



Demandantes: Eddie Esteban Manotas Rodríguez y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00137-00

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D.C., quince (15) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00137-00
Demandantes: EDDIE ESTEBAN MANOTAS RODRÍGUEZ Y OTROS
Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Temas: Personería jurídica de los partidos políticos. Requisitos e importancia del nombre de una organización política. Inconstitucionalidad e ilegalidad sobreviniente frente a los actos administrativos.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala procede a dictar sentencia de única instancia dentro del proceso de nulidad de la referencia, promovido contra la Resolución 4 de 28 de enero de 1986 del Consejo Nacional Electoral.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Los ciudadanos Eddie Esteban Manotas Rodríguez, Andrés Felipe Rodríguez Franco y Juan Daniel Ángel Ramírez, obrando en nombre propio, instauraron demanda en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), tendiente a obtener la nulidad de la Resolución 4 de 28 de enero de 1986, por la cual el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica al Partido Liberal Colombiano.

1.1. Pretensiones

La parte actora formuló las siguientes:

“1. Que se declare la nulidad de la Resolución número 04 de enero 28 de 1986 del Consejo Nacional Electoral ‘Por la cual se decide sobre una solicitud de reconocimiento de una Personería Jurídica’, específicamente del Partido Liberal Colombiano.”



3. Que como consecuencia de la declaración anterior se ordene a las autoridades de dicha organización política que en un plazo perentorio determinen la denominación con la que se identificarán en el futuro y se hagan las adecuaciones de este en todos los documentos políticos y privados en los que sea pertinente¹.

1.2. Hechos

Los demandantes narran sucintamente que el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica al Partido Liberal Colombiano mediante el acto acusado, a pesar de que el nombre adoptado no guarda relación con la ideología política expresada en los estatutos.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

La parte actora considera que la denominación de los partidos y movimientos políticos debe corresponder con su ideología y programas, de lo contrario, incurren en conductas de publicidad engañosa y confusión al elector, que vician el ejercicio libre de su derecho constitucional al voto. Sobre tal convicción, sostiene que el Liberal Colombiano es en realidad un partido socialista o socialdemócrata, atendiendo a la declaración ideológica de los estatutos, las políticas públicas que desarrolla en cargos de elección popular y su afiliación a la organización “Internacional Socialista”.

Para defender esta tesis, la demanda expone un análisis comparativo entre las dos corrientes, es decir, liberal y socialdemócrata, desde lo “teórico y académico”, “político e identitario” y “marketing y comunicación”. Dentro de estos aspectos, destaca que la primera defiende la libertad individual y la propiedad privada, mientras que la segunda aboga por la intervención del Estado y el aumento del gasto público.

Como respaldo normativo de su planteamiento, los demandantes invocan los artículos 107 a 111 y 258 de la Constitución Política, 1º, 2º, 3º y 5º de la Ley 130 de 1994 y 3º y 4º de la Ley 1475 de 2011.

2. Admisión de la demanda

Verificado el cumplimiento de los presupuestos formales previstos en los artículos 162 a 166 del CPACA, especialmente los que fueron objeto de corrección a órdenes del auto de 15 de junio de 2022, el despacho dispuso la admisión de la demanda, a través de proveído del 11 de julio de 2022.

¹ La pretensión 2 fue retirada en el escrito de subsanación de la demanda.



3. Contestaciones de la demanda

3.1. La apoderada del Consejo Nacional Electoral sostuvo que el acto impugnado cumplió las exigencias prescritas por la Ley 58 de 1985 para reconocer personería jurídica al Partido Liberal Colombiano. Subrayó que dicha ley era la que se encontraba vigente para la época, en lugar de las leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011, que mencionan los demandantes.

Por ello, propuso la excepción previa de inepta demanda, de conformidad con el requisito formal del numeral 4 del artículo 162 del CPACA. En tal sentido, adujo que *“las normas de derecho y concepto de violación... fueron indicados de una forma errónea”* y que la nulidad no debe prosperar por *“carencia de carga argumentativa”*.

3.2. El apoderado del Partido Liberal Colombiano se opuso a las pretensiones, a través de las excepciones de mérito denominadas *“irretroactividad de la ley”* e *“inexistencia de causal de nulidad”*. En tal sentido, expuso que la resolución demandada fue expedida al amparo de la Constitución de 1886 y la Ley 58 de 1985. En consecuencia, plantea la inaplicación de los fundamentos jurídicos referidos por la parte actora, pues no se encontraban vigentes para la fecha del acto acusado.

También alegó que la demanda está motivada por temas *“netamente filosóficos e interpretativos”* en torno al liberalismo como doctrina, pero no en una obligación legal de adoptar determinados criterios ideológicos, como condición para el registro de una organización política.

Así mismo, cuestionó los efectos jurídicos actuales de la resolución acusada, puesto que la personería jurídica que mantiene la colectividad no surge de ese reconocimiento, sino de los resultados que ha obtenido en las elecciones al Congreso de la República.

De otra parte, reparó en que los actores omitieron identificar la causal de nulidad que interesa al asunto, entre las relacionadas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Por último, destacó que el objeto del litigio es un acto de contenido particular y concreto, no general, frente al que no se configura ninguna de las situaciones previstas en dicha norma para ejercer el medio de control de nulidad simple.



