



ORGANIZACIÓN ELECTORAL

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

RADICADO: 03351-2013

ASUNTO: CONSULTA SOBRE UTILIZACIÓN
DE NOMBRE APELLIDO Y
FOTOGRAFÍA EN LAS
TARJETAS ELECTORALES.

PETICIONARIO: CARLOS ARIEL SANCHEZ TORRES

CONSEJERO PONENTE: PABLO GUILLERMO GIL DE LA HOZ

FECHA DE APROBACIÓN: 31 DE OCTUBRE DE 2013

1. LA SOLICITUD

1.1. Mediante escrito radicado ante esta Corporación el día tres (03) de octubre de 2013, El señor Registrador Nacional del Estado Civil, Doctor Carlos Ariel Sánchez Torres, eleva consulta en los siguientes términos:

"Teniendo en cuenta que el artículo 258 de la Constitución Política de



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente, 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 (...)", me permito formular la siguiente consulta:

- 1. Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica, pueden aparecer en la tarjeta electoral, con el nombre y/o apellido, y/o fotografía del rostro de una persona que sea candidato (a) al cargo o corporación para la cual hacen la inscripción, al lado o dentro del logotipo (sic) del partido o movimiento?.*
- 2. Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica, pueden aparecer en la tarjeta electoral, con el nombre y/o apellido, y/o fotografía del rostro de una persona que no sea candidato (a) al cargo o corporación para la cual hacen la inscripción, al lado o dentro del logotipo (sic) del partido o*



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

3. *Los grupos significativos de ciudadanos pueden aparecer en la tarjeta electoral, con el nombre y/o apellido, y/o fotografía del rostro de una persona que sea candidato (a) al cargo o corporación para la cual hace la inscripción, al lado o dentro del logosímbolo del mismo?.*
4. *Los grupos significativos de ciudadanos pueden aparecer en la tarjeta electoral, con el nombre y/o apellido, y/o fotografía del rostro de una persona que no sea candidato (a) al cargo o corporación para la cual hace la inscripción, al lado o dentro del logosímbolo (sic) del mismo?...”.*

2. COMPETENCIA DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

2.1. La Constitución Política en su artículo 265, modificado por el Acto Legislativo N° 01 de 2009, establece:

“El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

(...)

5. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.” (Resaltado y subrayado fuera de texto)

2.1.2. El artículo 39 literal c) de la Ley 130 de 1994 preceptúa:

“ARTICULO 39. FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. El Consejo Nacional Electoral tendrá las siguientes funciones, además de las que le confiere la Constitución, el Código Electoral y la Legislación vigente.”.

(...)

c) Emitir conceptos interpretando las disposiciones legales mencionadas; y...”

2.1.3. El artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, dispone:

“ARTICULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”.

3. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER CONSTITUCIONAL Y LEGAL

3.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.

El Artículo 258 de la Constitución Política de Colombia, dispone:

“ARTICULO 258. *El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. 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. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.*



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

PARÁGRAFO 1o. *Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.”.*

3.2. FUNDAMENTOS LEGALES.

El Artículo 5° de la Ley 130 de 1994, se refiere a la denominación de símbolos, en los siguientes términos:

“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



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

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 Artículo 35° de la Ley 1475 de 2011, hace referencia entre otros aspectos, sobre la utilización de símbolos emblemas o logotipos, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 35. 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.*

(...)

En la propaganda electoral sólo podrán utilizarse los símbolos,



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

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.”.

El Artículo 3. Del decreto 1260 de 1970 establece que el nombre de una persona comprende el nombre y los apellidos así:

“Toda persona tiene derecho a su individualidad, y por consiguiente, al nombre que por ley le corresponde. El nombre comprende, el nombre, los apellidos, y en su caso, el seudónimo.”

3.3 CONSIDERACIONES AL CASO CONCRETO

Esta Corporación en concepto radicado 0651 del 16 de marzo de 2006 y resolución 158 del 06 de febrero de 2006, ha considerado que al permitirle a los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, ubicar en la tarjeta electoral el nombre y fotografías de una persona desconoce el derecho a la igualdad a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.¹



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

Sin embargo, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, Sección 4; en el fallo de tutela con número de expediente 06-253², del Señor ENRIQUE PEÑALOSA en contra del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, tuteló los derechos del GRUPO SIGNIFICATIVO DE CIUDADANOS "POR EL PAIS QUE SOÑAMOS", para permitir la foto de una persona en su logotipo; en esa ocasión se dijo lo siguiente:

"(...) Deviene de lo reglado, que la Constitución ni la Ley prohíben que el logotipo aparezca la foto de una persona, sólo prescribe que el nombre, como se interpreta, puede mencionar, como la propia palabra lo indica "el nombre del partido, movimiento o grupo de ciudadanos" o incluir una relación gráfica y si una foto es una relación gráfica, con tal que no corresponda a una expresión fonética o símbolo de la patria o emblemas estatales, se deduce que su uso no está prohibido, toda vez que lo que no está prohibido según la Ley está permitido.

