



Referencia: Expediente T-5.475.189

Acción de tutela interpuesta por Rodrigo Llano Isaza contra el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B.

Magistrado Ponente:  
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C. veintiuno (21) de septiembre de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

## **SENTENCIA**

### **I. ANTECEDENTES**

#### **A. LA DEMANDA DE TUTELA**

El señor Rodrigo Llano Isaza, actuando como afiliado al Partido Liberal Colombiano, a la vez que como Veedor Nacional y Defensor del Afiliado del mismo, presentó el 07 de julio de 2015 acción de tutela en procura de obtener la protección de los derechos fundamentales al debido proceso (artículo 29, C.P.) y a la igualdad ante la ley (artículo 13, C.P.), en conexión con la garantía de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40, C.P.), vulnerados a su juicio por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, al revocar, en segunda instancia, la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que había desestimado inicialmente las pretensiones de una acción popular ejercida por el señor Silvio Nel Huertas Ramírez en contra del Consejo Nacional Electoral y la Dirección Nacional del Partido Liberal Colombiano, a raíz del supuesto desconocimiento del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa de que tratan los artículos 4° de la Ley 472 de 1998<sup>1</sup> y 1° de la Ley 1475 de 2011<sup>2</sup>, por virtud de *“la extralimitación de funciones, acciones*

---

<sup>1</sup> *“por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”*. El artículo 4° de la citada ley incluye la moralidad administrativa dentro del enunciado de derechos e intereses colectivos susceptibles de ser protegidos por vía de la acción popular.

<sup>2</sup> De conformidad con el numeral 6° del artículo 1° de esta preceptiva, *“[l]os miembros de los partidos y movimientos políticos desarrollarán su actividad de conformidad con las normas de comportamiento adoptadas en los correspondientes códigos de ética”*.

*y omisiones de tales entidades frente a la expedición y trámite de inscripción de los Estatutos de la referida organización política”<sup>3</sup>.*

## **B. HECHOS RELEVANTES<sup>4</sup>**

1. Mediante Resolución 658 del 9 de abril de 2002, el Director Nacional del Partido Liberal Colombiano resolvió promulgar los nuevos estatutos, la plataforma ideológica y el Código Disciplinario que empezarían a regir desde entonces los destinos de la colectividad, luego de que sus contenidos fueran reformados y actualizados por la Asamblea Liberal Constituyente<sup>5</sup> y se presentaran a ratificación popular en la consulta liberal programada para el 10 de marzo de 2002<sup>6</sup>.

Específicamente, en el título XI del cuerpo estatutario aprobado se dispuso que el Congreso Nacional del Partido sería la instancia competente para reformar los estatutos, siempre que contara con *“el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros asistentes”<sup>7</sup>.*

2. Con la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria 1475 del 14 de julio de 2011, por medio de la cual se adoptaron reglas de organización y funcionamiento de partidos y movimientos políticos<sup>8</sup>, se autorizó a las organizaciones partidistas para que, *“en la siguiente reunión que oficiara el órgano que tuviere la competencia para reformar los estatutos”<sup>9</sup>*, adecuaran los mismos a los principios de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución<sup>10</sup>.

3. En el caso del Partido Liberal Colombiano, quien fungía en aquella época como Director Nacional resolvió expedir la Resolución 2895 del 07 de octubre de 2011 para promulgar unos nuevos estatutos ajustados a los dictados de la preceptiva legal, cuyo registro fue impartido por el Consejo

---

<sup>3</sup> Ver escrito de demanda en folios 1 a 16 del cuaderno 02 del Expediente.

<sup>4</sup> La relación de hechos y consideraciones que aquí se despliega comprende algunos aspectos objeto de reseña en el trámite y decisión de la acción popular entablada por el señor Silvio Nel Huertas Ramírez a efectos de lograr la protección del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa de la militancia del Partido Liberal Colombiano, a través de la *“revocatoria o suspensión de la Resolución 2895 del 7 de octubre de 2011, por medio de la cual se promulgaron los Estatutos de esa colectividad”*.

<sup>5</sup> Convocada por la Convención Nacional Liberal desde 1998 para modernizar y democratizar la organización interna del Partido y actualizar sus postulados ideológicos. Consultar la Resolución 658 del 09 de abril de 2002.

<sup>6</sup> Previa autorización del Consejo Nacional Electoral para la celebración de la Consulta Interna para aprobación de los documentos de transformación del Partido Liberal, en forma conjunta con las elecciones para Congreso de la República. En dicha jornada se contó con una participación de 2.566.129 votos. Consultar la Resolución 658 del 09 de abril de 2002.

<sup>7</sup> Artículo 119 de los Estatutos del Partido Liberal Colombiano. Allí también se deja en claro que los presentes estatutos solo podrán ser modificados en temas que no afecten sus principios, la composición y forma de elección de sus órganos de dirección y control, los derechos de los miembros del Partido y sus mecanismos de protección, después del primer Congreso Nacional del Partido. La reforma de los mismos, en todo caso, podrá realizarse mediante una Asamblea Liberal Constituyente convocada por el Congreso Nacional del Partido y elegida popularmente.

<sup>8</sup> El proceso de revisión del Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara se efectuó por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-490 de 2011.

<sup>9</sup> Consultar el parágrafo del artículo 4º de la Ley 1475 de 2011.

<sup>10</sup> Consultar el artículo 1º de la Ley 1475 de 2011.

Nacional Electoral mediante la Resolución 4402 del 9 de noviembre de 2011<sup>11</sup>.

4. El 15 de febrero de 2013, el señor Silvio Nel Huertas Ramírez, obrando en nombre propio como “*ciudadano militante de la colectividad laboral, integrante del Congreso Nacional del Partido Liberal y Presidente del Directorio Liberal del municipio de Miraflores*”, promovió acción popular contra el Consejo Nacional Electoral y la Dirección Nacional del Partido Liberal Colombiano con el fin de que se protegiera el derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa y en particular, la moralidad de los partidos y movimientos políticos definida en el artículo 1 de la Ley 1475 de 2011 y en los artículos 21, 51 y 53 del Código de Ética del Partido Liberal, quebrantados, a su juicio, no sólo por la expedición de la Resolución 2895 de 2011, a través de la cual la Dirección Nacional Liberal promulgó un nuevo cuerpo estatutario sin tener en cuenta que su modificación era competencia del Congreso Nacional del Partido, tal y como lo preveían los estatutos aprobados en el año 2002, sino también a causa de su registro por el órgano de vigilancia electoral, con prescindencia del concepto previo desfavorable rendido por el Tribunal Nacional de Garantías del Partido Liberal, encargado, en principio, de controlar y decidir sobre el cumplimiento de las normas internas de la agrupación política. Concluyó el demandante de la acción popular que las directivas del Partido Liberal habían desconocido la moralidad de que trata la Ley 1475 de 2011, al tiempo que el Consejo Nacional Electoral habría incurrido en un error judicial, del que trata el artículo 66 de la Ley 270 de 1996, al aprobar la reforma estatutaria.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó (*i*) la revocatoria y suspensión de varias resoluciones expedidas por la Dirección Nacional Liberal para promulgar los estatutos de esa colectividad y algunos actos administrativos proferidos por el Consejo Nacional Electoral para registrar los mismos, así como la convocatoria a un congreso nacional del partido político referido<sup>12</sup>;

---

<sup>11</sup> Contra esta Resolución el actor popular interpuso recurso de reposición, fundado en el hecho de que el Tribunal Nacional de Garantías, órgano encargado de vigilar el cumplimiento de los estatutos, había desaprobado en un principio la expedición de la Resolución 2895 de 2011 por claro desconocimiento de la competencia de reforma estatutaria atribuida al Congreso Nacional del Partido en el artículo 119 de los estatutos promulgados en el año 2002. Finalmente, el Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución 586 del 5 de mayo de 2012, decidió rechazarlo por improcedente y corregir, en todo caso, un supuesto yerro terminológico consistente en la utilización de la palabra “*aprobar*” en lugar de “*registrar*”. Ver la relación de hechos expuestos en el trámite de la acción popular por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera, Subsección B- y el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B- en folios 1 a 22 del cuaderno 03 del Expediente.

<sup>12</sup> Como resultado de la decisión de protección del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa, el actor popular pidió: *a*) Que se revoque o se suspenda la Resolución 2895 del 7 de octubre de 2011, por medio de la cual se promulgaron los estatutos del Partido Liberal Colombiano. *b*) Que como consecuencia de la medida procedente que se dicte, se declare también la revocatoria o suspensión de la Resolución 2915 del 10 de diciembre de 2012 que ratificó la promulgación de esos estatutos; de la Resolución 2908 del 29 de noviembre de 2011 que revocó las funciones del Tribunal Nacional Liberal de Garantías, y en fin, de todos los actos y resoluciones proferidas con base en la Resolución 2895 de 2011. *c*) Que se revoque o se suspenda la Resolución 4402 del 9 de noviembre de 2011 expedida por el Consejo Nacional Electoral, por medio de la cual aprueba la mencionada Resolución 2895 de 2011 de la Dirección Nacional del Partido Liberal Colombiano. *d*) Que se revoque o suspenda la Resolución 0586 del 3 de mayo de 2012, expedida por el Consejo Nacional Electoral, por medio de la cual rechaza los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución 4402 de 2011 y se corrige directamente el artículo primero de esta última resolución. *e*) Que se ordene la convocatoria a reunión extraordinaria del Congreso Nacional del Partido Liberal

(ii) la restitución de los dineros gastados en actividades partidistas adelantadas con posterioridad a la expedición de esos actos y resoluciones<sup>13</sup>; y (iii) la suspensión de los derechos de financiación estatal, ejecución del presupuesto aprobado, utilización de espacios en medios de comunicación y postulación e inscripción de candidatos por parte del Partido Liberal Colombiano.

5. La acción popular fue tramitada, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B y, en segunda instancia, por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B.

### **Primera instancia de la acción popular: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección B, Sección Primera**

Por medio de sentencia del 8 de noviembre de 2013, la autoridad judicial de conocimiento denegó las pretensiones de la demanda de acción popular, tras considerar que, aun cuando los actos del Consejo Nacional Electoral que dieron lugar a la aprobación de los nuevos estatutos del Partido Liberal sí tienen el carácter de actos administrativos, no pudo demostrarse que con ellos se hubiere afectado derecho o interés colectivo alguno<sup>14</sup>, al tiempo que los actos del Partido Liberal no tienen la capacidad para afectar la moralidad administrativa.

A tal inferencia arribó después de precisar que el cuerpo estatutario censurado fue expedido en forma provisional como resultado del expreso mandato consignado en el artículo 9° de la Ley 1475 de 2011, conforme al cual los partidos y movimientos políticos tendrían que adecuar sus estatutos a las disposiciones de dicha ley, dentro de los dos años siguientes a su entrada en vigor. Tanto es así, que ya fueron aprobados unos nuevos estatutos del Partido Liberal, que fueron debidamente registrados por el Consejo Nacional Electoral mediante la Resolución 2247 del 18 de septiembre de 2012.

Por otra parte, no encontró que el hecho de que varios órganos internos del partido se hayan modificado o incluso suprimido por razón de la variación en el procedimiento estatutario para acoplar su forma organizativa y andamiaje

---

Colombiano, de acuerdo como se indica en los Estatutos promulgados por la Resolución 658 de 2002, o sea, citando a los integrantes del Congreso del año 2009, para que se ocupe del mandato contenido en el párrafo único del Artículo 4° de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 y para ejercer las demás funciones que le correspondan.

<sup>13</sup> Con el fin de recuperar los dineros gastados por la Directiva Liberal en actividades o programaciones distintas de la organización y celebración del Congreso Nacional del Partido Liberal Colombiano en razón de la Resolución 2895 de 2011, el actor popular pidió que se ordenara al Consejo Nacional Electoral y a las directivas y funcionarios responsables del Partido Liberal, la restitución de los dineros pertenecientes a los fondos del Partido que hayan sido gastados a partir de la expedición de dicha resolución. Inclusive, solicita que sean los Magistrados del Consejo Nacional Electoral que aprobaron la Resolución 2895 de 2011 y las Directivas del partido que hayan ejercido o actuado a partir de la expedición de dicha resolución, quienes respondan por los gastos que demande la reunión extraordinaria del Congreso Nacional del Partido Liberal.

<sup>14</sup> En la providencia judicial se expuso que las resoluciones expedidas por la Dirección Nacional Liberal, a través de las cuales se modificaron los estatutos del Partido Liberal Colombiano, no constituían actos administrativos, por lo que la acción popular carecía de vocación de prosperidad. Ver folio 12 del cuaderno 03 del expediente.

institucional a las nuevas reglas en materia electoral, tenga la virtualidad suficiente de desconocer de alguna manera lo que debe entenderse por moralidad administrativa o de constituir una desviación de poder en contra de los intereses generales de la colectividad. Lo propio sucede con las acusaciones relacionadas con supuestas influencias indebidas en el manejo de los recursos públicos adjudicados a la institución política, que además no estuvieron acompañadas de pruebas o elementos de juicio que así lo acreditaran<sup>15</sup>.

En definitiva, para el tribunal, el actor popular no logró demostrar la existencia de una violación o amenaza del derecho colectivo invocado como fundamento medular de la demanda y, antes bien, lo que dejó entrever con la demanda, fue el ánimo de proteger una serie de intereses políticos radicados en cabeza de los miembros del Partido Liberal Colombiano que, en su concepto, se vieron afectados con la expedición de un nuevo marco estatutario, *“lo cual escapa por entero del objeto de estudio de la acción popular, en cuanto aquella no está diseñada para pronunciarse en torno a pretensiones de naturaleza subjetiva ni individual”*<sup>16</sup>.

### **Segunda instancia de la acción popular: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B**

6. Recurrido el fallo por el demandante, sobre la base de insistir en que la afectación alegada giraba en torno a las decisiones de modificación e inscripción de los nuevos estatutos sin la autorización del Congreso Nacional del Partido Liberal y con desconocimiento de las decisiones del Tribunal Nacional de Garantías<sup>17</sup>, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, procedió a revocarlo en su integridad por medio de la sentencia del 5 de marzo de 2015, en la que luego de examinar todas las actuaciones surtidas para la adopción y registro de los estatutos provisionales del Partido Liberal Colombiano, concluyó que se habían transgredido ostensiblemente los valores, derechos e intereses colectivos relacionados con la moralidad administrativa, al punto no solamente de *“utilizarse la ley con fines contrarios a los estatales, afectándose gravemente el principio democrático y con él la participación, la igualdad y la transparencia, sino también ejercitarse las facultades de vigilancia y control electoral con favorecimiento indebido de las directivas del partido y en contravía de los derechos de los ciudadanos”*.

---

<sup>15</sup> Sobre el punto, el Tribunal aclaró que la carga de la prueba en acciones populares corresponde al demandante, quien debe acreditar la existencia de una vulneración o amenaza que se derive de una acción u omisión de la parte demandada. Ver folio 13 del Cuaderno 03 del Expediente.

<sup>16</sup> Bajo la óptica del operador jurídico, se trataba de la confluencia de variados derechos subjetivos e individuales en torno a una misma reclamación, lo cual, *per se*, no los transforma automáticamente en una prerrogativa de raigambre colectivo. Ver folios 15 a 17 del cuaderno 03 del expediente.

<sup>17</sup> En su escrito, el actor popular hizo énfasis en que *i)* el único órgano competente para modificar los estatutos era el Congreso Nacional del Partido, *ii)* la Dirección Nacional Liberal modificó el cuerpo estatutario sin tener competencia para ello y, actuando con mala fe, expidió la Resolución 2895 de 2011 en donde hizo constar que su contenido había sido consultado y aprobado por el Tribunal Nacional de Garantías, *iii)* El Consejo Nacional Electoral registró los estatutos improbados por el Congreso Nacional Liberal y el Tribunal Nacional de Garantías mediante un procedimiento irregular violatorio de la moralidad administrativa.

Para arribar a esta conclusión, la sentencia en cuestión realizó un examen doctrinal de la naturaleza y rol de los partidos políticos, para concluir que son instituciones que hacen parte de la organización política del Estado, que cumplen un rol esencial en la formulación de políticas públicas y la conformación del poder político y, en este sentido, de sus actuaciones es predicable la exigencia de moralidad administrativa. Sostienen que la moralidad administrativa no es sólo predicable de las entidades públicas o de los particulares que ejercen función administrativa, sino de todo aquel que participe de las características de la organización política, como es el caso de los partidos políticos, los que contribuyen a la realización de los fines del Estado. Puso de relieve que el artículo 107 de la Constitución exige el respeto del principio de moralidad por parte de los partidos y movimientos políticos, para concluir que la misma era exigible judicialmente, a través de la acción popular, para su protección por parte de estos entes.

Así, habiendo argumentado cómo la moralidad administrativa era exigible de los partidos políticos, concluyó la sentencia que la Dirección Nacional Liberal que desconoció ese derecho e interés colectivo, al haberse arrogado una facultad que ni los estatutos ni el Código de Ética aplicables al momento de entrada en vigencia de la Ley 1475 de 2011 le conferían, lo que le permitió usurpar la competencia del Congreso Nacional del Partido para *i)* sustituir las reglas de organización y funcionamiento internos, *ii)* afectar la realización de los principios de participación, igualdad, equidad de género y transparencia, y *iii)* desconocer las normas internas contenidas en los estatutos, cuando lo que le correspondía adelantar era el mero análisis de los ajustes requeridos de cara a las decisiones que habría de adoptar el órgano competente.

Agregó que estas vulneraciones se materializaron por cuanto de manera unilateral, apresurada e inconsulta, la Dirección Nacional del partido resolvió *“i) modificar la conformación del poder soberano para excluir de este a los simpatizantes del partido; ii) sustituir el órgano máximo de decisión del partido; iii) afectar el derecho de participación de las bases sociales en la organización del partido; iv) desconocer el principio de equidad e igualdad de género, ya que excluyó a las mujeres de la organización de los órganos de dirección y administración y demás mecanismos internos de participación; v) discriminar a las minorías; vi) limitar los mecanismos internos de control y protección de los derechos de los asociados; vii) limitar el derecho a disentir y viii) sustituir al órgano competente para modificar los estatutos”*<sup>18</sup>, aunado a la circunstancia de reservarse para sí un mayor poder que le permitía incidir directamente sobre múltiples aspectos fundamentales de la colectividad, como: (i) la asignación de facultades para determinar los candidatos que deben ser inscritos, (ii) la designación sobre su reemplazo temporal o definitivo, (iii) la creación de fondos financieros con recursos del partido, (iv) la aprobación del presupuesto anual, (v) la

---

<sup>18</sup> Ver acápite 7.2.1.1 de la sentencia SU-585/17.

reglamentación de las convenciones y (vi) la expedición del Código de Ética y de Procedimiento Disciplinario, entre muchas otras.

