

PARTIDOS POLITICOS - Naturaleza y finalidad / PARTIDOS POLITICOS - Principios constitucionales

Los partidos políticos son parte integrante del poder soberano sobre el que se edifica el Estado, en tanto formas organizacionales a las que se acude para institucionalizar, promover y encauzar la participación del pueblo en las decisiones sobre la organización, acceso y ejercicio del poder político, en fin, en aquellos asuntos que le conciernen en el ejercicio del principio democrático... Desde el ámbito constitucional, los partidos son políticos, esto es gozan de la misma esencia del Estado, en tanto que organización política y, al igual que este, se organizan democrática y participativamente (arts. 1 y 107) y se encuentran sometidos a los principios constitucionales, entre otros, de organización unitaria del Estado, fundada en la soberanía del pueblo, participación democrática, supremacía constitucional y prevalencia del interés general. De donde no resulta posible el entendimiento en el sentido de que los partidos son instituciones políticas paralelas y, menos aún, por fuera de la organización del Estado... En efecto, los partidos, movimientos y agrupaciones políticas están concebidos dentro de la organización del Estado para hacer efectivo el derecho fundamental de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40), mediante la definición de programas políticos, escogencia e inscripción de candidatos a cargos y corporaciones públicas, organización de campañas políticas y realización de consultas internas. Para lo que deben organizarse y funcionar democráticamente, sujetos a la Constitución, la Ley y sus Estatutos. Al punto que, para el cumplimiento de esos fines superiores está prevista la financiación estatal de los Partidos políticos (arts. 107 y 108).

FUENTE FORMAL: LEY 130 DE 1994 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 1 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 40 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 107 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 108

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS - Se sujetan al principio de moralidad / MORALIDAD - Rango normativo y fuerza vinculante

Corresponde dilucidar si el ejercicio de la actividad política se sujeta a la moral y, consecuentemente, si resulta posible el juicio de moralidad sobre la organización y funcionamiento internos de los partidos políticos... 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 vigentes, que no es otro que el del control judicial... la Constitución Política sujetó los partidos y movimientos políticos, al igual que la función administrativa, a los principios rectores de moralidad y responsabilidad. En esas circunstancias, además de que las disposiciones constitucionales sujetaron los partidos y movimientos políticos al principio rector de moralidad, también... deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación (art. 107). En tanto la moralidad constituye un principio constitucional, con fuerza normativa vinculante, a la Sala no le asiste la menor duda en cuanto a que, conforme con estas exigencias constitucionales, los partidos políticos deben responder por su violación o contravención... para la Sala resulta claro que la Constitución Política sujetó al principio rector de moralidad lo relativo al poder político, esto es lo que toca con su conformación y ejercicio, fines a los cuales sirve el Estado y, dentro del mismo, los partidos políticos. Siendo así, habrán de responder por la violación de la moralidad

administrativa en la que incurran en todo lo relativo a su organización, funcionamiento y financiación.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 107

JUICIO DE MORALIDAD - En el ámbito de la organización y funcionamiento de los partidos políticos / ALCANCE DE LA ACCION POPULAR PARA GARANTIZAR LA EFICACIA DE LA MORALIDAD - En el ámbito de la organización y funcionamiento de los partidos políticos

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, como las que tienen que ver con los ámbitos del ejercicio de la función administrativa y la organización del acceso al poder público a cargo de los partidos políticos. Sin que sea dable entender que la acción popular procede para enjuiciar la moralidad en el ejercicio de la función administrativa y no así la moralidad a la que se sujeta la organización y funcionamiento de los partidos políticos, si se considera que no es el atributo de la función administrativa lo que determina la sujeción a ese juicio sino la circunstancia de regirse la actividad de que se trata por ese valor supremo. Entiende la Sala, ese mismo es el sentido de las disposiciones de la Ley 472 de 1998 y del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, conforme con las cuales cualquier persona puede demandar la protección de la moralidad administrativa, cuando su vulneración provenga de la actividad de una entidad pública, de la autoridad o del particular que ejerce funciones públicas; esto es, de cualquier entidad, organismo o institución que constitucional y legalmente tenga asignadas actividades propias de la organización política y, por tanto, destinadas al servicio de los intereses generales, que deben desarrollarse con fundamento en principios constitucionales e involucran el adecuado cumplimiento de las funciones y demás fines estatales, sujetas al principio rector de la moralidad. Todo cuanto se ha expuesto hasta aquí permite concluir, sin hesitación, que, en tanto regido por el principio de moralidad, lo concerniente a la organización y funcionamiento internos de los partidos políticos, asunto sobre el que versa este proceso, se sujeta al juicio dispuesto por la Constitución, para que a través de la acción popular se controle la eficacia de los derechos e intereses colectivos relacionados con ese valor supremo.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 2 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 88 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 107 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 209 / LEY 1475 DE 2011 - ARTICULO 1 / LEY 472 DE 1998 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 144

JUICIO DE MORALIDAD - Modificación y registro de los nuevos estatutos del Partido Liberal / JUICIO DE MORALIDAD - Alcance / JUICIO DE MORALIDAD - Se reitera el criterio de que la moralidad administrativa impone deberes de corrección más allá del principio de legalidad

En ejercicio de la acción popular, el actor sometió al juicio de moralidad la actividad relativa a la organización y funcionamiento internos del Partido Liberal Colombiano, en el ámbito de la modificación y registro de los nuevos estatutos promulgados por la Dirección Liberal, prevalida de las disposiciones de la Ley 1475 de 2011... en lo que toca con el alcance del juicio de moralidad y las medidas que al juez popular le corresponde adoptar cuando ese derecho es vulnerado o amenazado en el ámbito de actividades de las que depende el

cumplimiento de los fines estatales, la Sección Tercera tiene por establecido que se trata de hacer prevalecer, en cada caso concreto, un valor constitucional con fuerza normativa vinculante, que alcanza mayor jerarquía que el principio de la legalidad, en tanto la moralidad no se agota en este, sino que trasciende a valores que la sociedad reclama de quienes detentan el poder público, así no estén expresamente previstos en las normas y reglamentos. En particular, conforme con lo señalado por la Sección Tercera, el juicio de moralidad se orienta a la sujeción de los deberes de corrección que exigen la conformidad de las actuaciones del poder público con el interés general, esto es que las funciones, potestades y recursos públicos no se utilicen con fines distintos o contrarios a los estatales... Esta Sala ha señalado que los actos jurídicos solamente pueden ser eficaces, esto es, producir plenamente sus efectos, en tanto se sujetan a los intereses superiores, a los valores supremos que protege la moralidad administrativa, en cuanto la eficacia de las disposiciones constitucionales exigen la prevalencia de ese principio sobre los intereses particulares perseguidos con esos actos. De donde, al margen del juicio de legalidad-nulidad, procede que el juez de la acción popular adopte todas las medidas que sean necesarias para que los actos provenientes de la manifestación o ejercicio del poder público se adecúen a esos valores constitucionales protegidos por la moralidad administrativa.

NOTA DE RELATORIA: sobre el concepto de juicio de moralidad, consultar la sentencia del 2 diciembre de 2013, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo, exp. 76001-23-31-000-2005-02130-01(AP).

JUICIO DE MORALIDAD - En el ámbito de la organización y funcionamiento internos de los partidos y las actuaciones del Consejo Nacional Electoral

Ahora, el juicio de moralidad de la actividad interna a cargo de los partidos políticos, en tanto se orienta a controlar que su ejercicio se sujete a los fines superiores, a los estatales y no a los personales o familiares del político, se acompaña plenamente con el objeto y alcance de la acción popular ejercida para proteger la moralidad administrativa, en cuanto orientada, igualmente, a controlar judicialmente la observancia de los fines estatales, empero, limitada en este último caso a los deberes de corrección que legitiman las actuaciones de quienes tienen a su cargo el ejercicio de la función administrativa, como ocurre en el caso del Consejo Nacional Electoral... huelga concluir que el juicio de moralidad, que corresponde a través de la acción popular sobre la organización y funcionamiento internos de los partidos y las actuaciones del Consejo Nacional Electoral tiene por objeto controlar la sujeción de esas actividades y decisiones a los principios, valores y fines estatales, a los que deben servir conforme con el ordenamiento, esto es a la eficacia i) del derecho fundamental de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, en especial, en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; ii) de la democracia pluralista y participativa; iii) de los principios constitucionales de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y publicidad de los programas políticos, a los que se sujeta la actividad política, entre otros y iv) de los deberes de corrección que le son exigibles al órgano electoral en el ejercicio de la función administrativa a su cargo.

FUENTE FORMAL: LEY 1475 DE 2011 - ARTICULO 1

NULIDAD DEL CONTRATO - Ley 1437 de 2011 estableció que el juez popular no puede anular el contrato ni los actos administrativos, sin perjuicio, de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos / PODERES DEL JUEZ DE LA

ACCION POPULAR - Puede adoptar todas las medidas que sean necesarias para la protección eficaz de los derechos colectivos

De conformidad con el artículo 144 del C.P.A.C.A. no procede que el juez popular anule el contrato y los actos administrativos, sin perjuicio de que adopte las medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos. La Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de esas disposiciones, resaltando, en esa oportunidad, que, dado su carácter principal y preferencial, no puede subordinarse la procedencia de la acción popular al ejercicio de las acciones ordinarias y que el juicio de legalidad, orientado a la declaración de nulidad de los actos y contratos, no limita la competencia del juez popular para adoptar todas las medidas que sean necesarias para la protección eficaz de los derechos colectivos.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 144

NOTA DE RELATORIA: la Corte Constitucional decidió sobre la exequibilidad de los artículos 140 y 144 de la Ley 1437 de 2011 en sentencia C-644 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL - Naturaleza y fines

Conforme con las disposiciones de los artículos 113, 120, 237 y 265 constitucionales, el Consejo Nacional Electoral es la máxima autoridad administrativa en lo relativo a las actividades a cargo de los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, sus representantes legales, directivos y candidatos. En tal calidad, a ese órgano electoral le corresponde garantizar el cumplimiento de los principios y deberes que sujetan a sus vigilados y controlados. De manera que a esos fines debe orientarse enteramente el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, control y, en particular, las que atañen i) al cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos; ii) a la eficacia de los derechos de la oposición y de las minorías y iii) al deber de asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, a cargo del Consejo Nacional Electoral.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 113 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 120 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 237 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 265

JUICIO DE MORALIDAD - Actuaciones surtidas para la adopción, aprobación, impugnación y registro de los nuevos estatutos del Partido Liberal / MORALIDAD ADMINISTRATIVA - Vulneración grave de los valores e intereses colectivos relacionados con la moralidad administrativa / LEY ESTATURIA - Utilización con fines contrarios a los estatales por parte del Partido Liberal / PRINCIPIO DEMOCRATICO - Violación / VULNERACION DE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA - Favorecimiento indebido por parte del Consejo Nacional Electoral

Para la Sala, con las actuaciones llevadas a cabo por el Partido Liberal Colombiano y el Consejo Nacional Electoral, en el marco de la adopción, aprobación, impugnación y registro de los nuevos estatutos de esa colectividad, se vulneraron gravemente los valores e intereses colectivos relacionados con la moralidad administrativa, al punto que se utilizó i) la ley con fines contrarios a los estatales, afectando gravemente el principio democrático, en especial en lo que tiene que ver con la participación, la igualdad política, la equidad de género y la

transparencia y ii) el ejercicio de las facultades de vigilancia y control asignadas al órgano electoral, con favorecimiento indebido de las directivas del partido y desconocimiento de los derechos de los ciudadanos... con la reforma, aprobación y registro de los nuevos estatutos del Partido Liberal se vulnera gravemente la moralidad administrativa, porque i) la Dirección Nacional se amparó en el deber legal de ajustar los estatutos, para imponer unilateralmente la sustitución de las reglas internas, con violación de los principios constitucionales y eliminó el Tribunal Nacional de Garantías, para continuar aplicando indebidamente los estatutos que ese órgano declaró contrarios al ordenamiento; ii) la Asamblea Liberal Constituyente agravó la violación de la moralidad iniciada por la Dirección Nacional Liberal y sustituyó los estatutos del partido actuando contra el principio democrático y iii) el Consejo Nacional Electoral actuó con favorecimiento indebido de la Dirección Nacional del Partido Liberal y en contra de los derechos de las minorías liberales, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y ordenará a estas entidades adoptar las medidas necesarias para hacer cesar las vulneraciones señaladas.

PARTIDOS POLITICOS - Principios / LEY ESTATORIA - Utilización con fines contrarios a los estatales por parte del Partido Liberal en la adopción, aprobación, impugnación y registro de los nuevos estatutos

En lo que respecta a la organización y funcionamiento interno de los partidos, la Ley 1475 de 2011 define un contenido mínimo de los estatutos, al que debían ajustarse los vigentes, dentro de los dos años siguientes. Ajustes, en todo caso, sujetos al principio democrático y a los que rigen la actividad de los partidos, esto es, participación, igualdad, pluralismo, equidad e igualdad de género, transparencia y moralidad... Para la Sala resulta insólita e inexplicable la interpretación en el sentido de que la ley facultó al director del partido abrogarse la facultad de sustituir o alterar unilateralmente la estructura interna. De ahí que la decisión de la Dirección Nacional Liberal relacionada con la adopción de reglas sobre la organización y funcionamiento interno, en lo que toca con aspectos fundamentales del partido, denota la utilización de una oportunidad, no conferida. Esto es así, porque 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, en cuanto 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. Aunado, todo lo anterior, al hecho de que, fundada en esa misma interpretación, la Dirección Nacional se reservó un mayor poder que le permite decidir unilateralmente sobre múltiples aspectos fundamentales del partido, en cuanto se autoatribuyó facultades para determinar los candidatos que deben ser apoyados por quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control dentro del partido o aspiren a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular; designar quién debe reemplazar a la Dirección Nacional cuando haga dejación temporal o definitiva del cargo; decidir todo lo relativo a los sectores sociales; presidir la Comisión Política Central y el Consejo Directivo de Instituto de Pensamiento Liberal; definir conjuntamente con las bancadas los temas en los cuales es obligatoria la disciplina y lealtad con los programas y posiciones del Partido; elegir al Auditor Nacional –atribuida a la Convención Nacional-; decidir y reglamentar lo relativo a la inscripción de candidatos; aprobar el presupuesto anual del partido y de los directorios; crear fondos financieros con recursos del

partido, percibidos por concepto de financiación estatal y reposición de votos, destinados a financiar la actividad electoral y la adquisición de inmuebles para sedes del Partido en las circunscripciones; expedir el Código de Ética y de Procedimiento Disciplinario y reglamentar lo relativo a las convenciones, incluidas las calidades para asistir a las mismas, la destinación de los ingresos del Partido y dictar las normas que sean necesarias para la transición en la aplicación de los nuevos estatutos. A juicio de la Sala, en el caso que ocupa su atención no se trató simplemente de un problema de interpretación de la ley, en el sentido de si las disposiciones del artículo 9 de la Ley 1475 de 2011 facultaron o no a las directivas de los partidos para adaptar los estatutos a sus reglas, en tanto el ajuste se sometía a la aprobación del órgano competente; pues la Dirección Nacional Liberal no se limitó a hacer un ajuste. El que, como quedó dicho, tampoco le correspondía... para la Sala resulta insostenible, por decir lo menos, la afirmación en el sentido de que, con la expedición de la resolución No. 2895 de 2011, la Dirección Nacional se limitó a ajustar los estatutos vigentes a las nuevas exigencias legales. Asimismo, resulta un despropósito justificar la expedición de esa resolución en la necesidad de cumplir con el mandato legal de ajustar los estatutos, siendo que la evidencia indica que ese no fue el objeto del acto. De donde 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 las reglas contenidas en los estatutos vigente. En fin, con vulneración de la moralidad administrativa. Es que, a juicio de la Sala, resulta moralmente espurio que la Dirección Nacional Liberal, amparada en un deber legal, haya i) sustituido a los órganos competentes del partido en el ejercicio la libertad de organización, con total desprecio por el principio de participación; i) actuado contra los principios de participación e igualdad, excluyendo a las bases sociales y a las minorías de la participación en las decisiones y en los órganos de dirección y administración del partido, además de que les impuso un trato discriminatorio, de inferior categoría, en cuanto sustrajo la regulación de esos derechos de los estatutos y la sometió enteramente a la unilateralidad de la Dirección Nacional y iii) hecho caso omiso de los principios de participación, de equidad e igualdad de género, en tanto excluyó totalmente la participación de la mujer en los asuntos del partido. Amén de que se echa de menos la transparencia exigible, dado que los fines invocados, esto es un ajuste legal, no corresponden a la realidad, si se considera que actuó por fuera del ordenamiento con un resultado que lo contradice, sin hesitación.

FUENTE FORMAL: LEY 1475 DE 2011 - ARTICULO 9

VULNERACION DEL DERECHO A LA MORALIDAD - Aplicación por parte del Partido Liberal de estatutos declarados ilegales por el Tribunal Nacional de Garantías / VULNERACION DEL DERECHO A LA MORALIDAD - Eliminación del Tribunal Nacional de Garantías del Partido Liberal

La resolución No. 2895 de 2011, expedida por la Dirección Nacional Liberal para adoptar los nuevos estatutos, fue objeto de la acción estatutaria de control de legalidad ante el Tribunal Nacional de Garantías. Instancia que los declaró contrarios a lo dispuesto en la ley y en los Estatutos de la colectividad aprobados y promulgados en el año 2002. Empero, lejos de acatar esa decisión, como era su deber, la Dirección Nacional Liberal no solo continuó con la aplicación de las normas declaradas ilegales por el Tribunal Nacional de Garantías, sino que, amparada en ellas, procedió a eliminar el órgano de control de la estructura del

partido, aduciendo, esta vez, que las normas que aseguraban la institucionalidad, durante el periodo de transición, creado por esa misma Dirección, resultaban contradictorias y excluyentes, con la nueva estructura interna del Partido, aprobada, además, por el Consejo Nacional Electoral... Para la Sala, sin duda, la eliminación del Tribunal Nacional de Garantías en esas circunstancias y fundada en las razones invocadas por la Dirección Nacional de Garantías carece de seriedad, de ponderación y honestidad, pues resulta claro que lo contradictorio y excluyente que se invocó, nada tenía que ver con los fines superiores, sino con la necesidad de eliminar el control, única restricción en su propósito de sustituir los estatutos vigentes, como quedó evidenciado a lo largo de este proceso. Siendo así, huelga concluir la grave afectación de la moralidad a la que se sujeta la organización y funcionamiento internos del Partido Liberal Colombiano.

DERECHO A LA MORALIDAD - Vulneración por parte de la Dirección Nacional Liberal y la Asamblea Liberal Constituyente / PRINCIPIO DEMOCRATICO - Transgresión

Observa la Sala que en la aprobación de los estatutos por parte de la asamblea liberal se agravó la vulneración en que incurrió la Dirección Nacional Liberal, en cuanto i) so pretexto de ajustar los partidos a la nueva ley, sin tener competencia para ello y actuando con fines contrarios a ese deber, la asamblea alentada por los directivos sustituyó los estatutos del partido; ii) haciendo caso omiso de la decisión del Tribunal Nacional de Garantías, pretendió legitimar, mediante la regla de las mayorías, un procedimiento y unos estatutos abiertamente ilegales, como en su oportunidad lo declaró el órgano de control y iii) se mantuvo la vulneración del principio de participación, de igualdad, de equidad e igualdad de género. Lo último pues si bien se introdujo un cambio importante respecto a lo adoptado por la Dirección Nacional, relativo a restablecer la participación de la mujer, lo fue sin la plena garantía del derecho a participar en las decisiones y en los órganos de dirección, administración y control. Pero es que, sobre todo, los elementos probatorios que se han reseñado atrás, dan cuenta que esa asamblea tuvo como único fin imponer la regla de las mayorías, pasando por alto el derecho a ejercer libremente el voto y desconociendo la deliberación, el pluralismo, esto es la participación democrática.

VIOLACION DEL DERECHO A LA MORALIDAD POR PARTE DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL - Por actuar con favorecimiento indebido de la Dirección Nacional del Partido Liberal

El material probatorio allegado al expediente da cuenta de que, una vez expedida la resolución No. 2895 del 7 de octubre 2011, la Dirección Nacional Liberal remitió los nuevos estatutos al Consejo Nacional Electoral para efectos del registro... mediante la resolución No. 4402 de esa fecha, el Consejo Nacional Electoral decidió los mencionados asuntos sometidos a su conocimiento, en el sentido de i) aprobar la resolución No. 2895 de 2011, expedida para promulgar los estatutos del Partido Liberal Colombiano ajustados a la Ley 1475 de 2011 y ii) denegar la solicitud de no inscripción de dichos estatutos... Para la Sala, del análisis de la motivación en que se fundaron las decisiones adoptadas con la resolución No. 4402 de 2011, resulta ostensible que el Consejo Nacional Electoral se limitó a convalidar los argumentos expuestos por la Dirección Nacional Liberal, sin ocuparse, como era su deber, de contrastarlos con los argumentos de la impugnación y, menos aún, con el ordenamiento, pese que a ese era el objeto que materialmente le correspondía decidir. Ahora, conforme con el ordenamiento que lo sujeta, resulta claro que, en ejercicio de sus funciones, el Consejo Nacional Electoral no puede convertirse en un simple patrocinador de las actuaciones de las

directivas de los partidos, porque ello implica un indebido favorecimiento de los órganos que detentan el poder, en contra de los derechos de las minorías y de la eficacia de los demás derechos y principios, esto es el ejercicio de funciones públicas con fines contrarios a los estatales, como ocurrió con la expedición de la citada resolución 4402 de 2011. Favorecimiento ese que dio lugar a que la Dirección Nacional, prevalida en la aprobación impartida por el Consejo Nacional Electoral, antes de que la misma estuviera en firme, procediera a eliminar el Tribunal Nacional de Garantías, y a continuar con el trámite de ratificación por parte de una asamblea elegida unilateralmente por esas directivas, que, como quedó establecido, no era el órgano competente para reformar los estatutos del Partido. Ahora, el Consejo Nacional Electoral aduce que la aprobación impartida a los estatutos fue un error involuntario, que posteriormente corrigió. Con todo y que haya sido así, no se comprende cómo, habiendo conocido de ese error desde el 23 de noviembre, cuando el señor Silvio Nel Huertas Ramírez, actor en este proceso, interpuso el recurso de reposición contra la resolución No. 4402 de 2011, fundado en que el Consejo Nacional Electoral no está facultado legalmente para aprobar los estatutos de los partidos, se extralimitó en sus funciones y se entrometió indebidamente en asuntos que aún están resolviéndose dentro de la organización interna del partido, aún admitiendo que efectivamente haya sido un error, solamente vino a corregirlo seis meses después, cuando el favorecimiento que propició con la resolución 4402 de 2011 ya estaba consumado, en contra de los derechos que el ordenamiento garantiza a los impugnantes y de los principios rectores de la democracia. Pero, como si lo anterior fuera poco, el error aducido por el Consejo Nacional Electoral fue corregido con total desprecio de los derechos que el ordenamiento garantiza a los impugnantes y de los principios de los que a ese órgano electoral le corresponde ser guardián, de acuerdo con las disposiciones constitucionales... mientras las decisiones del Consejo Nacional Electoral patrocinaron indebidamente las actuaciones de la Dirección Nacional Liberal, negaron rotundamente la protección de los derechos de las minorías y de los principios constitucionales afectados. En esas circunstancias no queda más que concluir la flagrante violación de la moralidad administrativa.

FUENTE FORMAL: LEY 1475 DE 2011 / RESOLUCION No. 2895 DE 2011 / RESOLUCION No. 4402 DE 2011

CONDENA EN COSTAS - Se condena al Partido Liberal Colombiano y al Consejo Nacional Electoral / AGENCIAS EN DERECHO - Se fijan en 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes

Se condenará al Partido Liberal Colombiano y al Consejo Nacional Electoral al pago de las costas, que serán liquidadas por la Secretaría de la Corporación, en proporción de 50% respectivamente. Se fija en 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la ejecutoria de la liquidación, las agencias en derecho, atendiendo a lo dispuesto en el Acuerdo 1887 de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura y considerando que se trata de un asunto sin cuantía.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 38 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 392 / LEY 794 DE 2004 - ARTICULO 42 / LEY 1395 DE 2010 - ARTICULO 19 / ACUERDO 1887 DE 2003 CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

COMITE PARA LA VERIFICACION DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA - Se dispone la conformación

Como lo permite el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, se dispone la conformación de un Comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia con la participación del juez, las partes, la entidad pública, encargada de velar por el derecho o interés colectivo y el Ministerio Público. Siendo así, el Comité estará 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.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 34

NOTA DE RELATORIA: Con salvamento de voto del Consejero Ramiro Pazos Guerrero y con aclaración de voto del Consejero Danilo Rojas Betancourth.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION B

Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo de dos mil quince (2015)

Radicación número: 25000-23-41-000-2013-00194-01(AP)

Actor: SILVIO NEL HUERTAS RAMIREZ

Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y OTRO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el actor popular contra la sentencia del 8 de noviembre de 2013, proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró no probadas las excepciones y negó las pretensiones de la demanda.

El *a quo* decidió:

Primero: Decláranse imprósperas las excepciones propuestas por las entidades demandadas.

Segundo: Deniéganse las pretensiones de la demanda.

Tercero: Notifíquese esta sentencia a las partes en la forma prevista en el artículo 173 del Código Contencioso Administrativo, aplicable a la actuación por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

Cuarto: En caso de no ser apelada, remítase copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo de conformidad con lo establecido en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, y archívese el expediente.

Quinto: Sin cosas en esta instancia.

Sexto: Acéptase la renuncia presentada por la señora apoderada del Consejo Nacional Electoral.

Por secretaría, mediante telegrama, póngase en conocimiento de la parte de demandante (sic) la renuncia, según lo dispuesto en el artículo 69 del Código de Procedimiento Civil.

I. ANTECEDENTES

1. Primera Instancia

1.1 La demanda

El 15 de febrero de 2013, el señor Silvio Nel Huertas Ramírez, actuando en calidad de *“ciudadano miembro militante de la colectividad liberal, integrante del Congreso Nacional del Partido Liberal y Presidente del Directorio Liberal del municipio de Miraflores”*, ejerció acción popular contra el Consejo Nacional Electoral y la Dirección Nacional del Partido Liberal Colombiano, para que se proteja la moralidad administrativa de que trata el artículo 4° de la Ley 472 de 1998 y, en particular, la moralidad definida en el artículo 1° de la Ley 1475 de 2011, a cuyo tenor *“[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”*. Para el caso, las disposiciones de los artículos 21, 51 y 53 del Código de Ética del Partido Liberal.

Con ese propósito, el actor popular solicita la adopción de medidas orientadas a que se deje sin efectos las resoluciones expedidas por la Dirección Nacional Liberal para promulgar los estatutos de esa colectividad y por el Consejo Nacional Electoral para aprobar los mismos, se ordene restituir los recursos gastados en actividades del partido, adelantadas con fundamentos en esos actos y se disponga suspender a esa colectividad los derechos de financiación, utilización de espacios en medios de comunicación y postulación e inscripción de candidatos.

1.1.1 Pretensiones

El actor popular pidió:

1. *Amparo al derecho e interés de Moralidad Administrativa, a favor de la colectividad Liberal; derecho e interés que ha sido vulnerado y continúa amenazado por parte del Consejo Nacional Electoral y de las Directivas del Partido Liberal, en perjuicio de la militancia de ese partido y de la colectividad liberal en general, por razón de la extralimitación de funciones, acciones u omisiones, en el caso de la expedición y trámite de inscripción de nuevos estatutos del Partido Liberal.*

2. *Como consecuencia de la decisión de protección al derecho e interés colectivo, solicito:*

a) *Que se revoque o se suspenda la Resolución 2895 de Octubre 7 de 2011 del exdirector del Partido Liberal, Rafael Pardo, 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 de diciembre 10 de 2012 que ratificó la promulgación de esos estatutos; de la Resolución 2908 de noviembre 29 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 octubre 7 de 2011, tanto por el otrora director Rafael Pardo, como por las directivas liberales que han ejercido su reemplazo.*

c) *Que se revoque o se suspenda la Resolución 4402 de noviembre 9 de 2011, expedida por el Consejo Nacional Electoral, por medio de la cual aprueba la mencionada Resolución No. 2895 de 2011 de la Dirección Nacional del Partido Liberal Colombiano.*

d) *Que se revoque o suspenda la Resolución 0586 de Mayo 3 de 2012, expedida por el Consejo Nacional Electoral, por medio de la cual se rechazan los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución 4402 de Noviembre 9 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 Colombiano, de acuerdo como se indica en el segundo inciso del Art. 26 de los Estatutos promulgados por la Resolución de ese Partido No. 658 de abril de 2002, o sea, citando a los integrantes del Congreso del año 2009, para que se ocupe del mandato contenido en el Parágrafo único del Art. 4 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 y para ejercer las demás funciones que le correspondan.*

3. Que 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 octubre 7 de 2011, se ordene 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 Liberal que hayan sido gastados a partir de la expedición de dicha resolución.

4. Serán por consiguiente, el Consejo Nacional Electoral (es decir, los Magistrados que aprobaron la resolución 2895 de octubre 7 de 2011 del Partido Liberal) y las Directivas de ese 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 (incluidos transportes, hospedaje, alimentación y viáticos de los delegados, lo mismo que los costos de publicidad, auditorios apropiados y logística en general).

5. Ordenar al Consejo Nacional Electoral la suspensión de la financiación estatal que corresponda al Partido Liberal. Así mismo, ordenar a la Directiva actual del Partido Liberal, la congelación del gasto de los recursos públicos provenientes de la financiación estatal, hasta tanto se disponga por autoridad judicial el levantamiento de esas medidas.

6. Ordenar contra la actual Directiva Liberal, la suspensión del uso derecho que tiene el Partido Liberal a la utilización de los espacios concedidos en los medios de comunicación social.