(...)"

"De todo lo dicho, se arriba a la conclusión que si el uso del nombre puede hacerse no solo a través de un nombre sino una figura, y si ese es el logotipo conocido por los electores en lugar de otro gráfico, no se ve como pueda lesionar el derecho a la igualdad cuando a todos los partidos movimientos o grupos significativos de ciudadanos se les puede permitir que utilicen la foto que ellos escojan y que de



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

acuerdo con la persona que muestren, más que la persona, puede traer a la mente de los electores, todo un programa, sus obras, su comportamiento bueno como malo, en fin sus antecedentes, que de prevalecer más los malos que los buenos, pueden determinar también que ese movimiento o partido o grupo no resulte seleccionado por el elector al momento de sufragar

Ahora, el hecho de que un partido etc, no incluya en su logotipo la foto que quiera mostrar de la persona de la predilección de los miembros del partido, movimiento o grupo, es cuestión que no puede afectar a quien sí lo han escogido, viceversamente, tampoco la selección por estos de una foto tampoco puede constituir violación a la igualdad de los demás participantes, pues el libre albedrío de unos y otros los que determinan cual será el logotipo para que el sufragante escoja el partido, movimiento, o grupo por el que ha de votar

En efecto, el trato desigual sería que a unos y otros se les permitiera, en tanto que a otros no (...)

3.3.1 DEL DERECHO A LA IGUALDAD

Igualdad proviene del latín ***aequalitas***; es la **correspondencia y proporción resultante de muchas partes que componen un todo uniforme**. El término permite nombrar a la conformidad de algo con otra cosa en su forma, cantidad, calidad o **naturaleza**³. De igual forma, la **igualdad ante la ley**, es



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

un principio que reconoce que **todas las personas** tienen capacidad para los mismos derechos.

Según el diccionario de la lengua española la igualdad es:

1. f. Conformidad de algo con otra cosa en naturaleza, forma, calidad o cantidad.
2. f. Correspondencia y proporción que resulta de muchas partes que uniformemente componen un todo.
3. f. *Mat.* Equivalencia de dos cantidades o expresiones.

Ante la ley.

Principio que reconoce **a todos los ciudadanos** capacidad para los mismos derechos.

Según la jurisprudencia de la corte Constitucional, la igualdad cumple un triple papel en nuestro ordenamiento constitucional por tratarse simultáneamente de un valor, de un principio y de un derecho fundamental⁴

Para Aristóteles, la igualdad es la identidad de atribuciones entre seres semejantes⁵, y partiendo de su formulación de *“tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”*, la Corte Constitucional parte de un *“tratamiento*



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente, del mismo modo el principio de igualdad también comprende un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes.” Y agrega que: “Esos dos contenidos iniciales del principio de igualdad pueden a su vez ser descompuestos en cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes”.

Es claro que los partidos y movimientos políticos que ostentan personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos presentan diferencias sustanciales al postular candidatos de elección popular. A los primeros les basta otorgar el respectivo aval y sin ningún otro procedimiento realizar la respectiva inscripción adjuntando la documentación requerida; los segundos, deben acreditar previamente el apoyo de un número de ciudadanos equivalentes al menos del veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer. En



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

Para la elaboración de la tarjeta electoral de los candidatos postulados tanto de las instituciones que ostentan personería jurídica y de los grupos significativos de ciudadanos, **frente al electorado**, requieren un tratamiento igualitario; porque además, en ese **específico momento**, se encuentran **en un estado paritario**.

