éstas, libre y autónomamente, decidan si quieren o no brindar su apoyo. No hacerlo puede llevar a confusiones e inducir a error, permitiendo que quien firme termine apoyando un grupo o una iniciativa que en realidad nunca deseo apoyar.

5.2. En el presente caso, como se señaló en los antecedentes de esta sentencia, los formatos empleados por los miembros de ambos movimientos para recoger las firmas no pueden ser vistos en la actualidad, por lo que no pudieron ser valorados directamente por esta Sala. En consecuencia, la valoración de los hechos se atenderá a lo dicho por el Consejo Nacional Electoral, el cual indicó:

“(...) las mismas personas como integrantes de la Asamblea de Constitución de cada movimiento y como directivos participan y suscriben los documentos legales posteriormente presentados ante esta Corporación y recopilan las firmas exigidas para el reconocimiento de su personería jurídica, con patente violación de los derechos fundamentales de todo ciudadano a la información, a la libre determinación, al principio de la buena fe, por cuanto no se especificó para cada caso, para que movimiento se solicitaba apoyo, y el trámite se redujo a la simple anotación de firmas y datos personales en el formulario de recopilación de las mismas.”

Es claro entonces para la Corte que las firmas presentadas para solicitar el reconocimiento de la personería jurídica de los movimientos Coalición por la Paz y Liberalismo Ecológico Socialdemócrata no son el producto de un consentimiento informado, por lo que la decisión del Consejo Electoral es adecuada y antes que desconocer los derechos políticos de los

ciudadanos los protege.

III. DECISIÓN

En conclusión, el Consejo Nacional Electoral no desconoce el derecho fundamental a la creación de partidos y movimientos políticos de un grupo de ciudadanos al negarles la personería jurídica en razón a que son idénticos ya que: (i) el representante legal común a ambos, (ii) los fundadores y dirigentes del movimiento son los mismos, y (iii) las firmas de apoyo popular no representan una manifestación de voluntad informada, por cuanto en el proceso de recolección de firmas no se les indicaba a los ciudadanos claramente para que se solicitaba su apoyo.

RESUELVE

Primero.- Confirmar la sentencia proferida el 17 de mayo de 2001 por la Sección Segunda, Subsección B, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el proceso de la acción de tutela de Guillermo Nannetti Valencia contra el Consejo Nacional Electoral.

Segundo.- Librar, por medio de la Secretaría General, las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. El fallo se comunicará también a la Sección Segunda, Subsección B, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional, sentencia C-089/94; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 Esprit des lois, livre II, chap. 2, op. cit., vol. I, p. 15. Al respecto ver Bernard Manin. Principes Du Gouvernement Représentatif. Calmann-Lévy. París, 1989.

3 Sentencia T-637/01; M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

4 El reconocimiento de la personería es una condición determinante más no necesaria, un partido o movimiento puede rehusarse a recibir o usar los beneficios que representa adquirir tal calidad, como el acceso a los medios de comunicación.

5 Corte Constitucional, sentencia C-089/94; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 Corte Constitucional, sentencia C-089/94; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.