De igual manera, puso de relieve que a pesar de que el Tribunal Nacional de Garantías declaró contrarios a la ley y a las normas internas aprobadas en el año 2002 los estatutos promulgados mediante la Resolución 2895 de 2011, la Dirección Nacional Liberal no solo optó por desacatar dicho pronunciamiento, mediante la aplicación de las disposiciones declaradas ilegales, sino que amparada en ellas procedió a eliminar al referido órgano de control del partido, aduciendo para el efecto que su intervención devenía contradictoria y excluyente con el nuevo cuerpo estatutario, el cual, por lo demás, aseguraba respeto a la institucionalidad durante el periodo de transición<sup>19</sup>. Apreciaciones que, en sentir de la subsección de la sección tercera, carecen de seriedad, ponderación y honestidad, pues antes que coincidir con fines superiores, dan cuenta de un claro interés por librarse de todo tipo de control y burlar una decisión desfavorable a sus intereses<sup>20</sup>.

Adicionalmente sostuvo que del material probatorio allegado al proceso podía evidenciarse que el Consejo Nacional Electoral se limitó a señalar que la solicitud de registro efectuada por la Dirección Nacional del Partido Liberal estaba acorde a los lineamientos normativos que demandaba el tema, sin siquiera reparar si efectivamente se trataba de los ajustes exigidos por la Ley 1475 de 2011, ni contrastarlos con los argumentos contenidos en las impugnaciones que se interpusieron contra la Resolución 4402 de 2011. Mucho menos aún, con el ordenamiento jurídico en general, como era su deber legal.

De ahí que sea dable colegir que la máxima autoridad encargada de ejercer la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de principios y reglas a los que se sujetan los partidos y movimientos políticos, actuó *“con favorecimiento indebido de las directivas del Partido Liberal, en detrimento de los derechos que les asisten a las minorías y de los principios constitucionales involucrados”*.

En ese orden de ideas, establecido que con la reforma, aprobación y registro de los nuevos estatutos del Partido Liberal se quebrantó la moralidad administrativa, en la providencia se dispuso la protección de este derecho colectivo mediante la adopción de las siguientes órdenes y medidas necesarias para hacer cesar las violaciones antes constatadas:

*“1) Reconvenir al Partido Liberal Colombiano y al Consejo Nacional Electoral, para que se abstengan de continuar incurriendo o de reincidir en las actuaciones contrarias a los valores e intereses colectivos relacionados con la moralidad administrativa, establecidas*

---

<sup>19</sup> Ver acápite 7.2.1.2. de la sentencia SU-585/17.

<sup>20</sup> En concepto del juez popular, ese proceder irregular se vio agravado por parte de la Asamblea Liberal Constituyente al ratificar los estatutos adoptados por la Dirección Nacional Liberal, sin que ésta hubiese sido elegida popularmente y sin tener competencia alguna para modificar los estatutos del Partido. Ver acápite 7.2.1.3.

*en este proceso o en otras que tengan los mismos propósitos o efectos contrarios a los fines del Estado, en el ámbito de la organización y funcionamiento internos del partido.*

*2) El Partido Liberal Colombiano dará estricto cumplimiento a la decisión del Tribunal Nacional de Garantías que declaró ilegal la resolución No. 2895 de 2011 y, en consecuencia, en un término máximo de un (1) mes, contado desde la ejecutoria de esta sentencia, adoptará todas las medidas que sean necesarias para i) dejar de aplicar los estatutos adoptados con esa resolución y, posteriormente, aprobados por la Asamblea Liberal Constituyente convocada y elegida unilateralmente por la Dirección Nacional Liberal, adelantada el 10 de diciembre de 2011, incluso con los ajustes introducidos en esa oportunidad y ii) regirse en un todo por los estatutos vigentes cuando entró a regir la Ley 1475 de 2011, de conformidad con las exigencias del ordenamiento, en especial, las disposiciones de los artículos 107 y 108 constitucionales y 7° de la Ley 130 de 1994.*

*3) El Partido Liberal Colombiano procederá a cumplir el deber legal de ajustar los estatutos vigentes al momento de entrar a regir la Ley 1475 de 2011, en el término máximo de un (1) año, contado desde la fecha de ejecutoria de esta sentencia. Para tal efecto, el Partido conformará un Comité en el que deberá garantizarse la participación de por lo menos un representante de los órganos de dirección, de las bancadas, del Instituto de Pensamiento Liberal, de la Secretaría General del Partido, de cada una de las Secretarías Ejecutivas, de Participación y Temáticas, de los Comités Políticos Nacional y Territoriales, de las Comisiones de Participación Nacional, del Consejo Consultivo Nacional, de los Tribunales Nacional y Seccionales de Garantías y Disciplinarios, de la Veeduría del Partido y Defensoría del afiliado de la Comisión de Control Programático y de la Auditoría Interna, que se encargará de identificar los asuntos de los estatutos que deben ser ajustados a la Ley 1475 de 2011, bien, porque siendo parte del contenido mínimo no están tratados en los estatutos vigentes o porque estando tratados en esa normatividad, deben adecuarse a las disposiciones de la ley, por ser incompatibles con ésta.*

*En caso de que el Comité, así conformado, determine la necesidad de sustituir asuntos de los estatutos vigentes, por razones distintas de los ajustes requeridos por la Ley, esto es que claramente correspondan al ejercicio de la libertad de configuración que el ordenamiento garantiza en materia de organización y funcionamiento de los partidos, los identificará de manera que se puedan diferenciar claramente de los ajustes requeridos, al tenor de las exigencias de las disposiciones de la Ley 1475 de 2011*

*El Comité presentará al Partido Liberal la propuesta de ajuste y reforma, esta última ha de ser necesaria, de los estatutos, dentro de los*

*tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia y garantizará que todos los interesados puedan presentar observaciones, comentarios y sugerencias, las cuales analizará el Comité y dará cuenta, en documento escrito, de las que fueron acogidas y las razones para acogerlas y decantarlas.*

*La propuesta final de ajuste y reforma a los estatutos será sometida a aprobación del órgano competente del partido, de conformidad con las disposiciones de los artículo 4º de la Ley 1475 de 2011 y 119 de los estatutos vigentes cuando empezó a regir esa ley, con sujeción a las reglas que rigen la toma de decisiones por parte de ese órgano y en todo caso, con respeto del principio democrático.*

*4) Dentro del mes siguiente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, el Consejo Nacional Electoral adoptará todas las medidas que sean necesarias para dejar sin efectos las decisiones relativas al registro de los estatutos del partido liberal adoptadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1475 de 2011, dando cuenta expresa de las razones señaladas en esta sentencia y de los deberes que le impone el ordenamiento a ese órgano electoral de garantizar el “...cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos” y la eficacia de “... los derechos de la oposición, de las minorías (...) y de participación política de los ciudadanos”<sup>21</sup>.*

Finalmente, no se accedió a la solicitud del actor relacionada con la devolución de los recursos gastados en el funcionamiento de la colectividad política, la congelación de fondos y de la utilización de espacios en medios de comunicación, sobre la base de que la protección del derecho colectivo afectado exige garantizar la eficacia de los intereses superiores a los que se orienta la actividad partidista, antes que a su paralización<sup>22</sup>.

### **C. FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LA DEMANDA DE TUTELA**

Contra la decisión del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, el señor Rodrigo Llano Isaza, actuando en calidad de afiliado al Partido Liberal Colombiano y Veedor Nacional y Defensor del Afiliado del mismo, entabló la presente

---

<sup>21</sup> En la parte resolutive de la sentencia también se ordena la conformación de un Comité de Vigilancia que verifique el cumplimiento de las órdenes allí dispuestas, el cual habrá de estar integrado por (i) un Magistrado designado para el efecto por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca; (ii) la parte actora; (iii) los demandados, esto es el Partido Liberal Colombiano y el Consejo Nacional Electoral, y (iv) la Defensoría del Pueblo.

<sup>22</sup> En Auto del 10 de junio de 2015, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B negó una solicitud presentada por el Partido Liberal Colombiano, en el sentido de que se aclarara la providencia en cuanto a “*las decisiones que deben tomar los actuales órganos políticos y de gestión, en especial las que tengan incidencia a futuro y en caso que a partir del día último del término otorgado no haya sido posible constituir y acreditar los Directorios territoriales a fin de hacer efectivos los derechos de más de dos millones de militantes (...)*”. Para sustentar su negativa tuvo en cuenta que la solicitud no versaba sobre conceptos o expresiones del fallo que ofrecieran verdaderos motivos de duda, sino que se refería a los efectos que la entidad demandada le atribuía al cumplimiento del mismo.

acción de tutela, por considerar que aquella es violatoria de los derechos fundamentales al debido proceso (artículo 29, C.P.) y a la igualdad ante la ley (artículo 13, C.P.), en conexión con la garantía de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40, C.P.).

3.2. En efecto, por un lado, sostiene que la providencia que reprocha se profirió sin que el juez popular advirtiera que el juicio de adecuación moral, para el asunto en cuestión, únicamente era posible respecto de la actividad administrativa desplegada por el Consejo Nacional Electoral en lo tocante al registro de estatutos y cumplimiento de las exigencias previstas en la Ley 1475 de 2011, toda vez que de hacerse extensivo a una organización partidista se estaría admitiendo que existe un cierto tipo de control moral sobre su conducta oficial o la de sus directivos para imponer por esta vía formas particulares de organización estatal y la propia moral de ésta, con el argumento de que la naturaleza de los partidos es por entero asimilable a la del Estado, *“hasta el punto de indicarle cómo se debe organizar nuevamente y como se debe reformar con tutoría de comité de vigilancia a bordo, en el entendido de que las actividades de los partidos, y en este caso las del Partido Liberal, como actividades institucionalizadas, están sujetas a los fines estatales, esto es, a los intereses superiores y que el control de esos fines corresponde principalmente a un juicio de adecuación moral dado que el objeto de dicho juicio tiene que ver esencialmente con que las actividades a cargo de los partidos se sujeten a los fines supremos de la organización política”*.

Un entendimiento de este tenor, a su modo de ver, supondría el fin de los partidos y movimientos políticos tal y como alguna vez fueron concebidos desde la perspectiva constitucional, habida cuenta de la desideologización de los mismos, para convertirse en meros aparatos del Estado, sin dialéctica democrática. En este sentido, justifica la presentación del recurso de amparo para que sea el juez de tutela quien declare el **desconocimiento del debido proceso por falta de competencia o de jurisdicción**<sup>23</sup> y efectúe la correspondiente corrección procesal, en la medida en que no podía cuestionársele al Partido Liberal que transgrediera el derecho colectivo a la moralidad administrativa ni mucho menos que se entrara a revisar sus actividades y normas estatutarias para someterlas a una suerte de juicio de adecuación moral.

Y es que la decisión que desaprueba, recalca, además de incidir notablemente en la autonomía de la colectividad, supone una vía de hecho judicial, al haber incurrido en los defectos sustantivo, procedimental absoluto y exceso ritual manifiesto, dado que en ella no solo *“se desatendieron*

---

<sup>23</sup> *“No podía la Sala con el pretexto de controlar moralmente la conducta oficial de una entidad estatal, por vía del fuero de atracción, tender un puente a un coto vedado a la intervención estatal, para controlar moralmente la conducta de un partido político o de sus directivos e imponer por este medio, las formas de organización estatal y la moral de ésta, con el argumento de que la actividad de los partidos es asimilable a la del Estado (...) En este punto, nos referimos a una vulneración concreta de los principios de legalidad y de juez natural, con trascendencia lesiva suficiente para afectar el derecho fundamental al debido proceso”*.

*normas aplicables al caso que hubieran permitido caracterizar al partido como organización de estirpe privada, sino que se desconoció por completo el procedimiento aplicable y se emitió un fallo arbitrario que resta, anula, amenaza, vulnera y deja en inminente e irreparable riesgo los derechos fundamentales de los militantes liberales”<sup>24</sup>.*

3.3. De otro lado, asevera que la orden dictada al Partido Liberal, consistente en dejar de aplicar los estatutos promulgados con la Resolución 2895 de 2011 y, en adelante, volver a regirse por las normas internas aprobadas en el año 2002, en procura de la salvaguarda de los valores e intereses colectivos vinculados a la moralidad administrativa, vulnera los derechos fundamentales de quienes en vigencia del cuerpo normativo anulado se hicieron acreedores de múltiples beneficios cuando ocupaban los distintos cargos de dirección, gobierno, administración o control dentro de la colectividad, *“por lo que no es de recibo que se haya preferido a un número reducido de disidentes por sobre miles de militantes en detrimento del interés general”*.

Surgen de este modo para él serias inquietudes frente al cumplimiento del fallo, como por ejemplo si son de interés superior los derechos de quienes en vigencia de los estatutos de 2002 accedieron a diversos órganos internos frente a aquellos que los integraron a la luz del cambio normativo efectuado en 2011, el cual considera ha sido mucho más incluyente desde la óptica social y gremial que el primero.

### **Pretensiones de la demanda**

En orden a que se amparen las prerrogativas *iusfundamentales* que estima han sido conculcadas, el actor insta al juez de tutela, *“dada la inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad de sufrir un perjuicio irremediable en cuanto a los derechos políticos a elegir y ser elegido, junto con los demás que resulten infringidos a los militantes liberales”*, para que se ordene la suspensión provisional de la ejecución del fallo popular proferido el 5 de marzo de 2015 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B<sup>25</sup>, dentro del trámite seguido a la acción popular promovida por Silvio Nel Huertas Ramírez contra el Consejo Nacional Electoral y la Dirección Nacional del Partido Liberal Colombiano.

## **D. RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS**

---

<sup>24</sup> El tutelante finiquita su escrito de demanda haciendo énfasis en que el principio de moralidad administrativa no es aplicable a *“la situación fáctica de las decisiones adoptadas por los partidos políticos, debido a que los efectos señalados por el legislador obstan de los aplicados por el ente judicial”*. Así también, arguye que según el Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003 *“Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado”*, a la Sección Tercera de dicha corporación no se le atribuyó como función la de conocer de procesos de nulidad o simple nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>25</sup> Ver folio 15 del cuaderno 4 del expediente.

De manera preliminar, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, en Auto del 16 de julio de 2015, requirió al señor Rodrigo Llano Isaza para que, en un término perentorio, aclarara si había invocado la protección constitucional en nombre propio o actuando en representación del Partido Liberal Colombiano, evento este último en el que tendría que anexar a su respuesta poder debidamente conferido u otro acto que demostrara que contaba con la capacidad de representar los intereses de dicha colectividad<sup>26</sup>.

Posteriormente, por medio de Auto del 13 de agosto de 2015, decidió admitir la acción de tutela y correr traslado de la misma a los Magistrados del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, a la vez que al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera y al Partido Liberal Colombiano, en calidad de terceros con interés legítimo en las resultas del proceso, para que se pronunciaran acerca de los hechos que motivaron la solicitud de amparo<sup>27</sup>.

#### Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B

La Subsección B de la Sección tercera del Consejo de Estado intervino en el presente juicio por intermedio de la magistrada que actuó como ponente en la sentencia contra la cual se deprecó la protección constitucional. Dicha servidora, en memorial dirigido al juez de primera instancia, propuso la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela.

Afirmó que los argumentos justificativos traídos a colación por el tutelante en su demanda, antes que ser indicativos de una vía de hecho, reflejan el firme propósito de amparar las maniobras intencionalmente adelantadas por la Dirección Nacional del Partido Liberal para desconocer abiertamente la decisión del Tribunal Nacional de Garantías que declaró no ajustados al orden jurídico los nuevos estatutos de la organización política. Ello se refleja en el aserto que pronunció, según el cual lo que devenía problemático no era la decisión judicial en sí misma considerada, sino las consecuencias que aparejaba, teniéndose, entonces, absoluta claridad acerca de que el mecanismo de amparo constitucional fue empleado con fines distintos a los que usualmente suelen aducirse cuando se controvierte una providencia judicial.

Bajo esa perspectiva, no cree posible que las sentencias que deciden un juicio de moralidad sean objeto de juzgamiento por los efectos de las medidas que acogen, cuando precisamente se orientan a *“volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible”*, como equivocadamente se pretende con la acción

---

<sup>26</sup> Ver folios 19 y 20 del cuaderno 04 del expediente.

<sup>27</sup> Ver folios 23 a 27 del cuaderno 04 del expediente.

ejercida en este caso, ya que se trata de una consecuencia previsible según lo que indica el artículo 34 de la Ley 472 de 1998<sup>28</sup>.

En lo que respecta a la igualdad ante la ley, es claro que la aplicación de este principio impide que se protejan en la misma forma *“los derechos, intereses y demás situaciones jurídicas constituidas al amparo del ordenamiento y los efectos derivados de actuaciones espurias, adelantadas al margen del ordenamiento”*. Por ende, aquel no es susceptible de ser invocado para conservar privilegios, beneficios, prerrogativas o dignidades que fueron atribuidos mediante actuaciones que repugnan al orden constitucional y legal.

En su sentir, estando los partidos políticos sometidos a la Constitución y, en especial, al principio de moralidad al que los sujetan las disposiciones del artículo 107 constitucional, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, no resulta factible sostener que tales instituciones sean inmunes al juicio dispuesto para la protección y eficacia de ese valor e interés colectivo, ni tampoco *“cuando la popular es la acción dispuesta en el ordenamiento para adelantar el respectivo escrutinio y el de lo contencioso administrativo el juez natural del asunto”*, que exista un eventual falta de competencia o de jurisdicción para tramitar y decidir el asunto.

Así entonces, de los planteamientos expuestos concluye que el actor no cumplió con la carga argumentativa que le era exigible para que fuese avalada la procedencia de la acción de tutela que interpuso contra una providencia judicial, resultando, por contera, infundada su pretensión, *“sin que para estos fines resulten suficientes los argumentos de autonomía y supremacía de los partidos políticos en los que apoya la demanda”*<sup>29</sup>.

### Partido Liberal Colombiano

En el término concedido para el efecto, el Secretario General y Representante Legal del Partido Liberal Colombiano le solicitó al juez de tutela que accediera a la pretensión de suspensión provisional de la ejecución del fallo invocada por el accionante, en la medida en que en su concepto existe *“una nulidad originada en dicho proceso por haberse presentado una extralimitación funcional al analizarse situaciones y hechos no susceptibles de verificación mediante la acción impetrada”* y, en todo caso, advertirse *“una contundente vía de hecho por defecto sustantivo, defecto procedimental absoluto y exceso ritual manifiesto, al desconocerse las*

---

<sup>28</sup> El citado artículo dispone lo siguiente *“(…) La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante (…)*”.

