

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

Consejero Ponente (E): Alberto Yepes Barreiro

Bogotá, D. C., siete (07) de septiembre de dos mil quince (2015)

Expediente: 11001-03-28-000-2014-00066-00
Demandante: Pedro Felipe Gutiérrez Sierra
Demandado: Consejo Nacional Electoral -CNE-

Simple Nulidad – Sentencia de Unificación

La Sala procede a proferir sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

I.- ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. Las pretensiones

El ciudadano Pedro Felipe Gutiérrez interpuso demanda de simple nulidad contra la Resolución N° 3443 de diciembre de 2013 “*por medio de la cual se decide la solicitud de registro del símbolo o emblema del grupo significativo de ciudadanos URIBE CENTRO DEMOCRÁTICO*” y contra la Resolución N° 0103 de 10 de enero de 2014 “*por la cual se decide el recurso de reposición contra la Resolución N° 3443 de diciembre de 2013 por medio de la cual se decide la solicitud de registro del símbolo o emblema del grupo significativo de ciudadanos URIBE CENTRO DEMOCRÁTICO*”.

Para el efecto, presentó la siguiente pretensión:

“Que son nulas las resoluciones del Consejo Nacional Electoral 3443 de 2 de diciembre de 2013 y 103 de 10 de enero de 2014, la primera que

resolvió denegar la solicitud de registro de la denominación, símbolo y emblema del grupo significativo de ciudadanos 'Uribe Centro Democrático, y, la segunda, que decidió (...) Confirmar la decisión proferida mediante la Resolución No. 3443 del 02 de Diciembre de 2013 (...)" (Fl. 1)

1.2. Los hechos

El actor informó que para inscribir como candidatos a aquellas personas que carezcan de partido o movimiento político la ley prevé que la postulación se realice a través de un grupo significativo de ciudadanos, el cual apoyará las candidaturas mediante la consecución de firmas.

Sostuvo, que el comité promotor del grupo significativo de ciudadanos autodenominado "Uribe Centro Democrático" el 18 de noviembre de 2013, presentó ante la Registraduría Nacional del Estado Civil -en adelante RNEC- un total de 625.700 firmas en respaldo a la lista de candidatos al Congreso de la República apoyada por dicho movimiento.

Adujo que de manera simultánea a la inscripción de los candidatos ante la RNEC, el comité promotor solicitó ante el Consejo Nacional Electoral -en adelante CNE- el registro del siguiente nombre y logo-símbolo:



Señaló que el CNE mediante Resolución N° 3443 de diciembre de 2013 negó el registro del nombre y logo-símbolo de ese grupo significativo de ciudadanos, aduciendo que no se podían registrar nombres, apellidos ni fotos de personas, porque los Actos Legislativos N° 01 de 2003 y N° 01 de 2009 impedían que los debates políticos se centraran exclusivamente en una persona.

Afirmó que frente a la decisión del CNE de no inscribir el nombre y logo del grupo "Uribe Centro Democrático", el comité promotor interpuso recurso de reposición el cual fue resuelto en la Resolución N° 0103 de 10 de enero de

2014, acto que confirmó la resolución recurrida y que se notificó solo hasta el 22 de abril de 2014.

El accionante manifestó que pese a la argumentación esbozada por el CNE en los actos acusados, para la misma época, sí registró el nombre y logotipo del grupo significativo de ciudadanos denominado “*Corporación Nelson Mandela*” quien inscribió un candidato por la circunscripción especial de afrodescendientes.

Sostuvo que debido a la negativa de inscribir el nombre “*Uribe Centro Democrático*”, este grupo significativo de ciudadanos tuvo que modificar su denominación y logotipo así:



Indicó que el nombre “*Centro Democrático Mano Firme Corazón Grande*” con su respectivo símbolo, sí se registró por el CNE mediante Resolución N° 0195 de 17 de enero de 2014, razón por la cual el grupo significativos de ciudadanos que inicialmente se autodenominó “*Uribe Centro Democrático*” tuvo que participar en la contienda electoral con el nombre de “*Centro Democrático*”, lo cual generó confusión en el electorado.

Finalmente, refirió que en las elecciones del 9 de marzo de 2014 el grupo significativo de ciudadanos “*Centro Democrático*” obtuvo entre 19 y 20 curules en el Senado.¹

1.3. Los actos acusados

El actor afirma que se encuentran viciados de nulidad los siguientes actos:

1. La Resolución N° 3443 de 2 de diciembre de 2013 “*Por medio del (sic) cual se decide la solicitud de registro del símbolo o emblema del grupo significativo de ciudadanos URIBE CENTRO DEMOCRÁTICO*”, expedida por el CNE en la que se decidió:

¹ Según información obtenida de la página del senado de la República <http://www.senado.gov.co/el-senado/senadores>, las curules ocupadas por miembros del Centro Democrático son 20.

“ARTÍCULO PRIMERO: Denegar la solicitud de registro de la denominación, Símbolo (sic) y emblema del grupo significativo de ciudadanos ‘Uribe Centro Democrático’, presentada por los señores DIEGO JOSE (sic) TOBON (sic) ECHEVERRI, CAMILO ALEJANDRO MARTINEZ (sic) NAVARRETE Y CAMILO ANDRES (sic) ROJAS MACIAS (sic), en condición de miembros del comité promotor, por las razones expuestas en la parte motiva.



ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar la presente Resolución a los señores DIEGO JOSE (sic) TOBON (sic) ECHEVERRI, CAMILO ALEJANDRO MARTINEZ (sic) NAVARRETE Y CAMILO ANDRES (sic) ROJAS MACIAS (sic), de acuerdo a los artículos 67 y 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso (sic) Administrativo. (...)”²

Para sustentar la anterior decisión el CNE esgrimió, en síntesis, los siguientes argumentos:

- Las reformas legislativas de los años 2003 y 2009 impiden que los debates electorales se centren exclusivamente en una persona, razón por la cual no se puede registrar como denominación o símbolo de un grupo significativo de ciudadanos el nombre, apellido y/o imagen de una persona natural.

A su juicio, esta regla se aplica independiente de si esa persona natural es o no candidato en las elecciones a surtir, pues permitir esa clase de registros derivaría en la violación del derecho a la igualdad material, además de generar confusión en el electorado.

- El símbolo cuyo registro se solicitó no logra identificar con claridad el partido o movimiento político, pues confunde la persona que funge

² Folios 34 a 46.

como candidato con el grupo que lo avala y este mero hecho genera que se de prelación de unas ideas sobre otras.

- La inclusión de la foto de un candidato dentro del logo-símbolo del grupo significativos de ciudadanos, permite inducir al electorado a votar por un determinado participante en las elecciones, lo cual viola los principios que permean el derecho al voto.

A su parecer, una de las características del voto que se afecta es aquella que enuncia que dicho derecho debe ser ejercido con libertad.

- El nombre y símbolo a registrar por la autoridad electoral, debe identificar al partido y no los candidatos, comoquiera que avalar la candidatura de un determinado individuo no puede ser el fin último de la organización política.
- Registrar la imagen de una persona natural, que además funge como candidata en las elecciones próximas, va en contravía del diseño de las tarjetas electorales.
- Permitir que se registre el nombre y la imagen intervenida del señor Álvaro Uribe Vélez genera tensión entre el derecho de propiedad, que sobre la denominación y símbolo nace para los partidos políticos y los derechos personalísimos de los que goza el citado ciudadano.

2. La Resolución N° 0103 de 10 de enero de 2014 *“Por la cual se decide el recurso de reposición contra la Resolución No. 3443 del 2 de Diciembre de 2013 (...)”* expedida por el CNE en la que se confirmó la decisión de negar el registro del nombre y símbolo del grupo *“Uribe Centro Democrático”*³.

En esta oportunidad, el CNE reiteró, casi que en su integridad, los argumentos antes expuestos y recalcó que la Ley 130 de 1994 se interpretó de acuerdo a su contexto, sin desconocer ningún tipo de jurisprudencia y que

³ Folios 50 a 67.

los pronunciamientos realizados en la sentencia C-089 de 1994 perdieron vigencia en razón a la expedición de dos reformas políticas “que discontinuaban el soporte (...) con que contaba la ratio decidendi de la sentencia que realiza control de constitucionalidad de la ley 130 de 1994”.⁴

1.4. Los cargos de nulidad

El actor invocó como normas infringidas las disposiciones contenidas en el artículo 40 de la Constitución⁵, el artículo 5º de la Ley 130 de 1994⁶ y el 35 de la Ley 1475 de 2011⁷. Igualmente, sostuvo que el CNE desconoció el precedente establecido en las sentencias de constitucionalidad C-089 de 1994 y C-490 de 2011.

En esta misma línea argumental, el señor Gutiérrez afirmó que los actos acusados se encuentran viciados de las causales de nulidad denominadas

⁴ Folio 66 del Expediente.

⁵ **ARTICULO 40. Constitucional:** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

⁶ **Artículo 5 Ley 130 de 1994: 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 registrados y las sedes correspondientes.

⁷ **ARTÍCULO 35 Ley 1475 de 2011. PROPAGANDA ELECTORAL.** Entiéndase por propaganda electoral toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana. La propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación. 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 cuales 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.

“falsa motivación” y “desviación de poder”. Para sustentar esta postura expuso los siguientes argumentos:

(i) El CNE con su actuar buscó favorecer a otros partidos y obstruir la actividad política del grupo significativo de ciudadanos “*Uribe Centro Democrático*”, que no tenía representación en esa entidad de la organización electoral.

A su juicio, prueba de lo anterior es el hecho de que a los cinco días de haberse expedido la Resolución N° 0103 de 10 de enero de 2014 por medio de la cual se mantuvo la decisión de no registrar el nombre “*Uribe Centro Democrático*”, el CNE por medio de la Resolución N° 0160 reconoció como organización política a la Corporación “*Nelson Mandela*”.

(ii) El CNE erró cuando afirmó, en la Resolución N° 103 de enero de 2014 que la *ratio decidendi* de la Sentencia C-089 de 1994 perdió vigencia a raíz de las reformas adoptadas con los Actos Legislativos N° 01 de 2003 y N° 01 de 2009. Por ello, dicho precedente constitucional es plenamente aplicable al caso concreto y en consecuencia el nombre y símbolo del grupo “*Uribe Centro Democrático*” debió haberse registrado.

En efecto, a su juicio, el propósito tanto de las reformas políticas de los años 2003 y 2009, así como el de la sentencia C-089 de 1994, era propender por la protección del estado democrático y participativo. Por lo tanto, ante la permanencia de esos principios constitucionales en el ordenamiento Superior resulta infundado sostener que la *ratio decidendi* del citado fallo de constitucionalidad desapareció.

(iii) En contra de los razonamientos vertidos en los actos impugnados, el numeral 3° del artículo 40 de la Constitución reconoce el derecho a constituir organizaciones políticas “*sin limitación alguna*” y, por ello, el CNE no podía limitar el derecho del grupo significativo de ciudadanos a denominarse “*Uribe Centro Democrático*” y a identificarse con el rostro de su inspirador y fundador.

(iv) Sostuvo que detrás de los actos acusados estaba el deseo de los integrantes del CNE de hacer perder identidad al grupo significativo de

ciudadanos “*Uribe Centro Democrático*”, para así debilitarlo políticamente en las elecciones del 9 de marzo de 2014.

(v) El argumento según el cual la modificación introducida al artículo 258 Superior con el Acto Legislativo 01 de 2003, referida al diseño de las tarjetas electorales, impide que se registren nombre y fotos de personal naturales carece de asidero jurídico.

En este mismo orden de ideas, precisó que desde el texto original de los artículos 108 y 258 de la Constitución, e incluso en el artículo 93 del Código Electoral, se contemplaba la posibilidad de incluir en la tarjeta electoral el nombre de los candidatos y de las organizaciones políticas, lo cual desvirtúa la tesis de que las reformas políticas promovidas por los Actos Legislativos consagraron la prohibición pregonada por el CNE.

(vi) Las reformas constitucionales de los años 2003 y 2009 no prohibieron que las organizaciones políticas se denominaran como una persona natural ni que se identificaran con su imagen, máxime si se tiene en cuenta que ninguno de esos actos legislativos varió las funciones de regulación, vigilancia y control asignadas al CNE respecto a las restricciones al derecho a fundar organizaciones políticas.

(vii) Puso de presente que la única limitación contemplada en la ley en lo que concierne al nombre y símbolo de los partidos, movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos está estipulada en el artículo 5º de la Ley 130 de 1994, disposición que consagra que ni el nombre ni el logo de la organización política tendrá puntos de contacto con símbolos patrios o emblemas estatales, siendo claro que ni el nombre “*Uribe Centro Democrático*” ni el logo con la imagen de su fundador se encuentran inmersos en la prohibición antes anotada, porque no aluden a ningún signo o insignia estatal.

(viii) El artículo 35 de la Ley 1475 de 2011 ratificó la vigencia de la *ratio decidendi* de la sentencia C-089 de 1994, en atención a que en esa normativa se estableció que la propaganda electoral no puede incluir los símbolos patrios, los nombres de otras organizaciones políticas ni prestarse a confusión con los registrados por otros movimientos o partidos políticos.

Finalmente, afirmó que: “(...) los artículos 5 de la ley 130 de 1994 y el 35 de la [Ley] 1475 de 2011, así como las sentencias C-089 de 1994 y C-490 de 2011, coinciden en que la restricción al registro y difusión de propaganda electoral respecto del nombre, logotipo, emblema o símbolo de las organizaciones políticas solo se da en cuanto a la utilización ‘...de símbolos patrios, los de otros partidos, o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados’. En ninguna parte la norma impide que organizaciones políticas se denominen de una u otra manera, así se trate de utilizar un apellido o un nombre.”

2. Trámite procesal

Mediante auto del 1º de julio de 2014, el Despacho Ponente admitió la demanda de nulidad presentada por el señor Felipe Gutiérrez y ordenó la notificación personal del Consejo Nacional Electoral, del Ministerio Público y de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado.

3. Contestación de la demanda

El apoderado del CNE, mediante escrito presentado el 6 de octubre de 2014 (fls. 142 a 157), se opuso a las pretensiones de la demanda. Para el efecto manifestó que el régimen constitucional y legal de las organizaciones políticas se basa en “la necesidad de identificación y diferenciación ideológica”, lo cual les concede la propiedad sobre su nombre y símbolo e impide su utilización por otros colectivos.

Con base en el anterior argumento, señaló que la identidad de un partido o movimiento político debe perdurar por encima de las personas que lo conforman, lo cual refuerza la inviabilidad de registrar nombres, apellidos o fotografías de un candidato.

Afirmó que no es posible registrar nombres, apellidos o imágenes de una persona natural, pues los derechos personalísimos entrarían en tensión con los derechos de la organización política, toda vez que, estarían en juego los derechos de la persona natural a la imagen, al nombre, etc.