7. Ordenar contra la actual Directiva Liberal, la suspensión del derecho que tiene el Partido Liberal a proponer candidatos para cargos públicos y a inscribir candidatos o listas para cargos de elección popular.

Asimismo, solicitó las siguientes medidas cautelares:

Con el fin de detener el grave daño que se ha venido causando a los derechos e intereses de la colectividad liberal y a los miembros del Congreso Nacional del Partido Liberal, y ante la inminente convocatoria a una Convención con la que se ha pretendido sustituir el Congreso del partido, así como la posible expedición de un nuevo Código Disciplinario (ver correo electrónico remitido por el Veedor del partido de enero 14 de 2013, cuya copia anexo como prueba), solicito que se tomen las siguientes medidas cautelares:

1. Se decrete la suspensión provisional de los aportes de financiamiento estatal que se confieren a favor del Partido Liberal, a través del Consejo Nacional Electoral.

2. Se decrete la congelación provisional de los fondos del Partido Liberal que se manejan a través de la Tesorería de ese Partido.

3. Se ordene a la Directiva Liberal que actualmente ejerce funciones como tal, que le queda prohibido, usar los espacios concedidos al Partido Liberal en los medios de comunicación social.

4. Se ordene que los espacios concedidos al Partido Liberal en los medios de comunicación social, podrán ser utilizados hasta nueva orden por miembros perjudicados de la comunidad Liberal y del Congreso Nacional del Partido, bajo la coordinación del accionante en la presente demandada, para informar a la comunidad y para explicar sobre los motivos, razones y objeto de la demanda.

5. Se ordene a la Directiva Liberal que actualmente se encuentra ejerciendo, que le queda prohibido proponer candidatos para cargos públicos a nombre del Partido Liberal; así mismo, que le queda prohibido inscribir o avalar candidatos o listas para cargos de elección popular.

1.1.2 Fundamentos

El actor popular apoya su solicitud de amparo, en síntesis, en las siguientes razones:

1.1.2.1 En “consulta electoral”, del 10 de marzo de 2002, se aprobaron los estatutos y el Código de Ética del Partido Liberal Colombiano, luego promulgados con la resolución n° 658 expedida, el 9 de abril siguiente, por la Dirección Liberal. De conformidad con las disposiciones de la Constitución Política y del artículo 7° de la Ley 130 de 1994, la organización, funcionamiento, asuntos disciplinarios y modificación de los estatutos del partido deben sujetarse a su normatividad interna.

1.1.2.2 Conforme con las previsiones del artículo 119 de los referidos estatutos, corresponde al Congreso Nacional del Partido Liberal modificarlos, “...para lo cual requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros asistentes” –fl. 2-.

1.1.2.3 El 7 de octubre de 2011, mediante la resolución n.° 2895 proferida en esa fecha, el Director del Partido Liberal, “en nombre de la Dirección Liberal”, modificó los estatutos para adecuarlos a las disposiciones de la Ley estatutaria 1475 de 2011, “...usurpando las funciones del Congreso Nacional del Partido

Liberal” y “...burlando el proceso democrático estatutario de reforma de Estatuto” y las disposiciones del artículo 4° de la ley en cita, conforme con las cuales la adecuación debía aprobarse “...en la siguiente reunión del órgano que tenga la competencia para reformar los estatutos”.

Con esa reforma se eliminó *“...de la organización del partido al Congreso Nacional, a los sectores sociales y abiertos a la militancia y su representación, a las secretarías de participación, a las asambleas departamentales y municipales, entre otras varias y arbitrarias medidas”.* Además de que, a su retiro, el Director *“...nombró una directiva plural para su reemplazo, la cual adoptó esos estatutos y todas las medidas tomadas por su nominador continuando con el trámite de aprobación de los mismos” –fl. 2-.*

1.1.2.4 El 16 de noviembre de 2011, el Tribunal Nacional de Garantías del Partido Liberal, mediante la resolución n° 39 de esa fecha, *“...desaprobó los tales nuevos estatutos expedidos por el Director... y comunicó su decisión al Consejo Nacional Electoral” y “...como el Tribunal de Garantías se ratificara en su pronunciamiento, la aludida Dirección Liberal, para quitarse problemas, no tuvo inconveniente en suprimir a dicho Tribunal de Garantías, eliminándolo de un solo tajo de la organización del partido”,* para continuar así con el trámite de inscripción de los nuevos estatutos *–fl. 2-.*

1.1.2.5 El Consejo Nacional Electoral inicialmente *“se abstuvo de proceder con la inscripción”* de los estatutos, pero, finalmente, *“...extralimitándose en sus funciones, sin tomar en cuenta para nada los fallos de desaprobación del Tribunal de Garantías, resolvió impartir aprobación a los mismos, mediante la Resolución 4402 de Noviembre 9 de 2011”,* fundado en que ese organismo electoral *“...es superior jerárquico del Tribunal de Garantías del partido”.* Razón esta que, a juicio del actor popular, contradice las disposiciones de la Ley 1475 de 2011, en cuanto solamente confieren al órgano electoral las funciones de *“ejercer control sobre los partidos políticos”* y de inscribir los estatutos. Sin que le sea dado alterar, desconocer o aprobar los principios y reglas de organización y funcionamiento del partido.

La aprobación impartida a los nuevos estatutos por el Consejo Nacional Electoral *“...le sirvió a la Dirección Liberal para continuar apropiándose de la ejecución de los gastos (de los fondos del Partido Liberal) y para darle rumbo*

diferente a los recursos destinados a la organización y celebración del Congreso Nacional del Partido Liberal” –fl. 3-.

Asimismo, aduce el actor popular, con la decisión de conferir carácter provisional a los estatutos, “...*hasta que sean debatidos y ratificados por la Constituyente Liberal*”, como lo aprobó en la resolución n° 4402 del 9 de noviembre de 2011, el Consejo Nacional Electoral le dio «...*vida anticipada a esa supuesta constituyente y sin que se pueda establecer de dónde saca... eso de “Constituyente Liberal”, pues para a ese momento no existía certeza de convocatoria por parte de la Dirección Liberal de un evento de esa naturaleza*». Así, cuando se solicitó la inscripción de los nuevos estatutos no se había considerado la posibilidad de convocar a una constituyente, lo que vino a decidirse mediante la resolución N° 2900 del 28 de octubre del mismo año, expedida por la Dirección Nacional, “...*en todo caso, antes de que se produjera o estuviera en firme la resolución 4402 de noviembre 9 de 2011*” –fl. 4-.

1.1.2.6 El 5 de mayo de 2012, el Consejo Nacional Electoral, mediante la resolución N° 586 de esa fecha, rechazó por improcedente la reposición presentada por el actor popular contra la aprobación de los estatutos, impartida con la resolución N° 4402 de 2011, pese a que en esta última se señaló la procedencia de ese recurso y, en su lugar, resolvió corregir un supuesto “*yerro terminológico*”, consistente en haber utilizado en esa resolución “*la palabra Aprobar por la de Registrar*”. Proceder este que el actor encuentra contrario al ordenamiento, en cuanto considera que no se trató de la corrección de un simple error formal, como lo hizo ver la demandada, sino de un cambio sustancial de la decisión de aprobación que “...*permitió validar las decisiones adoptadas por la Directiva Liberal, como desviar los recursos destinados a la organización y celebración del Congreso Nacional del Partido Liberal*”.

A juicio del actor popular, el órgano electoral actuó contra el ordenamiento porque “[e]n esa clase de errores, a diferencia de la corrección directa del error cometido, la entidad tiene la opción de revocar por petición de parte o de manera directa su propio acto, pero en ese caso, observando lo señalado en el Art. 310 del C. de P.C., tratándose de error simple por cambio de palabras, que en el caso no era tan simple. Ninguna de las opciones procedentes adoptó el Consejo Electoral y prefirió la vía discrecional e ilegal de la corrección directa en vez de la revocatoria solicitada de la Resolución 4402”. Además de que esa Corporación se

negó a oír el criterio de los magistrados Juan Pablo Cepero Márquez y Oscar Giraldo Jiménez, quienes advirtieron sobre la insensatez, irracionalidad y arbitrariedad de la decisión, como lo dejaron consignado en el salvamento de voto a la resolución N° 586 del 3 de mayo de 2012 –fl. 4-.

1.1.2.7 Las Directivas del Partido Liberal actuaron en contra de la moralidad, de que tratan las disposiciones del artículo 1º de la Ley 1475 de 2011, en cuanto expedieron la resolución N° 2895 de 2011 para promulgar los nuevos estatutos con extralimitación de funciones y violación de lo dispuesto en los artículos 25, 26, 27, 31, 32, 66, 67 y 119 de *“los estatutos aprobados en la Convención electoral del 10 de marzo de 2002”*, 21, 51 y 53 del Código de Ética, aprobados en esa misma *“consulta”*.

1.1.2.8 El Consejo Nacional Electoral faltó al principio de moralidad administrativa, sostiene el actor, porque habría extralimitado sus funciones y actuado contra las disposiciones de los artículos 6º y 121 constitucionales, 1º, 2º, 12, 28, 34 y 38 de la Ley 734 de 2002 y 3º de la Ley 1475 de 2011, dado que:

i) aprobó los nuevos estatutos del Partido Liberal, sin verificar que hubieran sido adoptados por el órgano competente, o sea por el Congreso Nacional de esa colectividad y sin tener en cuenta que esos estatutos *“...habían sido desaprobados por el Tribunal Nacional de Garantías”*;

ii) incurrió en el error judicial de que tratan las disposiciones del artículo 66 de Ley 270 de 1996, en cuanto con la resolución N° 4402 de 2011 aprobó indebidamente los estatutos del Partido Liberal, siendo que solamente podía disponer la inscripción o registro, desautorizando de esa forma al Tribunal Nacional de Garantías que *“...había desaprobado el contenido de la resolución 2895”* y *“...respaldando al mismo tiempo y prácticamente cohonestando la conducta arbitraria y antiestatutaria de la Directiva Liberal que había expedido esa resolución”*;

iii) profirió la resolución N° 586 de 2012 faltando al debido proceso, dispuesto en el artículo 310 del Código de Procedimiento Civil, en la medida en que lo procedente para corregir el error cometido en la resolución 4402 de 2011 tenía que ver con la revocatoria de ese acto y no simplemente con el cambio de la palabra *“aprobar”* por la de *“registrar”*, como resolvió. Además de que, en lugar de

disponer el registro de los estatutos, ordenó registrar *“el contenido de la resolución 2985 de 2011, emanada de la Dirección Nacional del Partido Liberal”* y

iv) rechazó indebidamente la reposición contra la resolución N° 4402 de 2011, pese a que en su texto indicó que era pasible de ese recurso y, actuando con temeridad y mala fe, falseó los motivos de inconformidad en que el actor popular en este proceso fundó el recurso de reposición ejercido, para hacer creer que lo atacado era el registro de los estatutos y no la aprobación de los mismos, impartida por el Consejo Nacional Electoral.

1.2 Intervención pasiva

1.2.1 Consejo Nacional Electoral

El organismo electoral, a través de apoderado, se opuso a las pretensiones, aceptó unos hechos, negó otros y dijo no constarle los demás –fls. 112 a 132-.

En su defensa, adujo que los estatutos vigentes del Partido Liberal corresponden a *“...los aprobados por la Segunda Constituyente Liberal celebrada el 10 de diciembre de 2011, revisados por la Comisión de Estilo conformada mediante la Resolución No. 2919 de 2011, expedida por la Dirección Nacional Liberal”* y *“...registrados mediante la resolución No. 2247 de 2012”, expedida por el Consejo Nacional Electoral”*.

La demandada sostuvo que no es dable el entendimiento de que la adecuación de los estatutos a los mandatos de la Ley 1475 de 2011 solamente podía hacerse en la siguiente reunión del órgano competente para reformarlos, dado que, en su artículo 9°, esa ley exigió que se hiciera dentro de los dos años siguientes a su vigencia y autorizó que *“[m]ientras tanto, las directivas democráticamente constituidas podrán tomar todas las decisiones que las organizaciones políticas competen en desarrollo de la misma”*.

Asimismo, manifestó que no le resultaba posible conocer la decisión del Tribunal Nacional de Garantía antes de autorizar el registro de los estatutos, adoptados por el Partido Liberal con la resolución N° 2895 de 2011, en cuyo desconocimiento el actor funda la acción, dado que aquella fue proferida el 16 de

noviembre de 2011, esto es siete días después de expedida la resolución N° 4402 del día 9 anterior, con la que se dispuso el registro del ajuste estatutario, ordenado por la Ley 1475.

El Consejo Nacional Electoral también puso de presente que si bien en esta última resolución utilizó la palabra «*APROBAR*», refiriéndose al contenido de la resolución 2895 de 2011, emanada de la Dirección Nacional del Partido Liberal Colombiano”, ello se debió a un *lapsus calami* que podía ser corregido, de conformidad con las disposiciones de los artículos 310 del C. de P.C. y 45 del C.P.A.C.A., como lo hizo con la expedición de la resolución N° 586 de 2012. Se trataba de una *“imprecisión terminológica”* pues, a su juicio, no hay dudas de que le correspondía *“REGISTRAR ó INSCRIBIR”*, como lo solicitaron y lo entendieron los interesados.

Expuso que el carácter provisional que atribuyó al registro autorizado con la resolución n.º 4402 de 2011 se acompasa con el hecho de que *“...el ajuste estatutario realizado por las Directivas del Partido Liberal, devenía de las facultades transitorias que la enunciada ley en su artículo 9 inciso segundo confirió a las mismas, sin menoscabar que tal decisión debía ser ratificada por el órgano competente dentro del movimiento político”*. Como lo sería la Constituyente Liberal, a la que hacían referencia los estatutos sometidos a registro.

En esas circunstancias, señaló la demandada, no resulta posible sostener que, con el acto expedido para autorizar el registro de los estatutos, el Consejo Nacional Electoral haya decidido sobre la convocatoria de la Constituyente Liberal, pues esa es una decisión interna adoptada previamente por el partido, como consta en las resoluciones N° 2895 y 2900, expedidas el 7 y 26 de octubre de 2011 por la Dirección Liberal; la primera para adoptar el *“ajuste estatutario”* sometido a registro y para *“convocar a la Segunda Constituyente Liberal”*, la segunda. Actos de los que se informó al organismo electoral antes de que este autorizara la inscripción de los estatutos el 9 de noviembre de 2011, como consta en la resolución n.º 4402 de esa fecha.

Sostuvo, también, que, en cuanto son de mero trámite, los actos que autorizan el registro no son pasibles de recurso alguno y que el salvamento de voto de los magistrados, que se apartaron de la decisión de corregir el error

contenido en la resolución N° 4402 de 2011, no resulta suficiente para acreditar la vulneración del derecho colectivo invocado por el actor.

Finalmente, la demandada propuso las excepciones de:

i) improcedencia de la acción para dirimir el caso concreto, fundada en que, en cuanto los hechos en que se apoya tienen que ver con *“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”* y el amparo solicitado *“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 a los estatutos internos”*, con la finalidad de que se adopten nuevas directrices para esa organización. Siendo así, el Consejo consideró que el actor persigue la protección de intereses particulares, ajenos a los colectivos invocados;

ii) existencia de otro mecanismo de defensa judicial, en este caso la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a la que debió acudir para enjuiciar la legalidad de que están revestidas las resoluciones expedidas por el Consejo Nacional Electoral, dado que las razones de violación del ordenamiento en que se funda la acción popular ejercida no son propias del juicio de moralidad pretendido, e

iii) inexistencia de conducta que amenace o vulnere los derechos colectivos invocados por el actor popular, en cuanto la demandada considera que los actos enjuiciados fueron expedidos con sujeción al ordenamiento, están revestidos de la presunción de legalidad, no son contrarios a los fines públicos y no lesionan los intereses superiores.

1.2.2 Partido Liberal Colombiano

La colectividad política, actuando mediante apoderada, se opuso a las pretensiones, adujo que unos hechos no son ciertos y admitió los demás.

En su defensa expuso:

i) que los estatutos a que se refiere la resolución n.º 658 de 2002, expedida por la Dirección Nacional del Partido Liberal, “...perdieron vigencia el 7 de octubre de 2011”, dado que en esta última fecha el partido adoptó los nuevos estatutos ajustados a la Ley 1475 de 2011, con sujeción a las competencias y facultades otorgadas por esas disposiciones y al procedimiento democrático, establecido legítimamente por la organización interna.

Al efecto, puso de presente que el Congreso Nacional del Partido Liberal, adelantado el 12 y 13 de diciembre de 2009, para ese entonces la máxima autoridad de la colectividad política, convocó a una Asamblea Constituyente, que debía reunirse en la primera quincena de diciembre de 2010 y autorizó al Director del partido para expedir el reglamento al que se sujetaría esa asamblea. Por razones que tienen que ver con la dedicación de todos los esfuerzos políticos, administrativos, financieros al desarrollo de las elecciones de Congreso y Presidente de la República y la falta de recursos “...para financiar de manera autónoma la realización de la elección de constituyentes”, la asamblea convocada solamente pudo llevarse a cabo el 10 y 11 de diciembre de 2011, como finalmente lo dispuso la Dirección Nacional, en el reglamento expedido mediante la resolución n.º 2900, adicionada y modificada por las resoluciones n.º 2901, 2904, 2905, 2909, 2910 y 2911, de ese mismo año.

Señaló que entre el Cuarto Congreso Nacional del partido Liberal -12 y 13 de diciembre de 2009- y la Constituyente Liberal allí decidida, se promulgó la Ley 1475 de 2011, que ordenó adecuar los estatutos de los partidos a esa normatividad, en un plazo máximo de dos años y autorizó, en su artículo 9º, que las directivas adoptaran la reforma de los estatutos que regirían durante ese plazo, esto es, mientras se sometían a aprobación del “*órgano que tenga competencia para reformar los Estatutos*”. Que fundada en esas disposiciones, la Dirección Nacional procedió con la adecuación de los estatutos a la nueva ley, como lo dispuso, el 7 de octubre del mismo año, mediante la resolución n.º. 2895, fecha en que quedaron sin vigencia los estatutos del 2002.

Los nuevos estatutos fueron registrados ante el Consejo Nacional Electoral, como consta en las resoluciones n.º 4402 de 2011 y 0586 de 2012, expedidas por ese organismo y aprobados en la constituyente convocada en el Cuarto Congreso Nacional Liberal, llevada a cabo el 10 y 11 de diciembre de 2011.

Asimismo, manifestó que, en cuanto (a) la convocatoria “*garantizó el llamado a un total de 1188 liberales a nivel nacional, que representaron diferentes sectores del Partido, dentro de los cuales se incluyeron delegados que resultaron popularmente elegidos el 3 de diciembre de 2011 en todos los departamentos del país, además de todos los gobernadores, alcaldes, diputados, concejales de ciudad capital, 200 concejales a nivel nacional elegidos proporcionalmente a la votación obtenida, los ediles de Bogotá D.C., y un número significativo de ediles*”; (b) la Segunda Constituyente del Partido Liberal se adelantó con la participación del Consejo Nacional de Control Ético, del Veedor Nacional y Defensor del afiliado y la mayoría (646) de los convocados, sujeta al reglamento expedido por la Dirección Liberal con la autorización del Cuarto Congreso Nacional y (c) la reforma de los estatutos, adoptada con la resolución n.º 2895 del 7 de octubre 2011, se aprobó en esa constituyente “*...con un total de 490 votos por el Sí y 94 por el NO, habiéndose configurado la mayoría necesaria para la aprobación*” de acuerdo con el señalado reglamento, además de que en esa misma oportunidad se creó la Comisión de Estilo que revisó los estatutos adoptados con la resolución n.º 2919 del 20 de diciembre de 2011 y registrados mediante la resolución n.º 2247 de 2012 del Consejo Nacional Electoral, nada puede cuestionarse sobre el trámite de adecuación, reforma, aprobación e inscripción de los nuevos estatutos que rigen la organización y funcionamiento interno del partido.

En ese sentido, concluyó que “*...es claro que históricamente la reforma de los Estatutos del Partido Liberal Colombiano, además de estar facultada a la máxima autoridad de la Colectividad, otrora Congreso Nacional y ahora Convención Nacional, con la aprobación de sus dos terceras partes, también ha sido competencia de la Asamblea Constituyente Liberal, previa convocatoria de la máxima autoridad, entonces Congreso Nacional y ahora Convención Nacional*”. Y, asimismo, que, “*...históricamente, los Estatutos han establecido que en caso de aprobarse una reforma política, las normas constitucionales y legales pertinentes se incorporan a los mismos de manera automática e inmediata, aspecto que está claramente justificado en la jerarquía de fuentes del derecho, siendo, la Constitución, la ley y las decisiones del Consejo Nacional Electoral, de jerarquía superior a los Estatutos de los partidos, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 130 de 1994*” –fl. 180-. De donde, a juicio del demandado, resulta claro que la expedición, aprobación y registro de los nuevos estatutos se fundamentó en las nuevas reglas y deberes impuestos a los partidos por el Acto legislativo n.º 1 de

2009 y la Ley 1475 de 2011, en el mandato de la máxima autoridad del partido, esto es del Cuarto Congreso Nacional de 2009 que convocó a la Asamblea Constituyente Liberal y autorizó a la Dirección Nacional *“...para reglamentar su realización y convocatoria”* y en la decisión de esa asamblea constituyente, realizada dentro del plazo legal, de aprobar la adecuación estatutaria que, de conformidad con el artículo 9º de la citada ley, le correspondía adoptar a la Dirección Nacional Liberal, esto es la reforma aprobada mediante la resolución n.º 2895 de 2011.

ii) También señaló que, de conformidad con las facultades que desde antes de la reforma los estatutos le atribuyen, al Director del Partido le corresponde *“...designar provisionalmente a quienes deban desempeñar cargos dentro del Partido, en caso de que quien deba nombrarlos no lo haga o mientras lo hace en propiedad”*, como lo hizo el director Rafael Pardo Rueda, al renunciar para desempeñarse como Ministro de Trabajo. Además de que no puede tildarse de antidemocrática esa decisión, en cuanto se designó a una dirección plural que *“...se caracterizó por su amplio nivel de representatividad, habiendo sido integrada por cinco senadores de la República, cinco representantes a la Cámara, la representante nacional de la Organización de Mujeres y la Directora de la Organización Nacional de Juventudes”* del Partido –fl. 183-.

iii) En lo que toca con la reforma de los estatutos, relativa a la sustitución de los órganos de control del partido, entre ellos el Tribunal Nacional de Garantías, el demandado adujo que se originó en la necesidad de dar cumplimiento a las disposiciones del numeral 5º del artículo 4º de la Ley 1475 de 2011, a cuyo tenor, en los estatutos deben incluirse las autoridades y órganos de control, entre estos el Consejo de Control Ético. Así, *“...teniendo en cuenta que en los anteriores Estatutos del Partido, es decir, los promulgados mediante Resolución No. 658 de de 2002, no se establecía la existencia del Consejo de Control Ético, sino dos tribunales, estos son el de Garantías y el Disciplinario, la Dirección Nacional Liberal incorporó el Consejo Nacional de Control Ético, recopilando y complementando las anteriores normas estatutarias sobre sus funciones, vigencia (que era de dos años), mecanismo de designación (elección por el Congreso Nacional, ahora Convención Nacional), etc., adecuando de esta manera los Estatutos a la Ley”* –fl. 184-.

iv) Asimismo, en lo referente al Tribunal de Garantías, el demandado manifestó que, de conformidad con los estatutos de 2002, ese órgano fue designado en el Tercer Congreso Nacional del Partido, adelantado los días 29 y 30 de abril de 2007, para un periodo de cuatro años, al cabo del cual el Director nacional, en ejercicio de sus competencias estatutarias, *“decidió postergar su vigencia durante un tiempo adicional, mientras se completaba la adecuación de las nuevas normas”* y que con la expedición de la resolución n.º 2986 de 2011 *“...resolvió dar una vigencia provisional a estas autoridades que ya habían desaparecido de la vida jurídica del partido, a fin de asegurar, vía transitoriedad, la continuidad de las labores propias del Partido y la no afectación del funcionamiento de la Colectividad”* –fl. 183-.

Afirma que fue en ese periodo de transición cuando el Tribunal de Garantías, *“...no obstante haber sido consultado de manera anterior acerca de la viabilidad de la expedición de los Estatutos provisionales y haber conceptuado de manera favorable”*, emitió la decisión aludida por el actor popular, esto es la resolución n.º 39 de 16 de noviembre de 2011, *“...en la cual manifestó que los Estatutos provisionales no se ajustaban a los Estatutos promulgados mediante Resolución de 2002”*, reconociendo, en todo caso, que le correspondía al Consejo Nacional Electoral decidir sobre el registro de esos estatutos, en cuanto en ese mismo acto el Tribunal de Garantías consignó: *“Finalmente, por la importancia del asunto: el hecho de que el Consejo Nacional Electoral es el órgano de vigilancia y control de los partidos y movimientos políticos, y en el mismo actualmente se encuentra radicada y admitida solicitud de impugnación formulada por militante (sic) de la colectividad para que no registren los estatutos provisionales o transitorios promulgados por medio de resolución a que ha venido refiriendo este Tribunal, se dispondrá la remisión de copia de la presente providencia al Consejo Nacional Electoral, para que decida, en definitiva, como corresponde”* –fl. 185-.

Asunto que, a juicio del demandado, finalmente resolvió el Consejo Nacional de Electoral cuando autorizó el registro de los estatutos, en cuanto en esa decisión el órgano electoral, con fundamento en las funciones que le confieren los artículos 108 y 265 constitucionales y el artículo 7º de la Ley 130 de 1964 de conocer *“...las impugnaciones en contra de las autoridades de los partidos que no estén ajustadas a las fuentes del derecho”*, concluyó que *“...la Resolución No. 2895 de 2011 en donde se promulgan en forma provisional los estatutos del Partido Liberal*

Colombiano no tiene ningún vicio de ilegalidad, por lo que se procederá a impartir su aprobación” –fl. 185-.

En esas circunstancias, aduce el demandado, registrados los nuevos estatutos del Partido Liberal, el Consejo de Control Ético establecido por la Ley 1475 de 2011 debía asumir sus funciones, razón por la que se procedió a dejar sin efectos la resolución 2896 de 2011, que disponía el periodo de transición “...para las autoridades del Partido que ya no existían en la institucionalidad”, entre ellas el Tribunal de Garantías, “...el cual, en todo caso, ya había perdido vigencia desde abril de 2011 de acuerdo con los estatutos de 2002...”. Afirma el demandado que, aunque esa decisión fue debidamente notificada al Consejo Nacional el 30 de noviembre siguiente, a las 8:00 a.m., “sorprendente e irregularmente, ante la decisión de la Dirección Nacional Liberal, no obstante ya no tener vigencia el Tribunal de Garantías, el mismo día, en las horas de la tarde, el extinto Tribunal radicó unos documentos en la Dirección Nacional Liberal, en los que confirmaba su anterior decisión contenida en mencionada resolución n.º 39, aspecto al cual hace alusión el accionante. Acción que permite dudar acerca de la finalidad o motivación, intentando desconocer una decisión emitida por autoridad competente” –fl. 186-.

v) Para el demandado, en cuanto el Partido Liberal Colombiano (a) convocó y adelantó la Segunda Asamblea Constituyente Liberal con sujeción al mandato del Cuarto Congreso Nacional Liberal, en ese entonces la máxima autoridad del partido y, asimismo, la Quinta Convención Liberal, sujeta a las disposiciones del artículo 4º de la Ley 1475 de 2011, que erigen a la convención nacional como el máximo órgano de los partidos políticos y (b) cumplió con las exigencias en materia de auditoría interna, certificación contable del Fondo Nacional de Financiación Política y aprobación del presupuesto de gastos, de que tratan las disposiciones del artículo 49 de la Ley 130 de 1994 y la resolución n.º 3476 de 2005, expedida por el Consejo Nacional Electoral, resultan infundados los cuestionamientos a la destinación y apropiación presupuestal de los recursos del Partido, en los que el actor popular funda el amparo solicitado.

vi) A juicio del Partido Liberal, no resulta posible el entendimiento en el sentido de que el Consejo Nacional Electoral haya autorizado el registro de la adecuación estatutaria con carácter provisional, supeditado a la aprobación de la Segunda Constituyente Liberal, sin haber decidido previamente el partido sobre su

realización o sin que el órgano electoral tuviera conocimiento de la misma, dado que en el texto de la resolución 2895 de 2011, expedida por la Dirección Liberal, *“de manera clara se hace alusión a que la vigencia de los Estatutos provisionales estaría sometida a la aprobación o ratificación de los mismos por parte de la Constituyente Liberal que sería convocada; y, en todo caso... la Dirección Nacional Liberal, mediante memorial de 8 de noviembre de 2011, con radicado n.º 15495/2011, puso en conocimiento de la Corporación la convocatoria de la Constituyente Liberal, habiendo sido anterior a la expedición de la Resolución No. 4402 de 2011”* –fl. 188-.

Finalmente, el Partido Liberal adujo la improcedencia de la acción popular ejercida, fundado en que, en cuanto i) el actor *«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»*; ii) no ejerce función pública ni expide actos administrativos, no resulta posible que el Partido Liberal vulnere la moralidad administrativa; iii) como partido puede organizarse y funcionar libremente, sin más limitaciones que las dispuestas por el ordenamiento, para el caso las relativas a la participación directa o representativa, pluralismo, principio de las mayorías, equidad e igualdad de género, contenido legal mínimo de los estatutos, todas ellas acatadas, de donde no resulta posible que sus actuaciones se sometan al juicio de moralidad, pretendido por el actor popular en este proceso.