<sup>29</sup> Ver folios 129 a 135 del cuaderno 04 del expediente.

*reglas que regulan la organización y funcionamiento de los partidos políticos y vulnerarse principios de participación, igualdad y pluralismo”.*

Contrario a lo esgrimido por el juez popular, sostiene que la Constitución, frente a los partidos políticos, se abstiene de intentar dar siquiera una definición y por ende precisar su naturaleza jurídica, pues se entiende que este tipo de agrupaciones surgen a partir del ejercicio del “*derecho fundamental de asociación política sin limitación alguna*” y como derivación natural de la iniciativa privada, aun cuando estén sujetas al control, inspección y vigilancia del Estado a través del Consejo Nacional Electoral y sean financiadas con recursos públicos.

De suerte que en su concepto no es la acción popular el medio judicial que pueda abordar el estudio de decisiones de índole privado.

#### Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B

Al dar respuesta oportuna al requerimiento judicial, el referido cuerpo colegiado, representado por el Magistrado de la Sección Primera que tuvo a su cargo la sustanciación de la sentencia de acción popular en primera instancia, propone que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva y se excluya a su despacho del trámite de tutela, por cuanto las acusaciones allí realizadas se dirigen única y exclusivamente en contra de la providencia dictada en segunda instancia por el Consejo de Estado<sup>30</sup>.

#### **E. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN**

Primera instancia: sentencia proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el 12 de noviembre de 2015

De manera preliminar, mediante Auto del 8 de octubre de 2015, la Sección Cuarta del Consejo de Estado resolvió negar la medida provisional de suspensión del fallo popular solicitada por el señor Rodrigo Llano Isaza, al no advertir el riesgo de configuración de perjuicio irremediable alguno. Así mismo, ordenó notificar el auto admisorio al Consejo Nacional Electoral, entregándosele copia de la acción de tutela y de sus anexos.

Mediante sentencia del 12 de noviembre de 2015, resolvió “*denegar*” la protección tutelar deprecada por considerarla improcedente, al concluir que el actor no cumplió con la carga de identificar y sustentar los defectos o vicios específicos en que se habría incurrido con la expedición de la sentencia objeto de reproche, de acuerdo con los criterios fijados por la Corte Constitucional para sustentar debidamente su demanda<sup>31</sup>.

#### Impugnación

---

<sup>30</sup> Ver folios 173 y 174 del cuaderno 04 del expediente.

<sup>31</sup> Ver folios 1 a 6 del cuaderno 05 del expediente.

La impugnación fue presentada oportunamente por el actor, quien se ratificó en todo lo esbozado en su demanda e hizo énfasis, como respuesta a los razonamientos desvelados por el *a quo* para desestimar la protección alegada, en que: (i) el asunto cuenta con notable relevancia constitucional, producto de la extralimitación de funciones en la que incurrió la Sección Tercera del Consejo de Estado al proferir una providencia judicial en el marco de una acción popular, sin tener en cuenta la libertad absoluta del Partido Liberal para darse sus propias normas y organizarse como asociación de naturaleza privada. (ii) Considera que la sentencia incurrió en un defecto orgánico al utilizar indebidamente el fuero de atracción para revisar las actividades del Partido Liberal y someterlas a un juicio de adecuación moral. (iii) Pone de presente el desconocimiento del precedente jurisprudencial sentado en la Sentencia C-490 de 2011, en la que se reconoció autonomía total a los partidos para darse sus propias normas y auto regularse<sup>32</sup>.

Segunda instancia: sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, el 25 de febrero de 2016

La Sección Quinta del Consejo de Estado revocó el pronunciamiento del *a quo* y, en su lugar, declaró la falta de legitimación en la causa por activa, habida cuenta de que el actor no logró explicar cómo la sentencia judicial vulneraba sus derechos fundamentales, así como tampoco aportó a la causa documento alguno que demostrara la calidad invocada para defender los derechos de los afiliados del Partido Liberal Colombiano y tampoco el que probara que actúa o siquiera pertenece a esa colectividad, pese a que el juez de primera instancia se los había exigido previamente<sup>33</sup>.

**F. ACTUACIONES ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN**

Teniendo en cuenta que el señor Silvio Nel Huertas Ramírez no fue vinculado al proceso de acción de tutela, ni en primera ni en segunda instancia, pese a que fue él quien ejerció la acción popular contra el Consejo Nacional Electoral y el Partido Liberal Colombiano con el fin de que se protegiera el derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa y, considerando por lo tanto, que podría verse afectado por la respectiva decisión que se adopte en el presente proceso, la Sala Plena, mediante Auto 549 del 16 de noviembre de 2016, consideró oportuno vincular directamente al actor popular al contradictorio en sede de revisión, en lugar de declarar la nulidad procesal, comoquiera que no existía justificación alguna para dilatar en el tiempo el trámite de tutela y afectar de manera desproporcionada los principios de celeridad y eficacia implícitos en la efectiva protección del derecho de acceso a la administración de justicia, sobre la base de que, en sede de revisión, aún existían oportunidades procesales razonables para materializar el derecho de defensa.

---

<sup>32</sup> Ver folios 15 a 18 del cuaderno 05 del expediente.

<sup>33</sup> Ver folios 40 a 51 del cuaderno 05 del expediente.

Igualmente, la Sala Plena estimó necesario recaudar algunas pruebas, con el propósito de verificar los supuestos de hecho que originaron la acción de tutela de la referencia y así pronunciarse de fondo en relación con la controversia constitucional planteada. En consecuencia, resolvió oficiar a la Dirección Nacional del Partido Liberal Colombiano y al Consejo Nacional Electoral para que, en un término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación del mencionado Auto, se sirvieran informar sobre el estado general del trámite de cumplimiento a las medidas de protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con la moralidad administrativa, decretadas en la parte resolutoria de la sentencia proferida el 5 de marzo de 2015 por parte de la Subsección B, de la Sección Tercera, del Consejo de Estado.

Vencido el término probatorio, la Secretaría General de esta Corte, en comunicación del 19 de enero de 2017, remitió al despacho del Magistrado sustanciador dos oficios: el primero, suscrito el 19 de diciembre de 2016 por el señor Silvio Nel Huertas Ramírez como actor popular y miembro del comité de verificación del cumplimiento de la sentencia proferida por el Consejo de Estado y, el segundo, radicado el 11 de enero de 2017 por el señor Héctor Olimpo Espinosa Oliver, quien actúa en calidad de Secretario General de la Dirección Nacional del Partido Liberal Colombiano.

En su escrito de intervención, el señor Silvio Nel Huertas Ramírez reiteró buena parte de la argumentación que resolvió presentar como fundamento de la acción popular que entabló contra el Consejo Nacional Electoral y la Dirección Nacional del Partido Liberal Colombiano, con el fin de oponerse a la prosperidad de la acción de tutela, añadiendo que el juicio de moralidad efectuado a dichas entidades tiene cabida a la luz del artículo 9º de la Ley 472 de 1998, que indica que *“las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos”*. Igualmente, puntualizó que dentro de las funciones adscritas al cargo de Veedor Nacional y Defensor del Afiliado del Partido Liberal *“no se incluye la representación legal u oficiosa ni de la colectividad ni de ninguno de sus órganos”*.

Entre tanto, el señor Héctor Olimpo Espinosa Oliver se sirvió allegar cinco (5) cuadernos con anexos en los que relaciona múltiples informes de actuaciones adelantadas por las directivas del Partido Liberal para dar cumplimiento al fallo popular del 5 de marzo de 2015. En ese sentido, se mencionan las Resoluciones: i) 3544 del 13 de julio de 2015 *“Por la cual se adoptan medidas para dar estricto e inmediato cumplimiento a la sentencia del Consejo de Estado”*; ii) 3710 del 10 de agosto de 2015 *“Por la cual se convoca al Séptimo Congreso Nacional del Partido”*, iii) 3711 del 10 de agosto de 2015 *“Por la cual se designa de manera provisional a las personas que ocuparán los cargos de Secretario General y Tesorería General del Partido Liberal”*, iv) 3712 del 10 de agosto de 2015 *“Por la cual se convoca al Consejo Programático Nacional”*, v) 3713 del 10 de agosto de

2015 “*Por la cual se da cumplimiento a los artículos tercero y cuarto de la sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado*”, vi) 3716 del 13 de agosto de 2015 “*Por la cual se designan provisionalmente los Directorios Departamentales, Municipales, Locales y de Distrito Capital y se dictan otras disposiciones*”, vii) 3717 del 18 de agosto de 2015 “*Por la cual se conforma el Consejo o Comité Político Nacional del Partido Liberal Colombiano*”, viii) 3749 del 29 de septiembre de 2015 “*Por la cual se designan provisionalmente los miembros del Tribunal Nacional de Garantías*” y ix) 3748 del 30 de septiembre de 2015 “*Por la cual se conforma el Comité de reforma o ajuste de los Estatutos del Partido, previsto por el Consejo de Estado y se dictan otras disposiciones*”, entre muchas otras resoluciones que se expidieron para dar inicio a la reconfiguración de los órganos directivos y de gestión del nivel nacional, al amparo de los estatutos promulgados antes de la entrada en vigencia de la Ley 1475 de 2011<sup>34</sup>. Por su parte, el 27 de enero de 2017, la Secretaría General de esta Corte recibió una solicitud de coadyuvancia firmada por los señores Jaime Pulido Sierra, Secretario Nacional de Organizaciones Sociales del Partido Liberal y Germán Arias Ospina, Secretario Nacional de Organizaciones Campesinas del mismo; a la misma anexaron pruebas de la calidad alegada y un escrito en el que argumentan la procedencia y prosperidad de la acción de tutela<sup>35</sup>.

Adicionalmente, por fuera del término probatorio, en oficios del 10 de febrero, 3 de marzo y 21 de julio del presente año, la Secretaría General de esta Corte remitió al despacho del magistrado ponente varias comunicaciones suscritas por el señor Héctor Espinosa Oliver y la señora María Carolina González Hermida, cada uno actuando en su momento como encargado de la Secretaría General y Representante Legal del Partido Liberal Colombiano, a través de los cuales se permitieron “*dar alcance al informe requerido por la Sala Plena de la Corte Constitucional en el Auto 549 de 2016*”, razón por la cual, a efectos de garantizar la publicidad del procedimiento surtido en sede de revisión y en aras de materializar la garantía del debido proceso, se profirió un nuevo auto el 21 de julio de 2017 para informar a las partes y terceros con interés sobre la recepción de los mencionados documentos<sup>36</sup>, de tal forma que así se diera cumplimiento a lo establecido en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015 y, en particular, al ordinal cuarto del Auto 546 de 2016<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> En cumplimiento del artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015, los documentos mencionados en las dos intervenciones referidas fueron trasladados a las partes y terceros con interés, acercándose oportunamente a la Secretaría General de esta Corporación los señores Rodrigo Llano Isaza, Luis Alfonso Rojas y Silvio Nel Huertas Ramírez.

<sup>35</sup> Folios 401-431 del Cuaderno 2 de pruebas.

<sup>36</sup> El 3 de agosto del año en curso, la Secretaría General de esta Corporación procedió a informar al despacho sobre el vencimiento del término concedido.

<sup>37</sup> “*CUARTO.- ORDENAR, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, que una vez hayan sido recibidas las pruebas requeridas, se le informe a las partes y terceros con interés sobre su recepción para que, en caso de considerarlo necesario, se pronuncien sobre las mismas, en el término de tres (3) días hábiles, de conformidad con lo previsto en el artículo 64 del Acuerdo 02 del 22 de julio de 2015*”.

## II. CONSIDERACIONES

### A. COMPETENCIA

1. Esta Corte es competente para conocer de la revisión de esta acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Seis de la Corte Constitucional, mediante Auto del 14 de junio de 2016, resolvió escoger el expediente de tutela T-5.475.189 y repartirlo a la Sala Segunda de Revisión.

Una vez verificado que el asunto comprendido en el citado expediente envolvía el cuestionamiento de una providencia judicial emitida por el Consejo de Estado, en su calidad de órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el Magistrado sustanciador<sup>38</sup> decidió ponerlo en consideración de la Sala Plena para que esta asumiera su estudio a través de sentencia de unificación de jurisprudencia. Por lo tanto, en sesión ordinaria celebrada el día 24 de agosto de 2016, el pleno de la corporación avocó conocimiento de la causa, sirviéndose para ello del artículo 61 del Acuerdo 02 de 2015 “*Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional*” y 61 del Acuerdo 02 de 2015, “*Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional*”<sup>39</sup>.

### B. CUESTIÓN PREVIA: LA PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA LA SENTENCIA PROFERIDA POR LA SUBSECCIÓN B, DE LA SECCIÓN TERCERA, DEL CONSEJO DE ESTADO

#### Condiciones de procedencia general de la acción de tutela

2. En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, de la reiterada jurisprudencia constitucional dictada en la materia<sup>40</sup>, y de los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela se caracteriza por ser un instrumento residual y subsidiario de protección de derechos fundamentales. Por esta razón, su utilización como mecanismo de contencioso judicial se encuentra sometida a reglas particulares que propugnan porque la protección constitucional de los derechos fundamentales sea confiada, principalmente, a las distintas jurisdicciones reconocidas constitucionalmente, a través de los mecanismos ordinarios de resolución de litigios. Por consiguiente, el amparo constitucional sólo

---

<sup>38</sup> Magistrado Luis Guillermo Guerrero. En Sala Plena del 21 de septiembre de 2017 el asunto fue discutido y la elaboración de la sentencia fue encargada al Magistrado Alejandro Linares Cantillo.

<sup>39</sup> Dispone la norma en cita: “*Cuando a juicio de la Sala Plena, por solicitud de cualquier Magistrado, un proceso de tutela dé lugar a un fallo de unificación de jurisprudencia o la trascendencia del tema amerite su estudio por todos los magistrados, se dispondrá que la sentencia correspondiente sea proferida por la Sala Plena (...)*”.

<sup>40</sup> Ver, entre otras, sentencias T-119/15, T-250/15, T-446/15 y T-548/15, y T-317/15.

procede de manera excepcional como mecanismo de protección de derechos fundamentales, cuando se verifique que al momento de presentar la acción de tutela, (i) los mecanismos judiciales ordinarios no permiten resolver el asunto en cuestión, por su configuración normativa o (ii) aun permitiéndolo, carecen de eficacia, a partir del examen de  **criterios objetivos**, predicables del mecanismo judicial ordinario y  **subjetivos**, es decir, relativos a las circunstancias particulares del accionante. Fruto de este examen, la acción de tutela sólo resulta procedente como mecanismo  *definitivo* de amparo de derechos fundamentales: (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, o (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger, de forma adecuada, oportuna e integral, los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto. Así mismo, procederá como mecanismo  *transitorio*, cuando a pesar de la existencia del otro medio de defensa judicial, la tutela se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En este último evento, la protección se extenderá hasta que se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario<sup>41</sup>.

3. Por lo anterior, el juez constitucional tendrá la tarea de verificar que toda acción de tutela acredite cuatro requisitos para ser procedente: legitimación en la causa, tanto por activa como por pasiva, inmediatez y subsidiariedad. Sólo con posterioridad a este examen podrá estudiar de fondo el asunto que está conociendo<sup>42</sup>.

#### Condiciones de procedencia de la tutela contra providencias judiciales

4. Ahora bien, el asunto que ocupa la atención de la Sala Plena consiste en un amparo constitucional interpuesto contra una providencia judicial. Al respecto, luego de algunas hesitaciones<sup>43</sup>, la Corte Constitucional reconoció que la vigencia de los derechos fundamentales era una exigencia superior, predicable también de los jueces de la República, razón por la cual aceptó la procedencia excepcional de la acción de tutela contra las providencias

---

<sup>41</sup> Acerca del perjuicio irremediable, esta Corte ha señalado que, debe reunir ciertos requisitos para que torne procedente la acción de tutela, a saber: “(i) que se trate de un hecho cierto e inminente; (ii) que las medidas a tomar deben ser urgentes; (iii) que la situación a la que se enfrenta la persona es grave; y finalmente (iv) que las actuaciones de protección han de ser impostergables.”: Corte Constitucional, sentencia T-896/07.

<sup>42</sup> A este respecto, se llama la atención sobre el hecho de que frecuentemente los jueces de tutela confunden la improcedencia con la denegación del amparo y deniegan por improcedente. En realidad, ante la improcedencia de la acción de tutela, por no cumplir con los requisitos enunciados de subsidiariedad, inmediatez y legitimación, la acción debe ser  **declarada improcedente**, mas no rechazada, ni denegado el amparo. La  **denegación del amparo** es un juicio de fondo, que resulta del examen de una acción de tutela procedente.

<sup>43</sup> Mediante la sentencia C-543/92, aprobada con cuatro votos y tres salvamentos de voto, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del artículo 11 del Decreto 2591 de 1991, que determinaba el término de caducidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, al considerar que “*Esta norma contraviene la Carta Política (...) por cuanto excede el alcance fijado por el Constituyente a la acción de tutela (artículo 86), quebranta la autonomía funcional de los jueces (artículos 228 y 230), obstruye el acceso a la administración de justicia (artículo 229), rompe la estructura descentralizada y autónoma de las distintas jurisdicciones (Título VIII), impide la preservación de un orden justo (Preámbulo de la Carta) y afecta el interés general de la sociedad (artículo 1º), además de lesionar en forma grave el principio de la cosa juzgada, inherente a los fundamentos constitucionales del ordenamiento jurídico*”.

judiciales<sup>44</sup>, tal como también es aceptado en otros sistemas jurídicos<sup>45</sup>, pero negado expresamente por otros<sup>46</sup>. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha tomado en consideración que la acción de tutela contra providencias judiciales no puede convertirse en un mecanismo ordinario de instancia judicial adicional, que afecte la independencia y autonomía judicial en el ejercicio de sus competencias, ni que vulnere la seguridad jurídica, a través del desconocimiento sistemático de la cosa juzgada, razones todas que justifican el reforzamiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, cuando ésta se enfrenta a una decisión proferida por una autoridad judicial.

La anterior particularidad implica que el análisis de procedencia de la acción de tutela no puede agotarse con el estudio de los cuatro requisitos generales antes enunciados. Se exige un análisis de procedencia mucho más exigente, conforme a los parámetros señalados por la jurisprudencia de esta Corte.

### Requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

5. Puesto lo anterior de presente, la sentencia C-590 de 2005 estableció unas *causales genéricas de procedibilidad* de la acción de tutela contra providencias judiciales, las cuales deben ser acreditadas en todos los casos para que el asunto pueda ser examinado por el juez constitucional. Se trata de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. De esta forma, la sentencia referida estableció seis (6) requisitos que habilitan el examen de fondo de la acción de tutela, en casos muy excepcionales de vulneración o amenaza de los derechos fundamentales. Al mismo tiempo, delimitó ocho (8) situaciones o *causas especiales de procedibilidad*, como formas de violación de un derecho fundamental por la expedición de una providencia judicial. Se trata de las causales o hipótesis en las que la acción de tutela procedente es, a la vez, el mecanismo para dejar sin efectos la providencia judicial controvertida. Esto quiere decir que para

---

<sup>44</sup> Frente a las actuaciones de hecho del funcionario judicial: Corte Constitucional, sentencia T-079/93. “La exigencia constitucional de la protección efectiva de los derechos fundamentales no tendría lugar en estos casos extremos si no fuese por la acción de tutela, utilizada aquí bajo el presupuesto de que se trata de actuaciones de hecho, caracterizadas por el capricho del funcionario judicial, por su falta de fundamento objetivo y por vulnerar los derechos fundamentales”: Corte Constitucional, sentencia T-055/94.

<sup>45</sup> Por ejemplo, el artículo 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español reconoce expresamente la posibilidad de ejercer el recurso de amparo contra las acciones y omisiones judiciales y prevé sus requisitos. Por su parte, el artículo 170 de la Ley de Amparo mexicana regula la figura como una de las hipótesis de amparo directo. Cf. Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013. En el artículo 172, la misma ley establece una tipología de las violaciones y afectaciones a los derechos procesales para cada una de las materias (civil, penal, agrario, del trabajo). El artículo 200 de la Constitución del Perú de 1993 dispone que “La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de los señalados en el inciso siguiente. No procede contra normas legales ni contra Resoluciones Judiciales emanadas de procedimiento regular”. No obstante, la restricción se refiere al carácter regular del procedimiento, razón por la cual el Tribunal Constitucional ha considerado que sí procede en caso contrario.

<sup>46</sup> La Ley argentina 3928 de la Provincia de Buenos Aires, modificada por la Ley 14192 dispone en su artículo 2 que “La acción de amparo no será admisible (...) 4. Contra actos jurisdiccionales emanados de un órgano del Poder Judicial”. Dicha disposición ya se encontraba presente en la Ley Reglamentaria N° 16.986 de la Provincia de Buenos Aires, del 18 de octubre de 1966.

que la acción de tutela con este tipo de pretensiones prospere deberá ser procedente y probar al menos uno de los defectos de la providencia judicial denominadas por la jurisprudencia como “*causales específicas de procedibilidad*”, los que de verificarse determinan la prosperidad del amparo deprecado<sup>47</sup>.

En síntesis, las **causales de procedencia de la acción de tutela interpuestas contra providencias judiciales**<sup>48</sup>, que permiten al juez constitucional entrar a analizar de fondo el asunto se pueden sintetizar en que:

i) Se cumpla con el carácter subsidiario de la acción de tutela, a través del agotamiento de todos los medios de defensa judicial. “*En todo caso, este criterio puede flexibilizarse ante la posible configuración de un perjuicio irremediable*”<sup>49</sup>;

ii) La tutela se interponga en un término razonable, de acuerdo con el principio de inmediatez. Si bien es cierto que la acción de tutela no está sometida a un término de caducidad, sí debe ser interpuesta en un plazo razonable y proporcionado a partir del hecho generador de la vulneración, en el caso de las providencias judiciales, desde que quedó en firme. En razón de ello, esta corporación judicial ha considerado que “*un plazo de seis (6) meses podría resultar suficiente para declarar la tutela improcedente y en otros eventos, un término de dos (2) años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela*”<sup>50</sup>.

iii) Exista legitimación en la causa, tanto por activa, como por pasiva.

---

<sup>47</sup> La expresión *causales de prosperidad de la acción de tutela contra providencia judicial*, en lugar de la de “*causales específicas de procedibilidad*” ha sido utilizada, entre otras, en las sentencias: T-969/09, Sala Segunda de Revisión; T-084/10, Sala Primera de Revisión; T-096/10, Sala Tercera; T-142/11, Sala Tercera; T-266/12, Sala Quinta; T-220/12, Sala Segunda; T-320/12, Sala Tercera; T-1047/12, Sala Tercera; T-205/13, Sala Quinta; T-065A/14, Sala Tercera; T-265/14 Sala Tercera; T-186/15, Sala Tercera; T-242/17, Sala Segunda; T-415/17, Sala Tercera.

<sup>48</sup> Según la sentencia C-590/05 los **requisitos generales o de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales** son los siguientes: “*a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones (...), b. Que se hayan agotado todos los medios - ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos (...), c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración (...), d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora (...), e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible (...)*”: Corte Constitucional, sentencia C-590 /05.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, sentencia SU/573/17.

<sup>50</sup> Ver entre otras las sentencias T-328/10, T-526/05 y T-692/06.

iv) La providencia judicial controvertida no sea una sentencia de acción de tutela<sup>51</sup> ni, en principio, la que resuelva el control abstracto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional<sup>52</sup>, ni la acción de nulidad por inconstitucionalidad por parte del Consejo de Estado<sup>53</sup>;

v) El accionante cumpla con unas cargas argumentativas y explicativas mínimas, al identificar los derechos fundamentales afectados y precisar los hechos que generan la vulneración. No se trata de convertir la acción de tutela, de por sí informal, en un mecanismo ritualista, sino de exigir unas cargas procesales razonables para conciliar la protección eficaz de los derechos fundamentales, con los principios y valores en juego, al controvertir una providencia judicial<sup>54</sup>. En esto, resulta fundamental que el juez interprete adecuadamente la demanda, con el fin de evitar que imprecisiones intrascendentes sean utilizadas como argumento para declarar la improcedencia del amparo, lo que contrariaría la esencia misma y rol constitucional de la acción de tutela. Cuando se trate de un defecto procedimental, el actor deberá además argumentar por qué, a su juicio, el vicio es sustancial, es decir, con incidencia en la resolución del asunto y/o afectación de los derechos fundamentales invocados. A pesar de que la tutela es una acción informal, estas exigencias argumentativas pretenden que se evidencie la transgresión de los derechos fundamentales, con suficiente claridad y se evite que el juez de tutela termine realizando un indebido control oficioso de las providencias judiciales de otros jueces. En este aspecto, resulta de vital importancia identificar la causal, o las causales de procedibilidad especial, la que de verificarse determinaría la prosperidad de la tutela contra la providencia judicial.

vi) Finalmente, se concluya que el asunto reviste de relevancia constitucional. Esto se explica en razón del carácter subsidiario de la acción de tutela, logrando así establecer objetivamente qué asuntos competen al juez constitucional, y cuáles son del conocimiento de los jueces ordinarios, ya que el primero solamente conocerá asuntos de dimensión constitucional; de lo contrario podría estar arrebatando competencias que no le corresponden. A

---

<sup>51</sup> Ver entre otras las sentencias sentencia SU-1219/01, T-133/15, T-373/14, y T-272/14. “Con mayor razón si se tiene en cuenta que todas las sentencias de tutela son objeto de estudio para su eventual selección y revisión en esta Corporación, trámite después del cual se tornan definitivas”: Corte Constitucional, sentencia SU-573/17.

<sup>52</sup> “Ocurre que el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, es enfático: no procede la tutela “cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”, y, estas características son propias de la sentencia que define una acción de inconstitucionalidad, luego también por esta razón es improcedente la tutela en la presente acción”: Corte Constitucional, sentencia T-282/96.

<sup>53</sup>: “(...) considera la Corte que es improcedente la acción de tutela contra decisiones de la Corte Constitucional y, se agrega en esta oportunidad, contra decisiones del Consejo de Estado que resuelven acciones de nulidad por inconstitucionalidad. Esta sería entonces una causal adicional de improcedencia que complementaría los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales establecidos por la jurisprudencia a partir de la sentencia C-590 de 2005, de acuerdo con la cual no procede la acción de tutela contra las sentencias de la Corte Constitucional ni contra las del Consejo de Estado por nulidad por inconstitucionalidad”: Corte Constitucional, sentencia SU-391/16, reiterada por SU-573/17.

<sup>54</sup> “Esto no controvierte la informalidad que caracteriza a la acción de tutela, pues, como ya se dijo, en tratándose de la procedencia del amparo constitucional contra providencias judiciales, el ordenamiento constitucional también resguarda la seguridad jurídica y la autonomía de los jueces”: Corte Constitucional, sentencia T-265/14.

esta decisión solo podrá llegarse después de haber evaluado juiciosamente los cinco requisitos anteriores, ya que es a raíz del correcto entendimiento del problema jurídico, que las respectivas acciones de tutela consagran que se puede identificar la importancia predicada a la luz de la interpretación y vigencia de la Constitución Política.

### **La verificación de los requisitos en la tutela interpuesta por el señor Rodrigo Llano Isaza contra el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B**

6.1 Que se hayan agotado todos los mecanismos de defensa, ordinarios y extraordinarios, es decir que se encuentre acreditado el requisito de subsidiariedad. El amparo que en esta oportunidad revisa la Sala va dirigido contra una sentencia proferida en segunda instancia por la Subsección B, de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Esto implica que se ejerció en debida forma el recurso de apelación contra la sentencia proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo. A pesar de no haber realizado la solicitud de revisión eventual de sentencias de acciones populares y de grupo, prevista en el artículo 36A de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, acudir a dicho mecanismo no le era exigible, ya que el objeto de la revisión eventual consiste en la unificación de jurisprudencia<sup>55</sup>, es decir que no permite la resolución de la cuestión jurídica aquí debatida. Además, frente a las sentencias proferidas para resolver las acciones populares, no procede el recurso extraordinario de revisión, por no estar previsto en la Ley 472 de 1998<sup>56</sup>. En consecuencia, en el caso bajo estudio, se cumple plenamente con el carácter subsidiario de la acción de tutela, al existir plena certeza de que han sido agotados todos los medios de defensa judicial a disposición.

6.2 Que la acción sea presentada en un término razonable y oportuno, es decir, que se respete el principio de inmediatez. La Sala observa que la acción de tutela fue interpuesta en un término prudente y razonable, teniendo en cuenta que la providencia judicial controvertida se dictó el 5 de marzo de

---

<sup>55</sup> Artículo 272 del CPACA: “Finalidad de la revisión eventual en las acciones populares y de grupo. La finalidad de la revisión eventual establecida en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, adicionado por artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, es la de unificar la jurisprudencia en tratándose de los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo y, en consecuencia, lograr la aplicación de la ley en condiciones iguales frente a la misma situación fáctica y jurídica”. Así, la solicitud de revisión eventual por razones diferentes a la unificación genera el rechazo de la misma. Por ejemplo, consideró el Consejo de Estado en un caso concreto que: “como la solicitud de revisión eventual no reúne la totalidad de requisitos exigidos por la ley y la jurisprudencia, por cuanto no busca la unificación jurisprudencial sobre un tema específico relacionado con el objeto de la acción popular dentro de la cual se profirió la providencia que se busca revisar, es claro que la sentencia del 25 de noviembre de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas dentro del asunto de la referencia no puede ser seleccionada para tal efecto”: Consejo de Estado, Sección 5, Auto del 10 de noviembre de 2016, rad. 17001-33-31-003-2011-00050-01(AP) REV.

<sup>56</sup> “contra las sentencias de acción popular no procede recurso extraordinario alguno, toda vez que la Ley 472 de 1998, al regular los recursos que son posibles de presentar dentro de esta acción (Capítulo X), únicamente consagró el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia”: Consejo de Estado, Sección 3, Auto del 2 de agosto de 2006, rad. 11001-03-15-000-2004-00764-00(AP); Auto del 10 de febrero de 2011, rad. 11001-03-15-000-2010-01519-00(AP); Sección 4, Auto del 12 de mayo de 2011, rad. 11001-03-15-000-2010-01370-00(AP).

2015, quedó ejecutoriada el 29 de mayo de 2015<sup>57</sup>, y la acción de tutela se interpuso el 7 de julio de 2015. Esto significa que su interposición se realizó menos de dos meses después de la que la providencia judicial cobrara firmeza.

### 6.3 Que exista legitimación en la causa, tanto por activa, como por pasiva.

La legitimación en la causa es una habilitación que hace el ordenamiento jurídico para, en el caso concreto, actuar en el asunto. Normalmente el ordenamiento jurídico reconoce, por esta vía, la presencia de un interés en la causa que legitima al sujeto para actuar. En lo que respecta a la acción de tutela, el Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta el mecanismo especial de protección de los derechos fundamentales, a través de su artículo 10, definió los titulares de la acción de tutela, quienes podrán impetrar el amparo constitucional (i) bien sea en forma directa, (ii) por intermedio de un representante legal<sup>58</sup>, (iii) mediante apoderado judicial, (iv) así como a través de agente oficioso. De igual manera, dispuso que estarán legitimados para ejercerla, (v) tanto el Defensor del Pueblo como los personeros municipales<sup>59</sup>.

En el caso bajo revisión ha de advertirse que el señor Rodrigo Llano Isaza promovió la presente acción de tutela para solicitar la protección de sus propios derechos fundamentales, pero también para proteger los derechos fundamentales de la colectividad política a la que pertenece y en la cual ocupa el cargo de Veedor Nacional y Defensor del Afiliado del Partido Liberal Colombiano, a tal punto que la acción de tutela es presentada en papel oficial de dicha organización política.

Si bien es cierto que el señor Llano Izasa no fungía como representante legal del Partido Liberal, lo que de por sí le hubiera otorgado legitimación en la causa para ejercer la acción de tutela en el asunto bajo revisión<sup>60</sup>, lo cierto es que la posible vulneración de los derechos fundamentales, así como el carácter informal de la acción de tutela implica examinar si, en las circunstancias del caso, tiene legitimación en la causa para precisar, de manera unificada, la jurisprudencia en la materia<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Dicha providencia fue notificada por edicto el 21 de mayo de 2015, razón por la cual quedó en firma el 29 de mayo de 2015.

<sup>58</sup> “Por otra parte, la Corte ha establecido que para considerar legitimada a una persona jurídica, en la interposición de la acción de amparo constitucional, es necesario que ésta actúe por intermedio de su representante legal, bien para instaurar la acción en forma directa, ya para conferir el correspondiente poder”: Corte Constitucional, sentencia T-974/03.

<sup>59</sup> “ARTICULO 10. LEGITIMIDAD E INTERES. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. ¶ También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. ¶ También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”: Decreto Ley 2591 de 1991.

<sup>60</sup> Corte Constitucional, sentencias T-430/92 y T-889/13, entre otras.

<sup>61</sup> La sentencia T-550/93 excluyó la posibilidad de que los miembros del sindicato de Colgate ejercieran una acción de tutela para proteger los derechos del sindicato, por no haber sido ejercida por el representante legal del mismo.

*Primero*, hay que tener en cuenta que el accionante actuó como militante o afiliado del Partido Político y, en ciertas circunstancias excepcionales la jurisprudencia de esta Corte ha reconocido legitimación en la causa a los militantes del mismo, por ejemplo cuando la personería jurídica del partido ha sido cancelada<sup>62</sup>. La calidad de afiliado al partido resulta probada no sólo porque no es controvertida por nadie en las instancias de tutela, sino porque resultó demostrado que el accionante ocupa roles importantes dentro de la misma organización, que hacen lógicamente inferir que necesariamente es afiliado al partido<sup>63</sup>. Sólo por un exceso de ritualismo se exigiría una prueba de tal calidad, tal como el carnet de afiliación documento que, no debe olvidarse, no excluye la militancia al partido, sin adhesión formal, esto teniendo en cuenta el carácter abierto de estas instituciones. *Segundo*, no es indiferente la responsabilidad que le fue encargada dentro de la organización del partido político, en su calidad de Veedor Nacional, con funciones de defensa de los derechos del afiliado<sup>64</sup>, ya que si bien los partidos políticos se hacen acreedores del reconocimiento de su personalidad jurídica, no se trata de personas jurídicas ordinarias, sino entes representativos de idearios políticos, en los que si bien es cierto existe una representación legal, hay órganos internos que cumplen importantes funciones que los legitiman para defender los intereses del partido político y de sus afiliados<sup>65</sup>. Resulta entonces lógico que el Veedor del partido acuda a la defensa de los derechos fundamentales del mismo. *Tercero*, es necesario considerar que si bien es cierto que la sentencia de acción popular profirió órdenes que conciernen directamente al partido político, se trata de mandatos que no resultan indiferentes para los afiliados al mismo, ya que dichas organizaciones aglutinan intereses difusos de los afiliados y, a diferencia de personas jurídicas ordinarias, con ánimo de lucro<sup>66</sup>, las afectaciones ideológicas, operativas y de representación-participación de los partidos políticos interesan particularmente a sus afiliados, más aun teniendo en cuenta las

---

<sup>62</sup> “En este orden de ideas, es claro que la reclamación puede ser formulada por alguna de las personas que haya pertenecido al movimiento y para esos efectos, lo mínimo que cabe exigir es que esa persona acredite la condición de antiguo miembro del movimiento y que, además, invoque una eventual vulneración de derechos del movimiento, que tenga relación con circunstancias ocurridas mientras el movimiento tuvo personería”: Corte Constitucional, sentencia T-959/06.

<sup>63</sup> A pesar de que en el fallo de segunda instancia se concluye que el actor no demostró las calidades alegadas de veedor nacional y defensor del afiliado, hay que tener en cuenta que el Secretario General y Representante Legal del Partido Liberal contestó la acción de tutela, solicitó acceder a las pretensiones y no controvertió que el accionante ostentara dichas responsabilidades dentro de la organización del partido. Por demás, a folios 15 y 3431 del cuaderno de tutela se evidencia que el accionante utiliza papel propio de la Veeduría Nacional del Partido Liberal y firma como veedor nacional, sin que dichos documentos hayan sido objeto de controversia o tacha alguna.

<sup>64</sup> Como respuesta al requerimiento hecho por parte del juez a quo, Sección Cuarta del Consejo de Estado, el accionante explicó que “ostento el poder estatutario, consistente en defender los derechos de los afiliados al Partido Liberal Colombiano, otorgado en mi elección, que tuvo lugar en la última convención nacional”. Esta condición estatutaria no fue controvertida por el Secretario General y Representante Legal del propio Partido Liberal Colombiano en sus múltiples intervenciones.

<sup>65</sup> El Veedor Nacional del Partido Liberal tiene como principal función asignada la promoción y defensa de los derechos del afiliado, en especial de aquellos referidos a la participación en la vida de la colectividad y ante sus órganos, en todos los niveles territoriales y jerárquicos.