Para evidenciar la tensión que se podría llegar a producir entre los derechos personalísimos y los derechos de propiedad que nacen para la organización política respecto a su denominación, la entidad demanda realizó los siguientes cuestionamientos: ¿qué pasaría si la persona natural que prestó su nombre e imagen para la identificación del partido o movimiento decide retirarse del mismo?; ¿podría dicho ciudadano solicitar que la organización se despoje del nombre registrado? O ¿podría evitar que la organización siga utilizando su nombre e imagen?

De la misma manera sostuvo que la Constitución de 1991 desarrolló el principio de representación y democracia participativa, la cual solo se logra si existe equidad e igualdad en las contiendas electorales y que por ello, en aras a materializar dicho postulado, el Constituyente elevó a rango constitucional la institución del CNE y le asignó el deber de velar por *“la validez, eficacia, legitimidad del voto y de las elecciones”*.

Según su parecer, las funciones primigenias asignadas al CNE por la Constitución se reforzaron cuando con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009 se le otorgó la atribución de controlar todas las actividades electorales con el objetivo único de *“garantizar el desarrollo de un proceso político que resulte equilibrado, leal y pluralista entre las distintas fuerzas que contienden”*.

Igualmente, indicó que en las reformas constitucionales tanto del año 2003 como del 2009 se propendió por fomentar a los partidos políticos como organizaciones autónomas y desligadas de la persona que las representa, lidera o inspira sus ideales.

Manifestó que fue bajo el anterior postulado que el CNE profirió las Resoluciones N° 3443 de diciembre de 2013 y N° 0103 de enero de 2014, en aras a *“propender por debates electorales o políticos que no se centren en una persona; y que sean las estructuras ideológicas las llamadas a predominar; alejándose de un interés particular o coyuntural que afecte el estado democrático representativo y participativo (...)”*.

Adujó que permitir que el nombre y/o imagen de un candidato sea de manera simultánea nombre y logo-símbolo del grupo significativo de ciudadanos que avala su candidatura, supondría una violación a las reglas que sobre propaganda electoral estatuyó el legislador, pues es obvio que dicho candidato obtendría mayor publicidad que otros aspirantes a los cargos de elección popular, debido a que su rostro y nombre no solo serían visibles cuando se promocionara su candidatura, sino que además estos elementos también estarían presentes cuando otros candidatos del mismo movimiento o partido político publicitaran su campaña.

De la mano con lo anterior, la entidad demandada aseveró que con base en el principio de interpretación sistemática se puede colegir con claridad que la función de vigilancia del CNE sobre la publicidad busca *“conservar el equilibrio informativo que mantienen los símbolos y logos que representan una ideología, (...)”*. Según su parecer, esa armonía o igualdad solo se logra evitando que los partidos políticos y los grupos significativos de ciudadanos se identifiquen con el nombre, apellido y/o imagen de una persona natural.

Indicó que permitir el registro de un nombre, apellido o imagen de una persona natural ocasiona confusión en el electorado, pues estos últimos no podrán diferenciar el candidato de la organización política, lo cual va en contravía del espíritu de las disposiciones contenidas en el artículos 5º de la Ley 130 de 1994 y 35 de la Ley 1475 de 2011.

Asimismo, resaltó que el sistema electoral colombiano vela por la transparencia del voto⁸, el que además según el artículo 258 Superior debe ejercerse *“de manera igualitaria”* de modo que en las circunstancias actuales a ningún candidato le ha sido posible poner en la tarjeta electoral su nombre y/o la imagen de su rostro y, por ello, tampoco sería viable que estos mismos elementos se encuentre en la denominación y/ o símbolo de la organización política.

A su juicio, avalar la postura del demandante iría en contra del diseño de las tarjetas electorales, pues no se puede afirmar que en el tarjetón este vedado

⁸ Para el efecto citó la sentencia C-142 de 1994.

que se utilice el nombre e imagen del candidato, pero que esa misma grafía se utilice en la identificación de un partido o grupo significativo de ciudadanos.

Aseguró que la posición del CNE de negar la inscripción del nombre “*Uribe Centro Democrático*” se inspiró en el derecho a la igualdad, tesis que se concibió de manera general y abstracta, sin distingo de actores políticos y sin el ánimo de favorecer o perjudicar a alguien en concreto.

Finalmente, y con el objeto de probar la anterior afirmación señaló que la tesis de no inscribir nombres ni imágenes de una persona natural fue prohijada por el CNE en el año 2006 fecha en la cual: i) se profirió la Resolución N° 158 de 6 de febrero de 2006 “*Por la cual se niega el registro del nuevo símbolo del Movimiento Político Compromiso Cristiano con la Comunidad.*” y ii) se expidió la consulta 0651-06 de 16 de marzo de 2006 en la cual se esbozaron los “*argumentos para negar la utilización del nombre o la fotografía de un candidato como logotipo o símbolo de un partido o movimiento político.*”, a su juicio, estos antecedentes evidencian que la decisión de negar el registro del nombre “*Uribe Centro Democrático*” NO tuvo por finalidad, como el demandante sostiene, perjudicar a dicho grupo significativos de ciudadanos, sino materializar los fines planteados en la Constitución a raíz de las reformas del año 2003 y 2009.

4. La Audiencia Inicial

El 1º de diciembre de 2014 se llevó a cabo audiencia inicial en la cual se saneó el proceso, se fijó el objeto del litigio y se decretaron pruebas.

En efecto, en el marco de la audiencia inicial se tuvieron como tales las pruebas documentales solicitadas por el demandante. No obstante, de conformidad con el artículo 168 del Código General del Proceso⁹, el Despacho Ponente negó la prueba consistente en oficiar al CNE para que certificara el número de curules que obtuvo en el Senado de la República la organización “*Centro Democrático*”, puesto que aquella resultaba impertinente e inconducente, toda vez que, en nada ayudaba a develar si los actos

⁹ Aplicable a la jurisdicción contenciosa administrativa desde el 1º de enero de 2014.

acusados se expidieron con falsa motivación, desviación de poder o con violación al derecho a la igualdad.

Contra la anterior decisión, la parte actora interpuso recurso de súplica.

5. El recurso de súplica.

Una vez surtido el trámite establecido en el artículo 246 del CPACA la Sala, con exclusión del consejero que profirió la decisión, confirmó la providencia por medio de la cual se negó la prueba solicitada, comoquiera que aquella era impertinente e inconducente porque en nada ayudaba a responder los problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio.

6. Los alegatos de conclusión

Mediante auto del 26 de enero de 2015, el Despacho Ponente decidió prescindir de la audiencia de pruebas y de conformidad con el artículo 181 del CPACA ordenó la presentación, por escrito, de los alegatos de conclusión.

Frente a esta decisión no se propuso recurso alguno, razón por la cual aquella quedó en firme.

Así pues, en el marco del proceso de la referencia se presentaron los siguientes alegatos de conclusión:

6.1. Consejo Nacional Electoral

Mediante escrito radicado el 11 de febrero de 2015 en la Secretaria de la Sección Quinta, el Consejo Nacional Electoral presentó sus alegatos de conclusión y solicitó que se negaran las pretensiones formuladas en la demanda, en consideración a que: i) los actos acusados se expidieron conforme a derecho; ii) las resoluciones atacadas se profirieron por los funcionarios competentes y iii) no existe en el expediente ninguna prueba que acredite los vicios endilgados.

En efecto, adujo que de las pruebas obrantes en el expediente no era posible demostrar que las resoluciones atacadas y expedidas por la Sala Plena del Consejo Nacional Electoral se profirieron con “*desviación de poder*” o con el objetivo de favorecer a otras organizaciones diferentes al grupo significativo de ciudadanos “*Uribe Centro Democrático*”.

A su juicio, de las pruebas documentales que conforman el plenario lo único que se puede determinar es qué partidos políticos postularon a los miembros del Consejo Electoral y que ese mero hecho no se puede trasladar “*como prueba que determine una motivación política de carácter ilegal tendiente a la consecución de maniobras obstaculizadoras de una organización política sobre otra*”, porque aceptar que la afinidad política de los magistrados incide en las decisiones del CNE, sería afirmar que todas las decisiones en las que se abordaran temas relacionados con grupos significativos de ciudadanos o partidos y movimientos políticos diferentes a aquellos que eligieron a los magistrados del CNE, se encuentran viciadas de nulidad.

Manifestó que de conformidad con los parámetros jurisprudenciales fijados respecto al concepto de “*desviación de poder*”¹⁰, se puede colegir con toda claridad que en el proceso no hay medios de convicción que acreditaran dicho vicio de nulidad.

Señaló que no existe “*falsa motivación*”, comoquiera que esta causal de nulidad está referida a que los hechos con base en los cuales se adoptó la decisión no fueron probados, son inexistentes o no son veraces, siendo claro que en el caso concreto no se presenta ninguno de estos supuestos, porque el único argumento que el demandante tiene para probar la causal de nulidad alegada es que el CNE realizó una interpretación de la norma constitucional diferente a la que él esgrime.

¹⁰ El CNE se refiere a la sentencia del 29 de junio de 2011 proferida en radicado N° 17001-23-31-000-2007-00712-01 (0752-09) CP. Gustavo Gómez Aranguren en la que respecto a la desviación de poder se afirma: “*La jurisprudencia y la doctrina clasifican las diferentes manifestaciones de la desviación de poder, generalmente en dos grandes grupos: aquellos casos en que (1) el acto o contrato administrativo es ajeno a cualquier interés público -venganza personal, motivación política, interés de un tercero o del propio funcionario-, (2) el acto o contrato es adoptado en desarrollo de un interés público, pero que no es aquel para el cual le fue conferida competencia a quien lo expide o celebra; categoría a la que se aproxima igualmente la desviación de procedimiento en la que la administración disimula el contenido real de un acto, bajo una falsa apariencia, recurriendo a un procedimiento reservado por la ley a otros fines, con el fin de eludir ciertas formalidades o de suprimir ciertas garantías.*”

Así las cosas, para el CNE no existió falsa motivación por “*falta de aplicación de la norma*”, porque tanto la Resolución N° 3443 de diciembre de 2013 como la Resolución N° 0103 de enero de 2014 se fundamentaron en la sentencia C-1081 de 2005, providencia que fue posterior a la C-089 de 1994 y que recoge la reforma constitucional del año 2003.

Refirió que, contrario a lo sostenido por el demandante, las resoluciones atacadas no podían fundarse en la sentencia C-089 de 1994 debido a que dicho fallo perdió su eficacia al desaparecer su sustento jurídico, pues con la expedición de las reformas constitucionales del año 2003 y 2009 que abogaron por el fortalecimiento de los partidos políticos, desaparecieron las normas con base en las cuales la Corte Constitucional adoptó esa decisión.

Aunado a lo anterior, manifestó que el Acto Legislativo N° 01 de 2003 impuso la necesidad de eliminar los personalismos en los partidos políticos, para en su lugar dar cabida a la propuesta ideológica de la organización política, siendo ese precisamente el objetivo que buscó materializar con las resoluciones demandadas.

Pese a que en ningún momento se estructuró como cargo de nulidad el referido a “*infracción a norma superior*”, el CNE realizó pronunciamiento expreso al respecto e indicó que dicho vicio no se acreditó, porque la interpretación prohijada por esa Corporación fue la misma que adoptó la Corte Constitucional en la sentencia C-1081 de 2005¹¹.

Asimismo, sostuvo que la divergencia de interpretaciones sobre la norma constitucional no configura la causal de falsa motivación.

Señaló, que con la decisión de no inscribir el nombre “*Uribe Centro Democrático*” el CNE quiso garantizar el derecho fundamental al voto, pues consideró que esa denominación afectaba la transparencia e igualdad del sufragio. Por ello, las resoluciones atacadas propendían por proteger la

¹¹ En dicha sentencia se ejerció control constitucional al “*Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral, por medio del cual se regula el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003*”. En dicho fallo se declaró exequible dicho reglamento, salvo algunas disposiciones, y al analizar los objetivos de la reforma política del año 2003 se puso de presente que uno de sus fines era terminar con el personalismo o “*agenciamiento*” político que imperaba en el sistema electoral colombiano.

equidad informativa en materia electoral y garantizar la libre decisión del elector, tal como disponen los artículos 13, 40 y 258 Superiores y como fuera avalado por la Corte Constitucional en sentencia C-490 de 2011.

Finalmente, reiteró que la decisión del CNE no se llevó a cabo con la finalidad de limitar a uno u otro actor político en la contienda electoral, por el contrario se realizó de manera general, abstracta atendiendo a una repartición igualitaria de los elementos gráficos y a los postulados constitucionales contenidos en las reformas de los años 2003 y 2009.

6.2. El demandante

En escrito radicado el 16 de febrero de 2015, el accionante sin realizar consideración adicional, se reafirmó en los argumentos expuestos en la demanda.

7. El Concepto del Ministerio Público

El Procurador Séptimo delegado ante el Consejo de Estado solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda en atención a que ninguna de las causales de nulidad se acreditó en el expediente. Para el efecto, expuso:

a) Frente a la falsa motivación:

A juicio del Ministerio Público, no se configuró el vicio de falsa motivación porque el fin de las reformas constitucionales introducidas con los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009 era fortalecer los partidos y movimientos políticos, más allá de su líder, es decir, superando el “*personalismo*” en las agrupaciones políticas.

Así las cosas, las Resoluciones N° 3443 de diciembre de 2013 y N° 0103 de enero de 2014, al negar la inscripción del nombre y símbolo del grupo “*Uribe Centro Democrático*” pretendió materializar los postulados que inspiraron las reformas constitucionales.

Afirmó, que no es posible avalar el entendimiento según el cual solo la sentencia C-089 de 1994 podía servir como fundamento de las resoluciones demandadas, porque lo vinculante de esa sentencia es su *ratio decidendi* y no los *obiter dicta*.

b) Frente a la desviación de poder.

Respecto a esta causal de nulidad, la vista fiscal consideró que no había prueba del supuesto favorecimiento que se le dio a las otras agrupaciones políticas con las resoluciones demandadas, pues en aquellos actos el CNE únicamente cumplió con su deber de velar por el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos despojando a aquellos del elemento personalista que querían imprimirle los miembros del grupo significativo de ciudadanos.

c) Frente a la violación al derecho a la igualdad.

Finalmente, manifestó que, a su juicio, no existe violación al derecho a la igualdad porque la referencia a la resolución con la cual se inscribió el nombre de la “*Corporación Nelson Mandela*”, se utilizó para probar la desviación de poder.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La competencia de la Sección Quinta para conocer de este proceso de simple nulidad está fijada en lo dispuesto en el artículo 149 numeral 1º del CPACA; al igual que por lo normado en el Acuerdo 55 del 5 de Agosto de 2003, que modificó el artículo 13 del Acuerdo 58 de 15 de septiembre de 1999, expedidos por la Sala Plena del Consejo de Estado.

2. Cuestión previa

Como se precisó en el auto admisorio de la demanda¹², el medio de control a través del cual se cuestionó la legalidad de las Resoluciones N° 3443 de diciembre de 2013 y N° 0103 de enero de 2014 es el de simple nulidad¹³, razón por la cual, es menester recalcar que la decisión que se adoptará en esta providencia **no genera restablecimiento automático del derecho**.