En efecto la Corte Constitucional mediante la sentencia C- 490 de 2011, ha reiterado igual reglamentación para los partidos y movimientos con personería jurídica como para las organizaciones o movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos en su actuar político y en la presentación de las listas:

“Al respecto la jurisprudencia de esta Corporación ha destacado que “si bien los partidos políticos han sido considerados por la Constitución como una de las formas más importantes para la canalización de las demandas políticas de la ciudadanía, también se ha reconocido que las organizaciones o movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos pueden manifestarse y actuar políticamente, lo cual incluye la posibilidad de designar, postular e inscribir candidatos o listas de candidatos a los cargos de elección popular”. Por lo tanto, en la medida que también estos últimos “pueden postular e inscribir candidatos a cargos de elección popular, es razonable que la reglamentación



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

sobre la forma de presentación de las listas también se les sea aplicable a ellos⁶. (Resaltado y subrayado fuera de texto)

Por otro lado, mediante sentencia C- 089 del 03 de marzo de 1994, la Corte Constitucional declaró inexecutable lo relacionado en el proyecto del hoy artículo 5 de la ley 130 de 1994, que prohibía la inclusión de nominaciones de personas en el nombre de los partidos o movimientos, por considerar que aunque puede verse permeado el debate electoral con personalismos indeseables, al limitar la utilización del nombre, lesiona la libertad que tienen las personas para fundar partidos y movimientos y divulgar sus ideas y programas sin limitación alguna.

Sin embargo, el pronunciamiento de la Corte, ut supra, se realizó antes de las reformas constitucionales de los años 2003 y 2009, en las cuales el querer del constituyente fue el de fortalecer los partidos y movimientos políticos y que primaran las estructuras ideológicas y no intereses particulares; hecho por el cual, el fundamento de la misma ha desaparecido por disposición de reformas constitucionales.

“El propio artículo 243 de la Constitución es claro en indicar que una ley declarada inexecutable por vicios de fondo no puede ser reproducida posteriormente, salvo que se hubieren modificado las disposiciones superiores que sirvieron de fundamento al fallo”⁷

En efecto, según la Corte Constitucional, desde la expedición de la Constitución Política de 1991, se flexibilizó la conformación de partidos y



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

movimientos políticos, dando lugar a un expansionismo de interés particular o personalísimo que llevaron a la necesidad del constituyente secundario, de introducir la reforma política consagrada en el acto legislativo 01 de 2003, con el fin de fortalecer el sistema democrático y los partidos mismos, como instituciones portadoras y representativas del interés popular:

“Expedida la Carta Política de 1991, aspectos como la fórmula electoral –replicada de la Constitución de 1886–, como la flexibilidad en la conformación de partidos y movimientos, ocasionó la atomización de dichas instituciones y su transformación, salvo excepciones, en proyectos personalistas desligados de una estructura ideológica y política apta para cumplir las finalidades que deben cumplir los partidos en la democracia constitucional,... Ante esta realidad y en aras de reconducir el sistema de partidos a sus propósitos originales previstos por el Constituyente, fue expedida la denominada Reforma Política del Acto Legislativo 1º de 2003.”⁸ (Resaltado y subrayado fuera de texto)

“El personalismo político detectado por el constituyente derivado fue entendido como el actuar individual de los candidatos durante la campaña, y también posteriormente al resultar elegidos, favorable a los intereses personales o de grupos poco representativos, en desmedro de la posibilidad de adopción de políticas públicas de interés más general, respaldadas por partidos fuertes. A este personalismo se le llamó también, durante el debate para la adopción de la reforma



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

constitucional, “agenciamiento” o “agencia” política de intereses más particulares que generales.”⁹

Ante ciertas falencias que aún persistían pese a la reforma política de 2003, y ante el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, en los cuales debe prevalecer una estructura ideológica y no intereses personales, el gobierno presentó la reforma política de 2009, con el fin de hacerlos responsables por sus actuaciones y la de sus directivos o candidatos.

*“No puede la Corte soslayar que la actual práctica política colombiana ha llegado a tergiversar la figura del voto preferente, de modo que una visión desprevenida concluiría que el apoyo del elector en las listas con esa modalidad de sufragio se circunscribe a un candidato en particular, con abstracción del partido o movimiento a que pertenezca. **Este rezago de prácticas personalistas en el acontecer político no tiene,** de ningún modo, el alcance de desvirtuar la fórmula electoral, el método de asignación de curules y la vigencia del régimen de bancadas que prevé la Constitución. Estos instrumentos concuerdan en afirmar que, en el marco de la promoción del **fortalecimiento del sistema de partidos, la legitimidad democrática del mandato representativo descansa en el apoyo ciudadano a la lista del partido o movimiento correspondiente, no a sus integrantes individualmente considerados.**”¹⁰*



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

En este orden de ideas, el querer del constituyente derivado por intermedio de la reformas políticas de 2003 y 2009, es la de propender por debates electorales o políticos que no se centren en una persona y sean las estructuras ideológicas las llamadas a predominar; alejándose de un interés particular o coyuntural que afecte el estado democrático representativo y participativo a que alude la Constitución Política de 1991. Por esta razón, el soporte para este específico asunto, con que contaba la ratio decidendi de la sentencia C- 089 de 1994, desapareció a partir del año 2003.