<sup>66</sup> En la sentencia SU-447/2011, la Corte Constitucional analizó el tema de la notificación de medidas cautelares a sociedades anónimas, especialmente enfatizando en la necesidad de no extender la misma a los accionistas como terceros interesados en la decisión. En esta providencia, se estableció que los accionistas no pueden considerarse terceros con interés en la decisión administrativa, de manera que no era posible dar aplicación al artículo 46 del entonces Código Contencioso Administrativo, obligando a la notificación de cada uno de los accionistas de la sociedad anónima.

circunstancias particulares de división y controversia en las que se encontraba en dicha oportunidad el Partido Liberal y que justamente se evidencian en las acciones popular y de tutela incoadas.

Así las cosas, concluye la Sala Plena que en tratándose de entes o asociaciones no gubernamentales que institucionalmente representan intereses no comerciales o económicos de un grupo, como es el caso de los cuerpos intermedios, tales como los sindicatos, las asociaciones gremiales y los partidos políticos, de manera muy excepcional y en atención a las circunstancias de cada caso en particular, ciertos miembros de la institución se encuentran legitimados para ejercer la acción de tutela en defensa de los derechos de la misma, cuando la afectada no disponga de otro medio de defensa judicial, a condición de demostrar interés en la causa el que, en el caso examinado, se evidenció no sólo por la calidad de ciudadano militante del Partido Liberal, sino en razón de su especial rol dentro de la estructura del mismo, como Veedor Nacional, encargado de la defensa y promoción de los derechos de los afiliados.

En cuanto a la legitimación en la causa por pasiva, ésta se encuentra reunida considerando que el Consejo de Estado es una entidad pública.

6.4 La providencia judicial controvertida no sea una sentencia de acción de tutela ni, en principio, la que resuelva el control abstracto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Este requisito se encuentra cumplido, teniendo en cuenta que la providencia cuestionada fue proferida en el contexto de una acción popular.

6.5 El accionante cumpla con unas **cargas argumentativas y explicativas** mínimas, al identificar los derechos fundamentales afectados y precisar los hechos que generan la vulneración. En el caso bajo estudio, se tiene que el accionante precisó con claridad los hechos que, a su juicio, desconocen derechos fundamentales, en particular al debido proceso. A pesar de alegar varios vicios que reprocha a la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, tales como un defecto sustantivo, uno procedimental absoluto y un exceso ritual manifiesto, existe un argumento reiterado, transversal en su exposición, según el cual los diferentes vicios alegados condujeron a que el juez de la segunda instancia de la acción popular realizara un juicio de adecuación moral a un partido político, a pesar de carecer competencia para ello. Es claro de la argumentación expuesta por el accionante que considera que la acción popular no es el mecanismo previsto en el ordenamiento jurídico para juzgar la moralidad de los partidos políticos y proferir órdenes como las que adoptó la sentencia en cuestión lo que, en su concepto, vulnera la autonomía constitucionalmente reconocida a estas instituciones. Explica que ni siquiera un argumento procesal, como el de un eventual fuero de atracción hacia la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, hubiera otorgado competencia a ésta para examinar asuntos de instituciones privadas que

considera que, al no ejercer funciones públicas, son ajenos al examen de moralidad administrativa del juez de lo contencioso administrativo.

De esta manera, sin realizar un esfuerzo interpretativo mayor, es posible concluir que el accionante expone claramente la presencia de un defecto orgánico, consistente en la falta de competencia del juez de la acción popular para juzgar el respeto de la moralidad administrativa por parte de los partidos políticos.

6.6 Finalmente, se concluya que el asunto reviste de **relevancia constitucional**. El asunto bajo examen es importante para la interpretación y eficacia de la Constitución Política ya que: (i) pone de presente la posible vulneración de un derecho constitucional fundamental, como lo es el debido proceso, en particular el derecho al juez natural, a través de la posible materialización de un defecto orgánico en la sentencia proferida por parte del máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (ii) La cuestión jurídica gira en torno a la interpretación del principio de moralidad de los partidos políticos, prevista en el artículo 107 de la Constitución y en el principio, derecho e interés colectivo de la moralidad administrativa, prevista en los artículos 88 y 209 de la Constitución, así como del alcance de la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución. (iii) La problemática envuelve, finalmente, el alcance de la autonomía de los partidos y movimientos políticos, reconocida constitucionalmente.

2.5. En ese orden de ideas, la demanda de tutela presentada por el señor Rodrigo Llano Isaza contra el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B reúne los requisitos de procedibilidad que permiten el examen de fondo del asunto, a partir de las consideraciones de los posibles vicios en los que incurrió la providencia judicial y que podrían haber afectado derechos fundamentales.

### **C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN**

7. En atención a los fundamentos fácticos expuestos, le corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico:

¿Incurrió en un defecto orgánico la sentencia de segunda instancia proferida por la Subsección B, de la Sección Tercera del Consejo de Estado, dentro del proceso de acción popular promovido por el señor Silvio Nel Huertas Ramírez contra el Consejo Nacional Electoral y la Dirección Nacional del Partido Liberal Colombiano, al realizar un juicio de respeto de la moralidad administrativa por parte del partido político y, por consiguiente, haber proferido órdenes concretas para el restablecimiento de dicho derecho o interés colectivo?

8. Para responder a este problema jurídico, la Sala Plena de la Corte Constitucional examinará, en primer lugar, (i) el alcance de la acción popular

prevista en el artículo 88 de la Constitución Política, a la luz del principio constitucional de separación entre lo público y lo privado. A continuación, (ii) determinará el contenido y alcance de la moralidad administrativa y el principio de moralidad de los partidos políticos y, finalmente, (iii) determinará si la sentencia controvertida incurrió en los defectos endilgados, causal de prosperidad del amparo deprecado, por la posible falta de competencia del juez de la acción popular para juzgar el respeto de la moralidad administrativa, por parte de los partidos políticos.

#### **D. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SEPARACIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO Y LA ACCIÓN POPULAR**

9. La sentencia C-212 de 2017, mediante la cual la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad del artículo 163 del Código Nacional de Policía (Ley 1801 de 2016), relativo a las hipótesis de acceso al domicilio sin orden previa, por circunstancias de imperiosa necesidad, reconoció la existencia del principio constitucional de la separación entre los asuntos públicos y los privados. Dicho principio fue determinado en los siguientes términos:

*“La superación del absolutismo y el paso hacia el Estado liberal de derecho significó, en adelante, el establecimiento de un principio fundamental del derecho público y de la esencia del mismo: la separación entre los asuntos públicos y los asuntos privados, ausente en los regímenes absolutos. Se trata de un principio constitucional presente en la Constitución Política de 1991 el que, a pesar de no tener una consagración normativa expresa, atraviesa todo el cuerpo constitucional: implica el respeto del principio de dignidad humana (artículo 1), al reconocer la autonomía de los particulares, su libertad y excluir su utilización instrumental o cosificación por parte del poder público; al diferenciar implícitamente entre los fines esenciales del Estado, de interés general (artículo 2), de los fines que individualmente puedan resultar esenciales para los particulares; al diferenciar la responsabilidad que puede incumbir a los particulares por exceder los límites a sus libertades y derechos -vinculación negativa al ordenamiento jurídico-, de la responsabilidad de los servidores públicos por omitir sus funciones o extralimitarse en ellas – vinculación positiva al ordenamiento jurídico- (artículo 6); al garantizar la intimidad personal y la inviolabilidad de las comunicaciones privadas (artículo 15); al reconocer el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16), en el que no puede intervenir el Estado; al permitir las libertades de conciencia y de cultos, típicos asuntos de fuero privado (artículo 18 y 19); en la libertad de escoger profesión u oficio y la autorización al Estado para exigir títulos de idoneidad solamente respecto de las profesiones que impliquen riesgo social, caso en el cual un asunto de interés privado, se convierte de interés público (artículo 26); en la consagración del principio de libertad y la garantía de que las personas no serán molestadas en su persona o familia, ni reducidas a*

*prisión o arresto, ni detenidas, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente (artículo 28), salvo en el caso de flagrancia (artículo 32); en la prohibición de la intervención del Estado en la conformación y funcionamiento de los sindicatos (artículo 39); en las previsiones relativas a los servicios públicos, asuntos de interés general, tales como la seguridad social (artículo 48), la salud (artículo 49), la educación (artículo 67) y en las previsiones generales de los artículos 365 al 370; en la garantía de la propiedad privada, salvo expropiación por razones legales de utilidad pública o interés social (artículo 58); en el derecho a acceder a los documentos públicos, mas no a los privados (artículo 74); en la **previsión de derechos colectivos** (artículos 78 al 82); en el carácter público de las solicitudes de sanciones penales y disciplinarias de los servidores públicos (artículo 92); en el establecimiento de los **deberes y obligaciones de los particulares respecto de lo público** (artículo 95); en **la regulación de la función pública** (122 al 131); en la limitación de la responsabilidad disciplinaria de quienes ejercen funciones públicas a la derivada de la “conducta oficial” de los mismos, la que implica que ésta no comprende su conducta privada (118 y 277); al disponer que **la función administrativa está al servicio de los intereses generales** (artículo 209); en la exclusión de los particulares del ejercicio de la fuerza pública (artículo 216); en el carácter público del control fiscal (artículo 267); en el carácter libre mas no absoluto de la actividad económica y la iniciativa privada (artículo 333) y en la determinación del carácter público de las actividades financiera, bursátil y aseguradora (artículo 335). Ahora bien, **la separación entre los asuntos públicos y los asuntos privados como principio constitucional no es absoluta ni orgánica**, ya que permite el ejercicio de funciones públicas por parte de los particulares<sup>67</sup>, pero sí inspira, a la vez, la esencia libertaria del régimen constitucional y el carácter limitado y sometido del poder público” (negritas no originales)<sup>68</sup>.*

10. En dicha sentencia, la Corte Constitucional reconoció que el principio de separación entre lo público y lo privado se manifiesta en ámbitos privados intangibles por parte del poder público, pero no implica la ausencia de puntos de contacto o puentes comunicantes que determinan, fundamentalmente, que ciertas actividades privadas tengan incidencia en lo público y, a la vez, que los particulares participen activamente en los intereses de la colectividad a la que pertenecen, en ejercicio de sus derechos, pero también en cumplimiento de sus deberes. Así, por ejemplo, el inciso primero del artículo 88 de la norma superior, donde a través de la acción

---

<sup>67</sup> “La forma en que se ha desdibujado la separación absoluta entre las esferas pública y privada en torno al desarrollo de actividades que interesan a la sociedad, se muestra propicia al afianzamiento de una concepción material de los asuntos públicos, por cuya virtud los particulares vinculados a su gestión, si bien siguen conservando su condición de tales, se encuentran sujetos a los controles y a las responsabilidades anejas al desempeño de funciones públicas, predicado que, según lo expuesto, tiene un fundamento material, en cuanto consulta, de preferencia, la función y el interés públicos involucrados en las tareas confiadas a sujetos particulares”: Corte Constitucional, sentencia C-181/97.

<sup>68</sup> Corte Constitucional, sentencia C-212/17.

popular<sup>69</sup>, de naturaleza pública, el Constituyente recogió instituciones previas, de rango legal<sup>70</sup>, para otorgar, con carácter general y principal<sup>71</sup>, un instrumento eficaz a las personas, sin necesidad de ostentar la calidad de ciudadano, para que puedan contribuir a la protección de importantes derechos e intereses colectivos tales como “*el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente (y) la libre competencia económica*”<sup>72</sup>. Se trata de una emanación del principio constitucional de solidaridad<sup>73</sup>, que permite a las personas contribuir altruistamente<sup>74</sup> a la realización de los fines esenciales del Estado. Así, como ejercicio de un derecho político<sup>75</sup>, toda persona se encuentra legitimada para solicitar al juez civil o de lo contencioso administrativo<sup>76</sup>, las medidas necesarias para evitar la vulneración de los derechos e intereses colectivos y, en caso de afectación consumada, pretender su restablecimiento o protección a través de las medidas que resulten conducentes para volver las cosas al estado anterior<sup>77</sup>. Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la acción popular tiene un carácter preventivo, a la vez que restaurativo<sup>78</sup>.

---

<sup>69</sup> Las acciones populares “*superan la tradicional división entre el derecho público y el derecho privado*”: Corte Constitucional, sentencia C-377/02.

<sup>70</sup> En particular, aunque no utilizadas en la práctica, el Código Civil ya preveía acciones populares para la protección de los bienes de uso público (artículo 1005) y por amenaza de daño contingente contra personas indeterminadas (artículo 2359). Sin tratarse de una acción judicial, el estatuto del consumidor, Decreto Ley 3466 de 1982, legitimó a cualquier persona para solicitar el inicio del procedimiento administrativo de sanción por incumplimiento de las condiciones de calidad e idoneidad de bienes y servicios (artículo 8) y por incumplimiento de las normas sobre fijación pública de precios (artículo 34). El artículo 8 de la Ley 9 de 1989 extendió la acción popular del artículo 1005 del Código Civil, para la recuperación del espacio público y la protección del medio ambiente.

<sup>71</sup> “(…) *la acción popular, a diferencia de la tutela, tiene una característica esencial que consiste en que se trata de un medio de protección principal, es decir, no es subsidiario, ni su ejercicio se supedita al ejercicio de otros medios*”: Consejo de Estado, Sección 3, Sub. C, sentencia del 26 de noviembre de 2013, rad. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP).

<sup>72</sup> Artículo 88 de la Constitución.

<sup>73</sup> Ya la Asamblea Nacional Constituyente había avizorado, a partir de la previsión constitucional de la acción popular, “*el desarrollo de un nuevo derecho solidario*”: Proyecto de Acto Reformatorio No. 62. Delegatarios Guillermo Perry, Horacio Serpa y Eduardo Verano. Gaceta Constitucional No. 22, 18 de marzo de 1991, pág. 62. La sentencia C-215/99 reconoció la filiación existente entre la acción popular y el principio de solidaridad. La sentencia C-1060/00 puso de presente que “*la Constitución de 1991, trajo consigo una nueva dimensión en las relaciones de los ciudadanos frente el Estado*”. Por su parte, la sentencia C-377/02 precisó que “*Estos derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad*”.

<sup>74</sup> Las acciones populares “*Se caracterizan por poseer un carácter altruista*”: Consejo de Estado, Sección I, sentencia del 25 de julio de 2013, ref. 73001-23-31-000-2010-00436-01(AP).

<sup>75</sup> La sentencia C-630/11 reconoció que la posibilidad de ejercer acciones populares era un derecho político “*basado en los principios de autogobierno democrático, libertad individual y solidaridad, que tiene como propósito principal asegurar el goce efectivo de los derechos e intereses colectivos*”.

<sup>76</sup> De acuerdo con el artículo 16 de la Ley 472 de 1998, la jurisdicción competente se establece en razón del sujeto demandado por amenazar o vulnerar los derechos o intereses colectivos. Así, si el demandado es una entidad pública o un particular que ejerce funciones públicas, la competente será la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

<sup>77</sup> En la acción popular no opera la regla técnica dispositiva, teniendo en cuenta que no se trata de una acción privada, lo que implica, entre otras consecuencias, que una vez interpuesta la demanda, ésta no es desistible; el juez tiene el deber de impulsar el proceso y no se encuentra limitado a la protección de los derechos o intereses colectivos invocados por el demandante, ni por las medidas de protección solicitadas en la demanda. El juez deberá tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente el derecho interés colectivo amenazado o vulnerado.

<sup>78</sup> Corte Constitucional, sentencia C-377/02.

11. Ahora bien, la existencia de dicho puente comunicante entre lo público y los particulares, no conlleva al desconocimiento del principio constitucional de separación entre los asuntos públicos y los privados, ya que la acción popular es un mecanismo ciertamente **amplio, pero no ilimitado**. La amplitud de la acción popular se explica, en primer lugar, por el carácter abierto e indefinido legalmente del contenido de los derechos o intereses colectivos amparables mediante este mecanismo. En segundo lugar, porque todas las personas tanto públicas, como privadas, resultan potencialmente pasibles de la acción popular. Y, en tercer lugar, por los amplísimos poderes que le son en principio reconocidos al juez de la acción popular, para proteger eficazmente el derecho o interés colectivo.

### La definición de los derechos o intereses colectivos

12. En cuanto a lo primero, la definición de lo que constituye un derecho o un interés colectivo es un asunto en el que el constituyente (artículo 88, C.P.) y el legislador (artículo 4, Ley 472 de 1998) otorgan un primer criterio, al enlistar, de manera no excluyente, algunos de los derechos e intereses colectivos. Dicha lista no es taxativa ya que el legislador ordinario e, incluso los tratados internacionales ratificados por Colombia, tienen competencia para definir otros derechos e intereses colectivos<sup>79</sup>. La definición normativa de otros derechos o intereses colectivos es una facultad de apreciación amplia, pero limitada por el respeto mismo del principio de separación entre lo público y lo privado, es decir, la razonabilidad de la definición de un determinado derecho o interés colectivo no podría afectar la naturaleza privada de ciertos derechos e intereses, rodeados de garantías constitucionales<sup>80</sup>.

Si bien teóricamente resulta posible distinguir los derechos, como facultades jurídicas exigibles, de los intereses, como valores de importancia, ni la Constitución, ni la Ley 472 de 1998 diferencian los derechos colectivos de los intereses colectivos y, por el contrario, les otorgan las mismas medidas de protección, así que resulta intrascendente su diferenciación. Los derechos e intereses colectivos son aquellos predicables de la comunidad en general, considerada de manera indivisible y no coligada, es decir, que trascienden los meramente individuales de los miembros de la sociedad<sup>81</sup> o de un determinado grupo o colectividad, en razón de su vinculación con el interés

---

<sup>79</sup> Por esta razón, tanto el inciso final del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, como el parágrafo disponen que *“Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.*

*Parágrafo.- Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente Ley”.*

<sup>80</sup> *“Es pertinente observar, que las situaciones enunciadas en el artículo 88 de la Carta Política no son taxativas, en la medida en que la propia norma constitucional defiere al legislador, el señalamiento de otros derechos e intereses colectivos que considere deban ser protegidos por medio de este instrumento jurídico ahora consagrado a nivel constitucional, siempre y cuando no contraríen la finalidad pública o colectiva para la que fueron concebidos”:* Corte Constitucional, sentencia C-215/99.