4. Decisión de la excepción previa de inepta demanda propuesta por el Consejo Nacional Electoral

Mediante auto de 7 de octubre de 2022, el despacho del magistrado ponente declaró no probada dicha excepción, por cuanto se verificó que la parte actora indicó las normas infringidas. Así mismo, se advirtió que justamente haría parte del juicio de legalidad establecer su pertinencia para estructurar el vicio de nulidad, en razón a la época en que fue expedido el acto acusado.

5. Trámite de sentencia anticipada

A través de providencia de 24 de octubre de 2022 se dio aplicación a la figura de sentencia anticipada, de acuerdo con las causales de los literales a) y b) del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011. En consecuencia, el litigio fue fijado en los siguientes términos:

“[D]eterminar si la Resolución 04 de 28 de enero de 1986, por la cual el Consejo Nacional Electoral le reconoció personería jurídica al partido Liberal Colombiano, es nula por registrar un nombre que, en sentir de la parte actora, no corresponde con su ideología política”.

Adicionalmente, se resolvió tener como pruebas los documentos aportados al expediente por los sujetos procesales y se corrió traslado para alegar.

6. Alegatos de conclusión

6.1. En este momento procesal, la apoderada del Consejo Nacional Electoral aseguró que la resolución impugnada no infringió las normas en que debió fundarse, sino que fue expedida de acuerdo con la Constitución de 1886 y la Ley 58 de 1985, en ejercicio de la competencia de la entidad que para la época establecía el artículo 64 de la Ley 96 de 1985.

Por otro lado, adujo que el acto acusado es de aquellos de contenido particular y concreto y que su legalidad no puede ser discutida por el medio de control de simple nulidad, bajo ninguna de las hipótesis contempladas en el artículo 137 del CPACA.

Además, sostuvo que *“la presente acción carece de fundamentos fácticos y jurídicos que logren sustentar las pretensiones, los demandantes pretenden que el Consejo de Estado, falle a favor, teniendo como fundamento solo criterios ideológicos y razones subjetivas, sin soporte normativo”.*



Agregó que las ideologías políticas de los partidos están en constante evolución y que los demandantes no mencionan ninguna obligación legal que condicione la solicitud de registro como partido político a determinados criterios ideológicos.

Por último, señaló que el partido Liberal Colombiano mantiene su personería jurídica por cuenta de normas posteriores a la expedición del acto acusado, especialmente el artículo 108 de la Constitución Política, que remiten a las votaciones en las elecciones del Congreso de la República, siendo la Resolución 3587 de 4 de agosto de 2022 el acto más reciente de esta naturaleza.

6.2. El apoderado del partido Liberal Colombiano indicó en su memorial que el liberalismo nació a finales del siglo XVII como corriente político-filosófica y que en el siglo XIX se dividió en dos corrientes, una de ellas, la socialdemócrata, adoptada por la colectividad en Colombia desde principios del siglo XX. Seguidamente, hizo algunas distinciones entre los principios que rigen al “*liberalismo social-demócrata (sic)*” y a otras corrientes y organizaciones políticas en el mundo que también utilizan la denominación “*liberal*”.

Sobre tales precisiones, advirtió que la parte actora no comprobó ninguna causal de nulidad del acto acusado y que nunca aclararon la verdadera base de una vulneración normativa. En lo sucesivo, acudió nuevamente a los argumentos de la contestación de la demanda.

6.3. Los alegatos de los demandantes ratifican su petición de nulidad de la resolución por la cual el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica al partido Liberal Colombiano en el año 1986. Resaltan que el numeral 3 del artículo 40 de la Constitución Política relaciona la constitución de partidos políticos con sus ideas y programas, es decir, con una ideología.

Agregan que este elemento no es meramente decorativo, sino esencial, según se desprende, tanto de las disposiciones aplicables cuando fue expedido el acto acusado (Ley 58 de 1985, artículos 2º, literal a y 3º, literal b), como de las vigentes (Ley 134 de 1990, artículo 3, numeral 4 y Ley 1475 de 2011, artículo 3º).

Reiteran que los estatutos del partido Liberal Colombiano responden a una postura política de izquierda democrática, afín a la social democracia internacional, y que prevén expresamente su afiliación a la organización “*internacional socialista*”.

A su juicio, “*permitir que exista una disonancia entre la filosofía registrada y la práctica o visión de un partido da lugar a un engaño hacia el elector y quiénes (sic) componen el partido, pues llegan siguiendo una filosofía manifiesta en la*



denominación del mismo y encuentran una realidad que no coincide con la práctica y el marco ideológico”.

Finalmente, consideran que el acto acusado afecta de forma grave el orden político, en los términos del numeral 3 del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual resulta necesario salvaguardar los derechos de los ciudadanos en este ámbito.

7. Concepto del Ministerio Público

La señora procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado solicitó negar la nulidad del acto acusado. En respaldo de su concepto, hizo un recuento normativo del otorgamiento de la personería jurídica de los partidos políticos, a partir de la Ley 58 de 1985.

A continuación, abordó el caso concreto desde la perspectiva de la causal de nulidad de violación de norma superior y destacó que las disposiciones invocadas por los demandantes fueron promulgadas con posterioridad a la expedición de la resolución demandada, en vigencia de la Constitución de 1991, razón por la cual no pueden servir como criterios de confrontación en este caso.