En otras palabras, si se llegaren a eliminar del ordenamiento jurídico las resoluciones acusadas, ello no traería como consecuencia el restablecimiento automático de la denominación “Uribe Centro Democrático”. Esto, máxime cuando por Resolución No. 0195 de 2014, se reconoció a favor, del otrora grupo significativo de ciudadanos, el nombre y símbolo “Centro Democrático – Mano firme, corazón Grande”.

3. Análisis de los cargos formulados

Corresponde a la Sala determinar si los actos acusados se encuentran viciados de nulidad por desviación de poder y/o falsa motivación. En efecto, en la audiencia inicial se fijó el litigio de la siguiente manera:

“i) ¿Las Resoluciones 3443 de 2 de diciembre de 2013 y 103 de 10 de enero de 2014, expedidas por el CNE, están viciadas de nulidad por falsa motivación porque no es cierto, como se fundamenta en ellas, que los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009, modificatorios de los artículos 258 y 265 de la Constitución, variaron la interpretación del artículo 5º de la Ley 130 de 1994 y la doctrina constitucional sentada en la sentencia C-089 de 1994, de tal modo que actualmente el derecho a denominar las organizaciones políticas y establecer sus emblemas no permite que se empleen el nombre y la imagen de personas naturales?;

ii) ¿Las Resoluciones N° 3443 de 2 de diciembre de 2013 y 103 de 10 de enero de 2014, expedidas por el CNE, están viciadas de nulidad por desviación de poder porque los integrantes de esa entidad buscaron favorecer a las organizaciones políticas que los eligieron en dicho organismo, mediante la obstaculización de las aspiraciones políticas del Grupo Significativo de Ciudadanos “Uribe Centro Democrático”? y

¹² Esta misma consideración se realizó en auto admisorio del 1º de julio de 2014.

¹³ Contenido en el artículo 137 del CPACA.

iii) ¿Las Resoluciones 3443 de 2 de diciembre de 2013 y 103 de 10 de enero de 2014, expedidas por el CNE, están viciadas de nulidad porque vulneraron el derecho a la igualdad del Grupo Significativo de Ciudadanos “Uribe Centro Democrático”, dado que la misma entidad de la Organización Electoral a través de la Resolución N° 0160 de 15 de enero de 2014 “Por medio de la cual se decide una solicitud de registro de Símbolo, Emblema o Logo Símbolo.”, registró El símbolo, emblema o Logo símbolo el cual hace parte de la Corporación Nelson Mandela, que ha inscrito candidato a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial afro-descendiente. ‘MADIVA Constituida conforme a los ideales de igualdad, libertad y participación de su inspirador’ [Imagen de puño cerrado]”?¹⁴

Debido a la variedad de problemas jurídicos fijados, la Sala a efectos de dilucidar todos y cada uno de los planteamientos que rodean el caso concreto y por efectos metodológicos, en estricto orden, se ocupará de los siguientes asuntos:

En primer lugar, se estudiará el cargo relativo a la desviación de poder para lo cual contrastará la definición que al respecto se ha prohijado y los elementos probatorios que se encuentran en el expediente, para determinar si el vicio se encuentra acreditado o no, para posteriormente elaborar las respectivas conclusiones.

Y en segundo lugar, abordará el cargo de “falsa motivación”. Para el examen de este cargo se analizarán básicamente dos asuntos de forma tal que la Sala pueda referirse, por separado, a los argumentos con los que el CNE estructuró la motivación de los actos que se acusan.

Así, primero, la Sala se ocupará del contexto constitucional actual y sus implicaciones respecto de la conformación de conglomerados políticos. En este marco se revisará lo relativo a: i) el concepto de democracia, ii) la conformación de los partidos políticos en Colombia, iii) el efecto de cosa juzgada de la sentencia C-089 de 1994 y iv) la supuesta prohibición de incluir el nombre y/o imagen de una persona natural en la denominación de la

¹⁴ Folio 169 del Expediente.

organizaciones políticas, después de la expedición de los Actos Legislativos No. 01 de 2003 y 2009

A su vez, y comoquiera que el otro de los argumentos centrales esgrimidos por el CNE para defender la legalidad de los actos acusados es que con ellos se buscó proteger el derecho a la igualdad de otras organizaciones políticas, en segundo lugar, la Sala se ocupará de este tópico con el fin de analizar si ¿la protección del derecho a la igualdad de las demás colectividades es un argumento válido para negar la inscripción del nombre y logo del grupo significativo de ciudadano autodenominado “Uribe Centro Democrático”?

3.1 Cargo de desviación de poder

Como se anunció en precedencia, uno de los reproches que se formula a las Resoluciones N° 3443 de diciembre de 2013 y N° 103 de enero de 2014 es que las mismas se profirieron con desviación de poder. En consecuencia, para develar si los actos acusados se profirieron ilegalmente, es necesario precisar lo que se entiende por el vicio que se predica de las citadas resoluciones.

En efecto, la desviación de poder, contemplada en el artículo 137 del CPACA como la *“desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”*, es una causal de nulidad de los actos administrativos que se presenta: *“cuando un órgano del Estado, actuando en ejercicio y dentro de los límites de su competencia, cumpliendo las formalidades de procedimiento y sin incurrir en violación de la ley, utiliza sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, en general, o los específicos y concretos, que el legislador buscó satisfacer al otorgar la respectiva competencia”*¹⁵.

Al respecto, la Sección Quinta mediante sentencia de octubre de 2013¹⁶ sostuvo que la desviación de poder no sólo se materializa cuando se persigue un fin privado del titular de la competencia que expidió el acto, sino también en el evento en el que *“es posible constatar la existencia de una divergencia entre los*

¹⁵ Ver Sentencia C-456/98 M.P. Antonio Barrera Carbonell. En relación con la aplicación de la noción de desviación de poder en el ámbito constitucional ver la Sentencia C-1168/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 31 de octubre de 2013, radicado N° 11001-03-28-000-2012-00040-00 CP. Alberto Yepes Barreiro.

finés realmente perseguidos y los que, según la norma aplicable deberían orientar la decisión administrativa”¹⁷.

Así pues, existe desviación de poder cuando con un acto proferido por el funcionario competente y con sujeción a los aspectos externos de la legalidad, la administración pretende materializar una finalidad totalmente distinta a la que le fue asignada por la Constitución y/o por la ley.

En el caso concreto, el demandante aduce que esta causal de nulidad se configuró en las Resoluciones N° 3443 de diciembre de 2013 y N° 0103 de enero de 2014, porque con ellas el fin perseguido por el Consejo Nacional Electoral era privilegiar a los partidos políticos que eligieron a los magistrados que conforman dicha autoridad y obstaculizar las aspiraciones políticas del grupo *“Uribe Centro Democrático”*.

Para sustentar sus afirmaciones la parte actora aportó:

- Copia auténtica de la Resolución N° 0160 de 15 de enero de 2014 por medio de la cual el CNE registró el nombre y símbolo de la Corporación Nelson Mandela, quien para inscribir candidato a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial afrodescendiente solicitó el registro del nombre: *“MADIVA Constituida conforme a los ideales de igualdad, libertad y participación de su inspirador”* [Imagen de puño cerrado]”. (Fl.72-79)
- Documento suscrito por el CNE en el cual dicha Corporación informó al demandante los nombres de los magistrados que intervinieron en la adopción de las Resoluciones N° 3443 de diciembre de 2013, N° 0103 de enero de 2014, N° 104 de 2014 y N° 0160 de 15 de enero de 2014. (fl.91-92)

Igualmente, después del decreto de pruebas realizado en la audiencia inicial se aportaron al proceso los siguientes documentos:

¹⁷ Eduardo García de Enterría, Curso de Derecho Administrativo. Editorial Civitas S.A., Madrid, 1986, pág. 443.

- Gaceta del Congreso N° 52 de marzo de 2012 que contiene el acta del de la sesión realizada el 15 de diciembre de 2011, en la cual el Congreso en pleno dio cumplimiento a la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 6 de octubre de 2011 y eligió nuevamente a los magistrados del Consejo Nacional Electoral. (fls198- 217)
- Gaceta del Congreso N° 696 de septiembre de 2010 contentiva del acta de la sesión del 30 de agosto de 2010 en la cual el Congreso en pleno eligió a los magistrados del Consejo Nacional Electoral.(Fls. 219-231)

Del análisis integro de los documentos antes descritos se desprende que:

(i) Atendiendo a que el CNE prohijó la tesis de que no era viable registrar el nombre y/ imagen de una persona natural como denominación de un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, la Corporación Nelson Mandela, en aras a participar en los comicios realizados el 9 de marzo de 2014, en escrito del 14 de enero de 2014 modificó la solicitud inicialmente presentada¹⁸ y en su lugar solicitó el registro del nombre “*Madiva*” con la imagen de un puño cerrado para identificarse en las elecciones antes descritas (fl. 73).

El CNE registró dicha denominación ya que, según su criterio, dicha fonética y grafía “*no se refiere a ningún nombre o apellido de persona natural que impida su utilización, ajustándose a las reglas y principios democráticos que garantizan el equilibrio de los procesos electorales*”. (fl 79)

(ii) En la adopción de la Resolución N° 3443 de diciembre de 2013 “*por medio de la cual se decide la solicitud de registro del símbolo o emblema del grupo significativo de ciudadano URIBE CENTRO DEMOCRÁTICO*” intervinieron todos los magistrados del Consejo Nacional Electoral salvo los magistrados Juan Pablo Cepero Márquez, Oscar Giraldo Jiménez y Emiliano Rivera Bravo. Igualmente se establece que aclararon su voto los magistrados Nora Tapia y Joaquín José Pérez.

¹⁸ En el texto de dicho documento se hace referencia a que el nombre cuyo registro se solicitó inicialmente era “Corporación Nelson Mandela” cuyo símbolo era la cara de dicho personaje.

Por su parte, en la expedición de la Resolución N° 103 de enero de 2014 “*por la cual se decide el recurso de reposición contra la Resolución N° 3443 de diciembre de 2013 por medio de la cual se decide la solicitud de registro del símbolo o emblema del grupo significativo de ciudadano URIBE CENTRO DEMOCRÁTICO*” participaron todos los magistrados del CNE con excepción de Oscar Giraldo.

Se da constancia que los magistrados Nora Tapia y Joaquín José Pérez aclararon su voto y que el magistrado Juan Pablo Cepero Márquez salvó voto.

Lo propio sucede, con la Resolución N° 104 de enero de 2014 la cual fue expedida por todos los magistrados del CNE salvo los magistrados Oscar Giraldo Jiménez y Nora Tapia Montoya. No obstante, la Sala encuentra que aunque en la certificación se referencian las personas que intervinieron en la adopción de esta resolución, lo cierto es que dicho acto no fue demandado, ni la parte actora ni la demandada lo reseñan o hacen alusión alguna a él, ni tampoco obra en el expediente, razón por la cual la Sección no pudo conocer su contenido, ni tampoco pudo determinar la relevancia que para el proceso implica conocer los nombres de quienes expidieron dicha resolución.

Por su parte, en dicho documento también se da constancia que la Resolución 160 de 15 de enero de 2014 “*por medio del cual se decide una solicitud de registro de Símbolo, Emblema o Logo Símbolo*” fue proferida por los magistrados del CNE, con excepción de Juan Pablo Cepero Márquez, Oscar Giraldo Jiménez y Joaquín José Vives Pérez quienes no estaban presentes.

De lo expuesto, se puede colegir que en la expedición de las resoluciones cuya legalidad se cuestiona participaron aquellas personas que están facultadas por la ley para decidir sobre el registro de la denominación y símbolos de los partidos y movimientos políticos, es decir, los magistrados del Consejo Nacional Electoral y que las mismas se profirieron con el voto de la mayoría de los miembros de la autoridad electoral, sin que por supuesto esto acredite la presunta desviación de poder.

(iii) Según el accionante, la prueba obrante en el expediente¹⁹ en la que consta como fueron elegidos los miembros del Consejo Nacional Electoral demuestra la desviación de poder en la medida que dicha autoridad electoral buscó obstruir la actividad del grupo significativo de ciudadanos, porque aquel no tenía representación en aquel órgano.

Sin embargo, para la Sección es claro que dicha prueba documental, contrario a lo que sostiene el demandante, únicamente tiene la potencialidad de demostrar la filiación política de los magistrados que conforman dicha institución; de evidenciar la naturaleza política del CNE y mostrar que la postulación y elección de los magistrados que representan esta organización proviene de los partidos políticos y de las diferentes bancadas con representación en el Congreso.²⁰

Así pues, el acreditar la filiación política y el modo como fueron elegidos los magistrados que conforman el Consejo Nacional Electoral de ningún modo evidencia, como pretende el accionante, la supuesta desviación de poder con la que se profirieron los actos atacados, ni mucho menos que aquellas se hayan proferido en ese sentido, porque el hoy partido político “*Centro Democrático*”²¹ no tenía representación en el CNE.

Entonces, es evidente que probar la forma en la que el Congreso eligió a los miembros del CNE NO acredita la desviación de poder, NI avala la tesis de la parte actora, según la cual todas las actuaciones en las que intervenga dicha autoridad electoral y que tengan relación con aquellas organizaciones políticas que no hicieron parte de las que eligieron a los miembros de dicha corporación están viciados de nulidad, razonamiento que además conlleva una “*reducción al absurdo*”, porque resta eficacia a las funciones que constitucionalmente fueron asignadas al CNE haciéndolas inanes y limitando sus efectos a ciertos partidos y movimientos políticos.

¹⁹ Folios 198 a 217.

²⁰ Un estudio más profundo acerca de las características, naturaleza y forma de elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral se adelantó por la Sección Quinta en la sentencia del 6 de octubre de 2011 en el radicado 11001-03-28-000-2010-00120-00 CP. Alberto Yepes Barreiro.

²¹ De conformidad con el artículo 2º de los estatutos del Centro Democrático obtenidos del portal electrónico <http://www.centrodemocratico.com/wp-content/uploads/2014/07/Estatutos-Centro-Democr%C3%A1tico-Final-Asamblea-15-de-Julio-2014.pdf> se observa que dicho grupo significativo de ciudadanos se conformó como partido político y que su personería fue reconocida por el CNE mediante Resolución 3035 del 23 de Julio de 2014.

Bajo este panorama, aunque en el expediente obra prueba documental tendiente acreditar la supuesta desviación de poder, lo cierto es que **ninguno** de esos elementos de convicción tiene la potencialidad de evidenciar el supuesto favorecimiento a los partidos políticos de los miembros del CNE o de probar que las resoluciones se profirieron con el objeto de restringir la actividad política del grupo significativo “Uribe Centro Democrático”.

Aunque el accionante, de conformidad con el artículo 103 del CPACA²², tenía la carga de demostrar que con las resoluciones demandadas la administración pretendió materializar un fin contrario a derecho, lo cierto es que el señor Gutiérrez no probó el vicio que les endilga a las Resoluciones Nº 3443 de diciembre de 2013 y Nº 0103 de enero de 2014.