En todo caso, afirma el demandado, en cuanto sus actuaciones se ajustaron al ordenamiento, a la libertad que le compete en materia de organización y funcionamiento y a la transparencia, como lo demuestra el hecho de que esos cambios le han permitido *“...recuperar simpatizantes que se había sentido cercanos a otras organizaciones en años anteriores, como lo evidencia el informe de Cultura Política de la Democracia en Colombia en las Américas, 2012, del Observatorio de la Democracia. E incluso, abriendo mayores espacios de representación, como es el caso de las mujeres, según el “Segundo ranking de igualdad de las mujeres en partidos y movimientos políticos” que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, en alianza con Idea Internacional y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NMDI), con el apoyo de la Embajada de Suecia, presentara ante la comunidad nacional, en el que se concluyó que el Partido Liberal Colombiano es el partido que mayor espacio*

otorga a las mujeres en todo el país” –fl. 195-, resulta infundada la violación del derecho colectivo en que el actor sostiene el amparo solicitado.

Por último, adujo el demandado que “...los actos administrativos del Consejo Nacional Electoral a que se refiere la demanda son actos de registro y no pueden ser sometidos a juicio de legalidad en el marco de una acción popular, por expresa prohibición legislativa contenida en el artículo 144 del C.P.A.C.A., que dispone que en el trámite de una acción popular el juez no puede anular un acto administrativo” –fl. 191-.

1.3 Alegatos de conclusión

1.3.1 Demandante

En esta oportunidad, el actor popular enfatizó en que “...la protección que se está solicitando en esta acción, es por los derechos e intereses colectivos de la membresía del partido liberal y membresía del Congreso Nacional del Partido Liberal, relacionados con la moralidad administrativa, que han sido vulnerados por el Consejo Nacional Electoral y la Directiva Nacional Liberal” –fl. 316-.

A su juicio, no resulta posible sostener que los estatutos vigentes del Partido Liberal son los adoptados con la resolución n.º 2247 de 2012 e inscritos con la resolución n.º 586, expedida en el mismo año por el Consejo Nacional Electoral, dado que el único competente para modificar los estatutos adoptados en 2002, esto es el Congreso Nacional del Partido, no lo ha hecho y los adoptados por la Dirección Nacional fueron declarados ilegales por parte del Tribunal Nacional de Garantías. En ese mismo sentido, concluyó que, como el plazo del 10 de diciembre de 2010, señalado por el Cuarto Congreso Nacional, venció sin que se hubiera llevado a cabo la constituyente liberal, no podía la Dirección Nacional convocarla nuevamente como lo hizo, razón por la que la Segunda Constituyente Liberal carece de efectos, en tanto no fue convocada por la autoridad competente y se sujetó a unos estatutos distintos de los aprobados por el Congreso Nacional.

En ese mismo orden, concluye el actor popular, las disposiciones del artículo 9º de la Ley 1475 de 2011 no autorizan la reforma de los estatutos como lo hizo la Dirección Liberal, porque, a su juicio, de conformidad con el artículo 7º de la Ley

130 de 1994 y el artículo 119 de los estatutos aprobados en 2002, el único órgano competente “*para reformar, cambiar o producir nuevos estatutos*” es el Congreso Nacional Liberal. Además de que los estatutos vigentes solamente autorizan que el Director designe una Dirección Adjunta y no la dirección plural que aquel designó para que fungiera como principal.

En lo relativo a las actuaciones del Consejo Nacional Electoral concluyó que, si bien el 16 de noviembre de 2011, el Tribunal de Garantías desaprobó los estatutos sometidos a registro, esto es cuando ya el organismo electoral había expedido la resolución n.º 4402 de ese mismo año, debía atenerse a esa decisión cuando expidió la Resolución 0586 de 2012, empero, no lo hizo, pese a que conoció la decisión del Tribunal el 23 de noviembre del año anterior.

El actor popular insistió en que, en cuanto en múltiples apartes de la resolución n.º 4402 de 2011 el Consejo Nacional Electoral se refirió, de manera reiterada y unívoca, a la decisión de aprobar los estatutos del Partido Liberal, no resulta posible creer que se trate de un error involuntario, pues todo indica que ese órgano actuó con la intención deliberada de aprobar los estatutos, como en efecto lo hizo. Debiendo, en consecuencia, proceder con la revocatoria de ese acto y no a la corrección arbitraria a la que recurrió, para hacer creer que se trataba solamente del registro de los estatutos, cuando en realidad estaba convalidando las actuaciones irregulares de la Dirección Liberal.

Finalmente, sostuvo que al margen de la ilegalidad de las actuaciones del Consejo Nacional Electoral y de la Dirección Nacional del Partido Liberal, lo que pretende es que se adelante el juicio de moralidad por las irregularidades en que incurrieron esos organismos al modificar, aprobar e inscribir los nuevos estatutos del partido –fls. 316 a 335-.

1.3.2 Consejo Nacional Electoral

El órgano electoral reiteró la defensa expuesta con la contestación de la demanda, en el sentido de que i) no resulta posible que a través de la acción ejercida se enjuicie la legalidad de las resoluciones 4402 de 2011 y 0586 de 2012, expedidas para inscribir los nuevos estatutos adoptados por el Partido Liberal; ii) el carácter provisional atribuido al registro de los estatutos, lejos de afectar el derecho colectivo, garantizó los derechos de los miembros de la colectividad, en

tanto permitió la aprobación final por parte de la “...*Constituyente Liberal o Convencional del Partido Liberal, llevada a cabo el 1º de diciembre de 2011, en la que se ratificaron los estatutos*” –fl. 308-; iii) la acción popular no procede para proteger los intereses particulares que le asisten como miembro del partido, en los que el actor funda el amparo solicitado; iv) existen otros mecanismos de defensa judicial para enjuiciar la legalidad de los actos expedidos por el Consejo Nacional Electoral y v) no se acreditó la violación de los derechos colectivos en los que el actor sostiene la acción ejercida –fls. 307 a 312-.

1.3.3 Partido Liberal Colombiano

El organismo político, a través de apoderado, reiteró la improcedencia de la acción ejercida, fundado en que i) el amparo pretendido por el actor popular no trasciende la protección de sus intereses personales; ii) no resulta posible que el juez popular decida sobre los cuestionamientos de legalidad formulados contra los actos del Consejo Nacional Electoral, por no ser el competente para ello; iii) en cuanto el Partido Liberal no ejerce funciones públicas y no expide actos administrativos, no resulta posible que con sus actuaciones vulnere los deberes de corrección exigibles de las autoridades administrativas y iv) no se acreditó la violación de los derechos en que los que el actor se basa para pedir el amparo – fls. 313 a 315-.

1.4 Sentencia de primera instancia

La Sala de Decisión de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró imprósperas las excepciones y negó las pretensiones.

Al efecto consideró que, de conformidad con las disposiciones del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y los criterios jurisprudenciales de esta Corporación y de la Corte Constitucional, la acción popular procede contra los actos administrativos, cuando quiera que con ellos se amenaza o vulnera los derechos colectivos. Caso en el cual corresponde al juez ocuparse incluso de los cuestionamientos relativos a la legalidad del acto, porque la ley, si bien prohíbe que a través de esa acción se decida sobre la nulidad, le exige adoptar todas las medidas necesarias para

proteger integralmente los derechos atendiendo a la amenaza o vulneración que los afecta.

En lo relativo al juicio de moralidad, sostuvo que i) *“...tiene como fuente el ejercicio de la función administrativa”*; ii) debe fundarse en *“...una transgresión al ordenamiento jurídico, así como debe acreditarse la mala fe de la administración y generalmente, la vulneración de otros derechos”* y iii) *“...la actuación de la administración debe ser de tal magnitud que desnaturalice la función pública ejecutada, y la corrupción debe desembocar en la satisfacción de intereses particulares”*. De ahí que, concluyó el *a quo*, no toda irregularidad o quebranto de la normatividad constituya, *per se*, violación de la moralidad administrativa, *“...pues para ello se requiere la existencia o presencia de un elemento que denote un propósito o finalidad contrario a los cometidos para los cuales están instituidos los procedimientos y atribuidas las competencias administrativas, como por ejemplo, el ánimo de satisfacer o alcanzar un interés personal, de grupo o de terceros, que, resulta opuesto o diferente al preestablecido, en cada caso, por el constituyente y el legislador”*.

Descendiendo al caso concreto, el *a quo* encontró que, en cuanto los actos demandados no fueron proferidos por el Partido Liberal en ejercicio de funciones públicas, *“...las acusaciones elevadas por la parte actora al respecto, no tienen vocación de prosperidad”*. Y en relación con los actos administrativos proferidos por el Consejo Nacional Electoral *“...no se encuentra demostrado que con los mismos se haya afectado algún derecho colectivo”*.

En efecto, el *a quo* concluyó que los estatutos del Partido Liberal fueron expedidos en cumplimiento de las disposiciones del artículo 9° de la Ley 1475 de 2011; que, si bien la Dirección Liberal los adoptó con carácter provisional, fueron *“reemplazados, a través de la resolución 2247 de 2012, resolución esta que contiene los estatutos vigentes de esa colectividad”*. Sin que la modificación o supresión de organismos internos del partido o la variación del procedimiento para el cambio de los estatutos afecten la moralidad administrativa. Asimismo, encontró que, si bien en la demanda se sostiene que la forma en que la Dirección Nacional del Partido Liberal aprobó y el Consejo Electoral registró los nuevos estatutos influyó en el manejo de los recursos de la colectividad, el actor popular no cumplió la carga de la prueba que le correspondía.

Finalmente, el *a quo* consideró que *“...la protección de los intereses de los miembros del Partido Liberal Colombiano que presuntamente se vieron afectados con la expedición de los nuevos estatutos de la colectividad... escapa del objeto de las acciones populares, las cuales fueron concebidas como un medio de defensa judicial de derechos e intereses colectivos”*, tal como está previsto en el artículo 2º de la Ley 472 de 1998 y decantado en la jurisprudencia de esta Corporación. Siendo así, remató el *a quo*, la acción ejercida no es un medio judicial idóneo para proteger *“...intereses políticos como los aludidos por el demandante”*.

2. Segunda Instancia

2.1 La apelación

El actor popular ejerció el recurso de apelación para que se revoque la sentencia y, en su lugar, se despachen favorablemente las medidas pedidas para amparar la moralidad administrativa o, en su defecto, las que esta Corporación considere adecuadas para la protección del derecho colectivo vulnerado –fls. 367 a 375-.

Entiende el recurrente que el tribunal negó las pretensiones por no haberse acreditado *“...la conexión del derecho e interés colectivo de la Moralidad Administrativa con otros derechos de la misma naturaleza relacionados con el patrimonio”* –fl. 369-. Señala que esa exigencia *“...atenta contra la autonomía y el carácter individual que de acuerdo con la Ley caracteriza el derecho de moralidad administrativa”*, además de que el *a quo* dejó de ver que la conexión entre distintos derechos, a la que subordinó la protección de la moralidad administrativa, fue invocada en la demandada y acreditada en el *sub judice*, en cuanto i) en las pretensiones y en las cautelares solicitó medidas de protección del patrimonio público, afectado con actuaciones contrarias a la moralidad, entre otras, la suspensión de la financiación estatal que autoriza el Consejo Nacional Electoral y la congelación de los fondos del Partido Liberal; ii) en la *causa petendi* señaló que, de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 1475 de 2011, las infracciones al Código de Ética violan la moralidad y iii) en el proceso se acreditó que la Dirección Liberal, en cuanto *“...usó los fondos del partido, entre otros, para la realización de una convención y una constituyente que había sido declaradas ilegal (sic) por el*

Tribunal Nacional de Garantías del Partido Liberal” incurrió en la falta tipificada en el numeral 3° del artículo 53 del Código de Ética del Partido Liberal, allegado como prueba al proceso, consistente en “...atentar contra el Patrimonio del Partido, los intereses del Estado, la comunidad y la sociedad. Por el uso indebido de los dineros públicos y por incurrir con ellos en gastos ostentosos o suntuarios” y que, asimismo, el Consejo Electoral permitió ese uso indebido de esos dineros públicos, en contra de la moralidad administrativa.

A juicio del actor popular, en cuanto i) el único órgano competente para modificar los estatutos es el Congreso Nacional Liberal y los “...fallos del Tribunal Nacional de Garantías se proferirán en derecho, serán inapelables y tendrán el carácter obligatorio para todos los órganos y miembros del partido”, como está previsto en los artículos 26 y 67 de los estatutos que rigen desde 2002; ii) el artículo 4° de la Ley 1475 de 2011 señala que los estatutos deben ser modificados por “...el órgano que tenga competencia para reformarlos”; iii) la Dirección Nacional Liberal modificó los estatutos sin tener competencia para ello y, actuando con mala fe, en la resolución n.º 2895 de 2011 hizo constar el hecho falso de que “...el contenido de los estatutos provisionales fue consultado y aprobado por el Tribunal Nacional de Garantías del Partido Liberal”, además de que aplicó los estatutos sin que la resolución 4402 de 2011 que autorizó el registro estuviera en firme y iv) el Consejo Nacional Electoral aprobó los estatutos no autorizados por el Congreso Nacional Liberal y el Tribunal de Garantías, a través de un procedimiento irregular, el *a quo* dejó de ver la violación de la moralidad administrativa que amerita el amparo solicitado.

Finalmente, el actor sostiene que en la sentencia de primera instancia se entendió equivocadamente que los derechos de los miembros del Partido Liberal son de carácter particular, siendo que en realidad se trata de la eficacia de la moralidad que, por encontrarse en cabeza del grupo de individuos que hacen parte de esa colectividad, deben ser protegidos a través de la acción popular, al margen de que se trate de derechos políticos, pues la Ley 472 de 1998 no los excluye, como lo tiene sentado la Corte Constitucional, en la sentencia en la que el tribunal *a quo* apoyó la decisión de negar las pretensiones.

2.2 Alegatos finales

En esta oportunidad, el actor reiteró que i) a los miembros de la colectividad liberal afectada con las decisiones irregulares de modificación e inscripción de los nuevos estatutos les asiste el derecho a ser protegidos en sus intereses políticos, mediante la acción popular ejercida y, ii) a su juicio, los elementos probatorios allegados al proceso dan cuenta suficiente de la violación de la moralidad administrativa, en la que incurrieron las entidades demandadas con la modificación e inscripción de los estatutos, sin la autorización del Congreso del Partido Liberal y con desconocimiento de las decisiones del Tribunal de Garantías, que desaprobó los mismos.

Por su parte, las entidades demandadas reiteraron los alegatos de conclusión presentados en la primera instancia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Conforme con los artículos 15 de la Ley 472 de 1998¹ y 1° del Acuerdo número 55 de agosto 5 de 2003² expedido por la Sala Plena esta Corporación, la Sección Tercera del Consejo de Estado es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, en contra de la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que el 8 de noviembre de 2013 resolvió la acción popular de la referencia, sobre asuntos relacionados con la moralidad administrativa, en contra del Consejo Nacional Electoral y el Partido Liberal Colombiano.

2. El asunto que la Sala debe resolver

¹ Según esta norma, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocer de las acciones populares originadas en "(...) *actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas*".

² Conforme a lo dispuesto en esta norma, corresponde a la Sección Tercera del Consejo de Estado conocer, por reparto, de "(...) *las acciones populares que versen sobre asuntos contractuales y aquéllas relacionadas con el derecho a la moralidad administrativa*".

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia del 8 de noviembre de 2013, proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para negar el amparo de la moralidad administrativa, fundada esa decisión en que, i) en cuanto ajenas al ejercicio de función administrativa, las actuaciones surtidas para reformar los estatutos del Partido Liberal no son pasibles del juicio de moralidad; ii) el Consejo Nacional Electoral no vulneró el ordenamiento, en conexión con otros derechos, como, a juicio del *a quo*, lo exige el control de la moralidad y iii) el actor popular pretende la protección de derechos políticos e intereses particulares, ajenos al fin de la acción popular ejercida.

Lo anterior, por cuanto el actor sostiene que i) le asiste el derecho a la protección de la moralidad administrativa, en el ámbito de la organización y funcionamiento internos del Partido Liberal; ii) en tanto el procedimiento de reforma, aprobación e inscripción de los estatutos fue adelantado por los órganos internos –Dirección Nacional y Asamblea Constituyente del Partido- y el Consejo Nacional Electoral con extralimitación de funciones, con fines contrarios a los de las disposiciones invocadas para justificar esas actuaciones y con vulneración de los principios constitucionales, legales y los valores éticos a los que se sujeta el ejercicio del derecho fundamental de participación democrática al interior de los partidos, se vulneró la moralidad administrativa, en especial la definida en la Ley 1475 de 2011 y iii) el carácter político de los principios rectores de la democracia participativa y la membrecía no justifica que se sustraiga la organización y funcionamiento internos de los partidos del juicio de moralidad administrativa.

Por su parte, las entidades demandadas se oponen a la procedencia del amparo, por considerar que i) la actividad de los partidos no es susceptible del juicio de moralidad demandado, en tanto ajena al ámbito de la función administrativa y sujeta a la libertad de organización, sin más limitaciones que las dispuestas por el ordenamiento en materia de participación directa o representativa, pluralismo, principio de las mayorías, equidad e igualdad de género y contenido legal mínimo de los estatutos; ii) los actos del Consejo Nacional Electoral solamente son pasibles del control de legalidad, de conformidad con las disposiciones del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A); iii) el actor popular pretende el amparo de intereses personales, ajenos al derecho colectivo invocado y iv)

acompañaron sus actuaciones, en lo relativo a la reforma, aprobación e inscripción de los Estatutos del Partido Liberal, al ordenamiento.

A juicio del Partido Liberal Colombiano, si bien, de conformidad con los estatutos internos, le correspondía al Congreso de esa colectividad decidir sobre las reformas a su organización y funcionamiento, i) no resulta posible someter al juicio de moralidad la adopción de los nuevos estatutos, en cuanto la Dirección Nacional y la Constituyente Liberal actuaron por la necesidad de cumplir el mandato de la Ley 1475 de 2011, que exigió ajustar los vigentes al nuevo marco legal y ii) no puede ser inmoral esa actuación, si se considera que con los nuevos estatutos se logró (a) que la Asamblea constituyente del Partido aprobara los adoptados por la Dirección Nacional, con el visto bueno de los nuevos órganos de vigilancia y control previstos en la ley; (b) recuperar simpatizantes y que el partido obtuviera reconocimiento internacional por la participación otorgada a las mujeres y (c) preservar la existencia jurídica de la colectividad, cuya personería dependía de los ajustes de los estatutos a la nueva ley.

Planteado el juicio de moralidad dentro de esos extremos, la Sala abordará el estudio de la protección del derecho colectivo invocado en el contexto de la acción ejercida, el régimen y los fines de la organización, estructura y funcionamiento de los partidos políticos, para luego decidir lo que corresponda sobre la eficacia y defensa del derecho colectivo invocado, a partir de las actuaciones, decisiones y demás hechos acreditados en el proceso.

3. Protección del derecho colectivo. Alcance de la acción popular para garantizar la eficacia de la moralidad, en el ámbito de la organización y funcionamiento internos de los partidos políticos

Sostienen los demandados que las actuaciones de los partidos políticos y del Consejo Nacional Electoral no son pasibles del juicio de moralidad, en cuanto i) los primeros no ejercen función administrativa y se rigen por la libertad de organización; ii) lo propio del juicio de responsabilidad en materia de la organización y funcionamiento internos de los partidos políticos es la sujeción a los deberes legales, el logro de resultados y no la imposición de exigencias morales y iii) el control de legalidad al que está sometido el órgano electoral excluye la

acción popular. Asimismo, aducen que, en cuanto el actor ejerció la acción para hacer valer intereses personales y políticos, no procede el amparo solicitado.

Siendo así, la Sala, para decidir lo que corresponde, fijará, previamente, su posición sobre los alcances de la acción popular para enjuiciar la moralidad en el ámbito de la organización y funcionamiento internos de los partidos políticos y de las actuaciones del Consejo Nacional Electoral, de conformidad con el régimen constitucional y legal aplicable, para luego determinar, con fundamento en los derechos invocados y los hechos probados, lo que sea del caso sobre el amparo de la moralidad administrativa.

3.1. La Constitución sujeta los partidos políticos y el Consejo Nacional Electoral a la eficacia de la moralidad

A juicio del actor popular, en cuanto la organización y el funcionamiento de los partidos políticos se sujetan al ordenamiento y este a su vez los subordina a la moralidad, la actividad adelantada para reformar los estatutos y las actuaciones del Consejo Nacional Electoral, orientadas a decidir sobre el registro e impugnación de los estatutos de los partidos, son susceptibles de control de moralidad administrativa, a través de la acción popular.

Juicio que el Partido Liberal Colombiano y el órgano electoral rechazan, fundado, el primero, en la libertad de organización que le asiste, en la naturaleza de sus actuaciones y, en especial, en la exclusión entre la moral y la actividad política que sostiene en el sentido de que la legitimidad del ejercicio de esta última se limita al cumplimiento de deberes legales y a la eficacia de los resultados obtenidos; mientras el Consejo Nacional Electoral aduce que sus actos solamente son susceptibles de control de legalidad.

Asimismo, el *a quo* consideró que, en tanto no ejercen funciones administrativas, los partidos políticos no se sujetan al juicio de moralidad que corresponde a través la acción popular.

En esas circunstancias, se ocupará la Sala de desentrañar la naturaleza de los partidos políticos, del Consejo Nacional Electoral y la sujeción al juicio de moralidad, a través de la acción de que se trata, de las actividades que les

corresponde adelantar, a los primeros, en lo relativo a su organización y funcionamiento internos y, al segundo, en lo que toca con las actuaciones tendientes a decidir sobre el registro de los estatutos y las impugnaciones contra las decisiones que aquellos adoptan.

Los partidos son, sin duda, organizaciones políticas, esto es dedicadas a la actividad política. A lo largo de la historia se ha limitado el ámbito de la política a las prácticas humanas que se refieren a los asuntos del Estado, concebido, además, este último, de distintas formas. Así, v.gr., en el *populus romanorum* –no personificado como Estado- se acudió a la contraposición entre los ámbitos de lo que interesa a lo privado (*privus*) –lo que no trasciende los asuntos internos de la *domus*- y a lo público (*publicus*), esto es al *populus* -lo concerniente al culto de las divinidades, al *imperium* (poder del pueblo) y al gobierno de la ciudad-; mientras que en la república griega se lo identificó con la *pólis*, como sujeto y con el buen gobierno, como actividad de aquella y a la que se limitó la noción clásica de política.

Ahora, desde lo que se conoce como la edad moderna, se viene ampliando el campo de la política, de manera que en épocas actuales es doble el entendimiento en el sentido de que comprende el conjunto de actividades que despliega la *pólis* como sujeto, a través de las diferentes ramas del poder público y como objeto, esto es en lo relativo a la organización y el acceso al poder³.

Bajo el Estado liberal, si bien, al amparo de la separación de la praxis humana entre distintas actividades excluyentes, como las religiosas, económicas, políticas y del poder entre civil y político, a la que durante siglos se ha acudido para delimitar el ámbito del poder político, se concibió a los partidos políticos como organizaciones liberales, esto es intangibles al poder estatal, regidas por la libertad de organización, al igual que la economía, la evidencia histórica y el

³ En este sentido, plantea N. Bobbio –se destaca-: “En la edad moderna, el término [política] ha perdido su significado original, viéndose sustituido progresivamente por expresiones como «ciencia del Estado», «doctrina del Estado», «ciencia política», «filosofía política», etc. En la actualidad, **se emplea normalmente para referirse a la actividad o conjunto de actividades que, de alguna forma, tienen como punto de referencia a la pólis, es decir al Estado. La pólis puede actuar bien como sujeto de esta actividad y en ese sentido pertenecen a la esfera política actos tales como el ordenar (o prohibir) algo con efectos vinculantes para todos los miembros de un determinado grupo social, el ejercicio de un dominio exclusivo sobre un determinado territorio, el legislar con normas válidas erga omnes, la obtención y distribución de recursos de un sector a otro de la sociedad, etc.; bien como objeto, y en ese sentido pertenecen a la esfera política actos tales como la conquista, la consecución, defensa, ampliación, refuerzo, destrucción, derrocamiento del poder estatal, etc.**” Cfr., “Política, Moral y Derecho”, en “Teoría General de la Política”, editorial Trotta, 2003, pág. 175.

desarrollo del pensamiento social, por una parte, pusieron de manifiesto que el sistema social se articula principalmente en la organización del consenso, de las fuerza productivas y de la coacción, de manera que no existe separación excluyente entre los llamados poderes ideológico (intelectual o moral), económico y político, a la vez que, con el advenimiento del Estado social de derecho, i) se extendió el ámbito de acción del poder político a la intervención del Estado en la economía, en la organización de la lucha por y el acceso al poder y, en general, en la participación social en las actividades relativas al ejercicio de la democracia y el control del poder público y ii) se sujetó la actividad política a la Constitución, en tanto expresión soberana del pueblo y a los principios que de ella emanan, entre otros, la eficacia de los fines estatales, de los deberes, derechos y libertades, la democracia participativa, la moralidad, la legalidad y la responsabilidad, entre otros.

Superado el carácter de organizaciones eminentemente liberales, los partidos son instituciones políticas, esto es que sus actividades pertenecen a la esfera del poder político y, por tanto, tienen como punto de referencia el Estado, en cuanto gozan de su misma naturaleza de organización política, sirven a los fines de la política y participan de los atributos que emanan de la monopolización de la fuerza, esto es de la exclusividad en la organización, detentación y uso del poder político. Sin perjuicio del carácter jurídico que revisten esas instituciones, en tanto reguladas y sujetas al ordenamiento.

En efecto, los partidos gozan del mismo carácter de instituto político de actividad continuada que se atribuye al Estado⁴ y si bien al poder político se lo caracteriza por el monopolio del uso de la fuerza, en cabeza del Estado, no es menos cierto que esa exclusividad es el resultado de un proceso organizado socialmente⁵, promovido y encauzado por los partidos y movimientos políticos.

⁴ Cfr., M. Weber, para quien "...[p]or Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión de monopolio legítimo de coacción física, para el mantenimiento del orden vigente"; *Wirtschaft und Gesellschaft*, citado por N. Bobbio, Ob. cit. pág. 181.

⁵ "Lo que caracteriza al poder político es la exclusividad en el uso de la fuerza respecto a todos los demás grupos que actúan en un determinado contexto social, exclusividad que es el resultado de un proceso que se desarrolla en toda sociedad organizada para la monopolización de la posesión y del uso de los medios con lo que resulta posible ejercer la coacción física. Este proceso de monopolización se produce simultáneamente con el de criminalización de los actos de violencia no realizados por las personas autorizadas por los detentadores y beneficiarios de ese monopolio"; Cfr., Bobbio, ob. cit., pág. 181.

Asimismo, se sostiene que, como resultado del monopolio de la fuerza, el poder político se caracteriza por los atributos de i) **exclusividad**, conforme con el cual los detentadores tienden a no permitir en el ámbito de su dominio la formación de grupos al margen de la ley, a dispersarlos, someterlos y deben rechazar las injerencias o agresiones de grupos políticos externos; ii) **universalidad**, en cuanto los detentadores gozan de la capacidad de adoptar decisiones legítimas y vinculantes para toda la colectividad sobre la destinación y distribución de los recursos, sin limitarse a los económicos e iii) **inclusividad**, en tanto los mencionados pueden intervenir para encauzar la actividad de los miembros del grupo a los intereses generales⁶. Y, sin duda, los partidos políticos participan de esos atributos, en cuanto se trata de grupos formados legítimamente para organizar y adelantar la contienda política, disputar el acceso al poder⁷, promover y participar en la adopción de las decisiones vinculantes que afectan la vida de los asociados, además de encauzar con su actividad los intereses de sus miembros y de la comunidad hacia el logro de los fines superiores.

En ese mismo orden, así como no resulta posible desconocer que los fines de la política no son inmutables y que no existe uno al que puedan conducirse todos ellos, sino que responden a aquellos que en cada época un determinado grupo social acepta como preeminentes, es dable sostener un fin mínimo y común de la política, cual es el orden público y la defensa de la integridad nacional, necesario para la consecución de los demás fines y a ese mismo propósito se orientan los partidos políticos, incluso cuando procuran la sustitución del orden vigente⁸.

⁶ Cfr., N. Bobbio; Ob. cit., págs. 180-183.

⁷ Fin político que es sostenido aún por quienes encuentran en la relación amigo-enemigo, la esencia de la política. En ese sentido, J. Freund —se destaca—: “[c]uanto más evoluciona una posición hacia la distinción de amigo-enemigo, más política se vuelve. La característica del Estado es suprimir en el interior de su incumbencia la división de sus miembros o grupos internos en amigos y enemigos, **para tolerar sólo las simples rivalidades agoniales o luchas de partidos**, y reserva al gobierno el derecho de designar al enemigo exterior (...) Es claro, pues, que la oposición amigo-enemigo es políticamente fundamental”; cfr., “L’essence du politique”, citado por Bobbio, ob. cit., pág. 187.

⁸ En efecto, como sostiene N. Bobbio: “[la] exclusión del juicio teleológico no impide, sin embargo, que pueda hablarse correctamente de, cuando menos, un fin mínimo de la política: el orden público en las relaciones internas y la defensa de la integridad nacional en las relaciones de un Estado con los demás. Este fin es mínimo porque es la *conditio sine qua non* para la obtención de todos los demás fines, por lo que resulta, lógicamente, compatible con ellos. Incluso el partido que desea el desorden, lo desea no como objetivo sino como momento obligado para modificar el orden existente y crear un nuevo orden. Resulta lícito hablar del orden como fin mínimo de la política, principalmente, porque éste es, o debería ser, el resultado directo de la organización del poder coactivo...”; ob. cit., pág. 184.