Con tal precisión, perfiló los argumentos de la demanda de la siguiente forma:

“[L]os accionantes recurren a una narrativa de filosofía política parcial para solicitar la nulidad del acto demandado; es decir, que la argumentación no se concreta en el desconocimiento de parámetros normativos, sino que, parte de un juicio histórico académico con tintes de omisión y de conveniencia para construir parámetros de nulidad simple, lo cual no es congruente con la configuración técnico jurídica que debe tener todo juicio de legalidad y/o constitucionalidad de los actos administrativos”.

De otra parte, señaló que el partido Liberal no ha incurrido en alguna de las causales de pérdida de la personería jurídica, conforme a las normas vigentes, y subrayó que el uso del nombre no ha sido previsto por la ley como una circunstancia que afecte dicho atributo.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para decidir la demanda del caso concreto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el



artículo 13 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019, por el cual se expide el reglamento interno de la corporación.

2. Problema jurídico

De acuerdo con la fijación del litigio, corresponde a la Sala establecer si la Resolución 4 de 28 de enero de 1986, por la cual el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica al partido Liberal Colombiano, es nula por falta de correspondencia entre el nombre registrado y la ideología política que profesan los estatutos.

Con tal propósito, atendiendo a los planteamientos de la demanda y las contestaciones, deberán desarrollarse, primero que todo, los siguientes bloques temáticos: (i) el marco normativo de la personería jurídica de los partidos políticos y (ii) la utilidad y parámetros legales del nombre para estas organizaciones.

A partir de estas disquisiciones teóricas, se abordará el caso concreto, dentro del cual necesariamente habrán de analizarse algunos desafíos que impone para el juez de la legalidad en esta oportunidad la confrontación que plantea la demanda entre normas constitucionales y legales posteriores a la Constitución de 1991 y un acto que fue expedido al amparo de una ley promulgada en vigencia de la Constitución de 1886.

Por esta vía, se repasará la jurisprudencia de la Corporación que se refiere a las figuras de inconstitucionalidad e ilegalidad sobrevinientes y sus consecuencias sobre los actos administrativos. También es indispensable que se pronuncie la Sala frente a la posibilidad de ejercer el medio de control de simple nulidad contra un acto de contenido particular y concreto. De esto dependerá el alcance del enjuiciamiento del acto acusado, por la vía de la infracción normativa que propone la parte actora.

3. La personería jurídica de los partidos políticos en Colombia

Los partidos políticos han sido actores de la vida democrática que ha caracterizado a Colombia desde que es República. Hace poco la Sala tuvo la oportunidad de recordar que el nacimiento de estas colectividades en nuestro país se remonta a la publicación de los primeros programas de los partidos Liberal y Conservador en 1848 y 1849, respectivamente².

² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 16 de septiembre de 2021, Rad. 11001-03-24-000-2011-00221-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



Superado el bipartidismo que marcó buena parte del siglo XX, el panorama político del país se ha diversificado considerablemente. Como también lo advirtió esta Sección recientemente, entre 1991 y 2002, es decir, dentro de los 10 años siguientes a la Constitución Política de 1991, 122 organizaciones inscribieron listas de candidatos al Congreso de la República. Así mismo, según información oficial del Consejo Nacional Electoral, desde 1986 hasta el año 2021, 145 agrupaciones de esta naturaleza han contado con personería jurídica³.

En contraste con la presencia de los partidos políticos desde anales remotos de la historia colombiana, la regulación de su actividad y funcionamiento tuvo una lenta introducción en el ordenamiento jurídico. En efecto, acudiendo nuevamente a precedentes de la Sala⁴, se rememora que las primeras menciones de los partidos políticos en la ley se hicieron a propósito de las disposiciones que facilitaban el desarrollo de las elecciones populares⁵. Más adelante, el ánimo del legislador para ocuparse de estas cuestiones se encamina hacia la alternancia del ejecutivo (Frente Nacional) y la presencia paritaria de los partidos tradicionales en las ramas del poder público⁶.

Es hasta la Ley 58 de 1985 que se expide un “Estatuto Básico” para estas colectividades, que parte del reconocimiento expreso del derecho de los ciudadanos “a organizarse en partidos políticos que se regirán por sus propios estatutos” (art. 1º). Con esta premisa, la ley establece, entre otros aspectos, los principios orientadores, el contenido mínimo de los estatutos, la obligación de rendir cuentas públicas y, en particular, introduce el atributo de la personería jurídica, sujeto al cumplimiento de unos requisitos cuya verificación fue atribuida inicialmente a la Corte Electoral, sustituida poco después por el Consejo Nacional Electoral⁷.

Con la Constitución Política de 1991 se elevaron a rango superior las reglas que contienen las bases para la apertura democrática del régimen político, con el fin de despejar sus canales de representación y garantizar el principio pluralista en la conformación y ejercicio del poder público⁸. En línea con este objetivo, se consagró con carácter fundamental el derecho de los ciudadanos a fundar,

³ Documento “LISTADO HISTÓRICO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS”, consultable en: <https://www.cne.gov.co/informacion-sobre-partidos-y-movimientos-politicos>

⁴ Op. cit., pág. 7.

⁵ Ver: Acto Legislativo 3 de 1910, artículo 45, Leyes 85 de 1916 y 96 de 1920.

⁶ Por ejemplo: Reforma plebiscitaria de 1957, Acto Legislativo 1 de 1959, Acto Legislativo 1 de 1968.