Igual ocurre con el fallo de tutela de la Subsección “B” Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, del 23 de febrero de 2006, en el cual se tutelaron los derechos del GRUPO SIGNIFICATIVO DE CIUDADANOS “POR EL PAÍS QUE SOÑAMOS”, para permitir la foto de una persona en su logotipo, pues los fundamentos constitucionales para dicha decisión han decaído, conforme al Acto Legislativo 01 de 2009, como lo expone la Corte en la citada providencia, además de carecer de efectos erga omnes.

Para el Consejo Nacional Electoral, es claro que el actual régimen constitucional y legal de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, tiene como uno de sus rasgos característicos la necesidad de identificación y diferenciación ideológica, como requisito necesario para que los ciudadanos estén en la libertad de elegir entre distintos programas políticos y plataformas ideológicas.



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

Por lo anterior, ningún partido o movimiento político, grupo significativo de ciudadanos u organización facultada para postular candidatos a elección popular, podrá utilizar el nombre (entendido éste como aquel que comprende el nombre y los apellidos) o fotografía de una persona (sea o no candidato), como parte de su logo-símbolo, pues ello sería contrario al espíritu del constituyente en la reformas de 2003 y 2009, al permitir la posibilidad que persistan los intereses personales en desmedro de una estructura ideológica y política general. Además, se afectaría el principio de igualdad material, con respecto a los demás, cuando el nombre o fotografía pertenezca a un *candidato* de la lista, como se explicará más adelante. Por otro lado, se generaría confusión frente al electorado cuando dichas distinciones no pertenezcan a los candidatos de la respectiva lista, pues en garantía del artículo 258 superior, la Organización Electoral debe suministrar 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**

Además, el nombre es un atributo de la persona que le pertenece a ella y no a otra; en efecto, el decreto 1260 de 1970 establece: “**Artículo 3._** *Toda persona tiene derecho a su individualidad, y por consiguiente, al nombre que por ley le corresponde. El nombre comprende, el nombre, los apellidos, y en su caso, el seudónimo.*”

Como todo atributo de la personalidad contiene las siguientes características:



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

- Son únicos: solo se puede tener un atributo del mismo orden.
- Son inalienables: están fuera del comercio, **no pueden transmitirse por medio de ningún acto ni negocio jurídico.**
- Son imprescriptibles: no se adquieren ni se pierden por el mero transcurso del tiempo.
- Son irrenunciables: ni los titulares de estos atributos pueden renunciar a ellos unilateralmente ni la autoridad pública puede establecer sanción alguna que implique su eliminación.
- Son inembargables.

Condiciones igualitarias para difundir las ideas y programas para todos los partidos y movimientos políticos, agrupaciones sociales y grupos significativos de ciudadanos y de todos los candidatos frente al electorado.

Es deber de esta Corporación como máximo organismo en la organización electoral, garantizar como principio de igualdad material, es decir, igualdad real y efectiva, tanto para los partidos y movimientos políticos, agrupaciones sociales y grupos significativos de ciudadanos, como para los votantes en el momento de identificar claramente a las instituciones que postulen candidatos de elección popular, como a los candidatos mismos.

La Corte Constitucional con el propósito de hacer efectiva la igualdad material en sentencia C- 044 de 2.004, dijo:



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

“Una de las bases del Estado Social de Derecho es la consagración del principio de igualdad material, es decir, de igualdad real y efectiva, como expresión del designio del poder público de eliminar o reducir las condiciones de inequidad y marginación de las personas o los grupos sociales y lograr unas condiciones de vida acordes con la dignidad del ser humano (Art. 1º de la Constitución) y un orden político, económico y social justo (preámbulo ibídem).”

De igual manera, en sentencia C- 1064 de 2.001, dijo:

“La igualdad protegida por la Constitución no es matemática sino material. La igualdad debe ser entendida en sentido material o sustancial, apreciando la situación semejante o diferente entre grupos de personas, de tal manera que los desiguales sean tratados de manera desigual y los iguales de manera igual.”

Entonces, al permitir que en la tarjeta electoral se pueda ubicar el nombre o fotografía de una sola persona, se estaría, violentando el precepto constitucional de permitirle al electorado contar con un instrumento idóneo para identificar claramente a los partidos o movimientos y aún más a los candidatos de éstos, pues sólo garantizaría a una persona el derecho de constituir partidos y a difundir sus ideas o programa por encima de los demás.