Siendo así, los partidos integran el sistema político, esto es la organización del poder político, en cuanto, este último comprende, además del ejercicio de la fuerza legítima, las distintas interacciones que afectan su uso. En tanto los sistemas se caracterizan por su coherencia y unidad, no puede menos que reconocerse que, en cuanto los partidos integran el sistema y sus interacciones con los demás órganos, afectan el uso del poder político y comprenden la noción de autoridades políticas.

En este sentido expresan M.G Almond y G.B. Powell⁹ –se destaca-:

*Coincidimos con Max Weber cuando señala que el uso legítimo de la fuerza es el hilo que recorre la acción del sistema político, dándole su especial carácter e importancia y su coherencia como sistema. **Las autoridades políticas**, y sólo ellas, **tienen cierto derecho, generalmente aceptado, a utilizar la coerción y exigir obediencia mediante el uso de esta...** Cuando hablamos de sistema político, **incluimos todas las interacciones que afectan el uso –real o posible- de coacción física legítima.***

Está claro, conforme con lo expuesto hasta aquí, que, lejos de ser organizaciones liberales comprendidas en el campo de las asociaciones privadas o particulares, los partidos políticos son parte integrante del poder soberano sobre el que se edifica el Estado, en tanto formas organizacionales a las que se acude para institucionalizar, promover y encauzar la participación del pueblo en las decisiones sobre la organización, acceso y ejercicio del poder político, en fin, en aquellos asuntos que le conciernen en el ejercicio del principio democrático.

Corresponde, entonces, dilucidar si el ejercicio de la actividad política se sujeta a la moral y, consecuentemente, si resulta posible el juicio de moralidad sobre la organización y funcionamiento internos de los partidos políticos. Este tema resulta verdaderamente álgido, en cuanto, las lecciones históricas y los puntos comunes en las experiencias de diferentes sistemas políticos, ponen de presente las drásticas consecuencias de la separación de la moral y la política y de la subordinación de esta a la moral, al punto de atribuírseles i) la proliferación de absolutismos políticos, ideológicos o morales y ii) la degradación o degeneración de la actividad de los partidos políticos. Pero, sobre todo, necesario a la hora de explicar o justificar impúdicas diferencias que se perciben entre la moral generalizada en la sociedad civil y la “moral política”.

⁹ Cfr., *Comparative Politics. A Development Approach*, citado por N. Bobbio, ob. cit. pág. 181.

Como se sostiene desde la teoría política –se destaca-, “...es posible resumir toda o al menos gran parte del pensamiento político moderno en la búsqueda de una solución al problema moral en la política, interpretándola como una serie de intentos de dar una justificación al hecho, de por sí escandaloso, de la contradicción evidente entre moral común y moral política”¹⁰. Y, asimismo, se pone de presente que –se destaca-, “[l]a vehiculación institucional de la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre el bien común es un tema central de la reflexión política que actualmente se articula en el valor indiscutido de la legitimidad democrática”¹¹.

Desde la concepción griega, la política no se refiere a cualquier ejercicio del poder. Así, en la disputa que enfrentó a Antígona y Creonte, aquella se remitió a las leyes morales, no escritas, en contraposición a las del tirano; mientras que en el pensamiento aristotélico se concibió a la política como el buen gobierno, esto es el ejercicio del poder político acompasado con la ética.

En otras latitudes, se ha sostenido la separación entre la moralidad y la política. Como señaló Ihering, “[e]l romano en lo exterior, es decir, en la vida de los negocios y de la política y el romano en el interior de su hogar, son dos hombres completamente diferentes. Aquél no conocía la piedad; su egoísmo perseguía sin consideración la senda que se había trazado. Pero en el seno de la familia le daremos a conocer bajo un aspecto que nos reconciliará con él y que restablecerá victoriosamente el equilibrio moral con otros pueblos, por ejemplo con los griegos”¹².

En esa misma línea, se atribuye a Maquiavelo el haber puesto de relieve de manera cruda, y aún corrosiva¹³, la problemática de las relaciones entre la política y la moral, al amparo de “una escisión profunda, una irremediable separación” (J. Maritain) entre esos ámbitos de la praxis humana. Inspirado en el conocimiento de los “grandes hombres” que creyó haber adquirido a través de la evidencia histórica, especialmente del político de la antigua roma y del absolutismo italiano

¹⁰ Cfr., N. Bobbio, ob. cit., pág. 198.

¹¹ Cfr., O. Pérez de la Fuente, *Filosofía, Política y Sofismas. Una Aproximación Aristotélica*, en *Entre la Ética, la Política y el Derecho*, edit. Dykinson, S.L., Madrid (España), 2008, pág. 1043.

¹² Cfr., Rudolph Von Ihering, *El espíritu del Derecho romano en las diversas fases de su desarrollo*, edit. Comares S.L., Granada, 1998, pág. 403.

¹³ Cfr., J.J. Chevallier, *Las grandes obras políticas-Desde Maquiavelo hasta nuestros días*, traducción de Jorge Guerrero R, edit. Temis, Bogotá, 1997.

del siglo XVI, en su obra *El Príncipe*, Maquiavelo, si bien concibe la política como obra de los hombres, legitima su ejercicio en la exaltación de cualidades animales, antes que racionales y morales, orientadas a la defensa del Estado.

Desde esa óptica, se plantean como atributos del buen gobernante la fuerza (del león) y la astucia (de la zorra); *“la fuerza es justa cuando es necesaria”* y es bueno para el príncipe *“...aparentar ser clemente, fiel, humano, religioso, sincero”*, pero por encima de todo debe ser astuto, pues no es el respeto de la buena fe, el cumplimiento de lo pactado, sino los resultados los que le permiten mantener el Estado y ello justifica el incumplimiento, la defraudación, la crueldad, de modo que el gobernante *“está obligado a actuar contra la humanidad, contra la caridad, contra la religión misma”*. Esto, por cuanto, sostiene Maquiavelo, *“...[s]i los hombres fuesen todos buenos, este precepto no sería bueno; pero como son malos, y como ellos no mantendrán su palabra para contigo, tampoco tú tienes que mantenerla para con ellos”*. Sin que por esas conductas el príncipe pueda ser enjuiciado ante los Tribunales, pues, *“...[p]or lo demás, en las acciones de los hombres, y sobre todo de los príncipes, que no pueden ser escrutadas ante un tribunal, lo que se considera es el resultado. Que el príncipe piense, pues, en conservar su vida y su Estado; si lo consigue, todos los medios que haya empleado serán juzgados honorables y alabados por todo el mundo; el vulgo es seducido siempre por la apariencia y por los acontecimientos; ¿y no es el vulgo lo que constituye la muchedumbre?”* (Cap. VIII).

A ese mismo fin supremo de conservación del Estado, acude Maquiavelo en sus *Discursos Sobre la Primera Década de Tito Livio*, para separar la política de la moral, así –se destaca–: *“[e]n las deliberaciones en que está en juego **la salvación de la patria**, no se debe guardar ninguna consideración a lo justo o lo injusto, lo piadoso o lo cruel, lo laudable o lo vergonzoso...”* (*Discursos*, III, 41). Separación que se funda en la supremacía de la política, planteada por los antiguos romanos, bajo la máxima de que la **salus rei publicae suprema lex** –la salvación de la patria es la ley suprema–.

El servicio que las ideas de Maquiavelo prestaron a los absolutismos posteriores, –entre otros, el político-legal del imperio napoleónico y el ideológico-político de Hitler y el nazismo–, por una parte, llevó a la generalización de que la política se sujeta a un único principio, el de la salvación del Estado y a la universalización de que ese *“...fin justifica los medios”* y, por otra, permitió que

desde la filosofía, si bien se replanteara la exclusión de la moral de la política, se sostuviera la supremacía de esta última, en tanto la moral “*ocurre en un momento inferior en el desarrollo del espíritu objetivo*”, ya que el Estado es *ethos* en sí mismo y, por tanto, portador de la moral colectiva (Hegel). Sin perjuicio de que, obviamente, bajo este pensamiento racional, se mantiene el rechazo de la posibilidad de juzgar la actividad política desde la óptica moral¹⁴.

Desde otras posiciones, se sostiene la vinculación de la moral y la política. Así, i) la política se legitima en el carácter justo del príncipe, esto es en el “...*perseguir las cosas honestas, no hacer mal a nadie, no vender las magistraturas, ni dejarse corromper por los regalos*” y al Estado lo mantiene y a los demás gobernantes los vence realmente el príncipe “...*menos corrupto, menos avaro, arrogante e iracundo*” (Erasmus, *La educación del príncipe cristiano*); ii) se condena al “*moralista político*” y se exalta al “*político moral*”, esto es el que no sujeta la moral a las exigencias políticas sino que acompasa los principios de la prudencia política con la moral¹⁵ y, por esa misma razón, se considera que el éxito del político no se funda en la inobservancia de las reglas morales, sino en el respeto de los principios universales (Kant, *La paz perpetua*); iii) la voluntad del soberano se legitima en el contrato social y, por tanto, no existe la posibilidad de distinguir entre gobiernos buenos y malos, ni de que los súbditos juzguen los que es justo o injusto (Hobbes, *Leviatán*); iii) todo sistema moral, al igual que los jurídicos, prevé excepciones frente a circunstancias especiales; así, el estado de necesidad justifica actos políticos que en condiciones normales serían inmorales,

¹⁴ En este sentido, expone N. Bobbio: “Hegel era un admirador de Maquiavelo al que había dedicado elogios en su obra de juventud sobre la Constitución de Alemania. En política era un realista que sabía qué lugar merecen las chácharas de los predicadores cuando entran en escena los húsares con sus sables relucientes. ¿Acaso debe ceder la majestad del Estado, «de esa rica estructura de *ethos* en sí que es el Estado», ante los que les oponen la «papilla del corazón, de la amistad y de la inspiración»? // En el párrafo 337 de su *Filosofía del Derecho* resume breve pero exhaustivamente su doctrina a este respecto. El párrafo comienza así: «Se ha discutido mucho tiempo la oposición entre moral y política y la pretensión de que la segunda sea adecuada a la primera». Ahora bien, Hegel nos da a entender que se trata de una discusión a la que ha pasado su momento, se ha vuelto anacrónica, al menos desde que se ha comenzado a comprender que el bien del Estado posee una «justificación» completamente diferente de la del bien de los individuos. El Estado tiene su razón de ser «concreta» y sólo esta existencia concreta puede servir como principio para su acción, no un imperativo moral abstracto que prescinda completamente de las exigencias que impone el movimiento histórico del que es protagonista no el individuo, ni siquiera la suma de los ciudadanos individuales, sino el Estado. De aquí se deriva, entre otras cosas, la conocida tesis de que sólo la Historia universal, no una moral ahistórica impuesta (¿por quién?) por encima de ella, puede juzgar sobre el bien o el mal de los Estados, de lo que depende la suerte del mundo más que de la conducta, por moral que sea, de uno u otro individuo”, cfr., ob. cit., pág. 211.

¹⁵ “...la proposición es la siguiente: «La mejor política es la honradez» encierra una teoría mil veces *jay!* contradicha por la práctica. Pero esta otra proposición, igualmente teórica: «La honradez vale más que toda la política», está infinitamente por encima de cualquier objeción y aun es la condición ineludible de aquella”; Cfr., I. Kant, *Per la pace perpetua*, citado por N. Bobbio, ob. cit., pág. 203.

como el asesinato, el robo, la confiscación, necesarios en el momento de cambio o restablecimiento del régimen (J. Bodin, *De la République*); iv) al igual que las profesiones liberales, la política está sometida a una ética especial, sin la cual no resulta posible su correcto ejercicio, asociada a la capacidad y genio político antes que a los pecados que se puedan cometer en otras actividades, así como la destreza en la medicina y la cirugía son las condiciones relevantes del médico y el cirujano para sanar los males y no la exigencia de su honestidad (Croce, *L'onestà politica*) y v) existen dos éticas, de la convicción y de la responsabilidad, que no pueden ir separadas en la actividad política, en cuanto se fundan en criterios de juicio distintos y se aplican en momentos diferentes: el de los principios, que está antes de la acción, incide en su realización y permite juzgar la conducta realizada, constatando su conformidad con la norma y el de los resultados, que permite juzgar la acción a partir de su conformidad con los fines o metas propuestos (Weber)¹⁶.

Ahora, al margen del criterio al que se acude, las distintas teorías expuestas buscan justificar un fin de la política, no el poder por el poder y, en esa medida, se distingue entre los fines buenos y malos de la política, asunto que necesariamente se resuelve en un juicio moral. Y en ese momento la teoría política toma partido por la prevalencia del interés colectivo, antes que la protección del interés personal o familiar del político.

Además, 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 vigentes, que no es otro que el del control judicial.

En ese sentido, resultan ilustrativas las conclusiones de Bobbio, en torno a la problemática que se viene analizando –se destaca–:

Admitiendo, incluso, que la acción política se refiera de alguna forma a la conquista, conservación y ampliación del poder, del máximo poder del hombre sobre el hombre, del único poder al que se reconoce –si bien en última instancia– el derecho a recurrir a la fuerza (y ello es lo que distingue el poder de Alejandro del pirata que carece de él), ninguna de las teorías

¹⁶ Cfr., N. Bobbio, ob. cit., págs. 195-222.

justificacionistas (...) considera la conquista, la conservación y la ampliación del poder como bienes en sí mismos. Ninguna afirma que la finalidad de la acción política sea el poder por el poder. Para el propio Maquiavelo, la acción política «inmoral» (inmoral respecto a la moral del pater noster) sólo se justifica cuando tiene por finalidad las «grandes cosas», o la «salvación de la patria». Perseguir el poder por el poder implicaría transformar un medio, que como tal debe juzgarse según su fin, en un fin en sí mismo. Incluso para los que consideran la acción política como una acción instrumental, no se trata de un instrumento para cualquier fin que le plazca perseguir al hombre político. Ahora bien, una vez planteada la distinción entre un fin bueno y un fin malo, distinción que no rehúye ninguna de las teorías de la relación entre moral y política, resulta inevitable distinguir las acciones políticas buenas de las malas, lo que implica someterlas a un juicio moral. Pongamos un ejemplo. El debate sobre la moral se refiere con frecuencia (...) al tema de la corrupción en todas sus formas, previsto por otra parte en el código penal bajo la rúbrica de delitos tales como cohecho, prevaricación, colusión, etc. y, específicamente, en referencia casi exclusiva a los hombres de partido (...). Basta una breve reflexión para darse cuenta de que lo que vuelve moralmente ilícita cualquier forma de corrupción política (dejando al margen el ilícito jurídico), es la fundadísima presunción de que el hombre político que se deja corromper ha antepuesto el interés individual al interés colectivo, el bien propio al común, la salvación de la propia persona y de su familia a la de la patria. Y, al hacerlo, ha faltado al deber de quien se dedica al ejercicio de la actividad política y ha cometido una acción políticamente incorrecta.

La reflexión habría terminado aquí si en un Estado de derecho (...) además de al juicio sobre la eficacia y al juicio moral o de moral política (...) no se diese sobre la acción política también un juicio más propiamente jurídico, es decir, de conformidad o disconformidad con las normas fundamentales de la Constitución, a la que se subordina la acción política incluso de los órganos superiores del Estado (...).

El juicio sobre la mayor o menor conformidad de los órganos del Estado, o de esa parte integrante del poder soberano que son los partidos, a las normas de la Constitución y al principio del Estado de derecho, puede dar lugar al juicio que se escucha con frecuencia en el actual debate político, de incorrección constitucional y de práctica antidemocrática en que se incurre, por poner algunos ejemplos, en el caso del abuso de los decretos-leyes, de la apelación a la cuestión de confianza únicamente para triturar a la oposición y, por lo que se refiere a los partidos, en la práctica del amiguismo, que viola uno de los principios del Estado de derecho: la visibilidad del poder y la posibilidad de control de su ejercicio.

Incluso si, con frecuencia, la polémica política no distingue entre estos diferentes juicios y coloca a los tres bajo la etiqueta de «cuestión moral», estos tres juicios, el de la eficacia, el de la legitimidad y el más propiamente moral (que también podría llamarse de mérito), sobre el que me he detenido

*exclusivamente, deben considerarse diferentes por razones de claridad analítica y **para la atribución de responsabilidades**¹⁷.*

Lo anteriormente expuesto permite concluir que i) las actividades políticas, institucionalizadas a través de los partidos, se sujetan a los fines estatales, esto es a los intereses superiores; ii) el control de esos fines corresponde, principalmente, a un juicio de adecuación moral; iii) el objeto de ese juicio tiene que ver esencialmente con que las actividades a cargo de los partidos se sujeten a los fines supremos de la organización política; iv) la calidad de la democracia se juega en la calidad de los partidos, de sus políticos, de sus programas legislativos y de gobierno y por ello, la política debe ser una actividad racional y constructiva; v) de cara a la realidad democrática, la ética y responsabilidad de los partidos se incrementan, por ser constructores de un Estado democrático, toda vez que de acuerdo con el ordenamiento deben aportar el papel de vanguardia y plantear las visiones del Estado por las que finalmente los ciudadanos decidirán optar y iv) una política sin principios éticos conduce al desencanto o al cinismo.

Llegados a este punto, resta, ahora, analizar desde el ordenamiento la naturaleza de los partidos políticos, la sujeción a la moralidad de la actividad a su cargo y la procedencia del juicio con ese fin, a través de la acción popular.

Desde el ámbito constitucional, los partidos son políticos, esto es gozan de la misma esencia del Estado, en tanto que organización política y, al igual que este, se organizan democrática y participativamente (arts. 1º y 107) y se encuentran sometidos a los principios constitucionales, entre otros, de organización unitaria del Estado, fundada en la soberanía del pueblo, participación democrática, supremacía constitucional y prevalencia del interés general. De donde no resulta posible el entendimiento en el sentido de que los partidos son instituciones políticas paralelas y, menos aún, por fuera de la organización del Estado.

Ahora bien, son fines esenciales del Estado, entre otros, los de garantizar la efectividad de los principios, derechos, deberes consagrados en la Constitución y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (art. 2º). En esas circunstancias, la participación democrática, además de un derecho fundamental (artículo 40) y un deber de los ciudadanos (art. 95), es un fin, cuyo cumplimiento

¹⁷ Cfr., N. Bobbio, ob. cit., pags. 221-222.

debe ser garantizado por el Estado. Y, precisamente, al cumplimiento de esos fines estatales sirven los partidos políticos.

En efecto, los partidos, movimientos y agrupaciones políticas están concebidos dentro de la organización del Estado para hacer efectivo el derecho fundamental de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40), mediante la definición de programas políticos, escogencia e inscripción de candidatos a cargos y corporaciones públicas, organización de campañas políticas y realización de consultas internas. Para lo que deben organizarse y funcionar democráticamente, sujetos a la Constitución, la Ley y sus Estatutos. Al punto que, para el cumplimiento de esos fines superiores está prevista la financiación estatal de los Partidos políticos (arts. 107 y 108).

Específicamente, la Ley 130 de 1994 define los Partidos políticos, como –se destaca- **“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”** (art. 2°).

Asimismo, la Constitución Política sujetó los partidos y movimientos políticos¹⁸, al igual que la función administrativa¹⁹, **a los principios rectores de moralidad y responsabilidad**. En esas circunstancias, además de que las disposiciones constitucionales sujetaron los partidos y movimientos políticos al principio rector de moralidad, también –se destaca- **“...deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación”** (art. 107). En tanto la moralidad constituye un principio constitucional, con fuerza normativa vinculante, a la Sala no le asiste la menor duda en cuanto a que, conforme con estas exigencias constitucionales, los partidos políticos deben responder por su violación o contravención.

¹⁸ Así, de conformidad con las disposiciones del artículo 107 constitucional –se destaca- **“[l]os Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos”**.

¹⁹ Igualmente, al tenor de las disposiciones del artículo 209 constitucional, -se destaca- **“[l]a 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 (...)”**.

Además, conforme con la Ley estatutaria 1475 de 2011, en virtud del principio de moralidad es exigible a “[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” (art. 1°).

En esas circunstancias, para la Sala resulta claro que la Constitución Política sujetó al principio rector de moralidad lo relativo al poder político, esto es lo que toca con su conformación y ejercicio, fines a los cuales sirve el Estado y, dentro del mismo, los partidos políticos. Siendo así, habrán de responder por la violación de la moralidad administrativa en la que incurran en todo lo relativo a su organización, funcionamiento y financiación.

Ahora, el artículo 88 constitucional erigió a la acción popular en el mecanismo judicial –se destaca- “...para la protección **de los derechos e intereses colectivos, relacionados con... la moral administrativa**”, sin limitarla al ámbito de las prerrogativas que confiere el ejercicio de la autoridad administrativa.

Siendo así, no resulta posible el entendimiento en el sentido de que la moralidad es un principio constitucional exigible solamente en el ámbito de la actividad de las entidades que conforman o integran la administración pública o que ejercen función administrativa.

Además, la Constitución Política no limita la actividad del Estado al ámbito exclusivo del ejercicio de la autoridad administrativa y menos a la actividad de los órganos que integran la rama ejecutiva. Si ello fuera así, ¿cómo explicar, entonces, que los partidos son formas de institucionalización del ejercicio del poder político, que sirven a los fines e intereses superiores y que por lo mismo se financian con recursos estatales?

En efecto, conforme con las disposiciones constitucionales, la actividad administrativa o estatal se caracteriza porque i) está al servicio de los intereses generales; ii) se desarrolla con fundamento en principios constitucionales y iii) sirve al adecuado cumplimiento de las funciones y demás fines estatales. Bien sea que se trate del ejercicio de la autoridad administrativa, esto es de prerrogativas de la administración pública o de cualquier otra expresión de la autoridad política, tal como se comprende en las disposiciones del artículo 209 constitucional.

Baste recordar que, para el adecuado cumplimiento de los fines supremos, la Constitución integró en la organización del Estado, además de las ramas legislativa, judicial y ejecutiva, órganos e instituciones autónomas e independientes encargadas de la organización, vigilancia y control de la participación democrática, en especial en el acceso al poder y la definición de los programas políticos que inciden en la adopción de las políticas públicas. De donde no resulta posible que se limite la organización política al ámbito de la función o servicios públicos, al que se lo confinó bajo la égida del Estado liberal, amparado en corrientes del derecho administrativo de siglos anteriores.

Siendo así, no queda sino concluir que, conforme con la Constitución, la actividad del Estado, en tanto organización política, comprende, entre otros ámbitos, lo relativo a la función pública, la autoridad administrativa, los servicios públicos y la organización de la participación democrática, en especial en la conformación y acceso al poder político.

Si bien las instituciones diseñadas desde el marco constitucional para lo relativo a esta última actividad, esto es los partidos y movimientos políticos, no integran la rama ejecutiva, la administración pública y no ejercen autoridad administrativa o función pública, de ello no se sigue que i) sean ajenas a la organización del Estado y ii) les sea permitido adelantar su actividad al margen de los intereses generales, de los principios superiores y del adecuado cumplimiento de las funciones y demás fines estatales, esto es, sin sujetarse a las disposiciones constitucionales, en especial de aquellas contenidas en los artículos 2º, 107, 88 y 209.

Siendo así, resulta claro que la protección constitucional de la moralidad comprende el ámbito de todas aquellas actividades a cargo de la organización política, sin que resulte posible limitarla al ejercicio de las prerrogativas de la administración pública, pues la noción de función administrativa, de que tratan las disposiciones constitucionales, en manera alguna excluye del juicio de moralidad las distintas expresiones del poder a cargo de los partidos políticos y menos aún resulta posible esa exclusión por la sola circunstancia de que sus actuaciones no se acompañen con el ejercicio de función pública o prerrogativas de la autoridad administrativa.

Por esa misma razón, no es dable el entendimiento de que la responsabilidad derivada de la no sujeción al principio rector de moralidad se limita al ejercicio del poder conferido a las distintas ramas y órganos que conforman la estructura del Estado, con exclusión de los partidos, en tanto integrantes de la organización política en otros ámbitos, esto es, que se limita al desempeño de los cargos públicos, a la ejecución de las políticas públicas, valga decir al funcionamiento de la rama ejecutiva, sin comprender la organización y funcionamiento de los órganos políticos dispuestos por la Constitución para el acceso, la conformación del poder y la definición de los programas políticos que inciden, especialmente en la definición de las políticas públicas y, en fin, en las decisiones que afectan la vida de todos los asociados.

A juicio de la Sala, nada en la Constitución Política permite sostener que el juicio de moralidad al que sujetó las actividades que, estando al servicio de los intereses generales, deben desarrollarse con fundamento en principios constitucionales y servir al adecuado cumplimiento de las funciones y demás fines estatales, se limita exclusivamente al ejercicio de los cargos públicos y a la ejecución de las políticas públicas.

Es que, además, la libertad de organización y funcionamiento internos de los partidos no es absoluta, de manera que pueda sostenerse un principio inmutable de no intervención del Estado en esos ámbitos. Si bien bajo la concepción liberal de la organización política los partidos fueron impermeables a esa intervención, no sucede lo mismo bajo el Estado social de derecho, en el que claramente los partidos, además de servir a la organización y expresión del ejercicio del poder soberano, son instituciones jurídicas.

En ese sentido, lo ha precisado la Corte Constitucional²⁰ –se destaca–:

Concurre, en este orden de ideas, 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. En un primer momento, se privilegió la tesis de la libertad organizativa, merced del contenido de las normas superiores vigentes. Sin embargo, desde esa etapa se evidenció que dicho grado de intervención es dinámico y debe responder, como en efecto ha sucedido, a los mínimos históricos de cada periodo.

²⁰ Sentencia C-490 de 2011, ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

En una segunda etapa, el constituyente derivado, habida consideración de la crisis de representatividad generada por diversas anomalías del sistema político colombiano, reformó las normas constitucionales citadas, en dirección a aumentar el grado de intervención estatal de las agrupaciones políticas, mediante reglas específicas y particulares. Estas previsiones cumplen, a su vez, tres propósitos definidos, referidos a (i) el fortalecimiento de las agrupaciones políticas; (ii) la búsqueda de mayores niveles de representación democrática; y (iii) la exigencia de regímenes de control y sanción, que sirvan de desestímulo para la cooptación del sistema político por parte de actores ilegales. Por ende, es sencillo advertir cómo desde la normatividad constitucional se infiere la legitimidad prima facie de regulaciones particulares sobre la organización y funcionamiento de las agrupaciones políticas, que tengan como objeto cumplir con las finalidades antes explicadas.

A la Sala no le asiste duda en cuanto a que la eficacia de la moralidad no se garantiza plenamente, como lo exigen los artículos 2º, 88 y 107 constitucionales, si el juicio que corresponde a través de la acción popular se limita al ámbito del ejercicio de los cargos públicos y la ejecución de las políticas públicas, excluyendo la organización y funcionamiento de las organizaciones políticas designadas constitucionalmente para promover y encauzar el acceso a esos cargos y la definición de los programas con vocación de convertirse y ejecutarse como políticas estatales; máxime, cuando la misma Constitución sujetó estos ámbitos del poder político al principio de moralidad.

En síntesis, al tenor de las disposiciones de los artículos 2º, 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, como las que tienen que ver con los ámbitos del ejercicio de la función administrativa y la organización del acceso al poder público a cargo de los partidos políticos. Sin que sea dable entender que la acción popular procede para enjuiciar la moralidad en el ejercicio de la función administrativa y no así la moralidad a la que se sujeta la organización y funcionamiento de los partidos políticos, si se considera que no es el atributo de la función administrativa lo que determina la sujeción a ese juicio sino la circunstancia de regirse la actividad de que se trata por ese valor supremo.

Entiende la Sala, ese mismo es el sentido de las disposiciones de la Ley 472 de 1998 y del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, conforme con las cuales cualquier persona puede demandar la protección de la moralidad administrativa, cuando su vulneración “...provenga de la actividad de una entidad pública”, de la autoridad o del

particular que ejerce funciones públicas; esto es, de cualquier entidad, organismo o institución que constitucional y legalmente tenga asignadas actividades propias de la organización política y, por tanto, destinadas al servicio de los intereses generales, que deben desarrollarse con fundamento en principios constitucionales e involucran el adecuado cumplimiento de las funciones y demás fines estatales, sujetas al principio rector de la moralidad.

Así, no resulta posible sostener que los particulares están sometidos al juicio de moralidad administrativa cuando tienen a su cargo actividades estatales, empero no las instituciones que, si bien no ejercen funciones administrativas, además de estar comprendidas en la organización política y dispuestas para cumplir los fines superiores que atañen a esta, se sujetan expresamente al principio constitucional de moralidad.

Todo cuanto se ha expuesto hasta aquí permite concluir, sin hesitación, que, en tanto regido por el principio de moralidad, lo concerniente a la organización y funcionamiento internos de los partidos políticos, asunto sobre el que versa este proceso, se sujeta al juicio dispuesto por la Constitución, para que a través de la acción popular se controle la eficacia de los derechos e intereses colectivos relacionados con ese valor supremo.

Ahora, en lo que toca con el Consejo Nacional Electoral, conforme con las disposiciones constitucionales, se trata del órgano del Estado (arts. 113 y 120), encargado de la regulación, inspección y control de *“...toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden”* (art. 265), que encabeza la *“...autoridad administrativa correspondiente...”* a ese sector del poder político (art. 237, párrafo). Razón por la que no cabe duda que ese órgano electoral, en cuanto autoridad administrativa, se sujeta a la moralidad administrativa y al juicio que en esa materia corresponde a través de la acción popular (arts. 88 y 209).

3.2. Alcance del juicio de moralidad y la acción popular frente a la organización y funcionamiento internos de los partidos y las actuaciones del Consejo Nacional Electoral

Establecido como está que las disposiciones constitucionales exigen la eficacia de los derechos e intereses colectivos relacionados con la moralidad a la que se sujeta la organización y funcionamiento internos de los partidos y el ejercicio de las funciones a cargo del Consejo Nacional Electoral, se ocupará la Sala de analizar el alcance del juicio de moralidad que le corresponde adelantar.