⁷ Ley 96 de 1985, artículo 63. (...) El Consejo Nacional Electoral cumplirá las funciones que otras leyes asignaban o asignen a la Corte Electoral.

⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de octubre de 2020, Rad. 11001-03-24-000-2019-00212-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, junto con la libertad de afiliación y retiro (art. 40, numeral 3 y 107).

Por su parte, el artículo 108 de la Constitución Política estableció el reconocimiento de la personería jurídica a cargo del Consejo Nacional Electoral, condicionado a un respaldo ciudadano mínimo que ha sufrido desde la primera versión de la norma las siguientes variaciones:

- a) Texto original: cincuenta mil firmas, el mismo número de votos en la elección anterior del Congreso o haber alcanzado representación en la misma corporación.
- b) Acto Legislativo 1 de 2003: votación no inferior al 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado.
- c) Acto Legislativo 1 de 2009: la misma regla anterior, fijada en el 3% de la votación.

Al lado de lo anterior, conforme a la norma en cita, adquieren personería jurídica las organizaciones étnicas que logren curules en las circunscripciones especiales del Congreso de la República.

Correlativamente, la aludida disposición consagró como causal de pérdida de dicho atributo no obtener el porcentaje de votación exigido, de manera que se conserva, principalmente, en función de la representatividad⁹ y el apoyo popular, que atraviesa por la verificación de un hecho objetivo¹⁰.

En desarrollo de los preceptos constitucionales, actualmente las leyes 130 de 1994¹¹ y 1475 de 2011¹² concretan el trámite ante la autoridad electoral e introducen las reglas instrumentales necesarias para solicitar y obtener este apelativo.

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Sala, la personería jurídica consiste en *“el reconocimiento oficial de que la Organización política fue fundada, adoptó sus estatutos, obedece a una plataforma ideológica y programática, tiene una lista de*

⁹ Corte Constitucional, sentencia SU-257 de 2021.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 12 de diciembre de 2019, Rad. 11001-03-28-000-2019-00028-00, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio.

¹¹ *“Por el cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas para su financiación y la de campañas electorales y se dictan otras disposiciones”.*

¹² *“Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”.*



*afiliados y cuenta con directivos, a partir de lo cual se considera sujeto de derechos y obligaciones*¹³.

En línea con ello, se ha destacado que estas agrupaciones expresan el derecho de asociación y, como tales, se asimilan en determinados aspectos a las personas jurídicas de derecho civil sin ánimo de lucro, particularmente, a las corporaciones, en los términos del artículo 633 del Código Civil¹⁴.

Igualmente, se han identificado las siguientes prerrogativas que se derivan de la personería jurídica para los partidos y movimientos políticos:

“- Inscribir sus candidatos a elecciones populares, sin requisito adicional que el otorgamiento del correspondiente aval (artículo 107 de la Constitución Política).

- Utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electro electromagnético, en todo tiempo, conforme a la ley, para todos los partidos (artículo 111 de la Constitución Política).

- Para los que se declaren en oposición al Gobierno, ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizará: i) El acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales, ii) El uso de los medios de comunicación social del Estado incluidos los que hagan uso del espectro electromagnético, de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores, y, iii) El derecho de réplica (artículo 112 de la Constitución Política).

- Obtener financiación anual procedente del Estado (artículo 109 de la Constitución Política), lo cual fue reglamentado por el artículo 12 de la Ley 130 de 1994 y luego por el artículo 17 de la Ley 1475 de 2011.

- Recibir reposición de gastos de campaña electoral (artículo 109 de la Constitución Política), lo cual se reglamentó por el artículo 13 de la Ley 130 de 1994 y luego por el 21 de la Ley 1475 de 2011.

*- Derecho a postular los respectivos candidatos, a efectos de que el Congreso de la República elija los miembros del Consejo Nacional Electoral (artículo 264 de la Constitución Política)*¹⁵.

En el mismo contexto, se ha precisado que *“la personería jurídica no es un elemento constitutivo o de existencia de las agrupaciones políticas sino que corresponde al reconocimiento jurídico que de ellas hace la autoridad electoral, en*

¹³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de julio de 2013, Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00, MP. Susana Buitrago Valencia.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 2 de mayo de 2013, Rad. 13001-23-31-000-2011-00810-01, MP. Mauricio Torres Cuervo.

¹⁵ Id.



*virtud del cumplimiento de una serie de requisitos constitucionales y legales que aseguran su identidad, organización interna, respaldo popular, responsabilidad y permanencia en el tiempo ante los ciudadanos*¹⁶.

De ahí la advertencia de que *“el artículo 108 constitucional, no puede ser entendido ni interpretado por ninguna autoridad a tal extremo que extinga los derechos de los partidos, movimientos, grupos significativos y demás participantes políticos en nuestra realidad democrática”*, pues de lo que se trata es de fortalecer las instituciones y limitar la proliferación de asociaciones transitorias o con fines caudillistas¹⁷. Por lo mismo, sin ese atributo aún es posible que los ciudadanos se organicen con fines políticos y electorales, por ejemplo, a través de los grupos significativos de ciudadanos¹⁸.