<sup>81</sup> *“(…) los derechos colectivos, son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los derechos de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos”:* Consejo de Estado, Sección 3, sentencia del 26 de octubre de 2000, rad. 251353 CE-SEC3-EXP2000-NAP097 AP-097.

general. Constituyen prerrogativas, condiciones y valores esenciales, entre otros, para la convivencia pacífica, el orden y la conservación de la sociedad política establecida, incluida su historia y su cultura. Esto significa que no se trata de derechos o intereses que conciernen determinados grupos sociales<sup>82</sup>, sino a la sociedad política colombiana, razón por la cual pueden también denominarse como derechos o intereses públicos<sup>83</sup>. Este es el rasgo fundamental que diferencia la acción popular de la acción de grupo en la que se protegen derechos individuales de una determinada colectividad, incluso fáctica. Justamente la naturaleza popular o colectiva de los derechos o intereses protegidos mediante esta acción, es lo que justifica que cualquier persona se encuentre legitimado para ejercerla<sup>84</sup>, al ser un asunto que le concierne, pero no de manera individual, sino difusa, en ejercicio de su calidad de miembro de la comunidad nacional<sup>85</sup>. En este sentido, el accionante de la acción popular no reclama movido por un interés particular o del grupo al que pertenece, ni pide nada para sí mismo, sino contribuye, de manera cívica, a la defensa de los elementos considerados por la Constitución o por las leyes, como esenciales para la comunidad política.

#### Sujetos pasibles de la acción popular

13. La efectividad y la protección de los derechos e intereses colectivos no se encuentra exclusivamente en las manos de las entidades públicas. El medio ambiente, los bienes de uso público, el patrimonio cultural de la nación, la libre competencia, entre otros, dependen positiva y negativamente de la actividad de los particulares. Por esta razón, el artículo 14 de la Ley 472 de 1998 dispuso que *“La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos”*.

14. No obstante esta amplitud<sup>86</sup>, la determinación del sujeto legitimado para ser pasible de la acción popular, así como de la jurisdicción competente para

---

<sup>82</sup> A pesar de que la sentencia C-215/99 que controló la constitucionalidad de varias normas de la Ley 472 de 1998 sostuvo que *“(...) el ejercicio de las acciones populares supone la protección de un **derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares**”*, precisó que ese grupo de individuos no podía ser otro que la acción popular permite un *“reclamo judicial en cabeza de **quien actúa a nombre de la sociedad**”*(negrillas agregadas).

<sup>83</sup> Corte Constitucional, sentencia C-215/99.

<sup>84</sup> Se trata de una *“legitimación universal”*: Consejo de Estado, Sección 3, sentencia del 5 de octubre de 2005, rad. AP 2001-23-31-000-2001-01588-01.

<sup>85</sup> *“Cabe anotar, que la Constitución de 1991 no distingue como lo hace la doctrina, entre intereses colectivos e intereses difusos, para restringir los primeros a un grupo organizado y los segundos a comunidades indeterminadas, pues ambos tipos de intereses se entienden comprendidos en el término “colectivos”. Las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos colectivos y por lo mismo, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño a un derecho o interés común, sin más requisitos que los que establezca el procedimiento regulado por la ley. El interés colectivo se configura en este caso, como un interés que pertenece a todos (...) los miembros de una colectividad determinada”*: Corte Constitucional, sentencia C-215/99.

<sup>86</sup> *“(...) su propia condición permite que puedan ser ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas, contra los particulares”*: Corte Constitucional, sentencia T-405/93.

tramitar el proceso (la Ordinaria o la de lo Contencioso Administrativo) se encuentra guiada por la razonabilidad de la imputación de vulneración de determinado derecho o interés colectivo, a partir de los hechos de cada caso. De esta manera el juez popular tendrá competencia para proteger determinado derecho o interés colectivo, en consideración del sujeto y de las circunstancias del caso<sup>87</sup>.

### Poderes del juez

15. El interés constitucional por la protección eficaz de los derechos e intereses colectivos, guió al legislador al momento de elaborar el estatuto legal de la acción popular (Ley 472 de 1998), para determinar la inaplicabilidad de la regla técnica dispositiva en cuanto a las medidas de protección, ya que determinó que el juez podrá ordenar la adopción de cualquier decisión que resulte idónea para amparar el derecho o interés colectivo, cuya amenaza o vulneración resulte probada en el proceso, sin que la congruencia de la sentencia se encuentre limitada por las pretensiones de la demanda de acción popular<sup>88</sup>.

16. Esta situación pone de presente que el juez popular ha sido dotado de extensos poderes para cumplir el importante rol encomendado por la Constitución, pero plantea, a la vez, la necesaria identificación de límites al ejercicio de sus funciones<sup>89</sup>. Si bien es cierto que la expedición de órdenes concretas de hacer o de no hacer, respecto de los sujetos pasivos de la acción popular no significa, en principio, que el juez esté suplantando las competencias propias de otros órganos<sup>90</sup>, su actividad jurisdiccional se encuentra limitada por las autonomías de juicio y de acción, protegidas por el

---

<sup>87</sup> Por ejemplo, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha tramitado acciones populares contra un contratista de la administración, por ausencia de un muro de contención en una concesión vial: Consejo de Estado, Sección 1, Sentencia del 25 de julio de 2013, rad. 2019171 73001-23-31-000-2010-00436-01 AP.

<sup>88</sup> “(...) *La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante*”: inciso primero del artículo 3 de la Ley 472 de 1998. Cf. Sentencias C-215/99 y C-377/02.

<sup>89</sup> “(...) *ello no implica que los poderes del juez de la acción popular sean ilimitados. Así, ha dejado en claro que este medio de control no procede para controvertir leyes de la República y discutir decisiones judiciales de constitucionalidad (...) ni para cuestionar la constitucionalidad del proceso de concertación y entrada en vigor de Tratados Internacionales (...); tampoco para discutir decisiones judiciales (...); ni es el mecanismo idóneo de verificación y cumplimiento de lo decidido por otras autoridades judiciales (...) y del mismo modo no es procedente para revivir los términos cuando no se interpuso oportunamente la acción electoral (...)*”: Consejo de Estado, Sección 3, Sub. C, sentencia del 4 de abril de 2016, rad. 85001-23-31-000-2012-00139-01 (AP).

<sup>90</sup> “*Lo anterior no significa una invasión a la órbita de competencias de las demás autoridades o entidades públicas, ni concretamente, de las que ejercen función administrativa, ya que se trata, simplemente, del ejercicio claro del poder discrecional que se le concede por la Constitución y la ley al juez constitucional, para que, si encuentra acreditada la vulneración o amenaza de un derecho o interés colectivo, proceda a determinar las medidas procedentes y conducentes que deben ser adoptadas para que cese la conducta lesiva*”: Consejo de Estado, Sección 3, Sub. C, sentencia del 26 de noviembre de 2013, rad. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP).

principio constitucional de separación entre las ramas del poder público<sup>91</sup> y por el principio constitucional de separación entre lo público y lo privado<sup>92</sup>, tal como quedó explicado atrás. Esto último implica que existen aspectos vedados a la competencia del juez de la acción popular para, en nombre de la protección de los derechos e intereses colectivos, juzgar y proferir órdenes de hacer y de no hacer concretas.

17. Ahora bien, a pesar de que la acción popular sea el mecanismo adecuado para la protección de los derechos e intereses colectivos, esto no excluye que mediante la acción de tutela se logre, en casos excepcionales, la protección indirecta de derechos e intereses colectivos, cuando las circunstancias de afectación de los derechos fundamentales coincidan con la amenaza o vulneración de derechos colectivos y para proteger los derechos fundamentales, sea imprescindible amparar los derechos colectivos, tal como lo reconoció la sentencia T-218 de 2017 que precisó la línea jurisprudencial en cuanto a la procedencia de la acción de tutela, cuando coincidan vulneraciones de derechos fundamentales y de derechos o intereses colectivos.

## **E. LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA Y EL PRINCIPIO DE MORALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

### Moralidad administrativa

18. La Constitución Política de 1991 estableció la moralidad administrativa como un principio que guía el ejercicio de la función administrativa (artículo 209, C.P.<sup>93</sup>), al tiempo que la identificó como un derecho o interés colectivo amparable mediante la acción popular (artículo 88, C.P.)<sup>94</sup>. En tanto que **principio**, se trata de un mandato de textura abierta inspirado en el principio de la prevalencia del interés general, que guía el ejercicio de la actividad administrativa hacia el actuar pulcro, probo y honesto, no desde un punto de vista de la subjetividad o consciencia moral de quien ejerce la función administrativa, sino a partir de referentes objetivos tales como la defensa del patrimonio público, del interés general y del ordenamiento jurídico. Como

---

<sup>91</sup> “El límite a la tarea fiscalizadora del juez viene determinado por la autorrestricción que le impone el no reemplazar a la administración en la definición de órdenes de prioridades para la atención de necesidades de la colectividad”: Consejo de Estado, Sección 3, sentencia del 26 de octubre de 2006, exp. N. AP-0708, *Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa colombiana*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, p. 439.

<sup>92</sup> “En este orden de ideas y a manera de resumen, se concluye que el inciso primero del artículo 88 de la Carta, al consagrar las denominadas Acciones Populares como instrumentos de defensa judicial de los derechos colectivos, señala también el ámbito material y jurídico de su procedencia en razón de la naturaleza de los bienes que se pueden perseguir y proteger a través de ellas”: Corte Constitucional, sentencia C-215/99.

<sup>93</sup> Artículo 209. “La **función administrativa** está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, **moralidad**, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (...)” (negrillas no originales).

<sup>94</sup> Tal como lo hace la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 : “LXXIII cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o de una entidad en que el Estado participe, por la moralidad administrativa, el medio ambiente o el patrimonio histórico y cultural, quedando el actor, salvo mala fe comprobada, exento de las costas judiciales y de los gastos legales” (traducción libre).

**derecho e interés colectivo**, la moralidad administrativa es una legitimación respecto de cualquier persona para exigir la fiscalización judicial del adecuado ejercicio de la función administrativa no referido exclusivamente al sometimiento formal al orden jurídico.

19. A pesar de que la moralidad administrativa es un concepto jurídico indeterminado o en blanco, la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha esforzado, caso por caso, en otorgar contenido a este principio, derecho y deber colectivo, con el fin de velar por su efectivo respeto<sup>95</sup>, al tiempo que ha buscado limitar la subjetividad judicial<sup>96</sup> en la evaluación del respeto de la moralidad administrativa. De esta manera, ha acudido a referentes de moralidad<sup>97</sup>, tales como, por ejemplo, la legalidad de la actuación, los resultados frente al patrimonio público, los motivos de la misma<sup>98</sup> y su concordancia con los fines del Estado<sup>99</sup>. Así, por ejemplo, independientemente del juicio de legalidad, encontró afectada la moralidad administrativa por la adjudicación de un contrato con el objeto de construir un estadio en un sitio que, por su situación geográfica, pondría en riesgo la vida e integridad de los asistentes al lugar<sup>100</sup>; por la omisión en la expedición de una reglamentación para la protección de una especie de fauna silvestre sometida a experimentación científica<sup>101</sup> y, por la celebración de un contrato de promesa de compraventa en el que se comprometió el máximo de los

---

<sup>95</sup> “(...) existe amenaza o vulneración de la moralidad administrativa, entre otros, en los siguientes supuestos: cuando la transgresión de la legalidad obedece a finalidades de carácter particular -noción que la aproxima a la desviación de poder -; cuando existen irregularidades y mala fe por parte de la Administración en el ejercicio de potestades públicas ; cuando se desconocen los valores y principios que inspiran la actuación administrativa y que determinan la expedición de las normas (...) cuando se aplique o interprete por parte de una autoridad administrativa un precepto legal o una decisión judicial en un sentido que se aparte de manera ostensible y contraevidente de su correcto entendimiento (...) cabe agregar que el derecho colectivo a la moralidad administrativa no se limita a un examen de la situación a la luz del simple texto legal, sino que debe comprender también una relación de todos aquellos valores, principios y reglas que, teleológicamente, forman parte del propio ordenamiento vigente, en cuanto determinaron y justificaron la expedición de las normas en cuestión, al tiempo que sirven de complemento insustituible para alcanzar la recta inteligencia de las mismas y su verdadero alcance (...)”: Consejo de Estado, Sección 3, sentencia del 30 de abril de 2014, rad. 2019231 23001-23-31-000-2010-00376-02 AP.

<sup>96</sup> Una sentencia de 2013 consideró que al tratarse la moralidad administrativa de un concepto jurídico indeterminado, “su interpretación debe efectuarse con base en el contenido axiológico, político e ideológico del operador judicial que esté encargado de su aplicación”: Consejo de Estado, Sección 3, Sub. C, sentencia del 26 de noviembre de 2013, rad. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). En sentido contrario: “(...) lo moral en materia de administración pública no puede determinarse bajo la concepción subjetiva de quien aprecia los hechos”: Consejo de Estado, Sección 2, Sub. B., sentencia del 16 de marzo de 2017, rad. 25000-23-24-000-2004-00894-01(AP).

<sup>97</sup> Consejo de Estado, Sección 3, sentencia del 21 de febrero de 2007, rad. 76001-23-31-000-2005-00549-01 (AP), *Los Grandes fallos de la jurisprudencia administrativa colombiana*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, p. 63.

<sup>98</sup> “(...) para la protección del derecho a la moralidad administrativa es necesario que se demuestre que el servidor público o particular que ejerce función pública, ha actuado en abierto desconocimiento de parámetros éticos y morales con ánimo subjetivo, torticero y malicioso”: Consejo de Estado, Sección 1, sentencia del 6 de noviembre de 2013, rad. 25000-23-24-000-2012-00145-01(AP).

<sup>99</sup> “Con el objeto de delinear el ámbito material del referido bien jurídico, se ha considerado también que lo moral para la administración es todo aquello que dentro del marco constitucional y legal propenda por el cumplimiento de los fines del Estado y de los principios de la función pública.”: Consejo de Estado, Sección 2, Sub. B., sentencia del 16 de marzo de 2017, rad. 25000-23-24-000-2004-00894-01(AP).

<sup>100</sup> Consejo de Estado, Sección 3, sentencia del 17 de junio de 2001, expediente AP-166.

<sup>101</sup> Consejo de Estado, Sección 3, Sub. C, sentencia del 26 de noviembre de 2013, rad. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP).

recursos disponibles, sin saber exactamente el precio del inmueble a adquirir<sup>102</sup>.

20. La moralidad administrativa sólo resulta exigible de las entidades públicas en el ejercicio de **funciones administrativas**<sup>103</sup> y de los particulares encargados de la misma función, pero en este caso, únicamente respecto del ejercicio de la función administrativa encomendada<sup>104</sup>; de lo contrario, se afectarían derechos y valores que manifiestan el principio de separación entre lo público y lo privado. Por esta razón, el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 sólo le reconoce competencia a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para conocer de las acciones populares originadas en acciones u omisiones de entidades públicas o de personas privadas que desempeñen funciones administrativas<sup>105</sup>.

### Moralidad de los partidos políticos

21. Por su parte, la reforma constitucional realizada por el Acto Legislativo 01 de 2009, buscó introducir mecanismos en el ordenamiento constitucional colombiano para la mejora del sistema político, inspirada en el adecuado funcionamiento del principio democrático, primordialmente a través de partidos políticos probos y con miembros disciplinados, como verdaderos instrumentos de canalización de ideas y proyectos políticos. De esta manera, entre otras medidas, reformó el artículo 107 de la Constitución que en su versión original incluía pocos contenidos normativos respecto de los partidos políticos<sup>106</sup> y estableció una serie de principios rectores que debían ser respetados por los mismos: “*transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género*”.

---

<sup>102</sup> Consejo de Estado, Sección 2, Sub. B., sentencia del 16 de marzo de 2017, rad. 25000-23-24-000-2004-00894-01(AP). En este caso se sostuvo que la vulneración de la moralidad administrativa “*se satisface con la verificación de una actuación que pueda ser catalogada como inmoral, desviada o corrupta*”.

<sup>103</sup> “*Así, la moralidad administrativa -como principio rector de la actividad administrativa y como derecho colectivo- se perfila como un **estándar de conducta de las autoridades administrativas**, de carácter eminentemente normativo, cuyo contenido se integra a partir de los principios, valores y reglas que inspiran, dirigen y condicionan **toda actuación administrativa***” (negritas no originales): Consejo de Estado, Sección 3, sentencia del 30 de abril de 2014, rad. 2019231 23001-23-31-000-2010-00376-02 AP.

<sup>104</sup> “*(...) lo perseguido a través de esta acción es la protección del derecho a la **moralidad administrativa, donde la evaluación de la conducta de la autoridad sólo puede hacerse bajo la perspectiva de la función administrativa, enmarcada por los principios constitucionales y las normas jurídicas***” (negritas no originales): Consejo de Estado, Sección 3, sentencia del 24 de agosto de 2005, rad. 25000-23-26-000-2003-02458-01(AP). En este sentido, la Corte Constitucional concluyó que “*los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular por vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa son, según jurisprudencia del Consejo de Estado, los siguientes: 1. La Acción u omisión debe corresponder al ejercicio de una función pública (...)*”: Corte Constitucional, sentencia SU-913/09.

<sup>105</sup> Artículo 15 “*Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones y omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia. En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil*”.

<sup>106</sup> La versión original del artículo 107 constitucional disponía que “*Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. ¶ También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos*”. Antes del Acto Legislativo 01 de 2009, este artículo ya había sido modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003.

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

23. La autonomía de los partidos y movimientos políticos es una materialización de los principios de pluralismo y de separación entre asuntos públicos y privados y una condición de la democracia real. Se trata de reconocer que en los regímenes absolutos, no existe separación entre los partidos y el poder público y se acude a crear un partido de Estado, en el entendido de que el partido es controlado por los gobernantes o viceversa y se excluye *de iure* o *de facto* la libre contienda política. Esto quiere decir que la democracia exige garantías de no injerencia de los órganos del poder público en la organización y gestión de estas instituciones. Dicha garantía fue reconocida por la sentencia C-089 de 1994 que examinó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria 130 de 1994, *Estatuto Básico de Partidos y Movimientos Políticos*, pero advirtió que la autonomía de los partidos y movimientos políticos no era absoluta, ya que debía ser ejercida dentro del respeto de la Constitución y las leyes, las que podían señalar deberes a los partidos, normas mínimas de estructura y funcionamiento, siempre y cuando fueran razonables y no afectaran la esencia de su autonomía<sup>107</sup>. Concluyó así dicha sentencia que “*La libertad que la Constitución reconoce a los partidos y movimientos políticos, es irrestricta dentro de esos límites, que no son propiamente estrechos ni mezquinos*”<sup>108</sup>, al tiempo que reconoció que la manifestación primaria de dicha autonomía era la facultad de darse sus propios estatutos. Fruto de este razonamiento, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad del artículo 41 del proyecto de ley, que preveía que los partidos políticos debían organizar en su seno, Consejos de Control Ético, como una forma de garantizar la moralidad de sus miembros, pero sin influencia externa.