En ejercicio de la acción popular, el actor sometió al juicio de moralidad la actividad relativa a la organización y funcionamiento internos del Partido Liberal Colombiano, en el ámbito de la modificación y registro de los nuevos estatutos promulgados por la Dirección Liberal, prevalida de las disposiciones de la Ley 1475 de 2011.

Como se sostiene de manera unánime en la jurisprudencia de esta Corporación, se trata de una acción constitucional autónoma, principal, prevalente y distinta de los medios de control ordinarios, para controlar que la actividad del Estado se sujete a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público.

En efecto, desde hace varios años, la jurisprudencia de la Sala Plena Contencioso Administrativa y de la Sección Tercera de esta Corporación da por sentado que la acción popular procede para proteger eficazmente la moralidad administrativa, sin que resulte válida la pretensión de subordinarla a la existencia de controversias entre las partes pendientes de decisión o al ejercicio de las acciones ordinarias.

Así, reiteró recientemente la Sección Tercera²¹:

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, en sentencia del 9 de diciembre de 2003²², acogió la jurisprudencia de esta Sección según la cual, al tenor del ordenamiento constitucional y legal, se impone la procedencia de la acción popular como mecanismo principal de control para garantizar la eficacia de los derechos colectivos, cuando quiera que son puestos bajo peligro de vulneración o son violados por la actividad contractual de la administración.

²¹ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 2 diciembre de 2013, ponente: Stella Conto Díaz del Castillo, radicación AP 76001-23-31-000-2005-02130-01.

²² Consejero ponente Camilo Arciniegas Andrade, radicación número 25000-23-26-000-2002-1204-01(AP)-IJ.

Casos en los que corresponde al juez popular tomar todas las medidas necesarias para superar los hechos y demás situaciones potencial o efectivamente generadores de la afectación de los intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, a las que sirven entre otras, la declaratoria de nulidad de los contratos viciados de estas irregularidades, la pérdida de todos sus efectos y la imposición de las restituciones mutuas.

Así lo precisó la Sala Plena en referida sentencia –se destaca el texto con subrayas-: (...)

En conclusión, la Acción Popular procede para impugnar contratos, siempre que se aduzca y demuestre lesión de derechos colectivos, como la moral administrativa y el patrimonio público, o cualquier otro definido como tal en la Constitución o la ley.

(...)

Se destacó, en esa oportunidad que, a partir de la vigencia del acuerdo n.º 55 de 2003, que le atribuyó el conocimiento de las acciones populares que versen sobre asuntos contractuales y las relacionadas con los derechos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio, se ha mantenido la línea jurisprudencial reseñada, superando así pronunciamientos anteriores a cuyo tenor se considera improcedente la acción popular para discutir la validez de los contratos de la administración y anular su efectos (...).

También destacó la Sala en el pronunciamiento transcrito, que la acción popular no es, en manera alguna, subsidiaria ni residual frente a las dispuestas ordinariamente para controlar la legalidad de la actividad de la administración; razón por la que las medidas que corresponde adoptar al juez deben garantizar la protección integral del derecho colectivo vulnerado, teniendo en cuenta la nueva dimensión que exige su valoración, desde el ámbito constitucional vigente.

Conforme con esos criterios jurisprudenciales, no cabe la menor duda en cuanto a la procedencia de la acción popular para proteger eficazmente los derechos colectivos, cuando son amenazados o vulnerados en el marco de las actividades de las que, conforme con el ordenamiento, depende el cumplimiento y eficacia de los fines estatales. Para el caso las actividades relativas a la organización y funcionamiento internos de los partidos políticos y al ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo de la máxima autoridad administrativa de ese sector.

Ello debe ser así, porque, como lo reitera la jurisprudencia, la acción popular se orienta a garantizar la prevalencia del orden superior y de los valores supremos, con la adopción de todas las medidas necesarias para superar los hechos y demás situaciones generadores de la afectación de los intereses colectivos.

Particularmente, en lo que toca con el alcance del juicio de moralidad y las medidas que al juez popular le corresponde adoptar cuando ese derecho es vulnerado o amenazado en el ámbito de actividades de las que depende el cumplimiento de los fines estatales, la Sección Tercera tiene por establecido que se trata de hacer prevalecer, en cada caso concreto, un valor constitucional con fuerza normativa vinculante, que alcanza mayor jerarquía que el principio de la legalidad, en tanto la moralidad no se agota en este, sino que trasciende a valores que la sociedad reclama de quienes detentan el poder público, así no estén expresamente previstos en las normas y reglamentos.

En particular, conforme con lo señalado por la Sección Tercera, el juicio de moralidad se orienta a la sujeción de los deberes de corrección que exigen la conformidad de las actuaciones del poder público con el interés general, esto es que las funciones, potestades y recursos públicos no se utilicen con fines distintos o contrarios a los estatales.

Así lo señaló la Sección Tercera, en el precedente que se viene citando²³ -se destaca-:

Ahora bien, considera la Sala, en esta oportunidad, mantener la línea jurisprudencial unificada desde 2005, pues la prevalencia del orden superior y la exigencia de la eficacia de los valores supremos que el juez de la acción popular debe preservar no permiten restringir sus facultades frente a las que le asiste al juez ordinario, sino acrecentarlas, teniendo como límite, únicamente, las garantías previstas en el artículo 29 constitucional.

En ese orden de ideas, conviene no pasar por alto que Colombia es un Estado social de derecho, fundado sobre la dignidad humana, la prevalencia del interés general, la superioridad de los derechos inalienables y la supremacía de las normas constitucionales. Y que, entre otros fines esenciales a los que sirve, esta forma de organización política, se encuentra el deber de sus autoridades de garantizar la efectividad de los valores y

²³ Sentencia del 2 diciembre de 2013, ponente: Stella Conto Díaz del Castillo, citada.

principios que enmarcan los intereses y derechos de los asociados. Todo ello conforme con los artículos 1º, 2º, 4º y 5º, constitucionales.

Una de las razones que sirven para justificar la supremacía de la norma constitucional tiene que ver con su origen. La Constitución –como lo señala su Preámbulo–²⁴, es el resultado del ejercicio del poder soberano del pueblo colombiano. En todo caso, para asegurarse que la titularidad del poder conserve la magnitud pluralista que abarca tanto a las mayorías como a las minorías constitucionales, el ordenamiento superior prevé restricciones al ejercicio del poder de la administración pública –art. 209- y mecanismos de control jurisdiccional que las hacen efectivas, a través de acciones que facilitan la participación ciudadana, para el efecto las acciones populares, instituidas constitucionalmente para garantizar, entre otros intereses colectivos, la moralidad administrativa y el patrimonio público con mayor proyección que las acciones ordinarias.

Es precisamente bajo estas coordenadas constitucionales que el Estado social de derecho aparece como “un modelo político organizado en un sistema de efectivas limitaciones al ejercicio del poder, en orden a garantizar la vigencia real y permanente de los derechos así como de los intereses, creencias y libertades de los asociados en todos los espacios y circunstancias, inclusive ante situaciones excepcionales”²⁵. De esta manera, se configura un complejo normativo con la Constitución en la cúspide que incluye –como la ha recordado la doctrina–“el diseño de mecanismos eficaces de control en todas las instancias, acompañados de medidas de colaboración y responsabilidad institucionales que los aseguren real y efectivamente”²⁶.

El sistema de restricciones al ejercicio del poder, al que se ha hecho mención se sustenta, pues, en el carácter normativo de la Constitución, propio del Estado constitucional –arts. 4, 6, 122, 237 y 241 entre otros–, postulado superior del que emanan los principios de i) jerarquía y unidad normativa; ii) legalidad o sometimiento de las autoridades públicas a la normatividad jurídica iii) moralidad o sujeción a los deberes de corrección que exigen la conformidad de las actuaciones de la administración con el interés general y demás fines estatales y iv) el control jurisdiccional de la actividad de la administración, en sus distintas facetas. En otras palabras, el principio de jerarquía normativa tiene que ver con el carácter vinculante, directo y prevalente de la Constitución, orientado a garantizar la

²⁴ “El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente: CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA”.

²⁵ ARAGON REYES, Manuel. Constitución y control del poder. Universidad Externado de Colombia, 1999, p.36.

²⁶ *Ibíd.*

unidad y la coherencia del sistema jurídico, como lo ha señalado la Corte Constitucional²⁷ (...).

Desde este redimensionamiento del orden jurídico, **la supremacía de las normas constitucionales exige, antes que la evocación de un enunciado formal de prevalencia de los derechos colectivos, su plena eficacia material.** Y a ese objetivo debe orientarse imperiosamente la tarea del juez de la acción popular, pues un entendimiento distinto conduciría al desconocimiento de uno de los fines esenciales del Estado social, **para el efecto la participación en la protección de la moralidad administrativa con la eficacia que su trascendencia exige.**

Desde antaño, se conoce que un derecho se garantiza si quien ejerce el control está dotado de mecanismos de protección judicial eficaces, de manera que no es dable sostener que la Carta Política garantiza el derecho a la moralidad administrativa y que para el efecto otorga la acción popular si a la misma se le resta eficacia.

Para la Sala, es prioritario que el juez impregne a la acción popular de los principios de unidad y coherencia del orden jurídico que emanan del carácter normativo supremo de la Constitución, de manera que el derecho objetivo, el derecho colectivo y la acción aseguren los principios rectores de la actividad administrativa, particularmente aquellos que como la moralidad administrativa se erigen, además, como derechos colectivos y su control se confía al actor popular dentro del marco del ejercicio de una acción apropiada para facilitar su ejercicio y garantizar su eficacia.

Así las cosas, aunque el constituyente confió el desarrollo de la acción popular a la ley, ésta no puede menos que otorgar al juez todas las facultades para asegurar sustancialmente la eficacia de los derechos colectivos protegidos constitucionalmente, de forma que pueda corregir las irregularidades que los lesionan, restableciéndolos cuando hayan sido vulnerados e incluso restituyendo las cosas a su estado anterior, si ello resulta posible, como efectivamente lo prevé la Ley 472 de 1998.

Conforme con lo preceptuado en los artículos 88 y 209 de la Constitución Política, la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público revisten una doble naturaleza, en tanto principios infranqueables a los que debe ceñirse la actividad de la administración y derechos colectivos inalienables que, integrados a la solidaridad, como valor fundante del Estado social de Derecho –art. 2º- y participación –art. 40-, hacen de la acción popular un mecanismo de verdadero y efectivo control constitucional de alcance particular –art. 88-.

En criterio de la Sala, la moralidad administrativa es un valor constitucional que, si bien lo contiene, alcanza mayor jerarquía que el

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2000.

de la legalidad, en tanto no se agota en éste, trasciende a valores que la sociedad reclama de la administración así no estén expresamente previstos en las normas y reglamentos, para el efecto la diligencia, prudencia, pulcritud, honestidad, rectitud, seriedad y ponderación en lo discrecional, racionalidad de juicio, respeto y lealtad, en el manejo de lo que interesa a todos. Es decir se propugna por una estricta corrección que al legislador no le queda posible particularizar, pero que, en todo caso, se encuentra inmersa en el manejo de lo público y que impone a la acción popular, en cuanto mecanismo de control ciudadano por excelencia para lograrlo, mayor alcance que el que se predica de las acciones de nulidad. Si la misma Carta Política dispuso que el juez popular protegiera integralmente la moralidad administrativa, no puede atribuirse a la acción un carácter parcial, residual o subsidiario menguando su eficacia, cuando precisamente se trata de propender por la defensa de un interés de mayor envergadura.

Como lo ha reiterado esta Corporación, la acción popular es un mecanismo judicial de rango constitucional, principal e independiente, en orden a que los procesos y ejecuciones de la contratación estatal se lleven con la más estricta observancia de valores supremos. Se pretende, por tanto, con esta acción, corregir las irregularidades que lesionan principios rectores de la actividad administrativa, conjurando oportunamente hechos u omisiones capaces de generar daños colectivos a la moralidad y al patrimonio público, con el fin de superarlos, restituyendo las cosas a su estado anterior, si ello resulta posible.

No se trata, entonces, de que el juez popular realice un juicio de legalidad formal, pues ello le corresponde al de nulidad, sino que propenda por la protección de la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público sin los límites de las acciones ordinarias, dado que se trata de proteger derechos de contenido difuso, ensombrecidos por deshonestos y repudiables oportunismos individuales.

De modo que si se le resta facultades al juez de la acción popular, pueden resultar igualmente ineficaces las constantes reformas legislativas que procuran conjurar las insospechadas formas de corrupción enquistadas en la actividad de contratación, en amplios sectores de la administración pública (...).

De manera que resulta del caso garantizar la tarea del juez de la acción popular en la moralización de los procesos de contratación, en defensa de su transparencia, conforme con lo preceptuado en los artículos constitucionales 2º, 88 y 209.

Desde esta óptica, considera la Sala que:

i) el juicio a cargo del juez popular, de cara a la eficaz protección de los derechos colectivos, se ubica allende del principio de legalidad, controlado por las acciones ordinarias establecidas para hacer efectivas disposiciones

puntuales y requisitos concretos, no así principios y valores que corresponde al juez analizar en cada caso, en orden a restablecer derechos de carácter difuso que el legislador no puede puntualizar con perspectivas generales;

ii) el ámbito de las acciones ordinarias que sirven al control de legalidad no puede condicionar el ejercicio ni la procedencia de las acciones populares. Concurriendo en un mismo caso la protección de la moralidad, la defensa del patrimonio público y la legalidad, debe preferirse la acción popular para el amparo integral del derecho colectivo, sin perjuicio de la eficacia que para el caso concreto podría predicarse de las acciones previamente iniciadas para controlar la legalidad;

iii) en ese mismo orden, la nulidad absoluta de los contratos no es un asunto exclusivo del control de legalidad, sino que ella debe imponerse con mayor razón por la violación de los valores supremos a que está sujeta la actividad de la administración; bajo el entendido de que, si bien en el pasado solo la acción de nulidad se erigía para proteger derechos, principios y valores legales y constitucionales, desde la expedición de la carta política actual los derechos colectivos exigen una acción que no les reste eficacia, la que comprende, además, la nulidad absoluta proveniente de irregularidades que contravienen el derecho público garante de los interés colectivos;

iv) la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio y de los demás derechos colectivos obligan tanto en la etapa precontractual, como durante la celebración, ejecución y liquidación de los contratos, de suerte que las acciones populares, establecidas para hacerlos efectivos, operan en todos los casos, sin que resulte del caso la tradicional distinción entre actos precontractuales y contractuales, que se pregona en el ámbito de las acciones ordinarias; y

v) el régimen jurídico de la acción popular no se agota en la Ley 472 de 1998, sino que está integrado por las distintas normas constitucionales y legales, con estricta sujeción al principio de jerarquía normativa.

Así, en criterio de la Sala, debe tenerse en cuenta que, además de las amplias facultades que le otorga la Ley 472 de 1998 al juez de la acción popular para hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, el derecho común y el estatuto de contratación estatal imponen al juez que, en los asuntos de su competencia, se pronuncie sobre la nulidad absoluta de cara a los actos o contratos que contravienen el derecho público de la nación²⁸, pues por tratarse de irregularidades que no

²⁸ Conforme con las disposiciones del Código Civil, el objeto ilícito constituye nulidad absoluta del contrato –art. 1741- y “[h]ay un objeto ilícito en todo lo que contraviene al derecho público de la nación” –art. 1519-. Por su parte, el Código de Comercio prescribe que es nulo absolutamente el negocio jurídico “cuando contraría una norma imperativa” -art. 899-. Y en estos mismos casos es nulo el contrato estatal, de conformidad con la Ley 80 de 1993: “[l]os contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común...” –art. 44-.

*admiten saneamiento procede su declaración de oficio o a petición de parte*²⁹.

Quiere decir, entonces, que en atención a la naturaleza de la acción, su origen constitucional, la clase de derechos e intereses que protege y los efectos de las medidas que puede adoptar, el juez de la acción popular no limita su decisión a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, como se infiere de los poderes que le otorgó la Ley 472 de 1998.

Y, por las razones que se han dejado expuestas, huelga reiterar que, a través de la acción popular, se puede dejar sin efectos³⁰ o anular, los contratos estatales violatorios de la moral administrativa y que ponen en peligro el patrimonio público, como lo viene señalando de tiempo atrás la Corporación.

Reitera, igualmente la Sala que, de acuerdo con la Ley 472 de 1998, las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible – art. 2º-, con independencia del tiempo transcurrido, desde su consumación, pues, recuérdese que el artículo 11 que limitaba esta última medida, después de los cinco años, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional³¹.

Por ello, bien puede ordenarse ejecutar una actividad o no hacerlo, al igual que condenar al restablecimiento del daño causado a un derecho o interés colectivo y exigir volver las cosas al estado anterior -art. 34-, de acuerdo con la necesidad establecida en el proceso, pues la competencia del juez de la acción popular va más allá de lo pedido, si así lo requiere la protección del derecho constitucional vulnerado.

Desde luego, esa amplia competencia del juez de la acción popular no implica que no esté obligado a observar el debido proceso constitucional, tanto en el trámite, como respecto de las medidas requeridas para la protección de los derechos o intereses en juego.

Ahora, de conformidad con el artículo 144 del C.P.A.C.A. no procede que el juez popular anule el contrato y los actos administrativos, sin perjuicio de que adopte las medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los

²⁹ Así lo prescribe el artículo 1742 del Código Civil, subrogado por el artículo 2o. de la Ley 50 de 1936: *“[l]a nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aún sin petición de parte, cuando aparezca de manifiesto en el acto o contrato; puede alegarse por todo el que tenga interés en ello; puede así mismo pedirse su declaración por el Ministerio Público en el interés de la moral o de la ley. Cuando no es generada por objeto o causa ilícitos, puede sanearse por la ratificación de las partes y en todo caso por prescripción extraordinaria”* –se destaca–.

³⁰ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 9 de diciembre de 2003, exp. AP (IJ-1204), consejero ponente: Camilo Arciniegas Andrade.

³¹ Sentencia C-215-99 de 14 de abril de 1999, magistrada ponente Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

derechos colectivos. La Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de esas disposiciones, resaltando, en esa oportunidad, que, dado su carácter principal y preferencial, no puede subordinarse la procedencia de la acción popular al ejercicio de las acciones ordinarias y que el juicio de legalidad, orientado a la declaración de nulidad de los actos y contratos, no limita la competencia del juez popular para adoptar todas las medidas que sean necesarias para la protección eficaz de los derechos colectivos.

En ese sentido señaló la Corte³² -se destaca-:

Se trata, pues, de la defensa especial de unos derechos o intereses cuya titularidad recae en toda la comunidad y, por lo mismo, su prosperidad no puede desvirtuarse, por haberse interpuesto simultáneamente las acciones ordinarias pertinentes para la protección de derechos subjetivos. Planteamiento distinto perdería de vista la esencia de las acciones populares como medio de defensa de los derechos colectivos antes que instrumento para definir controversias particulares.

Así las cosas, la existencia de otros medios de defensa judicial (como son las acciones tradicionales ante la jurisdicción ordinaria o ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo) en modo alguno tornan improcedente su interposición. (...).

En efecto, el trámite de la acción popular no resulta improcedente por la existencia de otros medios judiciales de defensa, por no tener -como sucede con la acción de tutela (art. 86 inc. 3º)- un carácter subsidiario; a contrario sensu, pueden tener un trámite preferencial frente a las acciones ordinarias, cuando se trata de prevenir la vulneración de derechos colectivos (Ley 472 de 1998, artículo 6) y su titularidad o legitimación por activa la tiene toda persona (arts. 12 y 13 de la ley 472 y art. 1005 del C.C.) justamente por la índole de los derechos involucrados, como se ha venido señalando (...).

La Corte comparte la apreciación del Ministerio Público en su intervención cuando afirma que “anular el acto o contrato no es indispensable para proteger derechos e intereses, pues el juez tiene a su alcance múltiples medidas para lograr la protección de éstos, sin necesidad de definir la validez del acto o contrato, lo cual es una tarea propia y exclusiva, conforme al principio de especialidad, de la autoridad judicial que tiene competencia para ello”.

El juez popular no cumple funciones jurisdiccionales como las que ejerce el juez administrativo cuando decide un conflicto entre el Estado y un particular en la que deba decidir si un acto administrativo o un contrato está afectado

³² Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2011, ponente Jorge Iván Palacio Palacio.

de alguna causal de nulidad, sino que aquí tiene el papel de garante de un derecho colectivo. Del mismo modo, el juez de la acción popular, antes que dedicarse a determinar quien debía proferir un acto o cómo debía celebrarse un contrato, debe adoptar las medidas materiales que garanticen el derecho colectivo afectado con el acto o contrato, cuya forma no consiste precisamente en disponer su anulación.

En la misma línea, esta Sala ha señalado que los actos jurídicos solamente pueden ser eficaces, esto es, producir plenamente sus efectos, en tanto se sujetan a los intereses superiores, a los valores supremos que protege la moralidad administrativa, en cuanto la eficacia de las disposiciones constitucionales exigen la prevalencia de ese principio sobre los intereses particulares perseguidos con esos actos³³. De donde, al margen del juicio de legalidad-nulidad, procede que el juez

³³ Así lo ha destacado esta Subsección³³, para el caso de los actos jurídicos que consisten en contratos estatales –se destaca–:

«2.1.2 La moralidad frente a la eficacia del contrato estatal. Alcance de la acción popular»

La moralidad administrativa como valor supremo rige las distintas actividades de la administración; con mayor razón la contractual, en tanto se trata de una de las indispensables para el logro de los cometidos estatales, mediante la ejecución de los recursos públicos y, por ende, con mayores riesgos de que, por el oportunismo de funcionarios proclives al ejercicio del poder en beneficio particular, la desidia o negligencia, la arbitrariedad o en fin, la inmoralidad en la conducta, la contratación se desvíe de los fines públicos.

Si el contrato estatal encuentra su razón de ser en la adecuación a los fines estatales, no existe justificación para que se lo sustraiga del control judicial a que constitucionalmente tienen derecho los ciudadanos por razón de los deberes de corrección que impone la moralidad administrativa en las etapas de formación, ejecución, terminación y liquidación.

Y siendo la moralidad administrativa objeto de control judicial directo, no se acompasa con la protección constitucional otorgada a este valor la idea de conducir el juicio de moralidad que debe recaer, en cada caso, sobre la actividad contractual de la administración, exclusivamente por los cauces de la legalidad y de las acciones enderezadas a la protección de este último principio.

En ese orden, debe tenerse en cuenta que, en general, la eficacia de los negocios jurídicos, esto es, el reconocimiento de los efectos queridos por las partes, además de la autonomía de la voluntad requiere que su formación, contenido y fines se adecúen al ordenamiento superior; de lo contrario se predica su ineficacia, esto es la carencia de efectos. Y, en el devenir del derecho, distintas posiciones se han asumido frente a los mecanismos idóneos para controlar que la autonomía de la voluntad no desborde los deberes de corrección que imponen el derecho y la moral en la actividad contractual, de cara a la eficacia del negocio jurídico (...).

En épocas actuales, desde el ámbito legal, la ineficacia del negocio jurídico ha trascendido el campo de la nulidad y la rescisión a la que se le enterró en el Código Civil, retornándose parcialmente a los antiguos postulados de que el contrato igualmente puede carecer de efectos, ipso jure, cuando faltan los requisitos para su formación –inexistencia– o cuando la ley ha declarado que el acto es ineficaz de pleno derecho, así mismo cuando es inoponible, o anulable, etc. –Código de Comercio, arts. 897 a 901–.

Superados, política y jurídicamente, el individualismo y el Estado liberal de derecho, bajo cuyas ideologías se domeñó la moralidad administrativa al principio de legalidad, resulta del caso concretar el alcance del primero de estos principios-derecho en el Estado social y democrático de derecho, frente a la eficacia del contrato estatal.

Establecido está que la Constitución Política impone su carácter normativo vinculante y su jerarquía superior sobre la actividad contractual de la

de la acción popular adopte todas las medidas que sean necesarias para que los actos provenientes de la manifestación o ejercicio del poder público se adecúen a esos valores constitucionales protegidos por la moralidad administrativa.

Ahora, el juicio de moralidad de la actividad interna a cargo de los partidos políticos, en tanto se orienta a controlar que su ejercicio se sujete a los fines superiores, a los estatales y no a los personales o familiares del político –como quedó establecido en el capítulo anterior-, se acompasa plenamente con el objeto y alcance de la acción popular ejercida para proteger la moralidad administrativa, en cuanto orientada, igualmente, a controlar judicialmente la observancia de los fines estatales, empero, limitada en este último caso a los deberes de corrección que legitiman las actuaciones de quienes tienen a su cargo el ejercicio de la función administrativa, como ocurre en el caso del Consejo Nacional Electoral.

administración, incluyendo la formación, ejecución, terminación y liquidación del contrato estatal; de donde resulta que el control judicial de este negocio no se agota en la legalidad y en el ejercicio de las acciones contractuales encaminadas a la protección de este último principio.

Ahora, si las disposiciones constitucionales sometieron la actividad contractual de la administración a los controles judiciales de legalidad y de moralidad, los titulares de este último derecho no pueden menos que reclamar una acción para su control, acorde con los atributos y alcances específicos de la moralidad administrativa. Y en ese orden, la Constitución introdujo la popular como una acción principal para controlar la moralidad en los contratos estatales.

Ahora bien, el control de los fines no es ajeno siquiera al negocio jurídico entre particulares, pues los motivos ilícitos dan lugar a la nulidad absoluta. Pero no por ello puede entenderse que este sea el único tratamiento que debe dispensarse a la violación de los fines del contrato estatal, por la potísima razón de que en tanto el negocio entre particulares sirve a sus propios intereses, el control de los motivos se encamina específicamente a la prevalencia del ordenamiento jurídico sobre la autonomía de la voluntad privada; mientras que el contrato estatal sirve a los intereses estatales, el control de sus fines, más allá de la prevalencia del ordenamiento a la que se orienta el juicio de legalidad-nulidad, persigue, principalmente, la adecuación de la actividad estatal a los principios y valores que legitiman las actuaciones de la administración y la supremacía de los objetivos estatales, esto es, el control de los fines del contrato estatal se enfila a la prevalencia de la moralidad administrativa.

Dentro de este marco, ¿deben reconocerse plenamente los efectos de un contrato estatal que no se adecúa a los fines del Estado? La eficacia que la Constitución Política exige de la moralidad administrativa y el derecho que les otorga a los ciudadanos para reclamar, a través de la acción popular, que aún contra la voluntad de las partes el contrato estatal no contraría los fines estatales, imponen la respuesta negativa. Y en tanto no pueden coexistir la eficacia del contrato ajeno a los fines estatales y la eficacia de la moralidad administrativa, se concluye, sin hesitación, que el juez popular debe adoptar las medidas que sean necesarias para adecuar el contrato estatal a los intereses generales, de ser ello posible o, en su defecto, imponer la ineficacia del acto o negocio, sumada a las órdenes de retrotraer las cosas al estado anterior, cuando las circunstancias del caso y la protección de los derechos colectivos así lo amerite». Cfr., Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de mayo de 2013, ponente Stella Conto Díaz del Castillo, radicación 25000232500020020112101-AP.

De donde, al margen de las diferencias advertidas entre las actividades a cargo de la organización política, relativas a la participación democrática a través de los partidos políticos y al ejercicio de la función administrativa, el juicio de moralidad tiene que ver con la sujeción de esos ámbitos de manifestación del poder político a los fines superiores. Sin que esa coincidencia en el objeto de la acción popular implique, de suyo, que se extienda a la organización y funcionamiento internos de los partidos la normatividad, principios y fines específicos de la función administrativa y, menos aún, que se amplíe a aquellos las exigencias que en materia de moralidad se predicán de esta última función estatal.

Siendo así, huelga concluir que el juicio de moralidad, que corresponde a través de la acción popular sobre la organización y funcionamiento internos de los partidos y las actuaciones del Consejo Nacional Electoral tiene por objeto controlar la sujeción de esas actividades y decisiones a los principios, valores y fines estatales, a los que deben servir conforme con el ordenamiento, esto es a la eficacia i) del derecho fundamental de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, en especial, en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; ii) de la democracia pluralista y participativa; iii) de los principios constitucionales de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y publicidad de los programas políticos, a los que se sujeta la actividad política, entre otros y iv) de los deberes de corrección que le son exigibles al órgano electoral en el ejercicio de la función administrativa a su cargo.

4. La acción ejercida en el caso concreto

El actor pretende el amparo constitucional de la moralidad administrativa, a su juicio, vulnerada por haberse adelantado el procedimiento de reforma, aprobación e inscripción de los Estatutos por los órganos internos –Dirección Nacional y Asamblea Constituyente del Partido- y el Consejo Nacional Electoral con extralimitación de funciones, con fines contrarios a los de las disposiciones invocadas para justificar esas actuaciones y con vulneración de los principios constitucionales, legales y los valores éticos, a los que se sujeta el ejercicio del derecho fundamental de participación democrática al interior de los partidos. En esas circunstancias, considera que el juez popular debe adoptar las medidas que

sean necesarias para proteger eficazmente los valores e intereses colectivos relacionados con la moral administrativa, al margen del carácter político de los principios rectores de la democracia participativa y la membrecía del partido.

Por su parte, las entidades demandadas se oponen a la procedencia del amparo, por considerar que, en cuanto la acción se orienta a que se i) controle la legalidad de los actos proferidos por el Consejo Nacional Electoral y ii) ampare intereses personales, ajenos al derecho colectivo invocado, no resulta procedente que el juez popular decida de fondo esos asuntos.

Para esta Sala, sin dudas, la acción popular fue ejercida para que se amparen los valores e intereses colectivos relacionados con la moralidad administrativa, que el actor invoca como vulnerados porque, a su juicio, las demandadas actuaron al margen de sus funciones, con fines contrarios a los legales y con desconocimiento de los principios constitucionales, legales y los valores éticos a los que se sujeta el ejercicio del derecho fundamental de participación democrática al interior de los partidos.