Sumado a lo dicho, es importante reiterar en cuanto al procedimiento para el reconocimiento de la personería jurídica que es a petición de parte, *“de carácter declarativo y supone la sujeción a las reglas constitucionales vigentes sobre los requisitos necesarios elementos esenciales para producir una manifestación del Consejo Nacional Electoral, en el sentido de aprobar o negar la solicitud”*¹⁹.

Adicionalmente, en diversos casos en los que esta Corporación ha tratado lo referente a la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos ha sido importante subrayar que su extinción por parte de la autoridad electoral *“no constituye una herramienta coactiva de la administración”* con fines sancionatorios, sino la consecuencia de no acreditar un hecho objetivo –esto es, la votación–, de manera que no requiere estar precedida de una investigación²⁰. Por lo tanto, *“la actuación administrativa sólo requiere de los datos proporcionados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, de los Comicios electorales realizados para la elección del Congreso de la República”*²¹.

Finalmente, esta Sala ha sido testigo de primera mano de los caminos que se han abierto para el reconocimiento de la personería jurídica a través de otros mecanismos institucionales, como el Acuerdo de Paz de 2016 y la posibilidad de

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de octubre de 2020, Rad. 11001-03-24-000-2019-00212-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 23 de octubre de 2019, Rad. 11001-03-28-000-2019-00013-00, MP. Rocío Araújo Oñate.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 6 de noviembre de 2014, Rad. 11001-03-24-000-2007-00130-00, MP. María Elizabeth García González.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 23 de julio de 2020, Rad. 11001-03-28-000-2019-00040-00, MP. Rocío Araújo Oñate.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 17 de marzo de 2000, Rad. 5291, MP. Olga Inés Navarrete Barrero.

²¹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 6 de noviembre de 2014, Rad. 11001-03-24-000-2007-00130-00, MP. María Elizabeth García González.



escisión²². Pero, sobre todo, se destaca el rol que ha cumplido la interpretación judicial de las reglas del artículo 108 de la Constitución Política en situaciones especiales, tanto en la Corte Constitucional como en el Consejo de Estado, que han ameritado, en palabras de esta Sección en el caso que devolvió la personería jurídica al partido Unión Patriótica, que el juez adoptara *“un enfoque con rasero totalmente diferente al que de ordinario, ante situaciones de normalidad, empleaba”*²³.

4. La importancia del nombre para las organizaciones políticas y condiciones para su definición

El nombre es un atributo de la personalidad, tanto de las personas naturales, como de las jurídicas. Refiriéndose a las primeras, Angarita (1995) enseña que *“cada persona es una suma de valores que en un momento dado debe aparecer con un solo enunciado: el nombre; luego, la misión de éste es procurar la individualización de una persona...”*²⁴.

En el contexto de las sociedades comerciales, esta Corporación ha explicado que *“El nombre es uno de los atributos de la sociedad dotada de personalidad jurídica y tiene como función esencial identificar a la persona jurídica como empresa social, distinguiéndola de las demás”*²⁵.

Puede decirse, entonces, en términos generales, que el nombre de una persona jurídica es el vocativo que la identifica y distingue de otras, al tiempo que puede entrañar significados asociados a lo que representa para otros.

Tratándose de las organizaciones políticas, la Corte Constitucional califica su nombre y emblemas como instrumentos de recordación e importantes piezas en el lenguaje y comunicación de masas²⁶, que facilitan la difusión del mensaje que quieren transmitir a los ciudadanos, especialmente como electores.

Esa trascendencia justifica que su denominación cuente con algunos parámetros normativos, unos explícitos y otros que se derivan de los principios orientadores constitucionales. Así, desde el primer estatuto básico de partidos, contenido en la Ley 58 de 1985, se dispuso que el nombre adoptado en los estatutos *“no podrá*

²² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 16 de septiembre de 2021, Rad. 11001-03-24-000-2011-00221-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

²³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de julio de 2013, Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00, MP. Susana Buitrago Valencia.

²⁴ Angarita, J. (1995), Estado civil y nombre de la persona natural. Bogotá: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., pág. 13.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 5 de septiembre de 1994, Rad. 0407, MP. Luis Eduardo Jaramillo Mejía.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994.



incluir denominaciones de personas, ni ser expresivo de antagonismos hacia naciones extranjeras, ni en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la Patria” (Art. 3º, lit. a).

Más adelante, la Ley 130 de 1994, que sustituyó el anterior estatuto, previó lo siguiente sobre el nombre y los símbolos de los partidos:

“ARTICULO 5º—Denominación símbolos. Los partidos y los movimientos políticos son propietarios de su nombre y del símbolo que hayan registrado en el Consejo Nacional Electoral.

Estos no podrán ser usados por ningún otro partido u organización política reconocida o no. La denominación de un partido o movimiento deberá distinguirse claramente de la de cualquier otro ya existente.

El nombre del partido o movimiento no podrá en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la patria o con emblemas estatales.

En las campañas electorales y en las demás actividades del partido o movimiento sólo se podrá usar la denominación estatutaria o su abreviatura o sigla, las denominaciones suplementarias deberán ser autorizadas por el órgano del mismo que señalen los estatutos.

Los organismos que se escindan del partido o movimiento perderán el derecho a utilizar total o parcialmente la denominación y el símbolo registradas y las sedes correspondientes” (Se subraya).