En efecto, el Consejo de Estado en sus diversas secciones ha sostenido²³, de manera reiterada, que la desviación de poder no puede presumirse sino que “es preciso que se demuestre, al menos con indicios que permitan deducir, que a pesar de la apariencia de legalidad del acto, éste fue utilizado por la autoridad que lo produjo como un medio para buscar una finalidad que contraría la constitución o la ley, porque no corresponde al objetivo que se pretendió por el legislador al conceder la atribución de la que goza ese servidor público o cuerpo colegiado del Estado.”²⁴

En el caso concreto, el accionante no asumió la carga de la prueba en lo que concierne al cargo de nulidad de desviación de poder, debido a que no obra

²² El citado artículo señala: “**ARTÍCULO 103. OBJETO Y PRINCIPIOS.** Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico.

En la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal.

En virtud del principio de igualdad, todo cambio de la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma, debe ser expresa y suficientemente explicado y motivado en la providencia que lo contenga.

Quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código.”(Subrayas fuera de texto)

²³ Consultar entre otras Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 12 de marzo de 2009, rad. 2001-00269 (1012-05), MP. Luis Rafael Vergara Quintero; Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de 3 de diciembre de 2009, rad. 2004-07326 (2259-07), MP. Víctor Hernando Alvarado Ardila; Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 5 de diciembre de 1997, radicado Nº 8381 CP Delio Gómez Leyva, Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de marzo de 2015, radicado Nº 11001-03-28-000-2013-00047-00 y 11001-03-28-000-2013-00056-00 CP. Susana Buitrago Valencia.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de julio de 2010, radicado n 11001-03-28-000-2009-00009-00 CP Susana Buitrago Valencia, reiterado en sentencia del 12 de marzo de 2015, radicado Nº 11001-03-28-000-2013-00047-00 y 11001-03-28-000-2013-00056-00 CP. Susana Buitrago Valencia. En el mismo sentido se pronunció la Sección en sentencia del 8 de septiembre de 2005 en el radicado 52001-23-31-000-2003-01806-01(3644) con ponencia de Darío Quiñones Pinilla, oportunidad en la que se sostuvo: “en casos como este [se refiere a la desviación de poder] corresponde al impugnante demostrar que la autoridad hizo uso de su facultad con propósitos distintos de aquellos previstos en la disposición que la confiere.”

en el plenario ningún medio de convicción que permita avizorar que la decisión de negar el registro del nombre “*Uribe Centro Democrático*” con su correspondiente símbolo hubiese tenido un fin distinto al de velar por el equilibrio de la contienda electoral, como así lo indica la motivación de los actos acusados.

En suma, no existe en el expediente ninguna prueba que permita inferir que las Resoluciones N° 3443 de diciembre de 2013 y N° 0103 de enero de 2014 se expedieran con desviación de poder de forma tal que buscaran alejarse de la finalidad que la Constitución de 1991 le encomendó al CNE en lo que concierne a temas electores, o que se hubiesen proferido con la finalidad de “*hacer perder identidad*” al otrora grupo significativos de ciudadanos autodenominado “*Uribe Centro Democrático*”.

Con base en los argumentos que preceden la Sala Electoral concluye que el cargo de nulidad por desviación de poder no prospera.

3.2 Cargo de falsa motivación

Una vez aclarado que no se probó que las resoluciones demandadas fueran expedidas con desviación de poder, la Sección procede a estudiar si aquellos actos fueron proferidos con “*falsa motivación*”.

Para el accionante, las Resoluciones N° 3443 de diciembre de 2013 y 0103 de enero de 2014 se encuentran viciadas de nulidad por falsa motivación, comoquiera que desconocieron el artículo 5° de la Ley 130 de 1994 y la sentencia C-089 de 1994.

Por su parte, para el CNE en dichos actos no hay falsa motivación de un lado, porque la sentencia C-089 de 1994 perdió vigencia con la expedición de los Actos Legislativos N° 01 de 2003 y N° 01 de 2009 y por otro, porque el registrar el nombre y símbolo “*Uribe Centro Democrático*” comportaba una vulneración excesiva al derecho a la igualdad de otros partidos, movimientos políticos que no tenían en su denominación la imagen de una persona natural de alta recordación.

Bajo este panorama, tal como se anticipó en el capítulo N° 3 de esta providencia, nos ocuparemos de los asuntos que permitirán dilucidar si se configura o no el vicio endilgado. Veamos:

3.2.1 El contexto constitucional actual y sus implicaciones respecto de la conformación de conglomerados políticos

Para resolver dicho interrogante se analizará en, primer lugar, el concepto de democracia y su incidencia en la conformación de los partidos políticos, y, en segundo, la regulación concerniente a la conformación y desarrollo de las organizaciones políticas en el ordenamiento jurídico colombiano, para posteriormente examinar si el CNE al negar la inscripción del nombre y logo del grupo significativo de ciudadanos “*Uribe centro democrático*”, desconoció dichos parámetros.

3.2.1.1 El concepto de democracia y su incidencia en la conformación de los partidos políticos

a) El concepto político de democracia en las Américas: Núcleo esencial

Al hablar de democracia, resulta indefectible aludir a su significado originario como poder del pueblo, remembrando una corriente filosófica que se remonta a Platón y Aristóteles. Pero esta definición transparente que se deriva del vocablo griego “*demokratia*”, acuñado en el siglo V a.C., no es suficiente para entender la realidad que pretende representar, como tampoco lo es la célebre denotación moderna de dicho término, pronunciada por Lincoln en la Proclamación de Gettysburg de 1861, al caracterizarla como el “*gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”.

La historia que subyace al concepto democracia permite deducir que: (i) en un sentido negativo, hemos vivido una época de democracias confusas y turbulentas que sirven como caldo de cultivo, y también camuflaje, para la proliferación de iniciativas estatales totalitarias²⁵; y (ii) en un sentido positivo,

²⁵ Lo anterior, se ha hecho particularmente evidente a partir del final de la segunda guerra mundial, cuando dejaron de proclamarse doctrinas abiertamente antidemocráticas (fascismo y comunismo) para

aquella ha pasado a ser un ideal común y un producto político emblemático de la civilización occidental que, por ende, debe ser respetado y garantizado en cualquier circunstancia.

Así, conviene identificar su núcleo esencial, es decir sus atributos básicos, aquellos que determinan su especificidad como régimen político para distinguirse de otros, sin los cuales deja de existir o se convierte en algo distinto. Para ello, nos remitiremos al informe sobre *la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, elaborado por el PNUD en el año 2004 con el propósito de fijar su alcance en el ámbito interamericano, en el marco de la Carta Democrática Interamericana, adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en la ciudad de Lima en el año 2001.

Este instrumento internacional consagra la obligación de la OEA de promover y consolidar la democracia en la región, y la de sus Estados parte de crearla, ejercerla, mantenerla y perfeccionarla bajo su jurisdicción (con mecanismos de garantía para supervisar su cumplimiento), consagra con especial claridad y contundencia esas cualidades definitorias que configuran su “*mínimo común denominador*” en el continente, es decir aquellas condiciones exigibles por los ciudadanos y pueblos de las Américas, a título de derecho, en relación con el correcto funcionamiento sus regímenes democráticos.²⁶

dar lugar a una nueva etapa, en la cual los líderes políticos y defensores sociales de cualquier tipo de régimen lo ensalzan como expresión auténtica de la democracia, etiquetando a sus contradictores de enemigos de la misma.

²⁶ Por su relevancia, se citan a continuación, los artículos 1° al 6° que conforman el título I de la Carta Democrática Interamericana: “Artículo 1. Los pueblos de América tienen **derecho a la democracia** y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

Artículo 2. El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la **base del estado de derecho y los regímenes constitucionales** de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

Artículo 3. Son **elementos esenciales de la democracia representativa**, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 4. **Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia** la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

Artículo 5. **El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia**. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de

Con base en las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana, puede decirse que la democracia que impera en las Américas es la representativa siendo sus pilares fundamentales los siguientes:

- i) **La vigencia del Estado de Derecho:** La existencia de un régimen político que se desenvuelva en un Estado y una Nación que delimitan una población, un territorio y el poder que se ejerce en su interior, el cual contiene un conjunto de instituciones y procedimientos que definen las reglas y los canales de acceso a las principales posiciones del Estado, el ejercicio del poder estatal y el proceso de toma de decisiones públicas con pleno reconocimiento y garantía de los derechos políticos. A su vez, es preciso que no haya en el territorio otra organización, formal o no, con poder igual o superior al del Estado²⁷, y finalmente, debe existir independencia de los poderes y un sistema legal emanado de la soberanía popular que proteja a los ciudadanos del ejercicio abusivo del poder público estableciendo redes de responsabilidad y rendición de cuentas para que quienes lo ejercen, incluyendo los cargos más altos del Estado, estén sujetos a controles apropiados sobre la legalidad de sus actos.

- ii) **La eficacia vertical y horizontal de los Derechos fundamentales:** La idea de organizar la sociedad de forma tal que las relaciones de poder entre el Estado y los ciudadanos, estos últimos entre sí, y entre el Estado, las organizaciones y los ciudadanos, estén enmarcadas en el ejercicio justiciable de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, de modo tal que la imposición de una conducta no los anule ni vulnere y, por el contrario, los amplíe y salvaguarde.

las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

*Artículo 6. La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una **condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia.** Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.” (Negritas fuera del original)*

²⁷ lo cual define la soberanía interior, atributo que implica: el monopolio del uso efectivo y legítimo de la fuerza; la capacidad para impartir justicia de modo efectivo y definitivo, normar las conductas de los individuos y organizaciones, procurarse los medios –económicos y organizativos– necesarios para el cumplimiento de sus fines, y ejecutar las políticas públicas sobre la base de la legitimidad social.

iii) **La promoción del pluralismo político y protección de las minorías en procura de una sociedad integrada:** Las reglas y condiciones de competencia buscan asegurar una elección libre entre candidatos y programas de gobierno, los cuales determinan el rango efectivo de opciones que posee el ciudadano para elegir. Por ende, se requiere que este temario electoral o agenda pública²⁸, **contenga diversas opciones políticas a fin de representar los intereses, necesidades y expectativas de los diferentes grupos sociales**, puesto que sus fines se determinan por vía del proceso democrático de toma de decisiones y a medida que este avanza.

b) La constitucionalización de los partidos y movimientos políticos y grupo significativos de ciudadanos y la prohibición de su vocación antidemocrática

Una vez aclarado el alcance del principio representativo en la democracia moderna, se procede a abordar el análisis de su instrumentalización y eficacia. Para ello ha sido indispensable crear unos instrumentos de intermediación entre la sociedad y el Estado, pues se precisa de la existencia de unos actores encargados de llevar al sistema burocrático de toma de decisiones, los derechos, intereses y expectativas de la vida privada de las personas, en forma de opinión pública informada y politizada por la acción de la sociedad civil organizada²⁹. Es este el rol que define e identifica a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos en los sistemas políticos contemporáneos.

Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos son, entonces, unidades sociales actuantes que la democracia necesita para que los electores se unan en grupos capaces de actuar políticamente y así ejercer una influencia real en el acontecer estatal, promoviendo la formación de la voluntad popular, con base no solo en el principio mayoritario sino también en

²⁸ En la medida en que la democracia colombiana se fundamenta en el diálogo participativo entre los diferentes grupos sociales a través de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, los contenidos que integran la agenda de estos canalizan la opinión pública influyendo en la toma de decisiones político-administrativas a fin de fortalecer las instituciones estatales. En este sentido los diferentes programas electorales, sin llegar a constituir *strictu sensu* un marco jurídico para el funcionamiento del aparato burocrático, sí configuran un marco axiológico y teleológico que orienta su actividad, dotándola de legitimidad como expresión del pluralismo político y la ciudadanía social.

²⁹ Tal como lo contempla Habermas en su teoría discursivo-procedimental de la democracia.

la garantía de las minorías, como dos caras de la misma moneda. La democracia no es pues, ni siquiera pensable, sin la presencia de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos a través de los cuales se expresan las demandas ciudadanas, tanto de la mayoría como de las minorías.

Dentro de esta nueva ingeniería constitucional democrática, resultan particularmente emblemáticos los casos de España y Alemania donde, ante la amenaza terrorista de ETA en el primero, y los crueles abusos del régimen nacional socialista en el segundo, el propio Constituyente primario decidió prohibir la formación de partidos políticos de vocación antidemocrática.

En España, el artículo 6º del Estatuto Superior señala expresamente que *“su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y la ley”* y *“su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”*. Tales postulados fueron desarrollados por la Ley Orgánica 6 de 2002 que introdujo normas relativas a las “actividades” de los partidos políticos que acarrearán su declaración de ilegalidad como un mecanismo de defensa de la democracia. De esta manera, en su artículo 9.2, contempla que *“un partido será declarado ilegal cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático”*, enunciando para tal efecto un listado de conductas genéricas, y otro de conductas específicas que tienen como consecuencia dicha sanción.

Contra esta ley, el Gobierno Vasco interpuso recurso de inconstitucionalidad, el cual fue resuelto por la Sentencia STC 48/2003 que lo desestimó, de modo tal que la Sala Especial del Tribunal Supremo procedió, con base en ella, a la disolución de los partidos políticos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna³⁰, mediante sentencia del 27 de marzo de 2003³¹.

³⁰ **Herri Batasuna** (en euskera, traducible al castellano como “Unidad Popular”) y **Euskal Herritarrok** (en euskera, traducible al castellano como “ciudadanos Vascos”) fueron coaliciones políticas independentistas de la izquierda nacionalista Vasca surgidas en 1978 y 1998, respectivamente, en las comunidades autónomas de País Vasco y Navarra. Ambas se definían a sí mismas como de izquierda *abertzale* (en euskera, traducible al castellano como “patriota”), y luego de su disolución fueron refundadas en 2001 como **Batasuna** (en euskera, traducible al castellano como “Unidad”), partido que fue considerado el brazo político de Euskadi Ta Askatasuna- ETA (en euskera, traducible al castellano como “País Vasco y Libertad”) por la justicia española y la Unión Europea en las sentencias mencionadas.

Posteriormente la misma Sala, mediante sentencia del 22 de septiembre de 2008, declaró la ilegalidad de los partidos: i) Comunista de las Tierras Vascas y ii) Acción Nacionalista Vasca. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró válida la disolución de Batasuna en sentencia del 30 de junio de 2009, confirmada mediante resolución de la Gran Sala del 6 de noviembre de 2009.

En Alemania, por su parte, el artículo 21 del Estatuto Superior dispone que *“Los partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia y uso de sus recursos, así como de su patrimonio”* y a renglón seguido añade que aquellos que *“por sus fines, o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la constitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal”*.