De donde, sin hesitación, lejos de estar fundada en la necesidad de controlar la legalidad de los actos proferidos por el Consejo Nacional Electoral, o de amparar derechos particulares de actor, **la acción se ejerció para proteger valores supremos, vulnerados, a juicio del actor, por haber utilizado el Partido Liberal la ley con fines contrarios a los estatales, con detrimento del principio democrático y haber actuado el Consejo Nacional Electoral con favorecimiento de esos intereses perseguidos por la Dirección Nacional del Partido al margen del ordenamiento.**

Asimismo, a juicio de la Sala, en tanto no es dable sostener que la naturaleza colectiva de los derechos resulta de la sumatoria de los individuales o particulares, tampoco resulta entendible que la afectación particular resultante de la vulneración del derecho colectivo desvirtúa este último carácter. Pero es que, además, no le corresponde al juez limitar el alcance de la acción popular bajo el entendimiento de que esta puede ser ejercida por cualquier persona, menos por el particular afectado con la vulneración del derecho colectivo. En esas circunstancias, ¿cómo sostener que la moralidad pública deja de ser un derecho colectivo cuando un miembro del partido político somete a juicio la actividad de esa colectividad, precisamente para que se proteja ese valor supremo?

Siendo así, huelga concluir que procede que, actuando como juez popular, la Sala decida de fondo sobre el amparo solicitado por el actor, sin que al efecto proceda la falta de competencia, aducida en razón de una subordinación de la acción popular al medio de control de legalidad, que no resulta posible al amparo de los criterios constitucionales y jurisprudenciales atrás reseñados y sin que al efecto pueda oponerse válidamente el carácter político del principio democrático invocado por los demandados.

En esas circunstancias, deberá emprender la Sala el estudio de los fines estatales, a los que debe sujetarse la organización y funcionamiento internos del Partido Liberal, en lo relativo a la de adopción de nuevos estatutos, así como a las actuaciones administrativas tendientes a decidir sobre el registro y la impugnación de esas decisiones del Partido, por parte del Consejo Nacional Electoral y la sujeción de esas actividades a los deberes de corrección que les exigen a esas entidades acompañar sus actuaciones con el interés general y, en especial, con los valores e intereses colectivos, relacionados con la moralidad administrativa en el ámbito de que se trata.

5. Los fines de la organización y funcionamiento internos de los partidos políticos

La Constitución incluyó los partidos dentro de la organización política colombiana como instrumentos para hacer efectivo el derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Asimismo, está previsto que, a través de la organización y funcionamiento de los partidos se definan programas políticos, se escoja e inscriba candidatos a cargos y corporaciones públicas, se organice campañas políticas y consultas internas, con procedimientos que garanticen la eficacia de la democracia pluralista y participativa. Fines a los cuales el Estado contribuye, con la financiación de la organización y funcionamiento de los partidos (arts. 40, 107 y 108).

En esa misma línea, resulta indiscutible que, en cuanto a través suyo se institucionalizan distintas expresiones del ejercicio del poder político, los partidos deben propender por los fines esenciales de la organización política, entre ellos la

efectividad de los principios, derechos, deberes constitucionales y, en particular, la participación de los asociados en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (art. 2º).

Específicamente, conforme con la Ley estatutaria 130 de 1994, a través de la organización y funcionamiento de los partidos se debe i) reflejar el pluralismo político; ii) promover y encauzar la participación de los ciudadanos y iii) contribuir 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 (art. 2º).

Se destaca que esa misma ley garantizó la libertad de organización de los partidos, sujeta a que *“...en el desarrollo de su actividad están obligados a cumplir la Constitución y las leyes, a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender al logro y mantenimiento de la paz, en los términos del artículo 95 de la Constitución Política”*. Libertad que extendió al ámbito territorial, en cuanto dispuso que *“...[e]n las regiones, los partidos o movimientos políticos gozarán también de libertad y autonomía para su organización...”*.

Posteriormente, con la reforma constitucional de 2009, expresamente se sujetó la actividad de los partidos a otros principios constitucionales. En ese sentido, destaca la Sala que, de conformidad con las transformaciones introducidas con el Acto Legislativo 01 del año en mención, la Constitución garantiza el derecho a organizar y desarrollar partidos políticos, sujeto a que i) se organicen democráticamente; ii) propicien *“...procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas”*; iii) se rijan por los principios de **transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género** y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos; iv) su organización y funcionamiento se rijan por el reglamento interno y el régimen disciplinario, que el mismo deberá contener y v) respondan *“...por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular...”* (arts. 107, 108 y 109 constitucionales y Ley 130, art. 7º).

A estos mismos efectos, la Ley estatutaria 1475 de 2011 definió el contenido mínimo de los principios y de los estatutos que los partidos deben garantizar en su organización y funcionamiento interno.

Así, en virtud del principio de **participación**, deberán garantizar el derecho – se destaca- “...de todo afiliado a intervenir, directamente o a través de sus representantes, en la adopción de las decisiones Fundamentales del partido o movimiento, en el máximo órgano de dirección y en las demás instancias de gobierno, administración y control, así como los derechos de elegir y ser elegido (...)”; conforme con la **igualdad**, los partidos tienen proscrita “...*toda discriminación o privilegio por razones ideológicas, económicas, sociales, de sexo, o de raza, en los procesos de participación en la vida del partido o movimiento*”; el **pluralismo** les impone –se destaca- “...*el deber de garantizar la expresión de las tendencias existentes en su interior, en particular de las minorías, sin perjuicio de la aplicación del principio de mayoría, razón por la que los estatutos incluirán normas sobre quórum y mayorías especiales para la toma de decisiones fundamentales en materia de organización, funcionamiento y de participación de sus afiliados en la vida del partido o movimiento*”; en aplicación del principio de **equidad e igualdad de género**, deben asegurar que “...*los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política*”; la **transparencia** los obliga a “...*mantener permanentemente informados a sus afiliados sobre sus actividades políticas, administrativas y financieras. Para su cumplimiento, deberán realizar cada año rendición de cuentas*”; en tanto que, con sujeción a la **moralidad**, como mínimo, deben desarrollar “...*su actividad de conformidad con las normas de comportamiento adoptadas en los correspondientes códigos de ética*” (L. 1475, art. 1°).

Y el contenido mínimo de los estatutos fue regulado así, por la Ley estatutaria:

Los estatutos de los partidos y movimientos políticos contendrán cláusulas o disposiciones que los principios señalados en la ley y especialmente los consagrados en el artículo 107 de la Constitución, en todo caso, deben contener como mínimo, los siguientes asuntos:

1. *Denominación y símbolos.*
2. *Régimen de pertenencia al partido o movimiento políticos en el que se señalen reglas de afiliación y retiro, así como los derechos, deberes y prohibiciones de sus miembros.*
3. *Autoridades, órganos de dirección, gobierno y administración, y reglas para su designación y remoción.*
4. *Convocatoria, fecha y demás aspectos relacionados con la reunión de la convención del partido o movimiento político, o de su máximo órgano de dirección, la cual deberá realizarse por lo menos cada dos (2) años, y garantizar a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.*
5. *Autoridades, órganos de control, entre estos el Consejo de Control Ético y el Veedor de la respectiva organización, junto con las reglas para su designación y remoción.*
6. *Deberes de los directivos, entre ellos el de propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.*
7. *Regulación interna del régimen de bancadas en las corporaciones de elección popular.*
8. *Mecanismos de impugnación de las decisiones adoptadas por los órganos de dirección, gobierno, administración y control, así como por las respectivas bancadas.*
9. *Código de Ética, en el que se desarrollen los principios de moralidad y el debido proceso, y en el que se fijen, además, los procedimientos para la aplicación de las sanciones por infracción al mismo, mínimos bajo los cuales deben actuar los afiliados a la organización política, en especial sus directivos.*
10. *Postulación, selección e inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular mediante mecanismos democráticos teniendo en cuenta el deber de garantizar la equidad de género.*
11. *Consultas internas, populares o el proceso de consenso para la selección de candidatos a cargos o corporaciones de elección popular y para la toma de decisiones con respecto a su organización o la reforma de los estatutos.*
12. *Régimen disciplinario interno, en el que se adopten mecanismos para sancionar la doble militancia, así como para separar del cargo a sus directivos cuandoquiera que no desempeñen sus funciones conforme a la Constitución, la ley y los estatutos.*

13. *Financiación de los partidos o movimientos políticos, de las campañas y, en particular, la forma de recaudo de contribuciones y donaciones, control al origen y cuantía de las mismas, distribución de la financiación estatal, apoyo financiero a sus candidatos, y publicidad de todo ingreso y gasto.*

14. *Procedimiento de formulación, aprobación y ejecución de su programa y de su presupuesto.*

15. *Sistema de auditoría interna y reglas para la designación del auditor, señalando los mecanismos y procedimientos para el adecuado manejo de la financiación estatal del funcionamiento y de las campañas.*

16. *Utilización de los espacios institucionales en televisión y en los medios de comunicación para efectos de la divulgación política y la propaganda electoral.*

17. *Reglas que desarrollen los deberes a cargo de los partidos o movimientos políticos, y*

18. *Reglas de disolución, fusión con otros partidos o movimientos políticos, o escisión y liquidación.*

Parágrafo. Los partidos o movimientos políticos adecuarán sus estatutos a lo dispuesto en la presente ley en la siguiente reunión del órgano que tenga la competencia para reformarlos.

6. Los fines del Consejo Nacional Electoral

Establecido está que, conforme con las disposiciones de los artículos 113, 120, 237 y 265 constitucionales, el Consejo Nacional Electoral es la máxima autoridad administrativa en lo relativo a las actividades a cargo de los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, sus representantes legales, directivos y candidatos. En tal calidad, a ese órgano electoral le corresponde garantizar el cumplimiento “...de los principios y deberes” que sujetan a sus vigilados y controlados.

De manera que a esos fines debe orientarse enteramente el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, control y, en particular, las que atañen i) al “...cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos”; ii) a la eficacia de “...los derechos de la oposición y de las minorías” y iii) al deber de “asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos”, a cargo del Consejo Nacional Electoral.

En particular, en lo que toca con los estatutos de los partidos, para garantizar su obligatoriedad y controlar que se sujeten al ordenamiento, la Ley 130 de 1994 dispuso que *“...[c]ualquier 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, o las decisiones de las autoridades de los partidos y movimientos tomadas contraviniendo las mismas normas”*; asimismo que se impugne ante esa autoridad *“...la designación de esas directivas dentro de los quince (15) días siguientes a la misma, por violación grave de los estatutos del partido o movimiento. Para todos los efectos, el Consejo Nacional Electoral sólo reconocerá como autoridades de los partidos y movimientos a las personas debidamente inscritas ante él”*.

Para esos mismos fines, la Ley 1475 de 2011 ordenó que el Consejo Nacional Electoral lleve *“...el registro de partidos, movimientos y agrupaciones políticas”* y que *“...[l]os respectivos representantes legales registrarán ante dicho órgano las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos, así como el registro de sus afiliados. Corresponde al Consejo Nacional Electoral 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”*.

Con sujeción al cumplimiento de esos fines, procederá la Sala a analizar los hechos acreditados y al juicio de moralidad administrativa que le corresponde sobre las actuaciones adelantadas para la adopción, registro e impugnación de los nuevos estatutos del Partido Liberal Colombiano.

7. El juicio de moralidad

7.1 Las actuaciones surtidas para la modificación e inscripción de los estatutos del Partido Liberal

De conformidad con los elementos probatorios allegados al proceso, se tiene certeza sobre los siguientes hechos relevantes para la decisión:

7.1.1 El 9 de abril de 2002, mediante la resolución n.º 658 de esa fecha, el Director Nacional del Partido Liberal promulgó *“los nuevos estatutos, la Plataforma Política-Declaración Ideológica y el Código Disciplinario”*, que regirían la organización y funcionamiento de esa colectividad –copia que obra a fls. 54 y 55-.

7.1.1.1 De conformidad con lo consignado en la citada resolución, se sabe que i) la Convención Nacional Liberal de 1998 convocó a una Asamblea Liberal Constituyente *“...con el objeto de modernizar y democratizar su organización interna y actualizar sus postulados ideológicos”*, para lo que se conformó una Comisión Nacional Preparatoria; ii) se elaboraron unos documentos que fueron sometidos a *“...la más amplia participación de todos los liberales en asambleas y cabildos constituyentes locales, municipales y departamentales”*, además de que los estatutos propuestos *“...fueron ampliamente difundidos y debatidos entre los liberales y la ciudadanía, mediante foros, talleres, asambleas, en los cuales se distribuyó copia de los textos, así como a través de los medios de comunicación para garantizar una amplia información sobre el contenido y el sentido de la reforma democrática del liberalismo”* y iii) la Asamblea Liberal Constituyente, adelantada en los días 15, 16 y 17 de septiembre de 2000, aprobó los nuevos Estatutos, la Plataforma Política-Declaración Ideológica y el Código Disciplinario del partido y ordenó que *“... se sometieran a ratificación popular”* en consulta liberal. En esta última, llevada a cabo en las elecciones para Congreso de la República, del 10 de marzo de 2002, se ratificaron los nuevos *“...con una participación de 2.566.129 votos, de acuerdo con la información suministrada por la Organización Electoral”* –fls. 54 y 55-.

7.1.1.2 En cuanto al contenido, relevante para la decisión, se tiene que los Estatutos del Partido se ocuparon de regular sus i) principios y símbolos; ii) membrecía; iii) soberanía, participación y representación; iv) organización; v) órganos de control; vi) función programática; vii) selección de candidatos; viii) bancadas; ix) capacitación e investigación; x) finanzas y presupuesto y xi) reforma de los estatutos.

En términos generales, sobre la membrecía, se dispuso que pueden ser miembros del partido, simpatizantes y militantes (estos últimos en calidad de

afiliados y carnetizados) “...*todos los colombianos por nacimiento o por adopción y las organizaciones políticas, sociales, culturales y académicas que acepten las ideas liberales socialdemócratas y los principios generales señalados en el PREÁMBULO de los Estatutos*”, que no se encuentren incurso en las inhabilidades señaladas en el Código Disciplinario Interno; se prohibió y reguló la doble militancia y se definieron los derechos, los mecanismos de protección (acción de cumplimiento y de amparo, ante los Tribunal Nacional y Seccionales de Garantías) y los deberes de los miembros –Títulos I y II-.

Se radicó la soberanía del partido en sus miembros (simpatizantes y militantes); se garantizó la participación “...*en toda la estructura del Partido Liberal... de hombres y mujeres, de jóvenes, de profesionales, de las organizaciones sindicales, de campesinos y pensionados, de empresarios, minorías étnicas, representantes elegidos en los cuerpos colegiados, dignatarios y exdignatarios que hayan ocupado altas posiciones del Estado en nombre del Partido Liberal, intelectuales y demás sectores de la sociedad*”; se reguló la proporcionalidad en la que deben estar representados en los distintos órganos del partido todos los sectores de participación; se erigió a la democracia interna en “...*la base del poder popular al interior del partido*”; además de las consultas popular y programática, la elección popular y la revocatoria, se incluyó las acciones de cumplimiento y de amparo, el cabildo popular y el referendo, como mecanismos internos de participación y control “*por parte de los miembros, en el seno del Partido Liberal*” y se reguló el deber de fomentar las organizaciones sociales “...*para asegurar la participación democrática de la comunidad liberal*” – Título III-.

En lo referente a la organización del partido, se reguló la garantía de todos los miembros del partido a participar en “...*las decisiones relativas a la orientación ideológica y programática..., en la selección de sus autoridades y candidatos y en la fiscalización de sus directivas y representantes*”; se definieron como órganos de dirección y gestión el partido, en el nivel nacional, al Congreso Nacional, las Direcciones Nacional y Adjunta, la Bancada Parlamentaria y su vocero, el Instituto de Pensamiento Liberal, la Secretaría General del Partido, las Secretarías Ejecutivas (administrativa, de organización política, de relaciones internacionales y de comunicaciones), de Participación (de la mujer, de juventudes, de minorías étnicas, de organizaciones sindicales y de pensionados, de organizaciones de campesinos y de organizaciones sociales y de base); las Secretarías Temáticas

(de académicos y profesionales, de educación arte y cultura, de derechos humanos, de asuntos ambientales, de descentralización, desarrollo territorial y de nacionales en el exterior), la Tesorería Nacional, el Consejo Programático Nacional y el Foro Programático Nacional. Y esta misma estructura se replicó en los niveles departamental y municipal, con la participación de las asambleas, directorios, tesorerías y las mencionadas secretarías.

Además, se confirió al Congreso Nacional del Partido el carácter de máxima autoridad; se reguló su conformación y se definió el porcentaje de participación que en el mismo deben tener los jóvenes, las organizaciones sindicales, de pensionados, de campesinos, sociales, de base y las minorías étnicas, así como el procedimiento para la elección de los representantes en los niveles departamental y municipal. Se crearon los Comités Políticos Nacional y Territoriales, las Comisiones Participación Nacional de juventudes, mujeres, de sindicatos y pensionados, de campesinos, sociales y de minorías étnicas y se reguló la conformación y funciones de los demás órganos, atrás enunciados, que conforman la estructura interna del partido, en los distintos niveles territoriales. También se crearon los órganos asesores, esto es el Consejo Consultivo Nacional, los Institutos y Centros de Estudios Asesores, designados e inscritos por la Dirección Nacional Liberal y los directorios territoriales y se reguló su funcionamiento –Título IV-.

En cuanto a los órganos de control, se estatuyó la conformación, elección y funcionamiento de los Tribunales Nacional y Seccionales de Garantías y Disciplinarios; la Veeduría del Partido y Defensoría del afiliado; la Comisión de Control Programático, la Revisoría Fiscal y la Auditoría Interna –Título V-.

Para el ejercicio de la Función Programática se creó y reguló el Sistema Nacional de Planeación Participativa, el Mandato Programático, los Consejos y los Foros Programáticos Nacional y Territoriales –Título VI-.

En lo relativo a la selección de candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones y alcaldías, se estatuyó que “...deberá hacerse mediante consulta popular interna por el voto directo de los liberales” y que los avales para estas candidaturas los otorgará la Dirección Nacional Liberal; se definieron los requisitos para el aval y se regularon las coaliciones, a través de alianzas y acuerdos –Título VII-.

En lo que tiene que ver con las bancadas, se reguló su conformación, vocería y coordinación, además del ejercicio de la oposición –Título VIII-.

Se asignó al Instituto de Pensamiento Liberal el carácter de “*órgano oficial de investigaciones, estudios, formación y capacitación del Partido*”; se definieron sus funciones, Consejo Directivo, sesiones y las Seccionales, que “*...deben tener sede en la capital de todos los departamentos*” –Título IX-.

Relativo a la financiación, se estatuyó lo concerniente a la ordenación del gasto y las funciones de la tesorería; se radicó en cabeza del Congreso Nacional del Partido, las asambleas departamentales, municipales, del Distrito Capital y locales la aprobación del presupuesto anual del Partido y, en su defecto, en la Dirección Nacional Liberal y los directorios territoriales. También se reguló la distribución del presupuesto, las fuentes y la destinación de los ingresos.

7.1.1.3 Se asignó al Congreso Nacional del Partido la facultad de reformar los estatutos, con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros asistentes y a la Asamblea Liberal Constituyente **convocada por aquel y elegida popularmente esta**. Además, quedó previsto que las normas constitucionales y legales sobre reforma política serán incorporadas a los estatutos.

Así se lee en el texto adoptado –se destaca-:

TÍTULO XI REFORMA DE ESTATUTOS

Artículo 119.- COMPETENCIA.- El Congreso Nacional del Partido podrá reformar los Estatutos para lo cual requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros asistentes.

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.

Igualmente, se podrán reformar estos Estatutos mediante una Asamblea Liberal Constituyente convocada por el Congreso Nacional del Partido y elegida popularmente.

En caso de aprobarse una reforma política, las normas constitucionales y legales pertinentes se incorporarán a este texto.

7.1.2 El 13 de diciembre de 2009, el Congreso Nacional Liberal convocó a *“...una asamblea constituyente que debe reunirse la primera quincena de diciembre del año 2010... Para estos efectos el Director expedirá el reglamento correspondiente, previa elección de constituyentes del Partido, en el mes de julio de 2010”* –copia del acta que obra a folios 1 a 3, c. prb.-

7.1.3 El 6 de octubre de 2011, con oficio de esa fecha, el Director y el Secretario del Partido Liberal, invocando el *“...cumplimiento del párrafo del artículo 4° y del inciso 2° del artículo 9° de la Ley 1475 de 2011”*, remitieron al Consejo Nacional Electoral *“...la adecuación de los estatutos del Partido Liberal Colombiano a dicha Ley”*, con la advertencia de que *“...tienen un carácter provisional, por lo cual estarán vigentes hasta que el órgano competente para reformarlos... se reúna”*. Este oficio fue radicado el día siguiente en el Consejo Nacional Electoral, según la nota de recibo impresa en la copia –fl. 4, c prb.-

7.1.4 El 7 de octubre de 2011, mediante la resolución n.º 2895 de esa fecha, el Director Nacional promulgó *“...los Estatutos del Partido Liberal Colombiano, ajustados a la Ley 1475 de 2011”*.

7.1.4.1 Como quedó consignado en ese acto, el Director Nacional del Partido consideró que, en cuanto i) tiene a su cargo la representación y le corresponde dirigir todas las actividades de la colectividad; ii) la Ley 1475 de 2011 definió el contenido mínimo de los estatutos, impuso el deber de ajustar los vigentes dentro de los dos años siguientes y estableció que *“[m]ientras tanto, las directivas democráticamente constituidas podrán tomar todas las decisiones que las organizaciones políticas competen en desarrollo de la misma”* y iii) los estatutos vigentes prevén que *“[e]n caso de aprobarse una reforma política, las normas constitucionales y legales pertinentes se incorporarán”*, le corresponde a la Dirección Nacional promulgar los *“Estatutos provisionales del Partido Liberal Colombiano, ajustados a la Ley 1475 de 2011”*.

Asimismo, se hizo constar, en la resolución n.º 2895 de 2011, que *“...el contenido de los Estatutos provisionales fue consultado y aprobado por la Bancada del Partido Liberal Colombiano en el Congreso de la República”* y por el Tribunal Nacional de Garantías. Además de que *“...serán sometidos a la*

ratificación posterior del Constituyente Liberal o la Convención Nacional del Partido”.

7.1.4.2 Con los estatutos aprobados por la resolución n.º 2895 de 2011 se introdujeron reformas sustanciales a las reglas internas, en materia de membrecía; soberanía, participación y representación; organización; órganos de control; función programática; selección de candidatos; bancadas; capacitación e investigación; finanzas, presupuesto y autoridades competentes para la reforma de los estatutos.

En lo relativo a la membrecía, se eliminaron i) las disposiciones que garantizaban a las organizaciones políticas, sociales, culturales y académicas el derecho a ser miembro y afiliarse al Partido; ii) la participación de los simpatizantes, esto es de los no afiliados, en los órganos del partido y iii) la regulación de la doble militancia. Además, se modificó lo relativo a los derechos y deberes de los miembros; se eliminó la regulación del derecho a disentir, del deber de lealtad y de los mecanismos de protección de los derechos (acciones internas de cumplimiento y de amparo) –Títulos I y II-.

En lo que tiene que ver con la soberanía del partido, se excluyó a los simpatizantes y se la confirió exclusivamente a los afiliados; referente a la participación, se eliminaron las normas que i) garantizaban y definían la proporcionalidad en la participación de hombres, mujeres, jóvenes, profesionales, organizaciones sindicales, de campesinos, pensionados, empresarios, minorías étnicas, de representantes de cuerpos colegios, dignatarios y exdignatarios en la estructura del partido; ii) definían la democracia interna como la base del poder popular del partido y iii) regulaban las acciones de cumplimiento y de amparo, el cabildo popular y el referendo, como mecanismos internos de democracia participativa del partido. También, se sustituyó el deber de acudir a los mecanismos de consenso entre las distintas fuerzas políticas, por el uso discrecional de los mismos; se modificó la elección popular de los directorios y se eliminó el deber de fomentar las organizaciones sociales, previstas para asegurar la participación democrática de la comunidad liberal –Título III-.

En cuanto a la organización del partido, se eliminó la norma que garantizaba ampliamente a los miembros la libertad de participar en las decisiones relativas a la orientación ideológica y programática, la selección de autoridades y candidatos y en la fiscalización y se modificó sustancialmente su estructura. Así, i) se sustituyó

el Congreso por la Convención y se eliminó la Dirección Adjunta, el Consejo Político Nacional, las Secretarías Ejecutivas (administrativa, de organización política, de relaciones internacionales y de comunicaciones), de Participación (de la mujer, de juventudes, de minorías étnicas, de organizaciones sindicales y de pensionados, de organizaciones de campesinos y de organizaciones sociales y de base); las Secretarías Temáticas (de académicos y profesionales; de educación, arte y cultura; de derechos humanos, de asuntos ambientales, de descentralización y desarrollo territorial, de nacionales en el exterior) y el Consejo y el Foro Programático Nacional.

Asimismo, se creó la organización de juventudes, la Comisión Política Central y se adicionaron las bancadas de asambleas departamentales y del Concejo del Distrito Capital; las convenciones y directorios municipales, de localidades del Distrito Capital y los Comités de Acción Liberal y Sectoriales; el Consejo Nacional de Control Ético; la Veeduría Nacional y Defensoría del Afiliado; la Auditoría Nacional y la Revisoría Fiscal.

Además, se trasladó a la Convención Nacional del Partido el carácter de máxima autoridad, antes atribuida al Congreso Nacional y se modificó lo relativo a la integración, las reuniones y funciones de ese órgano supremo. Se excluyó la regulación sobre la designación y participación en este último de los delegados de los jóvenes, las organizaciones sindicales, de pensionados, campesinos, sociales, de base, las minorías étnicas y la expedición de las credenciales y se autoatribuyó la Dirección Nacional la reglamentación de esa materia.

También se modificó la conformación plural y las funciones de la Dirección Nacional del partido y se eliminó la Dirección Adjunta. Se prescindió de los Comités Políticos Nacional y Territoriales y se creó la Comisión Política Central. Asimismo, se modificó la Secretaría General del Partido y sus funciones.

Se eliminaron las asambleas del Partido en los niveles departamental, Distrital y municipal; se crearon las Convenciones Territoriales y también se excluyó de estas a las organizaciones de jóvenes, mujeres, sindicales, pensionados, sociales, de base, minorías étnicas y demás sectores sociales, que antes tenían participación en las asambleas. Se modificó la conformación, designación, periodo y funciones de los directorios departamentales, municipales y locales. Se eliminó la regulación relativa a las Organizaciones Sectoriales, a las

Comisiones de Participación, su organización, autonomía, presupuesto y funcionamiento.

Se excluyó la norma que atribuía al Consejo Consultivo Nacional y a los Institutos y Centros de Estudios Asesores, el carácter de órganos asesores del Partido Liberal. Se cambió la conformación del Consejo Consultivo y lo relativo a las materias objeto de consulta; se prescindió de los institutos de estudio y la Dirección Nacional dejó a su entera discrecionalidad lo relativo a la vinculación de los centros de estudio, que antes eran órganos asesores del Partido.

En lo que toca con los órganos de control del partido, se prescindió de los Tribunales Nacional y Seccionales de Garantías, Nacional y Seccionales Disciplinarios y la Comisión de Control Programático. Se creó el Consejo Nacional de Control Ético, como organismo encargado de vigilar, controlar y decidir sobre el cumplimiento de los Estatutos y ejercer el control disciplinario a nivel nacional. En el orden territorial esta última función fue asignada a los Directorios departamentales, municipales y locales.

A la Revisoría Fiscal se le atribuyó el carácter de órgano de fiscalización. Se redujo a dos años el período del Veedor y Defensor del Afiliado; se eliminó la prohibición de reelegirlo, se modificaron sus funciones, además de que se le quitó la función de emitir concepto previo a la expedición de avales. También, se eliminó la Comisión de Control Programático y se modificó el régimen de funcionamiento de la auditoría interna y se autoatribuyó a la Dirección Nacional la facultad de nombrar al auditor –Título V-.

En lo referente a la Función Programática, se prescindió del Sistema Nacional de Planeación Participativa y todo lo relacionado con la planeación se puso en cabeza de los Consejos Programáticos, Nacional y Territoriales del Partido, a los que, además, se les cambió su conformación; se eliminó el Mandato Programático y se dispuso que las conclusiones sobre los asuntos programáticos deben ser analizadas por la Convención Nacional, sin definir sus efectos. También fueron excluidos los Foros Programáticos, Nacional y Territoriales –Título VI-.

Se modificaron las reglas para la selección de candidatos. Así, se estatuyó que, además de la consulta interna popular con voto directo de los liberales, como estaba previsto en los estatutos vigentes, los candidatos a la Presidencia de la

República, gobernaciones y alcaldías pueden ser seleccionados por "*proceso de consenso*". En cuanto a la competencia, la Dirección Nacional se autoatribuyó la función de expedir los avales para el caso de los candidatos a gobernaciones y alcaldías de ciudades capitales, facultad que estaba a cargo de los directorios departamentales y municipales. Además, se modificó lo atinente a los requisitos para otorgar el aval y para las alianzas, coaliciones electorales y acuerdos programáticos –Título VII-.

En lo relativo al régimen de bancadas, la Dirección Nacional se autoadicionó la función de decidir, conjuntamente con el vocero y los directorios territoriales, "*...los temas en los cuales es obligatoria la disciplina y lealtad con los programas y posiciones del Partido*" –Título VIII-.

Lo referente a la capacitación e investigación también fue modificado. En efecto, se eliminaron las seccionales del Instituto del Pensamiento Liberal y se autoatribuyó la Dirección Nacional la facultad de decidir, conjuntamente con el Instituto, lo relativo a las escuelas de formación política, nacional o liberales que podrán funcionar –Título IX-.