Complementariamente, la Ley 1475 de 2011 contiene criterios sobre la identificación de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, en el marco de la propaganda, que son aplicados por la autoridad electoral para efectos de decidir sobre su registro. En tal sentido, el inciso final del artículo 35 dispone:

“Artículo 35. Propaganda electoral. (...) En la propaganda electoral sólo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuáles no podrán incluir o reproducir los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados.

De las normas aludidas, se colige que la definición del nombre de estas asociaciones está condicionada, en esencia, a que no se asemeje a los símbolos patrios ni a los que aquellas tengan registrados. Al lado de lo anterior, varias



posturas institucionales se han expuesto en torno al uso de nombres de personas naturales en la denominación de estas organizaciones²⁷.

Más allá de estas restricciones, los nombres y emblemas se han entendido como manifestaciones de la libertad organizativa que reconoce la Constitución Política a estas colectividades. Por lo mismo, esta Sección ha considerado que “*el constituyente primario concedió un amplio margen de discrecionalidad para escoger el nombre de una organización política, conformación sin mayores obstáculos*”²⁸.

5. Caso concreto

Los demandantes solicitan la nulidad de la Resolución 4 de 28 de enero de 1986, por la cual el Consejo Nacional Electoral resolvió “*Reconocer personería jurídica al Partido Liberal Colombiano y, en consecuencia, ordenar su registro*”. A partir de la comparación teórica entre algunos aspectos que caracterizan a las doctrinas liberal y socialdemócrata, consideran que el uso de la denominación “*liberal*” en el nombre de la colectividad se traduce en “*publicidad engañosa*” y genera confusión al elector, con graves efectos en el orden político, en la medida en que afecta el ejercicio libre del derecho al voto.

En respaldo de su razonamiento, invocan como normas violadas los artículos 107 a 111 de la Constitución Política, 1º, 2º, 3º y 5º de la Ley 130 de 1994 y 3º, 4º de la Ley 1475 de 2011. De estas disposiciones destacan los apartes que incorporan el componente ideológico y programático en los estatutos y los parámetros legales del nombre.

Por su parte, el Consejo Nacional Electoral y el Partido Liberal Colombiano se oponen a las pretensiones de la demanda con fundamento, esencialmente, en la improcedencia del medio de control de simple nulidad contra un acto de contenido particular y en la impertinencia de los preceptos que sustentan el vicio alegado en su contra, por ser posteriores a la expedición del acto acusado.

Sobre el primer reparo de la entidad demandada y la colectividad interviniente, se tiene que, en efecto, los actos de contenido electoral que resuelven sobre la obtención o pérdida de la personería jurídica de las organizaciones políticas pertenecen a la categoría de aquellos particulares y concretos, en oposición a los de contenido general y abstracto. Sin embargo, se sabe que el artículo 137 de la

²⁷ Por ejemplo, la sentencia C-089 de 1994 de la Corte Constitucional, la sentencia de 7 de septiembre de 2015 de la Sección Quinta del Consejo de Estado (Rad. 11001-03-28-000-2014-00066-00) y la Resolución 3443 de 2013 del Consejo Nacional Electoral.

²⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 7 de septiembre de 2015, Rad. 11001-03-28-000-2014-00066-00, MP. Alberto Yepes Barreiro (E).



Ley 1437 de 2011 se encargó de volver norma positiva la teoría de los móviles y finalidades que, de tiempo atrás, ofrecía la posibilidad de demandar actos de contenido particular y concreto mediante el medio de control de simple nulidad, bajo determinadas circunstancias previstas por la propia norma, entre ellas, “3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico”.

Es lo que justamente plantea la parte actora, cuando aduce en la demanda lo siguiente:

*“Tal como se argumenta más adelante, el acto administrativo mediante el cual se permite al ‘Partido Liberal Colombiano’ hacer uso de una denominación ‘Liberal’ para el nombre del partido, constituye publicidad engañosa, y engaño, confusión, o en el mejor de los casos error al elector; pues tal dicha expresión es contraria a la declaración ideológica del partido. **Lo anterior conlleva a la generación de efectos graves** (publicidad engañosa, y engaño, confusión, o en el mejor de los casos error al elector) **en el orden político, soportado en el acto administrativo**” (Se destaca).*

Por lo tanto, es claro que se involucró desde el principio en la censura la afectación al orden político por parte del acto acusado, aunque se haya venido a mencionar expresamente la norma que alude a esta noción hasta los alegatos de conclusión.

De otra parte, en cuanto a la posibilidad de estudiar la legalidad de la resolución demandada con base en la infracción de normas promulgadas con posterioridad a su expedición, es necesario, según se anunció, recordar lo discurrido por esta Corporación sobre la inconstitucionalidad e ilegalidad sobrevinientes:

“La Sala ha venido sosteniendo reiteradamente que los actos administrados solamente pueden ser enjuiciados frente a normas superiores de derecho vigentes y preexistentes al momento de su expedición. Igualmente, que la incompatibilidad sobreviniente, esto es, la contrariedad que se presenta con posterioridad a la expedición del acto, entre éste y una norma constitucional o legal que nace a la vida jurídica después de él, da lugar a su derogatoria, fenómeno jurídico éste para el cual esta Jurisdicción no está facultada constitucional ni legalmente para hacer dicha declaratoria, pues sólo puede disponer la de nulidad.

No obstante lo anterior, considera que el artículo 4o. de la Constitución Política es claro al señalar que ‘En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica se aplicarán las disposiciones constitucionales’.