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

No puede esta Corporación desconocer el derecho fundamental de constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas **sin limitación alguna**; o **difundir sus ideas o programas a las personas que hacen parte de una lista de elección popular. Derecho que le pertenece a, todo ciudadano, no sólo a uno, según el artículo 40-3 constitucional. Sería éste un obstáculo no contemplado en la ley, que resulta desproporcionado frente a los principios y derechos fundamentales.**

Según Rousseau, el gran teórico de la **democracia directa**, en el mundo moderno, en el pacto social se presenta *“la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a toda la humanidad; porque en primer lugar, dándose cada uno por entero, la condición es la misma para todos, y siendo la condición igual para todos, nadie tiene interés en hacerla onerosa a los demás”* La democracia de Rousseau es aquella que *“no se propone limitar el poder sino distribuirlo de forma igual entre todos los contrayentes.”*

Nótese entonces, que el derecho al voto lo deben ejercer los ciudadanos en Colombia sin **coacción ninguna** y **de manera igualitaria** respecto de los instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones.

Regresando al concepto de igualdad, entonces, sería únicamente posible en la tarjeta electoral, la utilización de la fotografía del rostro de una persona que sea candidato-candidata inscrito, sólo y sí sólo sí, todos hicieran los



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

mismo, de lo contrario; **sería imposible garantizar el tratamiento igualitario que ordena el artículo 258 Constitucional.**

Con la inclusión de la foto en el logo o al lado del mismo, se busca influir en el voto del electorado, lo que afectaría una de sus características, que es la de ser libre.

Los logos, emblemas y símbolos identifican a agrupaciones políticas, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos y no candidatos. Los partidos no son una persona natural, sino agrupaciones políticas, con pluralidad de afiliados y/o militantes. En virtud de ello, los candidatos cambian en el tiempo; luego no puede ser, uno de ellos, el reflejo de una agrupación.

Sin un asomo de duda, se puede concluir entonces, que asegurar que el derecho al voto se ejerza de manera libre y objetiva, y **preservar las condiciones de plenas garantías y de igualdad material entre los distintos partícipes de la contienda electoral, es, a su vez y de contera, garantizar la observancia del derecho a la igualdad de manera material.**

Así también, el artículo 107 de la Constitución, se constituye en el marco normativo superior que garantiza el derecho a organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos junto con los principios rectores que deben observarse frente a la conformación de los mismos; éstos son: la



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

pretensión del derecho de objetividad cuasiontológica en el conocimiento del derecho, del concepto de derecho y de la realidad jurídica, considerada como ser normativo en sí, ha dado paso al anhelo de objetividad práctica en la determinación del **Derecho Justo**¹¹. En ese entendido, la aplicación del principio de objetividad, instituido en la conformación de partidos y movimientos políticos, debe necesariamente interpretar el anhelo de la causa justa y, no excusarse en vacíos normativos para excluirla de sus intereses y acciones.

No es dable pretender ser objetivo en la fundación y conformación de organizaciones políticas si las primeras acciones se constituyen en estrategias que pretenden un aventajamiento por encima de las otras opciones en competencia.

Si bien es cierto, que la Constitución y la Ley permiten fundar u organizar plataformas ideológicas y políticas de todo tipo, la garantía de esa dinámica, no pude desconocer las normas constitucionales y legales sobre la base de la cual se estructura la misma, es decir, la conformación y fundación de partidos políticos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, debe ceñirse al respeto, primero, de unos principios básicos y luego al marco constitucional y legal, todo lo cual luego, conforma, en consecuencia la garantía de no rompimiento del sistema **jurídico que se constituye en una unidad indisoluble, incapaz de ser alterada por pretensiones individuales o coyunturales.**



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

Saltan a la vista dos principios de la teoría de Rousseau, A) **Condición igualitaria para todos**; que para el caso de estudio, consistente en que todas las instituciones facultadas para postular candidatos de elección popular se encuentran en igual de condiciones entre ellos y frente al elector y B) **El poder está distribuido en forma igual entre todos**; en el sub examine, la facultad no radica en una sola persona, sino, en todas aquellas que están en un estado paritario (candidatos de una lista).

Se destaca aquí el principio de Igualdad material, señalado por la Corte, es decir, que sea real y efectiva, que también es referenciada por Aristóteles de tratar igual a los iguales, es decir, todos o ninguno de los candidatos a una cargo o corporación pública de elección popular pueden aparecer con su nombre o fotografía, en la tarjeta electoral.