24. Ahora bien, dicha autonomía relativa de los partidos y movimientos políticos ha encontrado nuevos límites derivados de reformas constitucionales realizadas en los años 2003 y 2009. La primera, introducida por el Acto Legislativo 1 de 2003, denominado “*Reforma Política Constitucional*”, pretendió fortalecer el sistema de partidos, por ejemplo, a través del aumento de requisitos para su constitución y permanencia del reconocimiento de su personería jurídica (umbrales), así como del cambio de atribución de curules (del cociente electoral con residuo a la cifra repartidora), con el fin de evitar la multiplicación de partidos netamente personales; el régimen de bancadas parlamentarias y la prohibición de la doble militancia.

---

<sup>107</sup> “*En un sentido positivo, la ley que regula la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, puede, por vía general, determinar la organización de los partidos, siempre que se trate de ordenar su estructura genérica y ella resulte necesaria para el ejercicio de las funciones que están llamados a cumplir o para el correcto funcionamiento del sistema democrático*”: Corte Constitucional, sentencia C-089/94.

<sup>108</sup> Corte Constitucional, sentencia C-089/94.

25. La segunda, realizada mediante el Acto Legislativo 01 de 2009, pretendió responsabilizar a los partidos políticos de actos reprochables: “Como se hizo explícito en el trámite de la reforma política de 2009, la enmienda estaba dirigida a cumplir los objetivos específicos de (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”<sup>109</sup>. Acudió entonces dicha reforma a introducir mecanismos de transparencia, democratización y responsabilización de los partidos políticos en el manejo de los recursos de financiación estatal. Entre otras medidas, dicha reforma constitucional estableció el carácter obligatorio de las consultas internas, introdujo los principios ya mencionados que rigen su funcionamiento; dentro de los cuales se encuentra la moralidad, estableció responsabilidad del partido por avalar candidatos que resultaren condenados por narcotráfico, delitos de lesa humanidad o vinculación con grupos al margen de la ley; aumentó el umbral, introdujo la prohibición de financiación extranjera de campañas electorales; previó una causal de inhabilidad permanente por haber sido condenado por delitos relativos a la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o narcotráfico y estableció la regla general de votación nominal y pública en corporaciones públicas; modificó las reglas de suplir vacantes en las corporaciones públicas, con el sistema de “*silla vacía*” o de pérdida de la curul cuando la vacancia resulte de una condena por determinados delitos e introdujo en la Constitución un requisito de procedibilidad para el acceso al contencioso electoral ante el Consejo de Estado<sup>110</sup>. También fortaleció las funciones del Consejo Nacional Electoral para ejercer eficazmente la inspección, vigilancia y control de los partidos y movimientos políticos, con incluso la posibilidad de revocar su personería jurídica y revocar la inscripción de candidatos.

26. En desarrollo de dicho acto legislativo, el Congreso de la República expidió la Ley Estatutaria 1475 de 2011, cuya constitucionalidad fue examinada por la sentencia C-490 de 2011. En lo que interesa a la autonomía de los partidos y movimientos políticos, dicha sentencia concluyó que a pesar de que las reformas constitucionales de 2003 y de 2009 habían introducido “*un cambio cualitativo en el grado de intervención del Estado en la organización interna y la estructura de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos*”<sup>111</sup>, el mismo no significó el abandono de dicha garantía para la autogestión de los partidos y movimientos políticos, sino el establecimiento de mayores limitaciones a la misma. Dicha decisión de este tribunal estableció la regla vigente para el control de la constitucionalidad de las disposiciones legales relativas a los partidos y movimientos políticos, a la luz del principio de autonomía de los mismos la que, *mutatis mutandi*, resulta también aplicable para el control concreto de

---

<sup>109</sup> Corte Constitucional, sentencia C-303/10.

<sup>110</sup> Respecto de su alcance y desarrollo legal ver sentencia C-283/17.

<sup>111</sup> Corte Constitucional, sentencia C-490/11.

constitucionalidad: *“El Congreso está facultado para imponer límites a la competencia de las agrupaciones políticas, a condición que (i) se trate de restricciones genéricas, que no incidan en la determinación concreta de su estructura y funciones; y (ii) estén unívocamente dirigidas a mantener la vigencia del sistema político democrático representativo”*<sup>112</sup>. Así, se declaró en particular la constitucionalidad de las normas que prevén reglas sobre el destino y control de los recursos públicos asignados y sobre las normas mínimas que deben contener los estatutos internos de cada partido o movimiento político<sup>113</sup>.

27. La misma Ley Estatutaria 1475 de 2011<sup>114</sup> desarrolló el mandato constitucional relativo a los principios rectores de los partidos y movimientos políticos e inspirada en el respeto de la autonomía constitucional de los mismos, confió la determinación de los parámetros de materialización del principio de moralidad a los estatutos de cada partido o movimiento político, en los siguientes términos: *“6. Moralidad. Los miembros de los partidos y movimientos políticos desarrollarán su actividad de conformidad con las normas de comportamiento adoptadas en los correspondientes códigos de ética”*.

28. A este respecto la Corte Constitucional declaró su constitucionalidad al concluir que *“Estas prescripciones no presentan reproche alguno en cuanto a su constitucionalidad, en tanto replican los contenidos del inciso tercero del artículo 107 Superior y hacen referencia a fines constitucionalmente válidos (...) Sobre este aspecto debe recabarse por la Sala que los principios de transparencia y moralidad, en tanto el legislador estatutario les da el carácter de rectores para la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, tienen carácter ordenador para sus distintas actividades y facetas. Quiere esto decir que las agrupaciones políticas, en especial bajo el actual parámetro de constitucionalidad, deben cumplir con criterios efectivos de rendición de cuentas y acceso a la información por parte de integrantes, ciudadanos y órganos de control estatal, entre otros aspectos. Esto bajo el entendido que los partidos y movimientos políticos, cuando optan por hacer parte del sistema de representación política, están obligados a cumplir con las distintas dimensiones de la regla democrática, entre ellas las aludidas. En otras palabras, en el actual constitucionalismo colombiano, las agrupaciones políticas, lejos de ser organizaciones separadas del escrutinio público, están intensamente vinculadas al control ciudadano, pues solo así pueden comprenderse como genuinamente democráticas”*<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> Corte Constitucional, sentencia C-490/11

<sup>113</sup> Estos contenidos mínimos resultan constitucionales ya que *“no hacen referencias específicas y particulares acerca de las mismas, lo que salvaguarda prima facie el grado de autonomía que la Constitución reconoce a partidos y movimientos políticos”* C-490/11.

<sup>114</sup> *Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones*

<sup>115</sup> Corte Constitucional, sentencia C-490/11.

29. Todo lo anterior implica que no obstante la importancia del principio de moralidad que debe guiar la actividad de los partidos y movimientos políticos y su rango constitucional, ésta no tiene el mismo contenido y alcance del principio, derecho e interés colectivo de la moralidad administrativa, en cuanto (i) la autonomía reconocida a los partidos y movimientos políticos riñe con el sometimiento o vinculación positiva y negativa propia de quienes ejercen la función pública administrativa (artículos 1, 6 y 121 a 123 C.P.). (ii) A pesar del aumento progresivo de los límites constitucionales y estatutarios al ejercicio de dicha autonomía<sup>116</sup>, existe un ámbito mínimo de auto organización y auto gestión de los partidos y movimientos políticos que es inexistente en la actividad de las entidades administrativas y los particulares que ejercen la función administrativa, ya que todas sus actuaciones son controlables por los órganos administrativos y jurisdiccionales de control.

## F. LA SENTENCIA CONTROVERTIDA INCURRIÓ EN UN DEFECTO ORGÁNICO Y EN VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN

30. El artículo 121 de la Constitución Política dispone que *“Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”*. En lo relativo a los jueces de la República, dicho postulado general es precisado por el artículo 29 de la norma de normas al establecer como garantía del derecho al debido proceso el del juez competente. A este respecto, esta Corte precisó que *“Esta garantía, vinculada con el derecho de acceso a la justicia, es la que se conoce como de juez natural y exige: (i) la preexistencia del juez, (ii) la determinación legal y previa de su competencia en abstracto, incluso si es una competencia especial o por fuero, y (iii) la garantía de que no será excluido del conocimiento del asunto, una vez ha asumido regularmente competencia, aunque una modificación legal de competencia pueda significar un cambio de radicación del proceso en curso, sin que se entienda que se desconoce el derecho al juez natural, al tratarse de una “garantía no absoluta y ponderable”*<sup>117</sup>.

31. En desarrollo de la misma lógica, la sentencia C-590 de 2005, al identificar los defectos en los que podría incurrir una providencia judicial como violaciones al debido proceso amparables mediante la acción de tutela, precisó que el **defecto orgánico** en los siguientes términos: *“se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello”*<sup>118</sup>. Por su parte, la

---

<sup>116</sup> *“(…) el parámetro constitucional ha sufrido significativas transformaciones, como la referida a la concepción de la autonomía de los partidos y movimientos políticos, sustancialmente modificada a partir de las reformas introducidas por los actos legislativos 1° de 2003 y 1° de 2009 que eliminó la prohibición impuesta al legislador para intervenir en su organización interna y redujo sustancialmente el nivel de autonomía y discrecionalidad con que venían actuando los partidos y movimientos políticos”*: Corte Constitucional, sentencia C-490/11.

<sup>117</sup> Corte Constitucional, sentencia C-537/16, que examinó la constitucionalidad del régimen de saneamiento de nulidades por incompetencia en el Código General del Proceso.

<sup>118</sup> Corte Constitucional, sentencia C-590/05.

sentencia de unificación 770 de 2014 precisó los elementos que constituyen esta causal de invalidación de providencias judiciales al determinar que la falta absoluta de competencia puede resultar del criterio funcional, es decir, de la atribución dada por el ordenamiento jurídico para tomar decisiones en determinada materia o respecto de determinado sujeto; en otros términos, “(...) cuando la autoridad judicial extralimita en forma manifiesta el ámbito de sus competencias constitucionales y legales”<sup>119</sup>. También, el defecto orgánico de la providencia judicial puede ser consecuencia del desconocimiento del criterio temporal que delimita su competencia. Es decir, cuando no obstante disponer de competencia funcional en el caso concreto, ha expirado la oportunidad para realizar dicho juicio y “(...) la autoridad judicial las ejerce por fuera del término previsto para ello”<sup>120</sup>. Igualmente determinó los requisitos para que de verificarse el defecto orgánico, la acción de tutela prospere, en el caso de demostrarse el vicio: “(i) cuando el peticionario se encuentra supeditado a una situación en la que existe una actuación consolidada y no tiene otro mecanismo de defensa, como es el caso de una decisión que está en firme y que fue dada por un funcionario que carecía de manera absoluta de competencia; y (ii) cuando, en el transcurso del proceso, el actor puso de presente las circunstancias de incompetencia absoluta y dicha situación fue desechada por los jueces de instancia, incluso en el trámite de recursos ordinarios y extraordinarios, validándose así una actuación erigida sobre una competencia inexistente”<sup>121</sup>. A partir de estos criterios jurisprudenciales, se examinará la situación bajo revisión por parte de la Sala Plena.

32. Lo primero que hay que tomar en consideración es que la competencia atribuida a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se encuentra delimitada por el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) el que, si bien no hace referencia expresa a la decisión de las acciones populares, remite a otras competencias atribuidas en la Constitución y en leyes especiales<sup>122</sup>. Tal es el caso de la Ley 472 de 1998 la que, en su artículo 15 delimitó la competencia de esta jurisdicción de la siguiente manera: “Artículo 15º.- Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones y omisiones **de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas**, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia” (negrillas no originales). Esto indica que la competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para tramitar acciones populares se encuentra delimitada a partir de un criterio orgánico o subjetivo (entidades públicas) y de un criterio material o funcional (particulares en ejercicio de funciones administrativas).

<sup>119</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-770/14.

<sup>120</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-770/14.

<sup>121</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-770/14.

<sup>122</sup> “La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, **además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales**, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa” (negrillas no originales): inciso primero del artículo 104 del CPACA.

33. Teniendo en cuenta que ni en el CPACA, ni en la ley especial de 1998 existe una atribución expresa a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para juzgar la moralidad de los partidos y movimientos políticos, para poder realizar este tipo de control judicial, era prerequisite que se concluyera que el Partido Liberal Colombiano hacía parte de la estructura del Estado o que en las actuaciones sometidas al juez, se encontraba en ejercicio de funciones administrativas<sup>123</sup>, lo que no se verificó en el presente asunto. En efecto, los partidos y movimientos políticos no son entidades públicas que integren la estructura del Estado, sino en virtud del principio de separación de lo público y lo privado y de la autonomía constitucional de los partidos y movimientos políticos, son instituciones intermedias, mas no públicas, relevantes para el interés general, constituidas en desarrollo de los derechos políticos de las personas, del derecho de asociación y del pluralismo político<sup>124</sup>, que gozan de personería jurídica reconocida por el Estado (artículo 108 de la Constitución y artículo 2 de la Ley 130 de 1994), cumplen una importante misión dentro del principio democrático<sup>125</sup> y, por esta razón, son tributarias de mayores deberes y controles que los de un particular ordinario, pero esto no significa que toda su función sea administrativa. Son plataformas ideológicas, mecanismos de expresión y participación democrática que canalizan las pretensiones de acceso al poder público y de control al mismo<sup>126</sup> y resulta claro que la realización de reformas de los estatutos internos del partido, no constituye una función administrativa atribuida a los partidos políticos, sino el ejercicio natural de su capacidad de autogestión.

34. Pese a lo anterior, la sentencia proferida por la Subsección B, de la Sección Tercera del Consejo de Estado construyó doctrinalmente su competencia a partir de la asimilación o acercamientos de los partidos y movimientos políticos a entidades públicas o a la organización política del Estado<sup>127</sup> y aunque descartó que cumplieran funciones administrativas, único

---

<sup>123</sup> “Teniendo en cuenta estas precisiones, es entonces solamente en relación con las funciones públicas y administrativas que claramente establezca y autorice la ley que se predica ese nivel especial de responsabilidad a que se ha hecho referencia, circunstancia que, como se verá más adelante, es necesario tener en cuenta para el cabal entendimiento de las disposiciones acusadas en el presente proceso”: Corte Constitucional, sentencia C-644/11.

<sup>124</sup> “ARTICULO 2°—Definición. Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación”: Ley Estatutaria 130 de 1994.

<sup>125</sup> “Los partidos políticos, al igual que los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, son modalidades de representación democrática constitucionalmente reconocidas”: Corte Constitucional, sentencia C-490/11.

<sup>126</sup> “(...) los partidos políticos, en el Estado Social de Derecho, son los más importantes medios de expresión de las ideologías políticas, de las inquietudes de la opinión pública y de los anhelos colectivos de organizar la vida en común (...) Vistas como instituciones jurídicas vitales para el correcto funcionamiento de la democracia, por su carácter de medios de expresión de la opinión pública y de acceso al ejercicio del poder”: Corte Constitucional, sentencia C-1081/05.

<sup>127</sup> Sostuvo la sentencia revisada de la Subsección B, que la acción popular procede respecto de cualquier entidad que “tenga asignadas actividades propias de la organización política”. Sostuvo que “superado el carácter de organizaciones eminentemente liberales, los partidos son instituciones políticas, esto es que sus actividades pertenecen a la esfera del poder político (...) gozan del mismo carácter del instituto político de actividad continuada que se atribuye al Estado”. Más adelante afirmó que “lejos de ser organizaciones liberales comprendidas en el campo de las asociaciones privadas o particulares, **los partidos políticos son**

criterio jurídico para identificar la competencia en la materia, dedujo su atribución de las mayores exigencias que se predicán de estas instituciones en el Estado Social de Derecho. A la vez, desconociendo las características de los partidos y movimientos políticos previamente identificadas, concluyó que el principio de moralidad de los partidos y movimientos políticos era equivalente a la moralidad administrativa<sup>128</sup>, lo que le permitió desconocer el principio constitucional de autonomía relativa de los partidos y movimientos políticos. Lo anterior, no obstante que incluso el mismo demandante de acción popular puso de presente que la acción popular incoada no buscaba la protección de un derecho o interés colectivo, sino de los simpatizantes, afiliados o miembros del partido liberal<sup>129</sup>. Como consecuencia de esta actuación, la sentencia juzgó la moralidad de la actuación de las directivas y órganos del partido<sup>130</sup>, dio órdenes precisas respecto de su organización y funcionamiento, bajo vigilancia estrecha del juez y terminó zanjando una disputa interna del mismo, lo que materializó una intromisión indebida en la autonomía de estas instituciones, mediando una falta absoluta de competencia, a través de mecanismos que equivalen a un control de tutela.

35. Debe advertirse, además, que en el presente caso se cumple con el requisito consistente en haber puesto de presente la irregularidad de la falta de competencia en los distintos escenarios procesales, ya que tanto el Consejo Nacional Electoral, como el Partido Liberal alegaron la falta de competencia del juez popular para juzgar la moralidad del Partido Liberal, al considerar que la demanda no propendía por la protección de un derecho o interés colectivo, sino por la protección de los derechos de una colectividad delimitada por los miembros, afiliados o simpatizantes del partido,

---

*parte integrante del poder soberano sobre el que se edifica el Estado*” (negritas no originales), y más adelante concluyó que “*gozan de la misma esencia del Estado, en tanto que organización política*”.

<sup>128</sup> Sostuvo la sentencia aquí controvertida que “(...) *estando los partidos políticos sujetos al ordenamiento jurídico y habiendo alcanzado la moralidad rango normativo y fuerza vinculante, el juicio de moralidad al que se los somete trasciende el ámbito de la teoría política, para ubicarse en el campo de la aplicación del ordenamiento, de la conformidad o sujeción a los principios, normas y demás reglas de derecho vigente, que no es otro que el del control judicial*”. También asimiló la moralidad del artículo 107 de la Constitución y la moralidad administrativa de los artículos 88 y 209, en los siguientes términos: “*al tenor de las disposiciones de los artículos 2, 88, 107 y 209 constitucionales, se garantiza la eficacia de los derechos e intereses colectivos relacionados con la moralidad que atañe a las distintas manifestaciones de la organización política*”.