El régimen de finanzas y presupuesto se reformó, principalmente, en el sentido de autoatribuirse la Dirección Nacional la exclusividad en la aprobación del presupuesto anual del partido, que antes debía "*...ser aprobado democráticamente por el Congreso Nacional, las asambleas departamentales, municipales, del Distrito Capital y local y en su defecto, por la Dirección Nacional Libertad y los directorios territoriales, respectivamente*". Igualmente, se modificó el régimen de destinación de los ingresos –Título X-.

7.1.4.3 Es de destacar que con los nuevos estatutos promulgados, la Dirección Nacional, además de las facultades previstas en los estatutos anteriores, se atribuyó las relativas a determinar los candidatos que deben ser apoyados por quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control dentro del partido o aspiren a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular (art. 8); determinar quién debe reemplazar a la Dirección Nacional cuando "*...haga dejación temporal o definitiva del cargo*" (art. 19); decidir todo lo relativo a los sectores sociales, materia que se regulaba expresamente en los anteriores estatutos (art. 39); presidir la Comisión Política Central y el Consejo Directivo de Instituto de Pensamiento Liberal (art. 20); definir conjuntamente con las bancadas

los temas en los cuales es obligatoria la disciplina y lealtad con los programas y posiciones del Partido (art. 26); expedir el Código de Ética y de Procedimiento Disciplinario; reglamentar las convenciones, incluidas las calidades para asistir a las mismas (arts. 17, 19 y 28); elegir al Auditor Nacional –atribuida antes a la Convención Nacional (art. 65); decidir y reglamentar lo relativo a la inscripción de candidatos (art. 73); aprobar el presupuesto anual del partido y de los directorios (art. 87) –antes lo hacía en defecto del Congreso Nacional del Partido; crear fondos financieros con recursos del partido, percibidos por concepto de financiación estatal y reposición de votos, destinados a financiar la actividad electoral y la adquisición de inmuebles para sedes del Partido en las circunscripciones (art. 90); reglamentar la destinación de los ingresos del Partido – materia que antes regulaban los estatutos (art. 91); y dictar las normas que sean necesarias para la transición en la aplicación de los nuevos estatutos (art. transitorio 1).

7.1.4.4 Asimismo, con los nuevos estatutos, la Dirección Nacional dispuso que lo relativo a las Convenciones Nacional y Territoriales; elección de delegados; Consejo de Control Ético; Código de Ética y Procedimiento Disciplinario; inscripción y registro de afiliados; selección de candidatos y elaboración de listas a elecciones territoriales; funcionamiento de los Comités de Acción Liberal; Presupuesto, Tesorería, Finanzas, Cuentas y Auditoría Interna; Bancadas de Corporaciones Públicas, su régimen disciplinario y la destinación de los ingresos del partido, será objeto de reglamentos especiales expedidos por ella y aprobados por la Comisión Política Central.

7.1.4.5 Finalmente, se reformó la competencia para modificar los estatutos. Esta se radicó en la Convención Nacional y la Asamblea Liberal Constituyente del Partido y se asignó a la Comisión Política Central lo relativo a los ajustes dispuestos por el ordenamiento.

Así se lee en texto del acto bajo análisis:

ARTÍCULO 95.- COMPETENCIA. La Convención Nacional del Partido podrá reformar los Estatutos para lo cual requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros asistentes.

Igualmente, se podrán reformar estos Estatutos mediante una Asamblea Liberal Constituyente convocada por la Convención Nacional Liberal y elegida popularmente.

En caso de aprobarse una reforma política, las normas constitucionales y legales pertinentes se entienden incorporadas a los Estatutos y su aplicación y observancia será inmediata. En este caso, el ajuste de los Estatutos a las normas constitucionales y legales pertinentes estará a cargo de la Comisión Política Central que será convocada para tal fin.

7.1.5 El mismo día, 7 de octubre de 2011, mediante “comunicación a la opinión pública”, la Dirección Nacional del Partido informó de la expedición de la resolución 2895. Esa comunicación también fue enviada por correo electrónico a 27665 militantes del partido –según certificación suscrita por el Coordinador de Sistemas del Partido Liberal, fls. 5 a 9, c. prb-.

7.1.6 Igualmente, en esa fecha, 7 de octubre de 2011, el Director Nacional del Partido expidió la resolución n.º 2896, “por la cual se reglamenta transitoriamente los artículos 45 a 51 de la Resolución No. 2895 del 7 de octubre de 2011 (...)”, fundado en que los nuevos estatutos regirían de manera inmediata y provisional, en cuanto, de conformidad con los artículos 4º y 9º de la Ley 1475 de 2011, “...deberán ser llevados a la próxima reunión de la máxima autoridad del Partido Liberal Colombiano para su correspondiente estudio y ratificación” –fl. 35, c. prb-.

Con ese acto se dispuso que las normas de los Estatutos vigentes, esto es los aprobados en 2002, en materia órganos de control, de organización y participación de los sectores sociales, continuarían rigiendo hasta la fecha en que la máxima autoridad del partido ratificara los nuevos estatutos.

Así se dispuso en la citada resolución n.º 2896 de 2011, expedida por la Dirección Nacional –se destaca-:

Artículo 1. Mientras la máxima autoridad del Partido Liberal Colombiano, en su próxima reunión, ratifica los Estatutos provisionales promulgados mediante la Resolución No. 2889 de 7 de octubre de 2011 (sic) “por la cual se promulgan los Estatutos del Partido Liberal Colombiano, ajustados a la Ley 1475 de 2011”, los Tribunales de Garantías, el Tribunal Nacional Disciplinario, las Veedurías y Defensoras del Afiliado, las organizaciones sectoriales y secretarías de participación, continuarán ejerciendo sus funciones de acuerdo con los Estatutos del Partido Liberal Colombiano, promulgados mediante la Resolución No. 658 de 9 de abril de 2002 “por la cual se promulgan los nuevos Estatutos, la

Plataforma Política-Declaración Ideológica y el Código Disciplinario del Partido Liberal Colombiano y sus reglamentos”.

Artículo 2. Los magistrados actuales de los tribunales de Garantías y del Tribunal Nacional Disciplinario, así como el Veedor Nacional y Defensor del Afiliado y los veedores seccionales, cumplirán sus funciones hasta la próxima reunión de la máxima autoridad del Partido Liberal Colombiano, en la cual se elegirán los integrantes de los organismos de Control.

7.1.7 El 26 de octubre siguiente, el Director Nacional y el Secretario General del Partido expedieron la resolución n.º 2900 de esa fecha, con el objeto de i) convocar “...a la Segunda Constituyente Liberal que se llevará a cabo los días sábado 10 y domingo 11 de diciembre”, de ese año (art. 1º) y ii) decidir sobre su integración (art. 2º), funciones (art. 3º) y reglamentar los demás aspectos de la asamblea convocada (arts. 4º a 10) –fls. 21 a 24, c. prb.-

La Dirección Nacional motivó esa decisión en que i) durante 2010 no fue posible realizar la constituyente convocada por el Congreso del Partido, por razones que tienen que ver con la dedicación de los esfuerzos políticos, administrativos, financieros del partido y de la organización electoral a las elecciones para Congreso y Presidente de la República y con la falta de recursos para financiar de manera autónoma la elección de los constituyentes; ii) se debe cumplir el mandato del Congreso Liberal de 2009 que convocó a la constituyente; iii) el día 30 siguiente a la expedición de esa resolución se adelantarían las elecciones regionales de los representantes de la colectividad, base de la constituyente liberal y iv) «depositó en el Consejo Nacional Electoral la resolución No. 2895 de 7 de octubre de 2011 “por la cual se promulgan los estatutos del Partido Liberal Colombiano, ajustados a la Ley 1475 de 2011”», que tienen “...carácter provisional hasta que sean ratificados por la Constituyente Liberal”.

Asimismo, se señaló como funciones de la asamblea convocada, las de i) “analizar los resultados de las elecciones del 30 de octubre y definir la línea política del Partido, incluida la reunificación liberal”; ii) “aprobar los Estatutos del Partido, ajustados a lo dispuesto en las reformas políticas: Acto Legislativo No. 1 de 2003, Acto Legislativo No. 1 de 2009 y Ley 1475 de 2001” y ii) elegir las autoridades del partido.

7.1.8 El 9 de noviembre de 2011, mediante la resolución n.º 2903 de esa

fecha, el Director Nacional y el Secretario General designaron provisionalmente una Dirección Plural Nacional del Partido, fundados en que i) los nuevos estatutos, adoptados mediante la Resolución 2895 de ese año, facultaron «...al Director Nacional del Partido para “designar provisionalmente a quienes deben desempeñar dignidades o cargos dentro del Partido, en caso de quien deba nombrarlos (sic) en propiedad no lo haga y mientras se efectúa la elección”» y ii) el Director Nacional del Partido renunció ese mismo día –fls. 26 y 27, c. prb-.

7.1.9 Mediante las resoluciones 2901, 2904, 2909, 2910 y 2911, expedidas los días 2, 18, 30 de noviembre y 2 de diciembre de 2011, la Dirección Nacional modificó las reglas sobre elección de los representantes y la conformación de la asamblea liberal, convocada para los días 9 y 10 de ese último mes –fls. 25 a 47, c. prb-.

7.1.10 El 8 de noviembre de 2011, el Director Nacional del Partido Liberal describió el traslado de la “...impugnación de la Resolución No. 2895 de 2011”, presentada ante el Consejo Nacional Electoral, por considerar el impugnante que esa resolución “...viola los Estatutos vigentes del Partido Liberal Colombiano, la Ley 1475 de 14 de julio de 2011 y la Constitución de Colombia, por haber incurrido la Dirección Nacional Liberal en la irregularidad de expedirlos sin tener competencia para ello” –fls. 12 a 20, c. prb-.

7.1.11 El día siguiente, 9 de noviembre, el Consejo Nacional Electoral expidió la resolución n.º 4402 de esa fecha –se destaca- «[p]or la cual **se aprueba la resolución No. 2895 de 2011, de la Dirección Nacional del Partido Liberal Colombiano** “por la cual se promulgan los estatutos del Partido Liberal Colombiano, ajustados a la Ley 1475 de 2011, con carácter provisional y **se deniega la solicitud de no inscripción de dichos estatutos**”.

A estas decisiones llegó el órgano electoral después de considerar que i) entre sus funciones está la de velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, los derechos de la oposición y de las minorías; ii) la petición de la Dirección Nacional “...está acorde a los lineamientos normativos que demanda este tema”; iii) en los términos del inciso 2º del artículo 9º de la Ley 1475 de 2011, le corresponde a la Dirección Nacional promulgar los estatutos provisionales, mientras los aprueba la máxima autoridad del partido; iv) el proceso adelantado para la expedición de los nuevos estatutos fue transparente, en tanto

estos fueron aprobados previamente por la bancada del partido; v) con la expedición de la resolución n.º 2896 de 2011 se mantiene la institucionalidad hasta la ratificación de los nuevos estatutos por parte de la máxima autoridad y vi) no encontró vicios de ilegalidad.

Así lo dejó consignado el órgano electoral, en la citada resolución 4402 de 2011 –se destaca-:

3. DEL CASO CONCRETO

*Tal como se ilustró al inicio (sic) de esta resolución, los Doctores Rafael Pardo Rueda y Mauricio Jaramillo Martínez, Director Nacional y Secretario General, respectivamente, del Partido Liberal Colombiano, remiten **la adecuación de los estatutos** de dicha colectividad a esta corporación, **los cuales tienen un carácter provisional, hasta que el órgano competente se reúna para reformarlos.***

En el caso en estudio, considera este Despacho que la petición suscrita por el Director y el Secretario del Partido Liberal Colombiano, está acorde a los lineamientos normativos que demanda este tema, es por eso que acto seguido se entra a valorar los medios probatorios que obran en el paginario.

*Ahora bien, **abordando el examen de la parte sustantiva de la materia en estudio**, ha de indicarse que el parágrafo del artículo 4 de la Ley 1475 de 2011, establece que los partidos o movimientos políticos adecuarán sus estudios a lo dispuesto a la referida ley y en la siguiente reunión del órgano que tenga la competencia para reformarlos.*

En los mismo términos el inciso 2 del artículo 9 de la ley en comento determina: (...).

Bajo el anterior ordenamiento normativo, la Dirección Nacional expidió la resolución No. 2895 del 7 de octubre de 2011 (sic) “POR LA CUAL SE PROMULGAN LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO, AJUSTADOS A LA LEY 1475 DE 2011”, teniendo un carácter provisional tal como lo exige la ley, los cuales serán sometidos posteriormente para estudio y aprobación por el constituyente liberal o por convención del partido, lo anterior en aras de ajustar los estatutos al nuevo marco legal establecido en la ley 1475 de 2011.

*Igualmente **es importante resaltar la transparencia con que se ha realizado este proceso**, ya que tal como lo informan las directivas del partido liberal, los estatutos en estudios fueron expedidos y compendiados **previa consulta y aprobación de la bancada del partido liberal**, además la Dirección Nacional Liberal expidió la Resolución No. 2900 del 26 de octubre*

de 2011 “Por la cual se convoca a la segunda constituyente liberal”, lo que nos lleva a concluir que estos estatutos provisionales, serán debatidos en forma oportuna en la constituyente ya ordenada.

Por otra parte en aras de guardar la institucionalidad y seguridad jurídica del partido liberal, la Dirección Nacional Liberal expidió la resolución No. 2896 del 7 de octubre de 2011, a través de la cual dispuso mantener la institucionalidad del partido hasta la ratificación de los estatutos en los términos establecidos en la ley.

Obsérvese como el artículo 6° (sic) de la Ley 130 de 1994, fija los principios de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, otorgándoles la facultad de organizarse libremente, pero obligados a cumplir la constitución y las leyes en los términos del artículo 95 de la Constitución Política, lo que nos lleva a concluir que con la expedición de la resolución No. 2895 de 2011 en donde se promulgan en forma provisional los estatutos del Partido Liberal Colombiano, no tiene ningún vicio de ilegalidad, por que se procederá a impartir su aprobación –fls. 136 y 137-.

Asimismo, el órgano electoral encontró que, en tanto los estatutos adoptados por la Dirección Nacional tiene carácter provisional, es infundada la impugnación formulada contra la solicitud de inscripción de los estatutos.

Así se lee en el acto bajo reseña –se destaca-:

3.1. DE LA IMPUGNACIÓN

El día 14 de octubre del año en curso, ante la Subsecretaría de esta Corporación, el señor Germán Arias Ospina, actuando en calidad de Secretario Nacional de Organizaciones Campesinas del Partido Liberal Colombiano, radicó bajo el No. 12352, escrito por el cual se solicita la NO INSCRIPCIÓN DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DEL PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO, expedidos por la resolución No. 2895 de 2011.

Argumenta el impugnante, que la resolución 2895 de 2011, está viciada de ilegalidad, ya que los estatutos lograron la aceptación de dos millones y medio de personas, siendo necesario el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros asistentes para lograr su reforma, mediante una asamblea constituyente y no mediante una resolución, la cual modifica igualmente aspectos estatutarios fundamentales.

Al respecto este Despacho considera que tal como se manifestó anteriormente, la Resolución 2895 de 2011 por la cual se promulgan los estatutos del Partido Liberal Colombiano, tiene un carácter de provisionalidad, ya que estos deben ser ratificados y aprobados por la

constituyente liberal, la cual fue convocada mediante la Resolución 2900 del 26 octubre de 2011.

Así las cosas no es de recibo los argumentos del impugnante tanto en su escrito de impugnación en los alegatos allegados en el traslado otorgado (sic).

Finalmente se indica que de acuerdo al traslado otorgado en la apertura de la actuación administrativa, el Partido Liberal Colombiano presentó escrito de alegatos, en donde solicita claramente negar la solicitud de impugnación presentada por el señor Germán Arias Ospina, en contra de la Resolución No. 2895 de 2001 (sic), argumentando, que esta tiene carácter legal soportada en una marco constitucional y bajo los parámetros establecidos en la Ley 1475 de 2011.

Frente a los argumentos del Partido Liberal, esta Corporación debe manifestar que le asiste razón, no por sus argumentos, sino por las razones expuestas en el presente acto administrativo.

Apoyado en lo anterior, el Consejo Nacional Electoral resolvió, en la citada resolución n.º 4402 de 2011 –se destaca-:

ARTÍCULO PRIMERO: APROBAR el contenido de la resolución No. 2895 de 2011, emanada por la Dirección Nacional del Partido Liberal “POR LA CUAL SE PROMULGAN LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO, AJUSTADOS A LA LEY 1475 DE 2011”.

ARTÍCULO SEGUNDO: Los presentes estatutos tienen un carácter provisional hasta que sean debatidos y ratificados por la Constituyente Liberal.

ARTÍCULO TERCERO: Denegar la solicitud de no inscripción de los estatutos del Partido Liberal Colombiano, presentada por el Señor Germán Arias Ospina, de conformidad con los argumentos planteados en esta decisión.

ARTÍCULO CUARTO: Notificar, a través de Subsecretaría de esta corporación, la presente decisión a cada una de las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 7º de la resolución 0921 de 2011 proferida por esta Corporación.

ARTÍCULO QUINTO: Contra la presente resolución procede el recurso de reposición –fl. 138-.

7.1.12 El 16 de noviembre siguiente, el Tribunal Nacional de Garantías,

mediante la resolución n.º 39 de esa fecha, decidió “...una acción estatutaria contra la resolución n.º 2895 de 2011 expedida por el Director Nacional del Partido Liberal Colombiano, promulgando los Estatutos de la colectividad, ajustados a la Ley 1475 de 2011”, en el sentido de que ese acto no se ajusta al ordenamiento.

Así lo decidió el órgano de control del partido –se destaca-:

Artículo Primero. Declarar que la Resolución No. 2895 de 7 de octubre de 2011 expedida por Director Nacional del Partido Liberal Colombiano, no se ajusta a lo dispuesto en la ley y en los Estatutos de la colectividad aprobados y promulgados en el año 2002.

Artículo Segundo. Remítase copia íntegra de esta providencia al Consejo Nacional Electoral, para su conocimiento y fines pertinentes.

Artículo Tercero. Esta Resolución rige a partir de su ejecutoria y contra la misma procede el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación –fls. 17 a 22-.

Se trataba de la impugnación presentada por dos militantes de la colectividad, Secretarios Nacionales de Participación, por considerar que con la expedición de la resolución n.º 2895 de 2011 la Dirección Nacional vulneró las disposiciones del artículo 40 constitucional, del Acto legislativo n.º 1 de 2009, de la Ley 1475 de 2011 y del artículo 119 los Estatutos del Partido promulgados en 2002, por haber modificado estos últimos sin estar facultada para ello.

En esa oportunidad, ante el Tribunal Nacional de Garantías la Dirección Nacional se opuso a las pretensiones de los impugnantes; en su defensa adujo que i) promulgó los nuevos estatutos de conformidad con las disposiciones de los artículos 4º y 9º de la Ley 1475 de 2011, que definen el contenido mínimo y ordenan actualizar los existentes, dentro de un término perentorio; ii) respetó la institucionalidad del Partido, en tanto reconoció la existencia y funcionamiento de los órganos y autoridades elegidos en el último Congreso Liberal y iii) se trata de unos Estatutos transitorios, sometidos a la ratificación o aprobación de la Constituyente Liberal Nacional, convocada para el efecto.

En la referida decisión, el Tribunal Nacional de Garantías dejó sentado que, en cuanto desarrollo del derecho fundamental de democracia participativa, las

normas internas sobre competencia para reformar los estatutos del partido son de carácter imperativo y a ellas deben someterse los órganos y autoridades de la colectividad, máxime, en tratándose de la reglamentación que cobija e interesa a los militantes o afiliados, pues atañe a la organización democrática del partido.

Así lo señaló el órgano de control interno:

1ª. El órgano u órganos competentes del Partido para reformar sus estatutos. *Sea lo primero, dejar claramente establecido que, según el artículo 119 de los Estatutos del Partido Liberal, elaborados por la Asamblea Liberal Constituyente que sesionó en Bogotá D.C. los días 15, 16 y 17 de septiembre de 2000, promulgados por el entonces Director Nacional mediante resolución no. 658 de 9 de abril de 2002, previa aprobación impartida en las elecciones para corporaciones públicas celebradas el 10 de marzo del mismo año por 2.566.129 sufragantes liberales, la Carta Magna de la colectividad sólo puede ser reformada por el Congreso Nacional del Partido, con una mayoría calificada, que es equivalente al voto favorable “de las dos terceras partes de los miembros asistentes” a aquél, o, en su defecto, “mediante una Asamblea Liberal Constituyente convocada por el Congreso Nacional del Partido y elegida popularmente”.*

Dicho precepto es el desarrollo de los “principios básicos” consagrados en el artículo 4° de los mismos –así como en las normas constitucionales (art. 107) y legales (Ley estatutaria 1475 de 2011) que reglamentan la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos-, en especial los que atañen a la democracia interna y participativa que se desprenden del derecho constitucional fundamental contenido en el artículo 40 de la Constitución Política.

En otras palabras, la organización democrática de los partidos y movimientos políticos es un imperativo de nuestro ordenamiento constitucional y legal, al cual no sólo deben someterse todos los órganos y autoridades de una colectividad política, sino muy especialmente los competentes para expedir Estatutos, reglamentaciones y decisiones que cobijan e interesan a los militantes afiliados –fls. 18 y 19-.

En ese mismo orden, sostuvo el Tribunal de Garantías que, de conformidad con los estatutos rectores de la organización democrática interna del Partido, «el Director o la Dirección Plural o colegiada (...) no tiene entre sus funciones, como es apenas natural y lógico, el poder, facultad o competencia para elaborar, promulgar o expedir nuevos Estatutos o para introducirle reformas a los mismos, pues no obstante el amplio cúmulo de funciones y competencias que se le otorgan –entre ellas la de ejercer el poder reglamentario dentro de los límites propios del

mismo-, no deja de ser un órgano subalterno, con un poder reglado, por lo general, y excepcionalmente con un carácter discrecional en las materias que se indiquen en el reglamento o reglamentos expedidos por el Congreso Nacional del Partido, que es “su máxima autoridad” (art. 25)». Sin perjuicio de que ese órgano directivo pueda “... a continuación del texto de uno o varios artículos de los Estatutos, integrar notas u observaciones sobre normas constitucionales o legales que constituyan una derogación, expresa o tácita de ellos o una modificación. Pero este no es el caso del acto jurídico que ocupa la atención de esta Corporación” –fl. 20-.

En esas circunstancias, el Tribunal de Garantías encontró que la resolución impugnada excede el ámbito de los ajustes dispuestos por la ley y constituye una verdadera reforma estatutaria, no comprendida dentro de las competencias invocadas por el órgano de dirección al amparo de las disposiciones de los artículos 4° y 9° de la Ley 1475 de 2011, pues, como lo concluyó la Corte Constitucional, al decidir sobre la exequibilidad de esa ley estatutaria, la facultad para que los órganos internos del partido tomen “*las decisiones que a las organizaciones políticas competen en desarrollo de la misma ley*”, constituye un “*lapsus calami*”, debiendo entenderse que solamente el órgano competente puede hacer los ajustes que esa ley exige.

Así lo expresó el Tribunal de Garantías del Partido Liberal, en la decisión bajo análisis –se destaca-:

*5ª. En efecto, una vez leídos, por los integrantes del Tribunal, la totalidad de los artículos contenidos en la Resolución no. 2895 de 2011, que tienen vigencia inmediata y transitoria”, según su artículo 93, encuentra que, sin lugar a duda alguna, ellos **constituyen una reforma estatutaria expedida por quien no tenía competencia para hacerlo y, en manera alguna, una simple introducción**, en los estatutos elaborados en el año 2000, aprobados y promulgados en 2002, **de preceptos y normas correspondientes al acto legislativo no. 01 de 2009 y a la ley 1475 de 2011, estatutaria de los partidos y movimientos**.*

6ª. Por otra parte, no es de recibo el argumento expuesto por la Dirección Nacional en los considerandos de la resolución impugnada y en el escrito presentado con motivo del traslado a la acción promovida, según el cual corresponde a esa Dirección, como directiva democráticamente constituida, y en los términos del artículo de los artículos 4° y 9° de la Ley 1475 de 2011, tomar las decisiones que a las organizaciones políticas competen en desarrollo de la misma, entre ellas las relacionadas con estatutos, pues esas

decisiones no pueden comprender lo atinente a sus reformas estatutarias, así sean de carácter transitorio, pero de efecto inmediato, efecto que no es otro que el derogatorio de lo existente hasta el momento.

Y, además, por cuanto la Corte Constitucional, en sentencia C-490 de 2011, al pronunciarse sobre la exequibilidad de la ley estatutaria precitada, no sólo calificó la citada frase del artículo 9° de la preindicada ley como “lapsus calami”, sino que claramente dejó sentado que solamente el órgano estatutario competente –que no es otro que el oficial como máxima autoridad- puede hacer los ajustes que la Ley 1475 de 2011 exige.

Se sabe, además, que contra la citada resolución n.º 039 de 2011 proferida por el Tribunal Nacional de Garantías, la Dirección Nacional Liberal ejerció el recurso de reposición –fl. 40, c. prb-.

7.1.13 El 23 de noviembre siguiente, el señor Silvio Nel Huertas Ramírez, actor en este proceso, interpuso el recurso de reposición contra la resolución n.º 4402 de 2011, expedida por el Consejo Nacional Electoral para aprobar la resolución n.º 2895, proferida en el mismo año por la Dirección Nacional Liberal, con el fin de que se revocara el acto impugnado y se rechazara o inadmitiera la solicitud de inscripción de los nuevos estatutos, por considerar el recurrente que el órgano electoral, i) en cuanto no está facultado legalmente para aprobar los estatutos de los partidos, se extralimitó en sus funciones y se entrometió indebidamente en “...asuntos que aún están resolviéndose dentro de la organización interna del partido”; ii) faltó al deber legal de verificar el cumplimiento de las “...reglas internas de organización, relacionadas con el trámite que debe sufrir el proyecto de cambio de estatutos”, que reservan la competencia en la materia a un órgano distinto de la Dirección Nacional; iii) desconoció la organización interna del partido y, en especial, la decisión del Tribunal Nacional de Garantías que declaró no ajustados al ordenamiento los estatutos promulgados por la Dirección Liberal; iv) decidió sobre la aprobación de los nuevos estatutos, con desconocimiento de las acciones de cumplimiento y de amparo que aún cursan ante el Tribunal de Garantías contra la resolución n.º 2895 de 2011 y v) ponderó “...como acto de transparencia de la Dirección Nacional Liberal, el que se hubiera convocado a una constituyente para ratificar los estatutos provisionales que ha expedido esa misma Dirección”, sin tener en cuenta que esa convocatoria también está impugnada ante el Tribunal Nacional de Garantías y no fue sometida al conocimiento del Consejo Nacional Electoral –fls. 29 y 31-.

7.1.14 El 29 de noviembre de 2011, mediante la resolución n.º 2908 de esa fecha, la Dirección Nacional Liberal revocó parcialmente la resolución n.º 2896 del octubre anterior, expedida esta última para mantener la institucionalidad del partido, en especial, de sus órganos de control, mientras la máxima autoridad decidía sobre la aprobación de los nuevos estatutos. Con esa decisión la Dirección Nacional eliminó el régimen de transición que había dispuesto para el Tribunal Nacional de Garantías, razón por la que con ese acto impuso el cese del ejercicio de sus funciones.

En efecto, con la citada resolución n.º 2908, la Dirección Nacional dispuso:

ARTÍCULO 1. Revocar la Resolución No. 2896 de 7 de octubre de 2011,
*“por la que se reglamentan transitoriamente los artículos 49 a 51 de la Resolución No. 2895 de 7 de octubre de 2011 “POR LA CUAL SE PROMULGAN LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO, AJUSTADOS A LA LEY 1475 DE 2011” sobre el Consejo Nacional de Control Ético, en lo relacionado con los órganos del Partido que no se encuentren contemplados en la Ley 1475 de 2011 o en los Estatutos del Partido Liberal Colombiano promulgados mediante Resolución No. 2895 de 2011 y **aprobados por el Consejo Nacional Electoral** mediante la Resolución No. 4402 de 2011 con carácter provisional hasta que sean debatidos y ratificados por la Constituyente Liberal.*

ARTÍCULO 2. *Esta Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias –fls. 35 y 36-.*

La Dirección Nacional motivó este acto en que i) el Consejo Nacional Electoral expidió la resolución n.º 4402 de 2011 “por la cual se aprueba la resolución n.º 2895...”, que fue notificada el día 18 del mismo mes y ii) que la resolución n.º 2896 contiene normas contradictorias y excluyentes sobre la estructura interna del Partido.

Así se lee en el citado acto –se destaca-:

CONSIDERANDO

(...)

*Que una vez revisado el contenido de la Resolución No. 2896 de 7 de octubre de 2011 a la luz de los Estatutos vigentes del Partido Liberal Colombiano, **aprobados por el Consejo Nacional Electoral** mediante la citada Resolución No. 4402 del 9 de noviembre de 2011 y notificada a la Dirección Nacional Liberal mediante Oficio CNE-Ss-RMG/17095-2011 del 18*

de noviembre de 2011, se encuentra que existen normas contradictorias y excluyentes en lo que se refiere a la estructura del Partido Liberal Colombiano.

Que es deber de la Dirección Nacional Liberal ajustar sus actuaciones a los Estatutos del Partido Liberal.