Entonces, como la organización electoral tiene la obligación por mandato constitucional de suministrar al votante, un instrumento real y efectivo en el cual se identifiquen con claridad y en igualdad de condiciones a los movimientos y partidos políticos con personería jurídica, grupos significativos de ciudadanos y demás organismos facultados para postular aspirantes a cargos de elección popular y a los candidatos, deberá el Registrador Nacional del Estado Civil, adelantar las medidas y diligencias necesarias para que en la tarjeta electoral se puedan identificar de forma clara, real y efectiva a todos los candidatos de la respectiva lista. Así mismo, el gobierno nacional en cabeza del



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

deberá hacer las apropiaciones de los recursos suficientes y necesarios para el cabal cumplimiento de este deber que se impone al señor Registrador.

La forma más efectiva de identificar un movimiento, partido político con personería jurídica, grupos significativos de ciudadanos o grupo sociales por medio de su nombre y/o logotipo, el cual no puede, como ya se dijo, comprender el nombre o fotografía de una persona sea candidata o no, además porque su plataforma política se vería afectada con la decisión de una sola persona de dejar de pertenecer al mismo. En tratándose de los candidatos, son sus nombres y fotografías, la forma más adecuada y eficaz de identificarlos.

Sea del caso poner de presente, a título meramente ilustrativo, que la inclusión de las fotografías y/o nombre de los candidatos como símbolo de un partido, o incluido dentro de éste, y su posterior inserción en la tarjeta electoral, es un asunto que ha también ha sido objeto de debate en otros países latinoamericanos. La tendencia ha sido la de negar la posibilidad de que estos elementos (imagen o nombre de candidatos) sean comprendidos dentro del símbolo o emblema de las organizaciones políticas.

En efecto en México, el 7 de enero del 2000, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió las apelaciones (SUP-RAP-038/99, SUP-RAP-041/99 Y SUP-RAP-043/99) presentadas en contra de la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de 17 de diciembre de 1999, por la cual acogió la solicitud de registro del convenio de



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, celebraron los Partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México. En dicho acuerdo se establecía, entre otros aspectos, que el emblema que utilizarían para representar a la coalición sería una combinación de los colores y emblemas de los partidos integrantes, acompañado de la figura del que era su candidato a la presidencia, señor Vicente Fox Quesada. Los recursos fueron impetrados para impugnar la aceptación de la incorporación de la fotografía de Vicente Fox en el emblema que pretendía hacer uso la coalición.

El tribunal desató los recursos negando la posibilidad de la inclusión de la mencionada imagen, aduciendo distintos argumentos, algunos de ellos que por su claridad, contundencia y pertinencia, nos permitiremos sintetizar y transcribir:

- Determinó que el objeto de la exigencia de un emblema es la de particularizar y representar a las organizaciones políticas, y que por ello debe estar íntimamente relacionado con la agrupación en sí misma, más no ser utilizado para individualizar a personas naturales que se identifican con ellas, como sus miembros o candidatos.

“El emblema no se constituye únicamente en beneficio del partido político o de la coalición, para darle oportunidad de que se pueda caracterizar e identificar, sino que también se exige como medio para que todos los demás protagonistas e interesados en las funciones que desempeñan y en los procesos electorales, queden en condiciones claras de poderlos identificar, por lo cual se trata de



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

“Por tanto, el emblema exigido a los partidos políticos, y a las coaliciones debe consistir en la expresión gráfica original formada por figuras, jeroglíficos, dibujos, siglas, insignias, distintivos o cualquiera otra expresión simbólica, que puede incluir o no alguna palabra, leyenda, lema, etcétera, y tiene por objeto caracterizarlos representativamente, con los elementos que sean necesarios para poderlos distinguir de manera clara y sencilla de otros partidos políticos o coaliciones, y ser identificados por las autoridades electorales y de cualquiera especie, por la ciudadanía y por cualquier interesado, como medio complementario y reforzatorio a su denominación y al color o colores señalados en sus estatutos.