<sup>129</sup> La demanda considera que la actuación se realizó “*en perjuicio de la militancia de ese partido y de la colectividad liberal en general*”. Una vez la primera instancia denegó las pretensiones, la apelación sostiene que sí hubo vulneración a la moralidad por la comisión de infracciones al Código de Ética del partido y considera que la acción popular debe prosperar para proteger la moralidad en cabeza de un grupo de individuos que conforman la colectividad, Partido Liberal.

<sup>130</sup> Entre otros, concluyó la sentencia que “*Para la Sala resulta insólita e inexplicable la interpretación en el sentido de que la ley facultó al director del partido abrogarse (sic) la facultad de sustituir o alterar unilateralmente la estructura interna*” “*no queda sino concluir que la Dirección Nacional, invocando una facultad no otorgada por la ley, so pretexto de la necesidad de ajustar los estatutos, ajuste si bien impuesto por la Ley 1475 de 2011, a cargo del Congreso Nacional, i) sustituyó las reglas de organización y funcionamiento internos, no previstas en la ley; ii) afectó los principios de participación, igualdad, equidad e igualdad de género y transparencia y iii) desconoció de las reglas contenidas en los estatutos vigente. En fin, con vulneración de la moralidad administrativa*”. También concluyó que la eliminación del Tribunal Nacional de Garantías “*carece de seriedad, de ponderación y honestidad*” Y la Asamblea Liberal Constituyente “*agravó la violación de la moralidad iniciada por la Dirección Nacional Liberal*”.

argumento de incompetencia que finalmente fundó la presente acción de tutela, como un defecto orgánico de la providencia judicial<sup>131</sup>.

36. Ahora bien, el hecho de que la acción popular ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no fuera el mecanismo idóneo en el caso concreto, no significa que la autonomía de los partidos y movimientos políticos constituya una licencia absoluta que autorice a estas instituciones para desconocer sus deberes constitucionales, legales y sus propios estatutos, en detrimento del principio democrático y de los derechos de los afiliados. Para este caso, el ordenamiento jurídico colombiano prevé mecanismos institucionales expresos que, en el caso revisado, eran el medio adecuado para garantizar la juridicidad y moralidad de la actuación controvertida del Partido Liberal Colombiano. En efecto, la Ley Estatutaria 1475 de 2011 atribuyó la función al Consejo Nacional Electoral de *“autorizar el registro de los mencionados documentos previa verificación del cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento consagrados en la Constitución, la ley y los correspondientes estatutos”*<sup>132</sup>. De manera congruente, la Ley Estatutaria 130 de 1994 prevé que *“Cualquier ciudadano, dentro de los veinte días siguientes a la adopción de la respectiva decisión, podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución, a la ley o a las disposiciones del Consejo Nacional Electoral”*. Esto implica que para el orden estatutario, la presente controversia debió plantearse ante la autoridad administrativa electoral para que ésta, mediante un procedimiento administrativo especial, resolviera dicha impugnación a través de un acto administrativo definitivo el que, sería controlable por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a condición de presentar la demanda dentro de los cuatro meses siguientes a la publicidad de dicha decisión.

37. Si bien es cierto que existe controversia respecto de la posibilidad de que los actos administrativos, al igual que los contratos sean anulados mediante la acción popular, cuando resulten vulneratorios de derechos o intereses colectivos y esta medida sea considerada necesaria para su protección o restablecimiento<sup>133</sup>, dicha posibilidad fue expresamente cerrada

---

<sup>131</sup> Al responder la demanda de acción popular, el CNE formuló la excepción de improcedencia de la acción ya que se busca controvertir con ella *“una cuestión de índole estatutaria del Partido Liberal Colombiano, cuyas decisiones y efectos (...) tienen consecuencias solo al interior del mismo, sin que este sea un factor que afecte un derecho en cabeza de la comunidad en general que se vea beneficiada o menoscabada”*. También sostuvo que en realidad la demanda *“se orienta a favorecer a un sector del partido, que subjetivamente considera que las decisiones internas adoptadas por las Directivas de ese movimiento no son acordes con los estatutos internos”*. Por su parte, el Partido Liberal al contestar la demanda de acción popular también solicitó la declaratoria de improcedencia ya que teniendo en cuenta que el mismo demandante *“argumenta que la violación está directamente relacionada con su “membrecía” al Partido Liberal Colombiano, resulta evidente que con la acción persigue un interés particular, que escapa a la órbita de las acciones populares”*. Además, agregó que el Partido Liberal no ejerce función pública y que el derecho de los partidos a organizarse y funcionar libremente explica que *“no resulta posible que sus actuaciones se sometan a juicio de moralidad, pretendido por el actor popular de este proceso”*.

<sup>132</sup> Artículo 3 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011.

<sup>133</sup> Ver, por ejemplo: Consejo de Estado, Sección 3, sentencia del 21 de febrero de 2007, rad. 76001-23-31-000-2005-00549-01 (AP), *Los Grandes fallos de la jurisprudencia administrativa colombiana*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, p. 63.

por el CPACA en el inciso segundo del artículo 144 del CPACA, al disponer que *“Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos”*, norma declarada exequible mediante la sentencia C-644 de 2011. También, de manera aún más contundente, el inciso 3 del artículo 139 del mismo código dispuso que: *“En todo caso, las decisiones de naturaleza electoral no serán susceptibles de ser controvertidas mediante la utilización de los mecanismos para proteger los derechos e intereses colectivos regulados en la Ley 472 de 1998”*.

38. De lo anterior, se concluye que la sentencia controvertida mediante la presente acción de tutela, no sólo construyó artificialmente su competencia, sino que desconoció disposiciones expresas, lo que condujo al juez a incurrir en un defecto orgánico no sólo a partir del criterio funcional, sino también temporal, teniendo en cuenta que la acción popular es un mecanismo intemporal, es decir, no sometido a término de caducidad alguno, mientras que el mecanismo que resultaba idóneo, primero la reclamación ante el Consejo Nacional Electoral dentro de los veinte días siguientes al registro de los estatutos o de su reforma y luego la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sí exigía su presentación dentro de precisos términos. Por esta razón, el mismo Consejo de Estado ha reconocido que aunque la acción popular no es un mecanismo subsidiario, ésta no puede convertirse en un mecanismo alternativo para el desconocimiento de los términos de caducidad propios de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>134</sup>. Así, pasando por alto la caducidad, fenómeno extintivo de la acción, de orden público y carente de competencia, la sentencia controvertida juzgó la moralidad del Partido Liberal y la del Consejo Nacional Electoral, en un verdadero control de validez en el que concluyó la desviación del poder, pero no a través de los medios adecuados, sino mediante una intemporal e informal acción popular<sup>135</sup>.

39. Finalmente, la incursión en un defecto orgánico condujo, a la vez a la Subsección B, de la Sección Tercera, del Consejo de Estado, a la violación directa de la Constitución, ya que la falta de competencia desconoce la garantía de juez natural, prevista en el artículo 29 de la Constitución Política. Al tiempo, desconoció el principio de autonomía constitucional de los partidos, al juzgar, por fuera de los mecanismos legalmente previstos para

---

<sup>134</sup> Consejo de Estado, Sección 3, Sub. C, sentencia del 4 de abril de 2016, rad. 85001-23-31-000-2012-00139-01 (AP). En esa ocasión el Consejo de Estado resolvió las pretensiones de un ciudadano quien, alegando violación de la moralidad administrativa, y habiendo dejado caducar la acción de nulidad electoral, acudió a una acción popular, intemporal, para controvertir la elección de un alcalde.

<sup>135</sup> La sentencia concluyó que el Consejo Nacional Electoral actuó *“sin el más mínimo recato moral, que le es exigible constitucionalmente”* y *“ejerció sus funciones con favorecimiento indebido de las directivas del Partido Liberal”*.

ello, el comportamiento de dicha institución y proferir órdenes precisas en cuanto a su organización y funcionamiento<sup>136</sup>.

40. En atención a los anteriores considerandos, la Sala Plena de la Corte Constitucional revocará las sentencias de primera y segunda instancia, proferidas por las secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado, que resolvieron la presente acción de tutela y, en su lugar, dejará sin efectos la providencia judicial controvertida, proferida en segunda instancia por la Subsección B, de la Sección Tercera, del Consejo de Estado y, finalmente, confirmará la sentencia proferida en primera instancia, en el juicio de acción popular, por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección B, de la Sección Primera.

### Síntesis de la decisión

32. La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó las sentencias proferidas en primera instancia por la Sección Cuarta y en segunda instancia por la Sección Quinta del Consejo de Estado las que, respectivamente, declararon la improcedencia por insuficiencia argumentativa (*a quo*) y por carencia de legitimación en la causa (*ad quem*) de la acción de tutela interpuesta por el señor Rodrigo Llano Isaza, contra el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, por proferir una sentencia de segunda instancia dentro del proceso de acción popular iniciado por el señor Silvio Nel Huertas Ramírez, contra el Consejo Nacional Electoral y la Dirección Nacional del Partido Liberal Colombiano.

Denegada la acción popular en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al resolver el recurso de apelación, la Subsección B, de la Sección Tercera, del Consejo de Estado, decidió revocar la sentencia y, en su lugar, juzgar la moralidad del partido y del CNE. Sostuvo la subsección que los partidos políticos sí son entidades pasibles del control de moralidad propio de la acción popular. Frente a esta decisión, el Veedor Nacional del Partido Liberal ejerció la presente acción de tutela por considerar que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo carece de competencia para realizar un juicio de moralidad respecto de los partidos y movimientos políticos.

Frente a esta situación, luego de declarar reunidos los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala Plena de la Corte Constitucional abordó el siguiente problema jurídico: ¿Incurrió en un defecto orgánico la sentencia de segunda instancia proferida por la Subsección B, de la Sección Tercera del Consejo de Estado, dentro del proceso de acción popular promovido por el señor Silvio Nel Huertas

---

<sup>136</sup> “A este respecto la Corte encuentra que en un sentido negativo la ley que se ocupe de la organización y régimen de los partidos, no puede, en principio, imponer a los partidos y movimientos, entre otras cosas, las siguientes: (1) condiciones y exigencias específicas sobre la implantación de un determinado procedimiento de adopción de sus decisiones internas - de acuerdo con los antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente, la adopción del artículo 108 inciso 2 de la CP buscaba establecer esta garantía -”: Corte Constitucional, sentencia C-089/94.

Ramírez contra el Consejo Nacional Electoral y la Dirección Nacional del Partido Liberal Colombiano, al realizar un juicio de respeto de la moralidad administrativa por parte del partido político y, por consiguiente, haber proferido órdenes concretas para el restablecimiento de dicho derecho o interés colectivo?

Para resolver la cuestión jurídica planteada, la Sala examinó los alcances de la acción popular a la luz del principio constitucional de separación entre lo público y lo privado; precisó el contenido de la moralidad administrativa y sus diferencias respecto del principio de moralidad de los partidos políticos, en razón del principio de autonomía constitucional relativa de los partidos y movimientos políticos y, gracias a estos considerandos, concluyó que la providencia judicial controvertida incurrió en un defecto orgánico y en violación directa de la Constitución. El defecto orgánico consistió en examinar la moralidad de un partido político, a través de la acción popular, a pesar de que ni la Ley 1437 de 2011, ni la Ley 472 de 1998, le otorgaron dicha competencia, la que resultó deducida por la Subsección, a partir de una indebida interpretación de los criterios de atribución de su competencia. Resaltó la Sala que, en el caso concreto, no era la acción popular, como mecanismo intemporal, el medio idóneo para controvertir las reformas estatutarias de los partidos y movimientos políticos, ya que para este fin las normas estatutarias prevén la posibilidad de formular reclamaciones ante el CNE las que, una vez resueltas por éste, mediante un acto administrativo, podrán ser objeto de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pero dentro del término de caducidad de este mecanismo, en el entendido de que la caducidad es un fenómeno extintivo de la acción, de orden público, que determina la competencia del juez. A la vez, ante la falta de competencia en el asunto bajo revisión, concluyó la Sala Plena que la providencia controvertida incurrió en violación directa de la Constitución, en particular, la garantía de juez natural o competente, prevista en el artículo 29 de la Constitución Política. Por estas razones, decidió la Sala Plena revocar las sentencias de primera y segunda instancia que resolvieron la acción de tutela; en su lugar, dejar sin efectos la providencia judicial controvertida y confirmar la sentencia proferida en primera instancia, en el juicio de acción popular, por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que denegó las pretensiones.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO.- LEVANTAR** la suspensión de términos decretada en el presente proceso.

**-SEGUNDO. - REVOCAR** la sentencias proferidas el 12 de noviembre de 2015 y el 25 de febrero de 2016, por la Sección Cuarta y por la Sección Quinta del Consejo de Estado, respectivamente, que declararon la improcedencia de la acción de tutela impetrada por el señor Rodrigo Llano Isaza contra el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B y, en su lugar, **CONCEDER** el amparo del derecho fundamental al debido proceso, vulnerado por la materialización de un defecto orgánico y de una violación directa de la Constitución.

**TERCERO.- DEJAR SIN EFECTOS** la sentencia del 5 de marzo de 2015, proferida por la Subsección B, de la Sección Tercera, del Consejo de Estado, que resolvió el recurso de apelación en el proceso de acción popular iniciado por el señor Silvio Nel Huertas Ramírez, contra el Partido Liberal Colombiano y el Consejo Nacional Electoral, por vulneración de la moralidad prevista en el artículo 107 de la Constitución.

**CUARTO.- CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia, del 8 de noviembre de 2013, proferida por la Subsección B, de la Sección Primera, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el proceso de acción popular iniciado por el señor Silvio Nel Huertas Ramírez, contra el Partido Liberal Colombiano y el Consejo Nacional Electoral, por vulneración de la moralidad prevista en el artículo 107 de la Constitución, que denegó las pretensiones del demandante.

**QUINTO.- LÍBRESE** por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados y **ORDÉNESE** al juez de primera instancia, de la acción de tutela, efectuar las respectivas notificaciones.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Presidente  
*Con salvamento de voto*

CARLOS BERNAL PULIDO  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada  
*Con impedimento*

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIAN  
Secretaria General (E)

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
CARLOS BERNAL PULIDO  
A LA SENTENCIA SU585/17**

Referencia: Expediente T-5.475.189

Magistrado Ponente:  
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

En atención a la decisión adoptada por la Sala Plena mediante sentencia proferida el 17 de septiembre de 2017 en referencia al expediente T-5.475.189, me permito presentar Salvamento de Voto, fundamentado en las siguientes consideraciones:

i) El tutelante carecía de legitimación para interponer la acción de tutela contra la providencia judicial proferida por la Sección Tercera – Subsección B del Consejo de Estado, como segunda instancia del proceso de acción popular, toda vez que el tutelante, ni fue parte en el proceso de acción popular, ni reunía las condiciones para actuar como agente oficioso del Partido Liberal o de sus afiliados.

En efecto, en este caso no se dan las condiciones para considerar que el tutelante es agente oficio de los militantes del Partido Liberal, en tanto que para ello el artículo 10 del Decreto 2591/91, desarrollado por la jurisprudencia constitucional, exige que el titular de los derechos ajenos o agenciados no esté en condiciones de ejercer su propia defensa, circunstancia que debe ser manifestada expresamente al presentar la demanda de tutela, lo que en este caso no fue acreditada por el tutelante en modo alguno. Tampoco el juez de tutela requirió a los posibles agenciados para que ratificaran la eventual situación de imposibilidad para procurar de manera directa la defensa de sus derechos fundamentales<sup>137</sup>.

Al respecto se debió tener en cuenta que, como lo ha precisado esta Corte, el carácter público de la acción de tutela no “*exime aplicación de los principios del proceso*”<sup>138</sup>, proceso que es de carácter especial en el cual se exige acreditar la legitimación por activa como condición de procedibilidad, requisito que se torna más estricta en tratándose de tutela contra providencia judicial, por cuanto el tutelante debe tener la condición de parte dentro del proceso frente al cual se señala el defecto que vulnera el debido proceso.<sup>139</sup>

Por lo tanto, como quiera que el proceso de acción popular fue promovido, tramitado y decidido directamente respecto del PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO, solo esta colectividad, que cuenta con personería jurídica,

---

<sup>137</sup> Sentencias T-044/96 y SU-055 de 2015

<sup>138</sup> Sentencia T-354 de 2002

<sup>139</sup> Sentencia SU-173 de 2015

tenía la legitimación para interponer la acción de tutela contra la sentencia del Consejo de Estado que consideraba vulneratoria de sus derechos fundamentales. A tal efecto debía actuar por conducto de su representante legal o por un apoderado especial designado para el efecto, pues de conformidad con reiterada jurisprudencia de esta Corporación, estas reglas de postulación también deben ser respetadas.<sup>140</sup>

ii) Como lo ha advertido esta Corporación, la procedencia de tutela contra providencia judicial es excepcional, “*con el fin de que no se desconozcan los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial, seguridad jurídica, y la naturaleza subsidiaria que caracteriza al mecanismo*”<sup>141</sup>; de allí que es necesario que se acrediten los requisitos generales y específicos de procedibilidad señalados para tales efectos por la jurisprudencia constitucional<sup>142</sup>.

Pues bien, en el caso concreto, el tutelante no cumplió con la carga argumentativa que le era exigible en la demostración de los defectos específicos que, a su juicio, configuraban una vía de hecho en la providencia judicial proferida como resultado del proceso de acción popular promovido por el señor Silvio Nel Huertas Ramírez en defensa del derecho colectivo a la moralidad administrativa. Por ende, la Corte habría debido respetar el margen de acción del Consejo de Estado como juez de la acción popular.

iii) En el presente caso, la Corte profirió una sentencia que sustituyó la proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en segunda instancia, al dejar en firme la parte resolutive de la sentencia de primera instancia fundada en la motivación construida por la mayoría de la Sala.

De esta manera, la Corte intervino directamente el contenido del fallo correspondiente a la acción popular, cuando, en estricto sentido, si en gracia de discusión se aceptara la violación del debido proceso, la Corte habría debido dejar sin efecto la sentencia proferida por el Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección B y ordenar a dicha Subsección dictar una sentencia de reemplazo. Sin embargo, la Corte no optó por esta alternativa, que es la usual en la práctica de esta Corporación<sup>143</sup> y la más deferente con las competencias del juez de la acción popular.

Respetuosamente,

**CARLOS BERNAL PULIDO**  
**Magistrado**

---

<sup>140</sup> Sentencias T-267 de 2009, T-638 de 2001, SU-477 de 2011

<sup>141</sup> Sentencia T-244 de 2016

<sup>142</sup> Sentencia C-590 de 2005

<sup>143</sup> Entre otras sentencias, T-176 de 1999, SU-447/11, T-638 de 2011, T-1049 de 2012, SU-173 de 2015, T-090 de 2017