Para el caso alemán, fue la jurisprudencia constitucional la encargada de delimitar el alcance práctico de los supuestos de hecho previstos en la norma Superior, tarea que llevó a cabo en las sentencias del 23 de octubre de 1952 y del 17 de agosto de 1956 que declararon la inconstitucionalidad del Sozialistische Reichspartei (partido neonazi) y del Kommunistische Partei Deutschlands (partido comunista), respectivamente, en las cuales en lugar de concretar el contenido de los bienes jurídicos protegidos por el artículo 21, especificando las conductas que los lesionan, se prefirió dejarlos abiertos y darles una interpretación flexible basando su análisis en las intenciones o metas de los partidos políticos, juzgadas a través del comportamiento de sus seguidores.

En este orden de ideas, es conveniente aclarar que ambos modelos de prohibición, tanto el español como el alemán, están inspirados en lo que la doctrina ha denominado *Streithare Demokratie* / democracia militante, término acuñado por Karl Loewenstein por la necesidad de defender la democracia

³¹ Las sentencias STC 5 y 6/2004 del Tribunal Constitucional desestimaron los recursos de amparo presentados en su contra.

ante la gestación y avance de las ideas totalitarias con motivo de la crisis económica y de valores que atravesaba Europa en los años treinta.

Dicha doctrina sostenía que la democracia debía tener una actitud combativa para defenderse de quienes pretendían derrocarla desde adentro, con sus propias reglas de juego, y alcanzó su máxima expresión con la Ley fundamental de Bonn ante la acusada debilidad del modelo que rigió en la República de Weimar, permitiendo el ascenso al poder del nacional socialismo. Sin embargo, progresivamente fue atenuada ante las críticas que recibió en el período de postguerra por la contradicción en que incurría al reclamar más democracia al tiempo que la restringía.

3.2.1.2 El Régimen de Partidos y Movimientos Políticos en el ordenamiento jurídico Colombiano

a) El principio de libertad en la formación y funcionamiento de los partidos políticos en Colombia

Con la adopción de la Carta Magna de 1991 tuvo lugar la constitucionalización de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos en Colombia, al agrupar bajo su título IV el conjunto de reglas para su creación, reconocimiento, funcionamiento y disolución, así como sus derechos y deberes, lo cual hasta ese momento solo había sido objeto de discreta regulación en la Ley 58 de 1985, a pesar de la presencia de aquellos en el contexto político nacional desde mediados del siglo XIX.

Es menester destacar que fue la voluntad expresa del Constituyente establecer **el principio de libertad de las organizaciones políticas** como eje rector de su actividad, en consonancia con el principio democrático, participativo y pluralista, que inspira el modelo de Estado que consagró. Así lo puso de manifiesto en el artículo 40 que, en su numeral 3º, atribuye a los ciudadanos el derecho a *“constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas”*, lo cual reiteró en el artículo 107, cuyo tenor literal indica: “Se

garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse o retirarse de ellos.”

En efecto, el Estado colombiano propendió por el fortalecimiento de las colectividades políticas dentro del sistema democrático, razón por la cual la Constitución de 1991 consagró normas para vigorizar el régimen de dichas agrupaciones de manera que: i) las asociaciones políticas robustecieran el ejercicio de los derechos políticos, especialmente el del voto y ii) se garantizara la pluralidad de ideas y opiniones en la vida política nacional.

Al respecto, no sobra aclarar que esta cláusula general de libertad lleva implícito el reconocimiento de la autonomía interna de las organizaciones políticas para definir sus propósitos y programas de acción. De esta manera, la libre elección de sus marcos teleológico y axiológico se encuentra garantizada directamente por el Estatuto Superior, puesto que cualquier interferencia externa en ese ámbito protegido afecta gravemente la base misma de su existencia y funcionamiento.

Posteriormente fueron adoptadas dos reformas constitucionales contenidas en los Actos Legislativos 1° de 2003 y 1° de 2009 que incorporaron excepciones como la prohibición de la doble militancia y la actuación en bancadas para prevenir el transfuguismo (la primera de ellas), o la fijación de sanciones por acciones u omisiones que permitan su cooptación por actores ilegales (la segunda), pero sin restar eficacia a dicho principio como criterio principal para regular el régimen de las asociaciones políticas, el cual fue desarrollado por la Ley 130 de 1994, cuyo control automático de constitucionalidad dio lugar a la Sentencia C-089 del mismo año en la que la Corte Constitucional declaró que existen límites implícitos a la libertad de los partidos, en los siguientes términos: *“El mundo de los partidos y movimientos que contempla la Constitución, y desarrolla la Ley, se integra en un sistema jurídico-político más vasto que sustenta y adquiere sentido en el respeto al principio democrático, el mantenimiento de la independencia e integridad nacionales y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. La libertad que la Constitución reconoce a los partidos y movimiento políticos es irrestricta dentro de esos límites, que no son propiamente estrechos ni mezquinos.”*

Ahora bien, en relación concretamente con el régimen disciplinario aplicable, es importante advertir que el Estatuto básico de los partidos políticos no previó en ningún caso la posibilidad de declarar la ilegalidad de estos, ni mucho menos de ordenar su disolución, limitando las sanciones que les son aplicables a la cancelación de su personería jurídica, la cual compete revocar al Consejo Nacional Electoral (artículo 4º Ley 130 de 1994 y del 265.9 C.P. reformado por el A.L. 1º de 2009). Esta circunstancia es relevante por cuanto la personería jurídica no es uno de sus elementos constitutivos y, por el contrario, su existencia sí es un requisito indispensable para la obtención de la personería jurídica.

Fue necesaria, entonces, la expedición de la Ley 1475 de 2011 para configurar un sistema de responsabilidad de las agrupaciones políticas, en sentido estricto, que se erigiera como límite material al principio de libertad que los rige. Así, en desarrollo del mandato introducido por el A.L. 1º de 2003 de establecer el principio de democracia interna como pauta ineludible de su organización y funcionamiento, se consagran como sus principios rectores la transparencia, moralidad, participación, pluralismo, igualdad y equidad de género, y el deber de presentar y divulgar su programas políticos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, las leyes y sus estatutos.

A su vez, adicionalmente a las causales existentes de pérdida de la personería jurídica señaladas en la Constitución y la Ley 130 de 1994, añade las siguientes causales de disolución de los partidos políticos: i) Utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral; y ii) incurrir en actos tipificados como delitos contra los mecanismos de participación democrática, la administración pública, la existencia y seguridad del estado, el régimen constitucional y legal, o delitos relacionados con actividades de grupos armados ilegales o de narcotráfico y de lesa humanidad. Finalmente, dispone que estos deban responder por toda violación de las normas que regulan su actividad, así como por las conductas de sus directivos enunciadas como faltas en el listado contenido en su artículo 10.

Ante este nuevo panorama, cobra especial relevancia el papel de las autoridades administrativas y judiciales competentes para su aplicación, a fin

de definir su alcance mediante una interpretación restrictiva que opté por un test estricto de ilegalidad, como reivindicación de la cláusula general de libertad de los partidos políticos, para evitar que este amplio régimen disciplinario sea usado para perseguir a grupos minoritarios o excluir de la contienda electoral a los partidos y candidatos de la oposición, reiterando las palabras de la Corte Constitucional en el sentido de que:

“La responsabilidad que contraen los partidos y movimientos avalistas es estrictamente política. El cuerpo electoral, en los sucesivos comicios, se encargará de calificar con la votación, entre otras formas de expresión política, el concepto que le hayan merecido los candidatos que en su oportunidad recibieron el aval. En verdad, la conexión que se traba entre el partido o movimiento y el candidato avalado no es irrelevante. El prestigio o el desprestigio y la supervivencia misma de los partidos y movimientos están relacionados directamente con las ejecutorias de las personas que ellos patrocinan” (Sentencia C-089 de 1994).

b) La denominación y emblema de la agrupaciones políticas en Colombia

Para dotar de plena eficacia a las normas constitucionales referentes a las organizaciones políticas, el legislador colombiano de 1994 impulsó en el Congreso de la República la denominada Ley Estatutaria de los Partidos y Movimientos Políticos³².

Después del trámite correspondiente, la versión de la ley sobre las organizaciones políticas aprobada en el Congreso de la República consagró varias restricciones respecto del nombre y los símbolos que aquellas podrían utilizar para identificarse. Específicamente, en el artículo 5º del proyecto de ley estatutaria se estipulaba:

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

³² Este proyecto fue el N° 11 de 1992 en Cámara y el N° 348 de 1993 en Senado y se denominó *“Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”*.

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 incluir denominaciones de personas, ser expresivo de antagonismos hacia naciones extranjeras, personas, instituciones u organizaciones políticas, ni 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 registrados y las sedes correspondientes.

El color o colores que distinguen a un partido o movimiento no podrán ser usados por otro en tal forma que se pueda llevar a los ciudadanos a confundir uno con el otro". (Subrayas fuera de texto)

De lo anterior se colige que la versión aprobada por el Congreso de la República establecía una prohibición clara y expresa, conforme la cual la denominación de los conglomerados políticos no podía hacer alusión a personas.

Sin embargo, dadas las particularidades de nuestro ordenamiento jurídico respecto a las leyes estatutarias, antes que dicho proyecto fuera promulgado como ley de la república fue necesario que la Corte Constitucional, de conformidad con el numeral 8º del artículo 241 de la Constitución, ejerciera al citado proyecto control de constitucionalidad previo y automático.

Dicha revisión está contenida en la sentencia C-089 de 1994, oportunidad en la que se estableció, respecto al análisis del artículo 5º del proyecto de la ley estatutaria concerniente a las limitaciones impuestas a la conformación del nombre y logo-símbolo de los partidos políticos, que:

“2.2.7 El artículo 5 del proyecto reconoce un tipo especial de propiedad de los partidos y movimientos sobre su nombre, color y el símbolo que registren en el Consejo Nacional Electoral que no podrán ser usados por ninguna otra organización. Las denominaciones políticas, de acuerdo con la disposición, no podrán ser expresivas de antagonismos frente a naciones extranjeras, personas o entidades, ni asimilarse fonética o gráficamente a los símbolos estatales. Finalmente, se dispone que los organismos que se escindan del partido o movimiento no podrán utilizar su denominación, su símbolo y sus sedes.

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.

*La vida democrática se enriquece en la medida en que los partidos y movimientos expongan e intercambien libremente ideas y programas. Las denominaciones **alusivas a personas** o países, ya sea en un sentido*

apologético o crítico, pueden contaminar el debate político con personalismos indeseables o alimentar sentimientos de adhesión o repudio frente a otros países y traer como secuela el peligro de confrontaciones internas o el deterioro de las relaciones internacionales. No obstante, ese riesgo que se avizora puede igualmente derivarse de la acción política de las organizaciones portadoras de denominaciones neutrales y obedecer a variadas causas extra-partidistas, independientes de la denominación de los partidos y movimientos. En todo caso, la limitación que la ley introduce, lesiona la libertad que tienen las personas para fundar partidos y movimientos y divulgar sus ideas y programas sin limitación alguna (CP art. 40-3) - el nombre es quizá la forma más efectiva de hacerlo - y, de otra parte, como restricción carece de justificación en cuanto se pretenda con ella corregir una aparente disfuncionalidad de los partidos y movimientos incapaz por sí sola de afectar objetivamente el funcionamiento de la democracia. En todo caso, sin necesidad de recurrir a la presunción de la mala fe - que presupone la torticera y maliciosa utilización de un cierto nombre -, si un partido o movimiento de hecho perturba gravemente la convivencia pacífica o pone en peligro la independencia e integridad nacionales, dado que ello implica incumplimiento de sus deberes, puede verse expuesto a la condigna sanción.

El inciso final del artículo 5, así como las expresiones "color" y colores" del inciso primero, serán igualmente declaradas inexecutable. El número limitado de colores y su propia naturaleza, no autorizan, por fuera de su utilización creativa, su titularidad o monopolio por parte de un movimiento o partido, sin afectar el principio de igualdad."³³ (Subrayas fuera de texto).

Con base en la anterior consideración la **Corte Constitucional declaró inexecutable** aquel apartado que consagraba que: "El nombre del partido o movimiento no podrá incluir denominaciones de personas, ser expresivo de antagonismos hacia naciones extranjeras, personas, instituciones u organizaciones políticas"³⁴ y afirmó que dentro del texto puesto a consideración de la Corte la única limitación razonable al derecho a conformar organizaciones políticas,

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 3 de marzo de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁴ En efecto el numeral 5º del resuelve de la Sentencia C-089 de 1994 estipuló: **"QUINTO: Declarar EXECUTIBLE el artículo 5º, salvo las expresiones "y colores" y "color" del inciso primero, la frase "...incluir denominaciones de personas, ser expresivo de antagonismos hacia naciones extranjeras, personas, instituciones u organizaciones políticas, ni..." del inciso tercero, así como el inciso final que se declaran INEXECUTIBLES"**.

era la que concernía a que el nombre del partido o movimiento político no hiciera alusión a símbolos o emblemas estatales.

En consecuencia, el texto definitivo que entró a regir en Colombia en la que se enumeró como Ley 130 de 1994 fue del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 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 registrados y las sedes correspondientes.”

Pese a que después del año 1994 en el país se surtieron diferentes modificaciones tanto a nivel legal³⁵ como constitucional³⁶ respecto al régimen de las colectividades políticas, es menester anotar que **ninguna ley posterior modificó, derogó o subrogó el mentado artículo.**

Bajo este panorama, huelga concluir que en Colombia la limitación que contempla la legislación respecto al nombre y logo-símbolo de los partidos y movimientos políticos es la referida a que ninguno de estos dos elementos puede tener relación gráfica ni fonética con símbolos patrios o emblemas estatales, ya que la relativa a que “El nombre del partido o movimiento no podrá

³⁵ Específicamente la Ley 974 de 2005 y la Ley 1475 de 2011.

³⁶ Estos fueron el Acto Legislativo N° 01 de 2003 y el Acto Legislativo N° 01 de 2009.

incluir denominaciones de personas, ser expresivo de antagonismos hacia naciones extranjeras, personas, instituciones u organizaciones políticas” **fue declarada inconstitucional por la Corte, lo que significa que nunca produjo sus efectos jurídicos en atención al especial proceso de formación de las leyes estatutarias que, como se explicó, exigen un control previo y automático de constitucionalidad.**

De lo anterior igualmente se colige que, en algunos casos, el CNE puede negar la inscripción de un nombre o símbolo, pero sólo cuando aquel afecte la seguridad del Estado o ponga en peligro el sistema electoral mismo, evento en el cual la autoridad electoral deberá sustentar con argumentos y pruebas por qué aquel no puede ser registrado.

En efecto, así lo sostuvo la Corte Constitucional en la Sentencia C-089 de 1994 al analizar la prohibición contenida en el artículo 5º de la versión de ley estatutaria aprobada por el Congreso de la República, veamos:

“En todo caso, sin necesidad de recurrir a la presunción de la mala fe - que presupone la torticera y maliciosa utilización de un cierto nombre -, si un partido o movimiento de hecho perturba gravemente la convivencia pacífica o pone en peligro la independencia e integridad nacionales, dado que ello implica incumplimiento de sus deberes, puede verse expuesto a la condigna sanción.” (Subrayas fuera de texto)

En este contexto se impone concluir, sin ninguna dubitación, que están proscritos en el orden jurídico colombiano **exclusivamente** la utilización de nombres o imágenes: i) relacionados con los símbolos patrios o emblemas estatales y ii) que afecten la seguridad del Estado o pongan en peligro la existencia del sistema electoral mismo, **únicas prohibiciones que fueron admitidas por la Corte Constitucional** en sentencia de control abstracto de constitucionalidad **que hizo tránsito a cosa juzgada absoluta**³⁷.