De esta construcción y de las normas electorales ya destacadas, es preciso resaltar que el objeto claro e indiscutible que se persigue legalmente con el emblema exigido, consiste en caracterizar e identificar a los partidos políticos o a las coaliciones, de tal modo que no puedan ser confundidos con otras de estas organizaciones políticas, (...) la calidad representativa que le es inherente al concepto debe encontrarse necesariamente en relación con la persona moral, el partido político nacional al que corresponda, o con el conjunto de estos que se coaliga. “

“(...) por lo que el objeto mencionado del emblema no sufre modificaciones substanciales respecto de las coaliciones, sino que en éstas, el carácter representativo e identificador para el que está



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

conjunto de partidos que integren la coalición; de modo que ni en este caso resulta legalmente admisible la modificación del objetivo del emblema, para que en lugar de caracterizar y representar e identificar a los partidos coaligados, realice una función distinta, consistente en identificar a una o varias personas físicas relacionadas con los institutos políticos, como pueden ser los candidatos.

Así pues, se considera que cuando en un emblema se pretende destacar, identificar o representar a elementos que no concuerdan con la esencia misma del partido o de la coalición, como es el caso de los candidatos, esto constituye un desvío del objeto jurídico para el que exige la ley este elemento.”

- Concluyó que el uso adecuado del símbolo o emblema favorece el cumplimiento de las misiones que le han sido encomendadas a las agrupaciones políticas.

“(…)Con la formación correcta y adecuada y el uso permanente y continuo del emblema por parte de los partidos políticos en sus diversas actividades y actos de presencia, se contribuye indudablemente al cumplimiento de la función preponderante confiada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los partidos políticos (...)”

“En ese contexto, la presencia permanente, constante y continua de los partidos políticos a través de las distintas actividades en las que



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

importante factor para que dichos institutos penetren y arraiguen en la conciencia de la ciudadanía, y esto a su vez puede contribuir para el mejor logro de los altos fines que les confió la Carta Magna en el sistema constitucional de partidos políticos, toda vez que al ser conocidos y lograr cierto arraigo en la población, se facilitará de mejor manera que puedan promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir así a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público en conformidad con los principios constitucionales y legales con los que se conforma el sistema electoral.

Ahora bien, si el emblema debe representar e identificar a los partidos políticos y debe ser usado en todas las actividades de éstos, se traduce así en un elemento que influye en esa penetración ante la ciudadanía y en la consecución de ese arraigo, cuando su contenido corresponde ininterrumpidamente con el previsto por la legislación; y en cambio, en la medida que contenga dicho emblema elementos para, identificar y distinguir a otras personas o cosas, aunque sean los miembros individuales de las organizaciones o los candidatos, se podrá debilitar la imagen, la presencia y el conocimiento en general del partido político y de sus actividades, para trasladarse total o parcialmente al elemento incluido indebidamente en el emblema, con lo cual no se beneficia el sistema de partidos políticos, porque las personas físicas constituyen

elementos un tanto eventuales en la vida y actividades de los



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

posible, de manera que su presencia en los emblemas puede implicar una interrupción en la continuidad de la penetración y arraigo de los organismos políticos, y atentar en alguna medida así, contra el régimen constitucional establecido.

“(...) al incluir la fotografía de uno o varios candidatos en el emblema y llevarlos así hasta la boleta electoral, se merma la importancia de la participación que les corresponde en la elección a los partidos políticos, al destacar en igualdad de circunstancias, en alguna medida, la figura del elemento transitorio que es el candidato, frente al que debe ser el elemento constante que es el partido, y esto también se podría ver en todas las actuaciones del partido dado que les está obligado a ostentarse con el emblema. (...)”

- Además consideró que la inclusión de la fotografía de los candidatos dentro del símbolo de la organización, ejercía una clara influencia electoral sobre la ciudadanía en general.

“La experiencia común tiene demostrado, en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que la propaganda electoral de los tiempos actuales es producto de una planificación y programación que realizan equipos especializados de cada partido, de donde resulta que todos los actos que se encuentran estrechamente vinculados para contribuir a la finalidad común de atraer la simpatía del electorado mediante u conjunto de actos de



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

cada uno de sus actos, no se puede ni debe ver aisladamente, sino en la relación recíproca que se da de unos con otros.

Dentro de estos mecanismos ha venido cobrando creciente importancia la proyección de la figura o imagen de los candidatos postulados por los partidos políticos o las coaliciones de los partidos, con el objeto de resaltar la personalidad individual de éstos, sus atributos personales, sus aptitudes, sus hábitos y costumbres, y hasta algunas cuestiones más individualizadas, que llegan a comprender hasta su forma de vestir, arreglo personal, etcétera. Con esto los partidos políticos han venido convirtiendo cada vez más a los candidatos en figuras centrales o preponderantes de sus pretensiones en los procesos electorales, lo cual se ve intensificado durante el período de campaña electoral y tiende a producir un efecto el día de la jornada electoral, cuando la población concurre a sufragar a los centros de votación.