Con igual perspectiva jurídica la Ley 153 de 1887 prescribe que ‘La Constitución es ley reformativa y derogatoria de la legislación preexistente’ (artículo 9o.); y que se estima insubsistente una disposición legal ‘por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una



ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería' (artículo 3o.).

De las reglas de hermenéutica antes reseñadas fluye con meridiana claridad que la incompatibilidad entre la Constitución y cualquier norma jurídica produce como consecuencia la inaplicabilidad de esta última en un caso concreto.

Tratándose del análisis de inconstitucionalidad con efectos erga omnes, como es el caso de la acción sub exámine (sic), considera la Sala, y con ello rectifica su posición anterior, que en aras de preservar la supremacía de la Constitución Política en el ordenamiento jurídico y para dar cabal cumplimiento al principio fundamental estatuido en su artículo 4o. se impone para el juzgador frente al fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente disponer la declaratoria de nulidad del acto administrativo que se encuentra incurso en ella, a partir de la entrada en vigencia de la norma constitucional²⁹.

En sentido similar, se ha explicado:

“Sobre el particular, la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que la legalidad de un acto debe estudiarse, de conformidad con lo previsto en el artículo 84 del C.C.A., a la luz de las normas en que debió fundarse y, por ello, no es posible que su confrontación se haga frente a normas legales posteriores, cuya consecuencia, de ser en efecto desconocidas, sería la derogatoria del acto más (sic) no su nulidad.

No ha aceptado entonces esta Corporación declarar la nulidad de un acto por ilegalidad sobreviniente, como sí lo ha aceptado frente al fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente pues, por mandato del canon constitucional 4º de la Constitución Política, en caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley o cualquiera otra norma jurídica se aplicarán las normas constitucionales³⁰.

En esta línea discursiva, también se ha precisado al interior de la Corporación que *“no es posible declarar la nulidad por violación de normas legales posteriores, pues es claro que la autoridad administrativa no podía tenerlas en cuenta en el cumplimiento de su actividad, a pesar de que con posterioridad a la expedición del acto se viera afectado su fundamento jurídico³¹. En su lugar, acontecería el fenómeno del decaimiento, para cuya declaración ninguna norma ha habilitado al juez de la legalidad de los actos de la administración³².*

²⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 10 de febrero de 1995, Rad. 2943, MP. Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Sobre el mismo punto, ver: Sección Quinta, sentencia de 17 de noviembre de 2005, Rad. 11001-03-28-000-2004-00030-01(3484), MP. Darío Quiñones Pinilla.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 20 de mayo de 2004, Rad. 25000-23-24-000-2000-00680-00, MP. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

³¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 11 de octubre de 2012, Rad. 50001-23-31-000-2021-40523-01(18778), MP. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

³² Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 27 de mayo de 1999, Rad. 13644, MP. Silvio Escudero Castro.



De ahí que no sea “del resorte del juez contencioso administrativo declarar ‘la derogatoria por ilegalidad sobreviniente’, porque sólo tiene a su cargo el estudio de legalidad del acto administrativo acusado al momento de su expedición y frente al ordenamiento superior, y no el análisis de las vicisitudes posteriores a la expedición que dan al traste con la eficacia hacia el futuro, sino con la validez que de encontrarla desvirtuada tiene efectos hacia el pasado (ab initio)”³³.

Siguiendo ese derrotero, no queda duda de que en el *sub judice* se plantean los dos fenómenos jurídicos estudiados por la jurisprudencia referida. En efecto, se tiene que la Resolución 4 de 28 de enero de 1986 fue expedida por el Consejo Nacional Electoral en vigencia de la Ley 58 de 1985. Así se lee en sus considerandos, para justificar el reconocimiento de la personería jurídica que solicitaron las directivas del Partido Liberal Colombiano:

“Se han cumplido las exigencias prescritas por la Ley 58 de 18 de julio de 1985 para reconocer la agrupación política en cuyo nombre se formuló la solicitud materia de esta providencia.

En efecto, el memorial fue presentado personalmente por el Director del Partido Liberal quien, además, está facultado para poner en vigencia los Estatutos.

De los archivos de la Registraduría Nacional se desprende, por otro lado, que el Partido Liberal obtuvo más de diez mil (10.000) sufragios en las elecciones para corporaciones públicas de 1982.

Por último, revisados los Estatutos, se establece que ellos se ajustan al mandato de los artículos 2º y 3º de la ley ya citada”.

Significa lo anterior que la autoridad competente constató lo dispuesto en los artículos 2º, 3º y 4º de la Ley 58 de 1985, las cuales sujetaban el reconocimiento de la personería jurídica a la solicitud de las directivas facultadas para ello, la adopción de los estatutos, de acuerdo con el contenido señalado y, para el caso, un respaldo electoral mínimo.

Sin embargo, la parte actora plantea un juicio en torno al nombre del Partido Liberal Colombiano, como parte del registro de su personería jurídica, que remite a las reglas de conformación de los partidos políticos, contenidas en las siguientes normas:

- a) Constitución Política: artículos 107 a 111 y 258.
- b) Ley 130 de 1994: artículos 1º, 2º, 3º y 5º
- c) Ley 1475 de 2011: artículos 3º y 4º.

³³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 27 de octubre de 2005, Rad. 11001-03-26-000-2003-00047-01(25485), MP. María Elena Giraldo Gómez.