3.2.1.3 La sentencia C-089 de 1994 y la cosa juzgada constitucional

³⁷ La Corte Constitucional en Sentencia C774 de 2001; C-061 de 2010 y C-400 de 2013 explicó que la cosa juzgada absoluta en material constitucional se materializa: “cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es exequible o inexecutable en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional”.

Pese a lo diáfano de lo hasta acá expuesto, el CNE ha cuestionado el tránsito a cosa juzgada de la sentencia C-089 de 1994. Es tal el convencimiento del CNE en lo que a este asunto respecta que ese fue uno de los argumentos que plasmó en las resoluciones atacadas como fundamento de su decisión de negar la inscripción del nombre y el logo “*Uribe Centro Democrático*” al grupo significativo de ciudadanos así autodenominado, porque con él se hacía plena alusión a la persona natural de “*Álvaro Uribe Vélez*”.

Para la autoridad demandada, la providencia de 1994 perdió su eficacia, a raíz de la expedición de los Actos Legislativos N° 01 de 2003 y N° 01 de 2009.

Así las cosas corresponde a la Sala Electoral del Consejo de Estado, en aras de determinar si las resoluciones demandadas se profirieron con falsa motivación, analizar si con la expedición de los Actos Legislativos N° 01 de 2003 y N° 01 de 2009 la *ratio decidendi* de la sentencia C-089 de 1994, en lo que respecta a las “*denominaciones y símbolos*” de los partidos políticos, tornó en cosa juzgada relativa³⁸.

La Sala entiende que el argumento del CNE estuvo enfocado a señalar que la Sentencia C-089 de 1994 hizo tránsito a cosa juzgada constitucional relativa, porque hubo una modificación de las normas que sirvieron de base para declarar la inconstitucionalidad del artículo 5° del proyecto de la ley estatutaria analizado en precedencia.

Sea lo primero advertir, que por regla general las sentencias de constitucionalidad tienen: i) carácter de cosa juzgada absoluta³⁹; ii) efectos

³⁸ La Corte Constitucional en las sentencias C- 061 de 2010 y C-310 de 2002 así como en el de Auto 171/01 frente a este figura precisó que: “*se configura cuando el juez constitucional limita en forma expresa los efectos de la decisión, dejando abierta la posibilidad para que en un futuro ‘se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado. La Corte también ha distinguido entre (a) cosa juzgada relativa explícita y (.b) cosa juzgada relativa implícita: explícita, en aquellos eventos en los cuales los efectos de la decisión se limitan directamente en la parte resolutive, e implícita cuando tal hecho tiene ocurrencia en forma clara e inequívoca en la parte motiva o considerativa de la providencia, sin que se exprese en el resuelve*”

³⁹ Artículo 21 Decreto 2067 de 1991.

erga omnes y iii) la prohibición de que las normas declaradas inconstitucionales sean reproducidas nuevamente por cualquier autoridad⁴⁰.

Adicionalmente, si se trata de una ley estatutaria el control previo que la Corte Constitucional ejerce es integral y “*definitivo*”⁴¹, lo cual veda la posibilidad de que la constitucionalidad de dicha ley pueda ser analizada con posterioridad a su entrada en vigencia. Sin embargo, esta regla no es absoluta pues desde el año 1994 la Corte Constitucional⁴² ha sostenido que existen dos eventos que se erigen como excepción a la premisa estipulada así:

a) Cuando el vicio de constitucionalidad surja con posterioridad al

control previo: En auto de 2002 la Corte Constitucional sostuvo que un ejemplo de ello sería el surgimiento de “*un vicio de forma en el trámite posterior al control constitucional.*”

b) Cuando se presente un cambio en las disposiciones

constitucionales que sirvieron de fundamento para el inicial pronunciamiento de constitucionalidad. Este es el que interesa para efectos de la decisión que habrá de adoptarse en la parte resolutive de esta providencia.

Para que la segunda de las excepciones se materialice se hacen necesarios los siguientes presupuestos: i) que la disposición de la ley estatutaria en el control inicial haya sido declarada conforme a la Constitución, es decir, que esta haya sido declarada “*exequible*”; ii) que se presente un cambio en el articulado de la Carta Política; iii) que esa modificación constitucional esté

⁴⁰ Así lo establece el artículo 243 de la Constitución cuando estipula: “**ARTICULO 243.** Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.” (subrayas fuera de texto)

⁴¹ La Corte Constitucional en sentencia C-253 de 2013 sostiene a pie de página respecto a la postura del control integral y definitivo que “A pesar de que la descrita ha sido la posición dominante en relación con el examen de constitucionalidad posterior de las leyes estatutarias, cabe resaltar posiciones como la del doctor Eduardo Montealegre Lynett quien, en salvamento parcial de voto a la Sentencia C-292 de 2003, manifestó su desacuerdo con la doctrina de la cosa juzgada en leyes estatutarias. Teniendo en cuenta los diferentes efectos que la jurisprudencia otorga a la revisión de objeciones presidenciales y de leyes estatutarias, no obstante fundamentarse ambas en el art. 241-8 superior, y después de citar ejemplos a nivel internacional, concluye que “*el control previo debe ser interpretado de forma tal que incluya tanto los vicios materiales como los de procedimiento en la formación del proyecto (criterio integral), y debe también considerarse su carácter definitivo, pero circunscrito a los asuntos que fueron efectivamente analizados en la sentencia.*” (Cursivas del original)

⁴² En Sentencia C-011 de 1994 reiterada en, entre otras, por las sentencias C-443 de 2011, C-029 de 2009, C-238 de 2006, C-253 de 2013 y en los Autos 042 de 2002, 097 de 1996 y 158 de 2009.

relacionada con las normas que sirvieron de fundamento para declarar la **exequibilidad** de la disposición de la ley estatutaria y iv) que la variación de las normas superiores sea sustancial, es decir, que sea un cambio de “fondo”, de forma tal que ponga en duda la **constitucionalidad de la norma que otrora fue declarada “exequible”**⁴³.

Los requisitos ii), iii) y iv) son implícitos a la naturaleza del control de constitucionalidad ya que, justamente, se refieren a los parámetros superiores respecto de los cuales dicho control opera. Por su parte, el i) existe en la medida en que una disposición es declarada **exequible**, puesto que sólo así aquella forma parte del ordenamiento jurídico y produce plenos efectos. En otras palabras, si el enunciado normativo fue declarado **inexequible**, por ende, ya no forma parte del ordenamiento jurídico, por lo que una reforma constitucional no tendría la potencialidad de revivirlo y, de esta manera, no podría válidamente operar en este evento una cosa juzgada relativa.

Lo anterior significa que:

- i) Las sentencias que declaran la **inexequibilidad** de una norma estatutaria hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, comoquiera que al confrontar el orden constitucional con la disposición estatutaria lo procedente es retirarla del ordenamiento jurídico, y
- ii) En ningún evento es posible afirmar que la providencia que declara la inconstitucionalidad de una norma, perdió **vigencia** por un cambio de las normas constitucionales, ya que incluso, si se aceptará que se modificaron las disposiciones que sirvieron de base tomar la decisión de inconstitucionalidad, lo cierto es que la norma, al ser declarada “**inexequible**”, fue retirada del orden jurídico y deberá seguir así, salvo que el legislador, atendiendo al nuevo panorama constitucional, pretenda

⁴³ En sentencia C-443 de 2011 MP Humberto Sierra Porto al respecto adujo que: “Por otro lado, este argumento no puede interpretarse en el sentido que cualquier modificación del parámetro de control sea motivo de una nueva revisión por parte de la Corte. Se reitera que dicha decisión requerirá de un cambio en las disposiciones constitucionales que sirven como base o fundamento a la disposición estatutaria que se acuse; contrario sensu, el simple hecho de que exista una modificación de la Constitución no amerita un nuevo estudio de la Corte respecto de la adecuación de una ley estatutaria.”

incorporarla, nuevamente, al régimen legal evento que, como es natural, dará lugar a una nueva revisión de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional.

Lo anterior aplicado al caso concreto impone concluir que no se encuentran materializados los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para afirmar que la sentencia C-089 de 1994 perdió su eficacia respecto al control de constitucionalidad ejercido sobre el artículo referente a las denominaciones y símbolos de los partidos políticos, porque la frase prevista por el legislador que prohibía que en el nombre o emblema del partido político se hiciera alusión a personas naturales **fue declarada inexecutable antes de su entrada en vigencia, razón por la cual dicha proscripción nunca surtió efectos en el ordenamiento jurídico colombiano, aunado a que jamás ha sido introducida a aquel mediante otro instrumento jurídico.**

En efecto, es de resaltar que ni el legislador ni el constituyente bajo el nuevo panorama constitucional han hecho ningún esfuerzo tendiente a incluir, de nuevo, la prohibición contemplada por el proyecto de ley estatutaria aprobado en el 1994 y que fue declarado inexecutable, razón por la cual tanto las disposiciones del artículo 5º de la Ley 130 de 1994 como la revisión de constitucionalidad están plenamente vigentes sin ser contentivas de dicha limitación.

3.2.1.4 La supuesta prohibición de incluir el nombre y/o imagen de una persona natural en la denominación de la organizaciones políticas, después de la expedición de los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009

No escapa a la Sala que para el demandado, tanto el Acto Legislativo No. 01 de 2003 y como el Acto Legislativo No. 01 de 2009 modificaron de forma sustancial el orden constitucional colombiano y, por tanto, en la actualidad aquel prohíbe que una organización política se identifique con el nombre o la imagen de una persona natural.

No obstante, como se explicará a continuación, no es de recibo la argumentación esbozada por el Consejo Nacional Electoral, habida cuenta

que el numeral 3º del artículo 40 disposición que la Corte Constitucional tomó como fundamento para declarar la inconstitucionalidad de la prohibición antes estudiada, se encuentra plenamente vigente y su sentido no ha sido cambiado, ni modificado de ninguna manera. Veamos:

i) La reforma introducida por el Acto Legislativo N° 01 de 2003 transformó totalmente el régimen de los partidos políticos en aras a fortalecerlo, incentivar el uso de mecanismos democráticos al interior mismo de la organización política, terminar con el personalismo y “*eleva el grado de representatividad de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, atacándose con ello la proliferación de las mencionadas microempresas personalistas*”⁴⁴

Esta gran “*transformación*” la explicó la Corte Constitucional en Sentencia C-490 de 2011 en la cual enumeró los objetivos del citado Acto Legislativo así:

“(i) el fortalecimiento del sistema democrático, mediante la exigencia a partidos y movimientos de organizarse de modo armónico con dicho principio, en especial para la escogencia de sus candidatos a cargos uninominales y corporaciones públicas; (ii) el establecimiento de condiciones más exigentes para la creación de partidos y movimientos políticos, al igual que el otorgamiento de rango constitucional a la prohibición de la doble militancia; (iii) la previsión de listas únicas avaladas por el partido o movimiento político; (iv) la modificación del sistema electoral a través de la cifra repartidora como método para la asignación de curules, y exigencia de umbrales mínimos de participación para el otorgamiento de personería jurídica; y (v) la racionalización de la actividad del Congreso de la República mediante el establecimiento de un régimen severo de bancadas.”

Es de anotar que la reforma del año 2003 iba enfocada a desarticular todas esas organizaciones políticas que se formaban exclusivamente para que una sola persona obtuviera una curul en el Congreso y es que en efecto antes de la expedición de dicha norma, pululaban organizaciones que sin ningún fundamento o ideal se presentaban a las elecciones con el objetivo único de

⁴⁴ Sentencia C-490 de 2011 MP Luis Ernesto Vargas Silva.

impulsar a un determinado candidato, pero al carecer de una plataforma ideológica desaparecían rápidamente del escenario electoral.

Lo propio sucedió con la reforma introducida por el Acto Legislativo N° 01 de 2009, la cual buscó dotar de más y mejores herramientas a los partidos políticos para evitar la cooptación de los grupos armados ilegales y de las fuerza del crimen organizado. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011, antes citada, señaló:

“El objetivo general de la reforma [AL 01 de 2009] era fortalecer la democracia participativa, a través de la imposición de condiciones más estrictas para la conformación de partidos y movimientos, establecer sanciones severas a los actos de indisciplina y, en un lugar central, prodigar herramientas para impedir que la voluntad democrática del electorado resulte interferida por la actuación de los grupos ilegales mencionados. Los objetivos específicos de la enmienda eran: (i) impedir el ingreso de candidatos que tuvieran vínculos o hubieran recibido apoyo electoral de grupos armados ilegales; y (ii) disponer de un régimen preventivo y sancionatorio, tanto a nivel personal como de los partidos políticos, que redujera el fenómeno de influencia de los grupos mencionados en la representación ejercida por el Congreso.”

Ahora, si bien las reformas constitucionales del año 2003 y 2009 provocaron profundos cambios en el sistema de partidos políticos en Colombia, lo cierto es que esta transformación no modificó ni alteró en lo más mínimo la disposición que la Corte Constitucional tomó como fundamento para declarar que la prohibición de no aludir en los nombres y grupos en las denominaciones de los partidos y movimientos políticos era contraria a la Carta Política de 1991, puesto que de ninguna manera restringió el alcance o contenido del artículo 40.3 Superior con fundamento en el cual la Corte tomó su decisión de inexequibilidad.

Ciertamente, aunque la Constitución varió el marco jurídico en lo que a los partidos políticos se refiere, lo cierto es que en ningún momento la reforma del 2003 ni la del 2009 modificaron, subrogaron o sustituyeron el artículo 40 Superior.

En efecto, el texto vigente de la aludida norma consagra:

ARTICULO 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.*
(Subrayas fuera de texto)

Nótese como el constituyente primario no solo fue enfático en establecer que la libre conformación de partidos, movimientos y/o agrupaciones políticas es un componente esencial de los derechos políticos que se practican en el Estado Social de Derecho, sino que además, sin lugar a dudas, estipuló que el ejercicio de ese derecho se haría sin **limitación alguna**.

Así pues, el constituyente primario no solo NO prohibió que el nombre y/o imagen de una persona natural identifique una organización política, sino que además, **concedió** un amplio margen de discrecionalidad para escoger el nombre de una organización política, **pues de la simple lectura de la disposición antes transcrita se evidencia que la conformación de los partidos y movimientos políticos debe realizarse sin mayores límites u obstáculos**.

En consecuencia, no se puede afirmar que la forma que el constituyente entendió el ejercicio de los derechos políticos en el país varió, toda vez que, si bien las reformas de 2003 y 2009 hicieron un cambio en el ejercicio de la actividad política, los derechos políticos y especialmente el de conformar asociaciones sin limitación alguna se mantuvo **incólume**, y mucho menos del contexto puede derivarse, como se explicó, una cosa juzgada relativa frente a una inexequibilidad.