Uno de los medios para proyectar la imagen personal de los candidatos es la fotografía de éstos, que se suelen reproducir en grandes cantidades y en diversas formas, para fijarlas generalmente en lugares de acceso público o hasta para ser enviadas a domicilio o entregarse por las calles, plazas y demás lugares públicos; y el contacto que tienen con ellas los ciudadanos se conjunta con los demás medios empleados, como los discursos, mensajes radiofónicos y televisivos, debates, noticias y retratos en la prensa,



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

demás elementos, contribuye o tiende a contribuir, aunque sea en su mínima expresión, al objetivo de convencer a los electores de que se inclinen a favor de los candidatos y partidos que los postulan. En estas condiciones, como la fotografía es uno de los instrumentos usuales que se emplean dentro del conjunto que forma la propaganda electoral, es indiscutible que cualquier fotografía del candidato de la coalición "Alianza por el Cambio" a presidente de la república que se presente a la ciudadanía ejercerá influencia, necesariamente, en alguna medida, en la formación de la convicción del electorado, en el caso concreto que se juzga, y ante la concurrencia de circunstancias generales y particulares existentes actualmente. (...)"

De esta manera, la Organización Electoral, otorga condiciones igualitarias a las organizaciones facultadas para inscribir aspirantes a cargos de elección popular, a los votantes y **a todos los candidatos** como los exige el artículo 258 superior, en concordancia con el 13 ídem.

4. CONCLUSIÓN

PREGUNTA

1. Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica, pueden aparecer en la tarjeta electoral, con el nombre y/o apellido , y/o fotografía del rostro de una persona que sea candidato (a) al cargo o corporación para la cual hacen la inscripción, al lado o dentro del logo símbolo del partido o



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

R/. No podrán aparecer los nombres (entendido éste como aquel que comprende el nombre y los apellidos según el artículo 3 del decreto 1260 de 1970) ni las fotografías como parte de un logo-símbolo.

PREGUNTA

2. Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica, pueden aparecer en la tarjeta electoral, con el nombre y/o apellido, y/o fotografía del rostro de una persona que no sea candidato (a) al cargo o corporación para la cual hacen la inscripción, al lado o dentro del logotipo del partido o movimiento?.

R/. No. Porque además de confundir al electorado, el actual régimen constitucional y legal de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, tiene como uno de sus rasgos característicos la necesidad de identificación y diferenciación ideológica, como requisito necesario para que los ciudadanos estén en la libertad de elegir entre distintos programas políticos y plataformas ideológicas y no estén avocados a los intereses personales que pueda tener eventualmente una persona.

PREGUNTA

3. Los grupos significativos de ciudadanos pueden aparecer en la tarjeta electoral, con el nombre y/o apellido, y/o fotografía del rostro de una persona



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

que sea candidato (a) al cargo o corporación para la cual hacen la inscripción, al lado o dentro del logotipo del mismo?

R/. De lo expuesto por la Corte Constitucional en su sentencia C- 490 de 2.011, como se señaló en el presente concepto, la reglamentación sobre la forma de presentación de las listas también le es aplicable a los grupos significativo de ciudadanos, es decir, se da la misma respuesta de la primera pregunta.

PREGUNTA

4. Los grupos significativos de ciudadanos pueden aparecer en la tarjeta electoral, con el nombre y/o apellido, y/o fotografía del rostro de una persona que no sea candidato (a) al cargo o corporación para la cual hacen la inscripción, al lado o dentro del logotipo del mismo?

R/. De lo expuesto por la Corte Constitucional en su sentencia C- 490 de 2.011, como se señaló en el presente concepto, la reglamentación sobre la forma de presentación de las listas también le es aplicable a los grupos significativo de ciudadanos, es decir, se da la misma respuesta de la segunda pregunta.

El presente concepto se rinde de conformidad con el artículo 28 del Código de del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que dispone:



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Consulta radicado 03351 de 2013

“Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en el ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.”.

Dada en Bogotá D.C., a los Treinta y Uno (31) días del mes de octubre del año dos mil trece (2013)

NORA TAPIA MONTOYA**Presidenta****PABLO GUILLERMO GIL DE LA HOZ****Vicepresidente - Ponente**

Salva voto Magistrado Dr. JUAN PABLO CEPERO MÁRQUEZ

CNE/PGGH/

Proyectó: Ángel Preciado

Radicado 03351 de 2013