Atendiendo a la tesis de la *“inconstitucionalidad sobreviniente”*, es viable para la Sala revisar si las disposiciones constitucionales invocadas en la demanda sustentan el deber de correspondencia entre el nombre registrado y la ideología y plataforma programática que pregonan los estatutos del Partido Liberal Colombiano, para asegurar la prevalencia de la Carta Política sobre todas las normas y actos que conforman el ordenamiento jurídico, al tenor del artículo 4º superior.

En primer lugar, los artículos 107 a 111 de la Constitución Política hacen parte del capítulo 2 *“De los partidos y de los movimientos políticos”*, a su vez, incorporado bajo el título IV *“De la participación democrática”*. A lo largo de su texto se provee, en extenso, sobre diversos tópicos, relacionados con la organización de estas colectividades, financiación de su funcionamiento, campañas y aportes del Estado, selección y aval de candidatos, responsabilidad disciplinaria, sanciones, propaganda electoral, uso de medios de comunicación, reconocimiento de la personería jurídica y el estatuto de la oposición.

En segundo lugar, el artículo 258 *ibidem*, igualmente referido en la demanda, instituye al voto como un derecho y un deber ciudadano, relaciona unas características mínimas para asegurar su ejercicio libre y en condiciones de igualdad y asigna consecuencias al triunfo del voto en blanco en las elecciones.

Ante el contenido descrito, se tiene que ninguna de estas normas establece restricciones específicas en cuanto al nombre de los partidos y movimientos políticos. Antes bien, como lo concluyó de tiempo atrás esta Sección, en el artículo 107 superior yace el principio de libertad para la formación y funcionamiento de estas organizaciones, pues allí *“Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse”*.

Esta prerrogativa constituye un eje rector de su actividad y se traduce, entre otros derechos, en la autonomía para decidir sobre su denominación y emblemas de identidad, siempre que no tengan una vocación antidemocrática y atiendan a los parámetros formales que establece la ley. Siendo así, frente al nombre del partido, como lo previno el Ministerio Público, no se advierte que la Resolución 4 de 1986 del CNE transgreda los preceptos constitucionales vigentes.

En lo que atañe propiamente al reconocimiento de la personería jurídica, el artículo 108 superior establece la regla general de obtención y conservación que se ha venido comentando, es decir, el umbral del 3% de los votos en las elecciones del Congreso de la República. A su turno, el hecho objetivo que determina la conservación de la personería jurídica ciertamente ha variado desde el momento en que fue expedido el acto acusado.



Por lo tanto, es claro que existen actos administrativos posteriores que han verificado los requisitos vigentes en cada época para conservar la personería jurídica y todos los aspectos formales y sustanciales asociados a este trámite. Al respecto, conviene destacar que, al momento de inadmitir la demanda, se brindó a la parte actora la oportunidad de identificar otras resoluciones del CNE que pudieran, a su juicio, estar igualmente viciadas debido al nombre adoptado por la colectividad mencionada. Sin embargo, los demandantes resolvieron retirar cualquier pretensión en este sentido.

Así las cosas, no se demostró la infracción normativa que propone la demanda, respecto de los artículos 107 a 111 y 258 de la Constitución Política.

En cuanto a las leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011, la Sala considera que la confrontación que plantea la parte actora con el acto acusado no es posible, considerando el fenómeno de la *“ilegalidad sobreviniente”* que se explicó. En tal virtud, a lo sumo, podría hablarse de decaimiento del acto acusado, sobre todo ante la realidad de que han sido expedidos actos adicionales que han valorado requisitos constitucionales para conservar la personería jurídica del Partido Liberal Colombiano, distintos a aquellos evaluados por el CNE en 1986, al amparo de la Ley 58 de 1985. Sin embargo, como se advirtió, no es competencia del juez de la legalidad declarar tal fenómeno ni mucho menos sustentar la nulidad en él, pues no ha sido instituido como causal para ello.

Por último, esta Sala comprende la relevancia de la ideología y la plataforma programática de las organizaciones políticas, que constituyen el sustrato de los programas de gobierno, las políticas públicas e iniciativas legislativas que se proponen a los ciudadanos para ser ejecutadas por los representantes que eligen.

En tal sentido, se ha destacado que *“En los sistemas de gobierno democráticos los partidos políticos se constituyen como organizaciones que libremente conforman los ciudadanos con el propósito de canalizar su participación en el ejercicio del poder del Estado, a partir de afiliarse a ese colectivo, a fin de traducir y desarrollar el ideario y los programas de gobierno que se acuerdan a título institucional”*³⁴.

Con todo, en este caso la parte actora no ofrece argumentos contundentes ni cuenta con el respaldo normativo para derivar un vicio de ilegalidad en el acto que originariamente dispuso el registro del nombre del Partido Liberal Colombiano, al momento de reconocerle personería jurídica, por cuenta de un deber de

³⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de julio de 2013, Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00, MP. Susana Buitrago Valencia.



Demandantes: Eddie Esteban Manotas Rodríguez y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00137-00

correspondencia con la ideología socialdemócrata adoptada en sus estatutos. En consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda.

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR la nulidad de la Resolución 4 de 28 de enero de 1986, por la cual el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica al Partido Liberal Colombiano.

SEGUNDO: En firme este proveído, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”