Por supuesto, ello no significa que los aludidos actos legislativos se hayan convertido en “*letra muerta*”, que estén vacíos en su contenido o que sean inaplicados de forma tal que se haga evidente un retroceso a los avances que ha alcanzado el sistema democrático y político colombiano, **por el contrario**,

las reformas constitucionales se armonizan con el ejercicio de los derechos políticos y juntos permiten y facilitan la vida democrática del país.

En efecto, la libertad concedida en el artículo 40.3 en nada riñe con la finalidad promulgada por el Acto Legislativo No. 01 de 2003 de acabar con los personalismos, pues llevar el nombre de una persona natural no significa que la agrupación política pueda eludir el cumplimiento de las disposiciones sobre régimen de bancadas, cifra repartidora o umbral, entre otras, ni tampoco implica que una colectividad por el hecho de llevar el nombre de un individuo constituya una *microempresa personalista*, utilizando el término acuñado por la Corte Constitucional en su Sentencia C-490 de 2011, sin fuerza de cohesión ni impacto ciudadano, para lo cual, justamente basta observar lo acontecido con la suerte del hoy Partido Político “*Centro Democrático*” cuya personería fue reconocida por el CNE mediante Resolución 3035 del 23 de Julio de 2014 ante el suficiente apoyo ciudadano en las urnas.

ii) Pues bien, pese a la variación del orden constitucional, para que se pueda afirmar que ese nuevo contexto jurídico introdujo, nuevamente, la prohibición relativa que las denominaciones de las organizaciones políticas no pueden aludir a personas, lo cierto es que debe existir una disposición **expresa** que así lo estipule.

Lo anterior porque de acuerdo a nuestro sistema jurídico, el principio de legalidad impone que las prohibiciones: i) deben estar consagradas en un texto normativo, ii) sean taxativas y iii) de interpretación restrictiva.

En el caso objeto de estudio, el establecimiento de una prohibición que limita el ejercicio de un derecho político debe ser expresa, debido a que el constituyente, como se explicó, optó por conceder amplias facultades de autonomía e independencia a los ciudadanos para la conformación de las colectividades políticas, de forma tal que aquel derecho sea ejercido sin limitación alguna.

Así pues, si entiende que la libertad se erige como pilar del Estado Moderno y se colige que las prohibiciones son limitaciones a dicha facultad, resulta de

Perogrullo que cuando se pretenda establecer una prohibición o limitante aquellas deben estar explícitas.

En consecuencia, es evidente que un cambio en la filosofía de la Constitución no deviene, per se, en una prohibición, pues el principio de legalidad exige que las limitaciones a la libertad estén contenidas en normas jurídicas válidas y vinculantes.

En consecuencia, después de revisado en su integridad el texto actual de la Constitución Política de Colombia, se puede colegir, sin dubitaciones, que **no existe disposición que consagre la limitación que supuestamente se estableció con la expedición de las reformas constitucionales de los años 2003 y 2009 y, que por el contrario, se reitera, el artículo 5º de la Ley 130 de 1994 se halla plenamente vigente en los términos de la sentencia**

C-089 de 1994 sin haber sufrido, con posterioridad, modificación alguna.

iii) De la mano con lo anterior, se recuerda que el Constituyente concedió una **amplísima libertad** para el ejercicio de los derechos políticos, especialmente el de conformación de organizaciones políticas. Por lo tanto, es claro que en el caso concreto, rige el principio de deferencia al constituyente y son esas disposiciones las que deben primar.

En efecto, la filosofía del derecho ha establecido que, prima facie, las disposiciones que haya consagrado el poder constituyente deben prevalecer, a menos que se esté en presencia de situaciones extremadamente injustas⁴⁵.

Lo anterior se puede evidenciar de mejor manera, en palabras del profesor Robert Alexy cuando sostiene que *“la incorporación de una excepción a una norma en una caso particular a decidir, requiere que el principio sustancial contrario tenga un peso mayor que el principio sustancial subyacente a la norma sumado a los principios formales de seguridad jurídica, el principio democrático y el de separación*

⁴⁵ La conocida formula Radbruch sostiene que el derecho injusto no es derecho, pese a que las normas injustas se hayan expedido con satisfacción de los requisitos de validez formal.

*de poderes, todo lo cual requiere que lo que ha sido autoritativamente expedido debe respetarse*⁴⁶

Así las cosas, comoquiera que: i) no se está en presencia de situaciones extremadamente injustas y ii) el constituyente no consagró la prohibición aludida, por el contrario, concedió una amplia libertad para que las organizaciones políticas se conformaran sin mayores obstáculos, es obvio que con sujeción estricta al principio democrático, ni el juez ni la administración pueden crear prohibiciones que el poder primario no previó.

Pero además, lo cierto es que incluso cuando el constituyente derivado pretendió hacerlo (nos referimos a la limitación), la autoridad judicial que guarda la supremacía de la Constitución las declaró inexecutable porque aquellas violentaban el artículo 40.3 de la Carta política, disposición que, como se explicó, se mantiene incólume.

iv) Igualmente, no se puede perder de vista que la conformación de partidos y movimientos políticos sin limitación alguna, es un componente de un derecho político de carácter fundamental, reconocido incluso por los tratados internacionales como derecho humano y, que en consecuencia, corresponde al juez realizar la interpretación que maximice la materialización de dicho derecho.

En efecto, la Convención Americana de Derechos Humanos⁴⁷ en su artículo 23 consagró como derechos humanos⁴⁸ el ejercicio de los derechos políticos. Es tal la importancia que se le otorga a esta clase de derechos que se definen “(...) como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país”⁴⁹.

Así pues, los derechos políticos por tener naturaleza fundamental se entienden, según Alexy, como principios y por contera como mandatos de

⁴⁶ Alexy Robert, *Principios Formales*, Revista Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho Nº 37,2014, pág. 22.

⁴⁷ Ratificada por Colombia a través de la Ley 16 de 1972 y parte integrante del bloque de constitucionalidad de conformidad con los artículos 93 y 94 de la Carta Política.

⁴⁸ La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia de Yatama contra Nicaragua determinó que los derechos políticos también son oportunidades de las cuales se derivan obligaciones de los estados de garantizar, con medidas positivas, que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.

⁴⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Venezuela, 2009b, cap. II, párr. 18

optimización, razón por la cual deben interpretarse de forma tal que su realización sea la mayor posible de conformidad con las condiciones fácticas y jurídicas aplicables al caso⁵⁰.

Las anteriores premisas, aplicadas al caso concreto imponen entender que cuando el constituyente estableció el derecho a conformar organizaciones políticas sin limitación alguna, creó una prerrogativa exigible a favor de los ciudadanos consistente en la libertad plena para conformar partidos, movimientos y agrupaciones políticas, autonomía dentro de la cual está incluida la discrecionalidad para elegir su nombre y logo de forma que se adapte a los gustos y preferencias de quienes constituyen la colectividad.

Entender que con la expedición de las reformas de 2003 y de 2009 se adicionó una prohibición a la libertad pregonada en el artículo 40.3 Superior, implicaría, de suyo, afectar el *núcleo duro* de dicho derecho fundamental, y en consecuencia, hacerlo nugatorio, pues tal circunstancia conlleva una restricción extrema que además, el ordenamiento jurídico no contempló.

En suma, si se tiene en cuenta que con el artículo 40 de la Carta Política el Constituyente del 91, quiso garantizar la más amplia libertad en la participación política y en el ejercicio del derecho político a elegir y ser elegido, es evidente que el juez no puede avalar interpretaciones restrictivas a dicho derecho.

v) Ahora bien, una interpretación sistemática de la Constitución impone concluir que los derechos políticos deben prevalecer, no solo porque las reformas de los años 2003 y 2009 no modificaron el derecho fundamental, sino porque tampoco dichas normas proscribieron la creación de partidos políticos *“inspirados”* en una persona en particular, **pues el ordenamiento jurídico permite que se conformen grupos significativos de ciudadanos alrededor de la concepción del mundo que tiene un individuo.**

Lo anterior, siempre y cuando: i) cumplan con las exigencias establecidas en la ley para participar en los respectivos comicios, ii) aquellos no se

⁵⁰ Robert Alexy citado por Atienza Manuel, *A vueltas con la Ponderación*, Anales de la Catedra Francisco Suarez, volumen 44, 2010, pág. 46

constituyan como “*micro empresas partidistas*” en las que las organizaciones políticas tengan “*dueño*” de forma tal que sus acciones estén guiadas por el parecer de una sola persona, iii) se diferencie claramente el actuar de la persona jurídica del de la persona natural y iv) después de las elecciones, se acredite que se satisficieron los requisitos para conformarse como una organización política consolidada de forma tal que sus actuaciones se rijan por el régimen de bancadas.

En suma, es claro que aún bajo la vigencia de las reformas constitucionales del año 2003 y 2009 la prohibición de incluir el nombre y/o imagen de una persona natural en la denominación de las organizaciones políticas sigue retirada del ordenamiento jurídico, habida cuenta que el fundamento normativo que sirvió como sustento para la declaratoria de inexecutable no fue modificado por los actos legislativos en comento.

Hasta acá puede concluirse que: i) no es acertada la postura del CNE según la cual no pueden registrarse nombres o imágenes de personas naturales como denominación o símbolo de un partido o movimiento político por la pérdida de vigencia de la sentencia C-089 de 1994; ii) ni los Actos Legislativos N° 01 de 2003 ni el N° 01 de 2009 introdujeron, nuevamente, la prohibición de que las denominaciones y símbolos de las organizaciones políticas no pueden aludir a nombres de personas naturales y iii) el numeral 3° del artículo 40 Superior concedió una amplia libertad en el ejercicio de los derechos políticos, de forma tal que concedió la prerrogativa de conformar conglomerados sin limitación alguna, lo cual, de suyo, incluye el facultad para escoger libremente el nombre y símbolo de la organización política acuerdo con los gustos y preferencias de quienes la integran.

En consecuencia, corresponde a la Sala determinar si aún pese a que ni la Constitución ni la ley impiden que el nombre de una persona natural sea utilizado como denominación de un grupo significativos de ciudadanos y partidos políticos, en el caso concreto el CNE estaba facultado para negar la inscripción del nombre “*Uribe Centro Democrático*” porque dicha fonética vulnera el derecho a la igualdad de los demás partidos políticos, aspecto que se analizará a continuación.

3.2.2 ¿Es la protección del derecho a la igualdad de los demás partidos y movimientos políticos un argumento válido para negar la inscripción del nombre y logo del grupo significativo de ciudadano autodenominado “Uribe Centro Democrático”?

Recordemos que la autoridad demandada argumenta que no era posible registrar el nombre del entonces grupo significativo de ciudadanos, porque dicha denominación y emblema iba en contra del derecho a la igualdad en materia electoral, así como del ejercicio del derecho al voto de manera libre, espontánea y sin coacciones.

La Sección no desconoce que el derecho a la igualdad en materia electoral es de suma importancia para garantizar el equilibrio de las elecciones, lograr que en el poder público se refleje la pluralidad de la sociedad colombiana y dotar de legitimidad al proceso democrático de forma tal que tanto el derecho a elegir como a ser elegido se materialice de forma adecuada, pues en efecto, la igualdad electoral aboga por una “*sana competencia*” en la cual los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos que pretendan conformar el poder público participen de forma equitativa, bajo las mismas condiciones y sin ventajas de ningún tipo.

Sin embargo para la Sala, en el caso concreto, el argumento de la protección del derecho a la igualdad no es válido para inaplicar tanto el numeral 3º del artículo 40 Superior como el artículo 5º de la Ley 130 de 1994, tal como pasará a explicarse:

Pese a que se afirmó que la inscripción del nombre “*Uribe Centro Democrático*” hubiese desequilibrado las elecciones de Congreso y Presidente realizadas en el año 2014, lo cierto es que la limitación impuesta por el CNE al grupo significativo de ciudadanos **se realizó con base en hipótesis no probadas, acerca de las presuntas las consecuencias que se generarían en el país por registrar esa denominación.**

Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que la limitación que puede ejercer el Estado en la conformación de los partidos políticos debe ser reservada para casos de extrema gravedad en los cuales se encuentre inminentemente

comprometida la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho, y de ninguna manera usarse, **a la manera del principio de precaución**, para reprimir incipientes amenazas o desafíos al sistema político, que lejos de destruirlo, pueden llegar a fortalecerlo a través de la libre deliberación pública de entre ideologías y corrientes de pensamiento contrapuestas, incluyendo la participación en política de eventuales organizaciones que por virtud de un proceso de paz se reintegren a la vida civil y política.

La anterior premisa se refuerza si se tiene en cuenta que no está probado en el expediente, ni resulta posible suponer, que el registro del nombre y símbolo propuesto por el grupo significativo de ciudadanos hubiese: i) desequilibrado el debate electoral, ii) inducido a error a los electores o iii) confundido a los ciudadanos respecto a la filiación política de los candidatos que el movimiento avalaba con sus firmas.

Es evidente que por sí sola dicha denominación no afecta la democracia y la transparencia que debe permear los comicios, pues incluso los desequilibrios o contaminación al debate político también pueden derivarse de organizaciones portadoras de nombres “*neutrales*”, así lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia C -089 de 1994:

“Las denominaciones alusivas a personas o países, ya sea en un sentido apologético o crítico, pueden contaminar el debate político con personalismos indeseables o alimentar sentimientos de adhesión o repudio frente a otros países y traer como secuela el peligro de confrontaciones internas o el deterioro de las relaciones internacionales. No obstante, ese riesgo que se avizora puede igualmente derivarse de la acción política de las organizaciones portadoras de denominaciones neutrales y obedecer a variadas causas extra-partidistas, independientes de la denominación de los partidos y movimientos.”

Igualmente, es de anotar que la conclusión respecto de la supuesta “*doble propaganda*” que, a juicio del CNE, desequilibraba las elecciones a favor de un determinado grupo político, parte de una premisa errada según la cual toda publicidad que se realice con el nombre y/o imagen de una persona genera propaganda **positiva** para dicho individuo.

Muy por el contrario, resulta evidente que esa dualidad también puede afectar de manera negativa al ciudadano que prestó su nombre y/o imagen para representar el grupo significativo de ciudadanos que apoya su candidatura, frente a aquellos que no sean afines a sus ideales, quienes rechazarán tanto al candidato que identifica la organización política como a todos los que se inscriban con el aval de ese partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos.

Así las cosas, no se evidencia que el derecho a la igualdad se ponga en riesgo cuando una persona preste su nombre para identificar a una organización política, ni tampoco que ello implique volver al caudillismo⁵¹, pues se reitera, que la organización política i) deberá tener una ideología cimentada, ii) unos directores, iii) una separación total en el actuar de la persona natural y la persona jurídica, iv) ser una asociación de personas que pública y analíticamente debatan las decisiones del partido o movimiento político.

En efecto, si el caudillismo por definición implica un régimen personalista y cuasimilitar, cuyos mecanismos partidistas, procedimientos administrativos y funciones legislativas están sometidos al control inmediato y directo de un líder carismático y a su cohorte de funcionarios mediadores, lo cierto es que tales características no podían predicarse válidamente del grupo significativo de ciudadanos “*Uribe Centro Democrático*”, de un lado, porque claramente no se estaba en presencia de una organización cuasimilitar, pero además, porque las decisiones que correspondía adoptar al interior de tal colectividad no eran impuestas por parte de la persona que le daba su nombre, o al menos eso no aparece probado en el expediente, ni mucho menos fue un aspecto analizado en su momento por el demandado.

Para la Sala es claro que la finalidad de identificar al nuevo grupo significativo de ciudadanos con la persona de Álvaro Uribe Vélez, tenía como propósito

⁵¹ Al respecto el profesor mexicano Pedro Castro en su escrito denominado “*El caudillismo en América Latina, ayer y hoy*” publicado en el año 2007 en la Revista Política y Cultura del Departamento de Sociología de la UNAM sostiene que: “(...) en Iberoamérica, el término caudillismo alude generalmente a cualquier régimen personalista y cuasimilitar, cuyos mecanismos partidistas, procedimientos administrativos y funciones legislativas están sometidos al control inmediato y directo de un líder carismático y a su cohorte de funcionarios mediadores”. (El texto completo está disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422007000100002&script=sci_arttext).

diferenciarlo nítidamente del Partido Social de la Unidad Nacional, conocido popularmente como el “*Partido de la U*”, justamente porque aquel fue liderado en su momento por el actual Senador.

Por ello, aunque en el caso concreto el grupo significativo de ciudadanos se formó en torno al pensamiento e ideología de una persona plenamente identificable, lo cierto es que aquellos ciudadanos se agruparon libremente para formar una organización política cuyo objetivo era conseguir la representación de dichos ideales en el Congreso de la República, organización que se sometió las reglas del umbral y que una vez en el órgano de representación popular está atada al sistema de bancadas y a todas las demás disposiciones aplicables a los partidos y movimientos políticos.

Ahora bien, tampoco es de recibo el argumento según el cual la inscripción del nombre “*Uribe Centro Democrático*” vulnera la igualdad porque va en contra del diseño de la tarjeta electoral, pues dicho bosquejo es elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil de acuerdo al mandato establecido en el artículo 258 de la Constitución según el cual “*La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos.*” Siendo claro que en ningún momento dicha disposición proscribía el uso de nombres o de imágenes de personas naturales en las tarjetas electorales.

En síntesis, con base en los argumentos antes expuestos se puede afirmar que la protección del derecho a la igualdad no es argumento válido para negar el registro del nombre “*Uribe Centro Democrático*”, toda vez que, el CNE no acreditó ni el desequilibrio que dicha inscripción comportaba para las elecciones, ni la ventaja que se hubiese generado para ese grupo significativo de ciudadanos.

Así las cosas, se corrobora que las resoluciones acusadas están viciadas de “*falsa motivación*” lo que habilita a la Sección para declarar su nulidad, lo cual se realizará en la parte resolutoria de esta providencia.

4 Reglas sobre el uso de nombres y/o imágenes de personas naturales en la denominación de organizaciones políticas.

Aunque en el caso concreto, la Sala consideró que las Resoluciones Nº 3134 de diciembre de 2013 y Nº 103 de enero de 2014 estaban viciadas de nulidad ello no impide que, en caso dado, el CNE pueda negar la inscripción de un nombre o símbolo, que por ejemplo afecte la seguridad del Estado o ponga en peligro el sistema electoral mismo, evento en el cual la autoridad electoral deberá sustentar con argumentos y pruebas, porque pese a que el nombre escogido por la organización política no hace alusión a símbolos o emblemas nacionales aquel no puede ser registrado.

En efecto, así lo sostuvo la Corte Constitucional en la Sentencia C-089 de 1994 al analizar la prohibición contenida en el artículo 5º de la versión de ley estatutaria aprobada por el Congreso de la República así:

“En todo caso, sin necesidad de recurrir a la presunción de la mala fe - que presupone la torticera y maliciosa utilización de un cierto nombre -, si un partido o movimiento de hecho perturba gravemente la convivencia pacífica o pone en peligro la independencia e integridad nacionales, dado que ello implica incumplimiento de sus deberes, puede verse expuesto a la condigna sanción.” (Subrayas fuera de texto)

Resulta de Perogrullo que la libertad que pregona nuestro ordenamiento jurídico para escoger los nombres e imágenes que identificaran a los partidos y movimientos políticos, no es óbice para entender que cuando se pretenda el registro de un nombre o de una imagen de una persona natural como elementos diferenciadores de la organización política sea viable exigir ciertos “requisitos”.

Lo anterior por la tensión que pueda surgir entre los derechos personalísimos de los ciudadanos y el derecho de propiedad que sobre la denominación y el logo nace para los partidos y movimientos políticos⁵².

⁵² Esto debido a que el artículo 5º de la Ley 130 de 1994 en su primer inciso establece “Los partidos y los movimientos políticos son propietarios de su nombre y del símbolo que hayan registrado en el Consejo Nacional Electoral.”

Y es que en efecto la identidad de una persona, conformada por su imagen, nombres, entre otros elementos, ha sido entendida por la jurisprudencia constitucional como un bien personalísimo inherente la dignidad humana, razón por la cual tiene carácter de derecho fundamental.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha sostenido que el derecho a la imagen : *“se trata de un derecho personalísimo, que surge tras una interpretación sistemática del Texto Superior, como expresión directa de la individualidad e identidad de la persona y como manifestación de la dignidad de cada ser en la búsqueda de su propia esencia. El contenido de este derecho se manifiesta a través de tres facetas, la primera es la autodefinición del sujeto a partir de sus características físicas; mientras que, la segunda y la tercera, conducen a la formación de la imagen social y a la posibilidad de decidir qué parte de ella –o de su apariencia física– será difundida y cuál permanecerá intangible. Finalmente, se trata de un derecho relativo sometido a las restricciones genéricas de los derechos fundamentales.”⁵³ (Subrayas fuera de texto)*

Y que por tal motivo: *“la imagen o representación externa del sujeto tiene su asiento necesario en la persona de la cual emana y, por tanto, su injusta apropiación, publicación, exposición, reproducción y comercialización, afecta lo que en estricto rigor constituye un derecho o bien personalísimo. Una consideración elemental de respeto a la persona y a su dignidad, impiden que las características externas que conforman su fisonomía o impronta y que lo identifican más que cualquiera otro signo externo en su concreta individualidad, puedan ser objeto de libre disposición y manipulación por terceros. De ahí que con las limitaciones legítimas deducibles de las exigencias de la sociabilidad humana, la búsqueda del conocimiento y demás intereses públicos superiores, se estime que toda persona tiene derecho a su propia imagen y que, sin su consentimiento, ésta no puede ser injustamente apropiada, publicada, expuesta, reproducida o comercializada por otro.”⁵⁴ (Subrayas fuera de texto)*

En consecuencia, para descartar esa tensión, en aras a maximizar el derecho a conformar partidos y movimientos políticos sin limitación alguna pero sin ir en desmedro o afectación al derecho a la imagen de la cual gozan las personas, la Sala expondrá algunos lineamientos respecto al uso de nombres

⁵³ Sentencia T-379 de 2013.

⁵⁴ Sentencia T-090 de 1996, reiterado en T-408 de 1998.

o imágenes de personas en la denominaciones de las organizaciones políticas:

4.1 Para que sea viable el registro de un nombre o imagen de una persona en la denominación y/o logo-símbolo de una organización política, será necesario que entre las directivas del movimiento o partido político o el comité promotor del grupo significativo de ciudadanos, según el caso, y la persona que prestará su identidad se suscriba un acuerdo en el que se estipulen los términos de uso bajo los cuales la organización política maneja el nombre o la imagen de la persona natural, lo anterior porque como se anotó solo el individuo tiene derecho a determinar que parte de su identidad puede ser difundida y cual no.

En dicho convenio se debe precisar con toda claridad, por cuanto tiempo se concede el derecho de uso sobre el nombre o imagen que será utilizada en la denominación de la organización política.

4.2 Al ser la imagen y el nombre un derecho fundamental es por naturaleza irrenunciable e intransferible, entonces cuando alguno de los elementos que conforman la identidad quieren incorporarse al nombre o logo-símbolo de un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos no nace para la organización política un derecho de propiedad, sino un **derecho de uso** sobre la imagen y el nombre de la persona, el cual tendrá que ceñirse estrictamente al convenio de “*términos de uso*” descrito en el numeral anterior.

Y es que no puede nacer derecho de propiedad, toda vez que, como se anotó este atributo de la personalidad constituye un derecho personalísimo y de carácter fundamental, adicionalmente, se puede concluir que de una lectura armónica del orden jurídico, solo puede nacer derecho de propiedad cuando exista una creación inventiva, es decir, cuando el nombre y logo nazca de la creatividad de las personas que conforman la agrupación política.

Por supuesto, el derecho de uso implica tal y como lo estipula la Ley 130 de 1994 que dicha denominación y grafía “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”.

4.3 Otro de los presupuestos básicos para que sea viable registrar el nombre y/o imagen de una persona natural como denominación de un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos es contar con la **autorización expresa** de aquel que prestará su nombre y/o imagen para representar a las anteriores personas jurídicas. El citado consentimiento debe ser explícito, inequívoco, libre de cualquier vicio (error- fuerza) y debe constar por escrito.

4.4 Como es necesario contar con el consentimiento manifiesto de la persona cuyo nombre y/o imagen será utilizada por la organización política, es evidente que no sería posible registrar ni el nombre ni la imagen de una persona fallecida.

Lo anterior se refuerza, si se tiene en cuenta que no es posible consentir que se utilice la trayectoria que una persona adelantó en vida para hacerlos compatibles con un programa político, y es por esta misma razón que **tampoco** los familiares de una persona que murió pueden avalar que el nombre o imagen del pariente fallecido sea utilizado en la denominación o en los símbolos de una organización política.

4.5 El consentimiento que una persona preste para que se utilice su nombre y/o imagen en la denominación de un partido o movimiento político **no** puede estar mediado de valor monetario o contraprestación alguna. Esto es así porque quien acepta que su nombre y/o imagen represente una colectividad lo hace porque está convencido de lo que promulga la organización política, es decir, debido a que coincide con los ideales y pensamientos que esa organización simboliza y no por razones económicas.⁵⁵

⁵⁵ Aunque la jurisprudencia constitucional acepta que el propietario de la imagen pueda cobrar algún dinero por la explotación de su imagen, lo cierto es que en materia electoral no se puede consentirse que la imagen de una persona se utilice en la denominación de una organización política de manera

4.6 Solo las personas que de conformidad con el artículo 2º y 9º de la Ley 1475 de 2011 funjan como directivos, candidatos o simplemente militantes de partidos o movimientos políticos podrán prestar su nombre y/o imagen para que aquella se utilice como nombre o logo-símbolo de esas organizaciones.

Lo propio sucede, con los grupos significativos de ciudadanos en los cuales podrán prestar su nombre y/o imagen los candidatos que sean avalados por ese movimiento, las personas que integren el comité promotor o los miembros de aquel.

Finalmente, la Sala debe exhortar al Congreso para que, a través de la ley correspondiente, regule la materia en aras a superar el vacío normativo que en la actualidad se encuentra en lo que concierne al uso del nombre y/o imagen de una persona natural dentro de la denominación y/o logo-símbolo de un partido político.

5. Conclusiones

De lo expuesto la Sala concluye que las Resoluciones N° 3443 de diciembre de 2013 y N° 0103 de enero de 2014 están viciadas de nulidad por “*falsa motivación*”, comoquiera que existe divergencia entre los argumentos que sirvieron de base para proferir los actos acusados y los que realmente debieron utilizarse. Lo anterior porque:

5.1 El principio democrático que permea nuestro ordenamiento jurídico, tiene como premisas fundamentales la libertad y el pluralismo, de forma tal que el concepto de democracia, no se limita a la participación de solo una corriente de pensamiento, y por el contrario, busca que en la vida política estén representados los más variados y diversos intereses, incluso los más radicales, pues solo así se puede hablar de un sistema democrático en sentido estricto.

onerosa, pues eso introduciría el sistema electoral bajo la lógica el mercado, lo cual no solo desnaturaliza el proceso democrático sino que va en contra de los principios que lo permean.

5.2 El marco constitucional colombiano concedió la más amplia libertad a los ciudadanos, para que en el ejercicio de los derechos políticos, pudieran conformar agrupaciones políticas sin limitación alguna, discrecionalidad que incluye la facultad de escoger el nombre y el símbolo de su preferencia para su organización.

5.3 La prohibición consistente en que la denominación de un conglomerado político no puede aludir a nombres o imágenes de personas, fue declarada inexecutable, en sentencia de control abstracto de constitucionalidad que hizo tránsito a cosa juzgada absoluta.

5.4 La Sentencia C-089 de 1994, a través de la cual se declaró la inconstitucionalidad de la prohibición relativa a que la denominación de una agrupación política no puede referirse a nombres de personas, **no** se convirtió en cosa juzgada relativa, toda vez que, en el caso concreto no se materializan los supuestos para restarle eficacia a dicho fallo.

5.5 Pese a que los Actos Legislativos N° 01 de 2003 y N° 01 de 2009 introdujeron importantes modificaciones en el régimen constitucional colombiano, dichas reformas: i) no tienen la potencialidad de “revivir” la prohibición declarada inconstitucional, ii) dejaron incólume el fundamento normativo que, en su momento, tomó la Corte Constitucional para declarar la inexecutable de la aludida prohibición y iii) no introdujeron ni de forma tácita ni expresa la proscripción en comento.

5.6 No se probó la vulneración al derecho a la igualdad por haber escogido el nombre “*Uribe Centro Democrático*” como denominación del grupo significativo de ciudadanos, razón por la cual no se puede, con base en el principio de precaución, limitar el derecho de dicha agrupación a conformar organizaciones políticas sin limitación alguna.

III. LA DECISIÓN

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,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la Resolución N° 3443 de 2 de diciembre de 2013 *“por medio de la cual se decide la solicitud de registro del símbolo o emblema del grupo significativo de ciudadanos URIBE CENTRO DEMOCRATICO* y de la Resolución N° 0103 de enero de 2014 *“por la cual se decide el recurso de reposición contra la Resolución N° 3443 de diciembre de 2013 por medio de la cual se decide la solicitud de registro del símbolo o emblema del grupo significativo de ciudadanos URIBE CENTRO DEMOCRATICO”* proferidas por el Consejo Nacional Electoral.

SEGUNDO: EXHORTAR al Congreso de la República para que regule la materia objeto de esta providencia.

TERCERO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede ningún recurso.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidente
Con salvamento de Voto

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero

ESPERANZA GOMEZ DE MIRANDA
Conjuez