*Que de acuerdo con lo anterior, la Dirección Nacional Liberal considera necesario revocar parcialmente la Resolución No. 2896 de 7 de octubre de 2011 (...) **con el fin de evitar la coexistencia de normas contradictorias y excluyentes, que provienen de dos Estatutos distintos** –fl. 35-.*

7.1.15 El día siguiente, 30 de noviembre, con oficio suscrito por la Coordinadora de la oficina jurídica del Partido Liberal, se puso en conocimiento del Tribunal Nacional de Garantías la resolución n.º 2896 de 2011, expedida para revocar el acto que disponía que ese órgano de control mantendría sus funciones hasta que la máxima autoridad del Partido aprobara los nuevos estatutos. Aparece sello de recibido en la misma fecha, a las 8:00 a.m. –fl. 37, c. prb-.

En lo pertinente, dice el citado oficio:

Señor presidente y señores magistrados:

Para su conocimiento y demás fines pertinentes, respetuosamente me dirijo a ustedes con el propósito de notificarlos de la Resolución No. 2908 de 29 de noviembre de 2011, “por la cual se revoca parcialmente la Resolución No. 2896 de 7 de octubre de 2011”, copia de la cual adjunto a la presente... –fl. 37, c. prb-.

7.1.16 Ese mismo día, 30 de noviembre, con oficio suscrito por la Secretaria Técnica, el órgano de control notificó a la Dirección Nacional Liberal –se destaca– “...la Resolución No. 41 expedida por el Tribunal Nacional de Garantías en sesión del 29 de noviembre del presente año, por medio de la cual se deniega el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 39 proferida el 16 de noviembre de 2011, por el Tribunal Nacional de Garantías del Partido Liberal Colombiano” –fl. 40, c. prb-.

7.1.17 El 9 de diciembre de 2011, el Consejo Nacional de Control Ético, en ejercicio de las funciones que le confirió la Dirección Nacional del Partido Liberal, mediante los Estatutos adoptados con la resolución n.º 2895 de octubre anterior y las resoluciones 2900, 2901, 2905, 2906, 2908, 2909, 2910, 2911 y 2912, expidió

la resolución n.º 001 con el fin de “...convalidar la convocatoria a la Segunda Constituyente del Partido Liberal Colombiano, citada por la Dirección Nacional del Partido” (art. 1º) y “...confirmar la lista de delegados a la Segunda Constituyente...” (art. 2º) –fls. 52 a 99, c. prb-.

7.1.18 El día siguiente, 10 de diciembre de 2011, se reunió la Segunda Constituyente Liberal, convocada mediante la resolución n.º 2900 del mismo año.

De conformidad con el acta allegada al expediente, se sabe que el procedimiento adoptado en lo referente a la aprobación de los nuevos estatutos fue el de limitarse a dar cumplimiento a lo dispuesto por la Dirección Nacional Liberal en la resolución 2895 de 2011, esto es –se destaca- “...**que esos estatutos tendrán que ser ratificados, modificados por la Asamblea Constituyente que se convocó para el día de hoy.** En ese sentido, el doctor Jesús Ignacio García que ha estado al frente de la revisión de los Estatutos y ha estado recogiendo inquietudes (sic) de las diferentes regiones y de los interesados en los mismos va a hacer una exposición del informe con el que concluye esa revisión”, como lo señaló el Secretario General a los constituyentes –fl. 157-.

A continuación, el señor Jesús Ignacio García manifestó a los asambleístas que, en virtud de “la autorización conferida” por el Acto legislativo 001 de 2009 y la Ley 1475 de 2011 –se destaca-, “...el Director del partido hizo las adecuaciones correspondientes y **sometió esos Estatutos a la aprobación del Consejo Nacional Electoral, quien le envió una aprobación provisional,** diciendo que ellos quedaban sometidos para su vigencia definitiva, para ratificación de la Constituyente Liberal. Es así como, **en esta Constituyente tenemos que ocuparnos de darle la aprobación a estos Estatutos, que es imperioso adecuarlos a la Ley 1475 de 2011.** Seguidamente, hizo una síntesis de algunas de las modificaciones introducidas a los estatutos, enfatizando en que se trataba de ajustes para adecuar los vigentes a las disposiciones de la Ley 1475 de 2011 y que, en lo fundamental, se conservaba “...todo aquello que promulgan los anteriores Estatutos”.

Insistió, el señor García, en que el procedimiento consistía simplemente en la aprobación, mediante voto de los constituyentes, de los Estatutos ya adoptados por la Dirección Liberal.

Así se lee en el acta traída en cita –se destaca-:

De acuerdo con los Estatutos es la Convención Nacional la que debe elegir la Dirección Nacional Liberal y la que debe tomar una serie de decisiones de carácter electoral como la de elegir también el revisor fiscal y otras. Esas elecciones deben hacerse en la Convención Liberal Nacional, por consiguiente, **el procedimiento que se ha previsto adoptar es que en esta Constituyente, se le dé aprobación a los Estatutos** pero que al mismo tiempo en los mismos Estatutos a través de un artículo transitorio se convoque para el día de mañana a Quinta Convención Nacional Liberal (...).

Finalmente, para cerrar esta presentación, les diría yo, **que tenemos que someter a consideración de la Constituyente una proposición preguntándole a esta Constituyente, si aprueba los Estatutos del Partido Liberal que han sido inscritos**, así : (...)

“La Segunda Constituyente Liberal, aprueba los Estatutos del Partido Liberal Colombiano, sometidos a consideración por la comisión de compromisarios, convocada por la Dirección Nacional Liberal, cuyo contenido es el siguiente”.

Ese procedimiento fue objetado, en tanto consideró una de las constituyentes que “...no es la metodología a utilizar... ya que cuando se van a someter unos Estatutos y unos artículos a aprobación, no se hace de esta forma; se debe someter a aprobación artículo por artículo para ver si la Asamblea está de acuerdo con lo que se va a hacer” –fl. 166-. Cuestionamiento respondido por el Secretario General, en el sentido de que “...se va a dar la oportunidad para que se expresen con respeto, para que cada cual fije su posición”, sujeta al requisito previo de la inscripción y al límite de 3 minutos por intervención, dado que de lo que se trata es de votar –se destaca-, **“...porque sino el Partido (sic) se quedaría sin los Estatutos** pero en segundo lugar tenemos que convocar a una convención... Si el Partido Liberal no llegara a realizar la Convención el día de mañana... **puede perder la Personería Jurídica y solamente tenemos plazo hasta el 12 de diciembre para realizar**... -es cierto- y eso está consultado con el Consejo Nacional Electoral –eso es cierto- por eso el Partido de la U... tuvo que realizar una convención que no es como está democrática, incluyente y pluralista (sic)...” – fls. 166 y 167-.

En las intervenciones de los constituyentes liberales a los que se les concedió el uso de la palabra, se observan múltiples reparos a la legalidad y legitimidad de los procesos, surtidos para reformar los estatutos por parte de la Dirección Nacional y propuestos para su aprobación por la Constituyente liberal,

en cuanto contrarios a los principios rectores de la estructura, organización y participación democrática interna.

Así, el señor Ernesto Samper Pizano, expresidente de la República i) dijo transmitir la inquietud de varios exministros, exmagistrados de altas Cortes, exintegrantes de la Asamblea Nacional Constituyente y exregistradores, entre otros, *“...sobre la legalidad de los estatutos”* sometidos a aprobación, en cuanto no resulta posible que unos estatutos, aprobados por una Constituyente Liberal y un referendo popular, puedan ser modificados por la Dirección Nacional, además de que *“...no podemos estar defendiendo el principio de legalidad hacia afuera y no hacia adentro”*; ii) manifestó preocupación por *“...el mensaje que se está mandando al dejar a las organizaciones sociales por fuera del Congreso y de la estructura del Partido... Nosotros no podemos ir a decir en la internacional socialista, a decir que en nuestros estatutos dejamos por fuera a los indígenas, a las mujeres, a los afrodescendientes, no lo podemos hacer, si no nos gusta como está funcionando actualmente el tema de la participación, busquemos la manera de que estos sectores puedan participar activamente...”*; iii) asimismo, llamó a la reflexión, en el sentido de que *“...el desmonte de los mecanismos de disenso y de participación ideológica, los centros de estudio del Partido, el voto programático, una serie de figuras que forman parte de la esencia del Partido Liberal, que es la libre discusión..., puede generar una división en el Partido”* e iv) instó a que fuera el Congreso del Partido el que adoptara ese tipo de reformas *“...y sobre todo mantuviera el hilo de la legalidad y de la legitimidad (...)”* –fls. 144 a 149, c. prb-.

El constituyente Gilberto Gonzáles, puso de presente que, en cuanto con los Estatutos adoptados por la Dirección Nacional, sometidos a aprobación *“...se elimina las organizaciones sociales de la parte estructural, en el artículo 8°, 16 y 22; se eliminan las secretarías sociales de participación, artículo 16, se eliminan la participación de las organizaciones sociales, sindicales, campesinas, minorías étnicas y mujeres del Partido, artículo 17; se eliminar los comités de trabajo programático en el capítulo 5 de los estatutos actuales, se elimina el sistema de planeación participativa para el seguimiento ideológico y actual de los artículos 88 y 86 de los Estatutos actuales, elimina el derecho de los afiliados a pedir respeto por los principios liberales, artículo 7°, elimina el Tribunal Nacional de Garantías, porque no nos dicen lo que queremos oír; eliminan los institutos y centros de estudios liberales, artículo 46; eliminan el voto programático para controlar las*

responsabilidades políticas; eliminan los mecanismos de participación, revocatoria y acción de cumplimiento, cabildos y referendos, artículo 10 y 11, eliminan del Congreso las facultades de elegir el Secretario General del Partido y concentran la decisión de todos los avances en la Dirección Nacional del Partido. En síntesis..., eliminan la participación de las bases sociales de la estructura del Partido, debate ideológico y sus mecanismos de consulta y participación”, se está imponiendo una modificación “a la brava... pisoteando las bases del Partido Liberal” –fls. 167 y 168-.

El constituyente Jaime Pulido Sierra, exsecretario nacional de Organizaciones Sociales y de Base, expresó a la asamblea que i) “...la reforma quiebra la estructura central de los Estatutos vigentes del año 2002, cual es la participación de los sectores sociales en un 50% en todos los órganos de dirección, nacional, territorial, municipal y local”; ii) –se destaca- “...**concentra todo el poder en la Dirección Nacional Liberal...** en la medida en que... nombrará sus sucesores, elige al Secretario General, expide los avales a presidencia, alcaldías, gobernaciones, Senado, Cámara y, además, se auto otorga la facultad de reformar los Estatutos”; iii) “... el procedimiento de la reforma... fue unilateral, unipersonal y antiestatutario, que la anterior Dirección Nacional la asumió como suya, como propia”; iv) “...existen dos fallos del Tribunal de Garantías, la Resolución 39 y la Resolución 41, que señalan que la reforma es ilegal y antiestatutaria” y v) “la Resolución expedida por el Consejo Nacional Electoral 4402 de noviembre 8 de 2011... no está en firme porque... presentamos un recurso de reposición que se encuentra en trámite y que aún no ha sido fallado. Luego esta resolución no puede ser el argumento para expedir una reforma estatutaria por la Dirección Nacional”. Además, propuso un procedimiento democrático para que se estudie y presente informe al próximo Congreso del Partido sobre la reforma estatutaria –fls. 169 y 170, cp. prb-.

El constituyente Germán Ospina Arias, exsecretario nacional de Organizaciones Campesinas, señaló que la aprobación de unos nuevos Estatutos por parte de un órgano diferente del Congreso Liberal es “...totalmente anómalo” y contrario a los estatutos, razón por la cual impugnó ante el Consejo Nacional Electoral la reforma adoptada por la Dirección Nacional, acción que no ha podido ser decidida porque “...se tiene que reelegir un Consejo Nacional en esto días” –fl. 170, c.prb-.

Asimismo, el constituyente Víctor Pardo Rodríguez, exsecretario nacional de Organizaciones Sindicales y de Pensionados, manifestó a la asamblea que la ley, si bien exige adecuar los estatutos, no confiere facultades a la Dirección Nacional para *“...coger todo el estatuto y modificarlo de esta manera”*, en especial, cuando se trata de eliminar el derecho de participación que les asiste a las organizaciones sindicales, decisión que impondría su migración hacia otros partidos políticos –fl. 171, c. prb-.

El señor Jorge Hernán Vélez, constituyente liberal, agregó que no resulta posible *“...venir a votar unos Estatutos donde ni siquiera el constituyente primario fue consultado para conocer un borrador y además donde desbordando las facultades de la misma ley, cambiaron totalmente los Estatutos (...)”* –fl. 170, c. prb-.

En su intervención, el constituyente Guillermo Cuéllar señaló que con *“...la Dirección Adjunta se quiso evitar el caudillismo, la unipotencia de poder, donde una figura del Partido compromete asuntos de la Colectividad a su libre albedrío, como en época pasadas”* y que con su eliminación se atenta *“...contra la vida filosófica y doctrinaria del Partido Liberal, es descolorir la dura esencia ideológica social demócrata... es coartar de un tajo el sentir y la expresión de un pueblo liberal que dejó en las urnas en el 2002 sus ansias de participación en los órganos de decisión del Partido. Es arrojar a la fría calle cuatro años de trabajo serio, académico, consultando organizaciones políticas similares a la nuestra, desinteresado y, sobre todo, con un gran amor a un Partido, llamado a afrontar los grandes retos del Siglo XXI”* –fls. 172 y 172-.

Por su parte, el señor Guillermo Nanetti Valencia, invitado, propuso suspender la aprobación de los nuevos Estatutos, hasta tanto se tenga un conocimiento profundo de los mismos y que sean sometidos a la decisión del Congreso Nacional Liberal –fls. 174 y 175, c. prb-.

Terminadas las anteriores intervenciones, el Secretario General del Partido llamó a la votación y, a petición suya, la Presidenta del *“Tribunal Nacional de Control Ético”* explicó que la constituyente que se adelantaba no es ilegal e ilegítima, porque i) *“de conformidad con el artículo 20 de los Estatutos de la Dirección Nacional Liberal, entre sus funciones está como función principal la convocatoria de la Convención Nacional Liberal... con carácter de obligatorias*

para el normal y eficaz desarrollo del objeto del Partido” y ii) los miembros del Consejo Nacional de Control Ético definieron y conformaron la lista de delegados a la Asamblea Nacional Constituyente del Partido, además de que convalidaron “...la convocatoria a la Segunda Constituyente del Partido Liberal Colombiano, citada por la Dirección Nacional” –fls. 176 y 177, c. prb-.

Acto seguido el señor Simón Gaviria, Presidente de la Cámara de Representantes y vocero de la Dirección Nacional, señaló –se destaca- “...una claridad importante: **si no se aprueban siguen vigentes los que radicó Pardo en el Consejo Nacional Electoral.** Si se aprueban, se aprueba el pliego de modificaciones que el grupo de compromisarios ha redactado” –fls. 177, c.prb-.

Situación a la que el señor Ricardo Bello, constituyente por las Juventudes, se refirió en estos términos –se destaca-:

“Compañeros de la Convención, primero que nada yo no estoy de acuerdo con los Estatutos que reformó Pardo, esa es la primera aclaración que hay que realizar. Yo creo que aquí muy pocas personas están de acuerdo con que unos Estatutos que fueron aprobados por casi tres millones de personas fueran reformados por una sola. Yo creo que en eso no hay discusión. El problema es que ya nos hicieron la trampa de que esos son nuestros Estatutos actuales. Si no votamos o votamos por el “NO” nos imponen los estatutos que dejó Rafael Pardo, quitando todos los espacios de participación.

*Entonces, es cierto que la reforma que se hizo en los últimos días, no fue tampoco el mejor mecanismo, porque se dio en una reunión en los que muchos vinimos por el destino de haber estado en el Partido ese día. Es cierto, pero sí, les garantizo que realmente logramos nuevamente aumentar la participación de los sectores sociales, está incluida la participación de la mujer, está nuevamente incluido el espacio de la elección de delegados como miembros de los directorios y de las convenciones del Partido. Entonces, si no votamos quedan los Estatutos de Rafael Pardo, **los Estatutos más inequitativos que tendrá el Partido en toda la historia y si votamos por el “SÍ”, tenemos unos Estatutos en un punto intermedio, pero no da la posibilidad de seguir participando y de reformarlos y de volver a tener el Partido que realmente queremos, con sus bases socialdemócratas y sus base de participación social** –fl. 178, c. prb-.*

A su vez, el señor Alfonso Gómez Méndez, exfiscal y exprocurador General de la Nación y constituyente, i) señaló que, desde el ámbito moral y político, no se entiende por qué no se convocó “...el Congreso del Partido como se decidió en la

Convención Liberal de diciembre de 2009” y se llegó “...ahora a esta que llaman Constituyente”; ii) expresó su deseo de que a los constituyentes «...nos nos traigan simplemente para “pupitria” sino para deliberar y que de todas maneras pues nos dejen hablar y los dejen expresar sus opiniones”; iii) propuso que para que “...no violemos de manera abierta los Estatutos del Partido”, se prorrogue el mandato a la actual Dirección Liberal por unos meses, “...para convocar a una verdadera Convención Liberal a finales del mes de febrero y allí nos pronunciáramos sobre los Estatutos y sobre la Dirección del Partido”; iv) señaló que “...no podemos seguir hablando de que le damos participación a las mujeres, cuando no es verdad, cuando no aparece realmente en los organismos directivos del Partido, no podemos decir que les seguimos dando participación a los jóvenes cuando realmente en la práctica no es así” y v) dejó constancia sobre “...lo equivocado del procedimiento” y lo precipitado de las reformas sometidas a aprobación –fls. 179 y 180-.

Finalmente, adelantada la votación, se obtuvo como resultado 490 votos “*por el sí*” y 94 “*por el no*” –fl. 198, c. prb-.

7.1.19 Ese mismo día en que se adelantó la Segunda Constituyente Liberal, 10 de diciembre de 2011, la Dirección Nacional expidió la resolución n.º 2915, “*por la cual se promulgan los Estatutos del Partido Liberal Colombiano aprobados por la Segunda Constituyente Liberal*”. Con ese acto se dispuso, además, que “*los nuevos Estatutos... entran a regir a partir la fecha y derogan los anteriores Estatutos, promulgados mediante resolución No. 2895 del 7 de octubre de 2011 y demás normas que le sean contrarias*” –fls. 211 a 234, c. prb-.

La Dirección Nacional Liberal motivó ese acto en i) las disposiciones de los artículos 1º, 4º y 9º de la Ley 1475 de 2011; ii) el hecho de que el senador Jesús Ignacio García Valencia, en representación de la Comisión de compromisarios, propuso a la Segunda Constituyente Liberal aprobar los Estatutos sometidos a consideración por esa comisión; iii) “*...que una vez leída la... Proposición, la Dirección Nacional Liberal abrió el debate público de los Estatutos, en el cual intervinieron los constituyentes, manifestando sus opiniones*” y iv) “*...que una vez cerrado el debate*”, la constituyente aprobó por 490 votos en favor y 94 en contra, los Estatutos que se promulgan con esa resolución.

Los estatutos aprobados por la Segunda Constituyente Liberal y promulgados con la citada resolución n.º 2915 del 10 de diciembre de 2011, corresponden, en términos generales, a los promulgados por la Dirección Nacional Liberal mediante la resolución n.º 2895 del mismo año, con las siguientes modificaciones:

i) se adicionó que la Condición de Liberal, además de identificarse con las ideas liberales socialdemócratas y sus principios ideológicos, se sujeta a la identificación con los principios generales introducidos en el preámbulo de los Estatutos; se incluyó nuevamente a los simpatizantes como miembros del Partido, que habían sido excluidos por la Dirección Nacional –aunque se mantuvo la soberanía popular del partido exclusivamente en cabeza de los afiliados-; se condicionó el derecho a disentir y se modificaron las reglas sobre elección popular de los directorios en los niveles territoriales –Títulos I y II-;

ii) se adicionó la Organización Nacional de Mujeres Liberes a la estructura interna del Partido, cuya participación había sido eliminada por la Dirección Nacional; se sustituyó al Veedor Nacional y Defensor del Afiliado por la Veeduría y Defensoría y al Auditor Interno por la Auditoría Nacional; se incluyó al Auditor Nacional, al Revisor Fiscal, a todos los diputados y a exfuncionarios en la conformación de la Convención Nacional; se modificaron las funciones de esta última y la forma de elección de sus delegados; se excluyó de la Comisión Política Central a los delegados de los diputados y de los concejales y se incluyó a los presidentes del Comité Político de Juventudes y de Mujeres –Título IV-;

iii) se modificó la conformación y funciones de las Convenciones Territoriales –Título VI-;

iv) se facultó a la Organización Nacional de Juventudes para darse su propio reglamento; se integró a esta el Comité Político; se modificó la edad para formar parte de ese organismo juvenil; se sustituyó a las Comisiones de Trabajo de esa organización por las Coordinaciones Nacionales Sectoriales y se modificó la elección del representante de Juventudes ante la Dirección Nacional Liberal – Título VII-;

v) se adicionó el Título VII, sobre la Organización Nacional de Mujeres, cuya participación había sido excluida por la Dirección Nacional;

vi) se incluyó el órgano de fiscalización dentro de los de control del Partido – Título VIII-;

vii) se sustituyó la Auditoría Interna por la Auditoría Nacional, se eliminaron sus funciones y se facultó a la Dirección Nacional para definir las –Título IX-;

viii) se modificó la conformación del Consejo Programático Nacional –Título X-
;

ix) se adicionó al Instituto de Pensamiento Liberal lo relativo a la creación de escuelas de formación política, nacional o liberal, en coordinación con la Dirección Nacional y a la participación de la Organización Nacional de Mujeres Liberales en el Consejo Directivo del Instituto –Título XII- y

x) dentro de las normas transitorias, se adicionó la facultad para expedir el Reglamento Especial de los Sectores Sociales.

7.1.20 El 23 de febrero de 2012, el Secretario General del Partido Liberal solicitó al Consejo Nacional Electoral *“...el registro de los Estatutos del Partido Liberal Colombiano aprobados por la Segunda Constituyente Liberal el pasado 10 de diciembre de 2011 y promulgados mediante Resolución No. 2915”*, del mismo año –fl. 235, c. prb-.

7.1.21 El 3 de mayo de 2012, esto es, seis meses después que el órgano electoral impartió su aprobación a los estatutos promulgados por la Dirección Nacional del Partido Liberal y cinco meses después de realizada la Segunda Constituyente Liberal, mediante la resolución n.º 0586 de esa fecha, el Consejo Nacional Electoral rechazó los recursos de reposición interpuestos contra la resolución n.º 4402 del 9 de noviembre anterior y dispuso la corrección del artículo primero del acto impugnado –fls. 236 a 242, c. prb-.

Así lo decidió el Consejo Nacional Electoral:

ARTÍCULO PRIMERO: RECHAZAR por improcedente los recursos de reposición impuestos en contra de la Resolución No. 4402 de 9 de noviembre de 2011, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. CORREGIR el artículo primero de la Resolución No. 4402 de 9 de noviembre de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO PRIMERO: REGISTRAR el contenido de la Resolución No. 2985 de 2011, emanada de la Dirección Nacional Liberal "POR LA CUAL SE PROMULGAN LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO, AJUSTADOS A LA LEY 1475 DE 2011.

ARTÍCULO TERCERO: COMUNICAR el contenido de la presente resolución a los interesados.

El órgano electoral fundó esa decisión en que i) "...se dispuso en forma equivocada en el artículo quinto, que contra el mencionado acto administrativo procedía el recurso de reposición, cuando legalmente, para el caso concreto, contra el mismo no procede ningún recurso", dado que se trata de un acto de registro, cuya firmeza "...se produce el mismo día en que se efectúa la respectiva anotación", al tenor de las disposiciones de los artículos 44 y 62 del C.C.A, de la jurisprudencia de esta Corporación y, para el caso, la anotación corresponde a la fecha de expedición de la resolución que ordenó el registro, "...pues en esa fecha debe entenderse notificado el acto de registro ante la ausencia de norma especial"; ii) los recursos se interpusieron contra el acto de inscripción y "...no contra el acto jurídico registrado" y –se destaca- iii) "...si bien el artículo 3° de la Ley 1475 de 2011 señala que corresponde al Consejo Nacional Electoral autorizar el registro de los estatutos y sus reformas, entre otros, **tal verificación es de carácter formal a fin de establecer si los mencionados actos son de aquellos sujetos al registro que le corresponde llevar a la Corporación, pues de tratarse de un control de legalidad material sobre el acto correspondiente, se confundiría el acto de registro con el acto fuente y se vaciaría la competencia señalada en el artículo 7° de la Ley 130 de 1994, que le impone al órgano administrativo el deber legal de conocer sobre las impugnaciones que recaen sobre todas aquellas decisiones adoptadas por las autoridades de los partidos** y movimientos que contravengan la Constitución, la Ley o los Estatutos".

Asimismo, se señaló en la citada resolución n.º 0586 de 2012, que en el acto impugnado "...se incurrió en una imprecisión terminológica en cuanto a la utilización de la palabra "APROBAR" refiriéndose al contenido de la Resolución No. 2895 de 2011, emanada de la Dirección Nacional del Partido Liberal Colombiano, cuando lo técnico era indicar REGISTRAR o INSCRIBIR, sin que tal

yerro de hecho incida en el sentido de la decisión, tal como lo entendieron las partes, pues no hay duda que la decisión tomada se refiere al registro de los Estatutos Provisionales del Partido Liberal Colombiano; conforme a lo señalado en el último inciso del artículo 73 del C.C.A., se procederá a su corrección en este acto administrativo”.

7.1.22 El 21 de marzo de 2013, la Registraduría Nacional del Estado Civil expidió la resolución n.º 2579 *“por la cual se reconoce un gasto y se ordena el pago de recursos de financiación estatal para el funcionamiento del PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO, asignados para la vigencia del año 2013, mediante Resolución 0672 del 26 de febrero de 2013, expedida por el Consejo Nacional Electoral”* –fls. 249 a 255, c. prb-.

Esta decisión se fundó en i) las disposiciones de los artículos 109 constitucional, 38 de la Ley 130 de 1994 y 16 de la Ley 1475 de 2011, sobre el deber de financiación de los partidos políticos que le asiste al Estado; ii) las apropiaciones aprobadas en el Presupuesto General de la Nación para la financiación de los partidos y iii) en la resolución n.º 0672 del 26 de febrero de 2013, expedida por el Consejo Nacional Electoral para asignar la financiación al Partido Liberal, después de considerar que esa colectividad *“...cumplió con lo dispuesto por la Ley Estatutaria 1475, la Ley 130 del 23 d marzo de 1994, como el artículo 4º de la Resolución número 99 del 17 de junio de 1977, para acceder a los recursos estatales por concepto de la financiación del funcionamiento...”*.

Los elementos probatorios reseñados ofrecen a la Sala suficiente evidencia sobre ostensibles vulneraciones a los valores e intereses colectivos relacionados con la moralidad administrativa, como pasa a exponerse.

7.2 La violación de la moralidad administrativa

A juicio del actor popular con la adopción de los nuevos estatutos por parte de la Dirección Nacional, de que trata la resolución n.º 2895 del 7 de octubre de 2011, el Partido Liberal Colombiano vulneró la moralidad, en cuanto i) usurpó las funciones del órgano competente; ii) *“burló el proceso democrático estatutario”*; iii) desconoció el principio de participación a que tienen derecho las bases sociales y las minorías, en las decisiones que afectan el partido, en los órganos de dirección

y administración, en cuanto eliminó de los estatutos todo lo relativo a su participación y designó una junta directiva ajena a la estructura prevista en las normas internas; iv) desacató la decisión del Tribunal Nacional de Garantías, que declaró la ilegalidad de los nuevos estatutos; v) resolvió eliminar de la estructura del Partido al señalado tribunal para sustraerse de la obligatoriedad de su control y v) dispuso indebidamente de los recursos provenientes de la financiación estatal, en cuanto los destinó a la convocatoria y realización de una asamblea constituyente con la finalidad de reformar irregularmente los estatutos y de una convención nacional, al margen de las normas internas vigentes.

Asimismo, sostiene el actor, con las actuaciones surtidas por el Consejo Nacional Electoral para aprobar los estatutos del Partido Liberal, se vulneró la moralidad administrativa, porque i) con la aprobación que impartió a los estatutos adoptados por la Dirección Nacional Liberal permitió que se desconociera el principio democrático y se alteraran indebidamente las reglas de la democracia que rigen la organización y el funcionamiento internos de los partidos, al punto que patrocinó las decisiones irregulares de las directivas de la colectividad, promovió la realización de una asamblea constituyente que no había sido decidida por el Partido, sin verificar el cumplimiento de las normas internas, además de que desamparó los derechos de las bases sociales y las minorías afectadas; ii) faltó al deber de imparcialidad, dando crédito a las afirmaciones de las directivas, sin verificar las razones en que estas buscaron justificar sus actos y actuó contra la buena fe, en cuanto, *so pretexto* de corregir un error, intempestivamente modificó el alcance de las decisiones adoptadas para burlar los derechos de los impugnantes y iii) sin razón que lo justifique, desconoció la decisión del Tribunal de Garantías, sobre la ilegalidad de los estatutos sometidos a registro por la Dirección Nacional Liberal.

El Partido Liberal Colombiano aduce en su defensa que no vulneró la moralidad administrativa, en cuanto i) actuó fundado en las competencias excepcionales otorgadas por la Ley 1475 de 2011 y en la necesidad de cumplir el mandato de ajustar los estatutos dentro del término dispuesto por esa ley; ii) de conformidad con las disposiciones legales, los estatutos adoptados con la resolución n.º 2895 de 2011 rigieron transitoriamente, hasta cuando la Asamblea constituyente del partido les impartió su aprobación; iii) la adopción de los estatutos por esa asamblea y la designación de la Dirección Nacional Plural por el director saliente se ajustan a los procedimientos que históricamente se han

utilizado para el efecto; iii) el partido se rige actualmente por estatutos aprobados por el voto de la mayoría de los asambleístas, reunidos en diciembre de ese mismo año; iv) la decisión del Tribunal Nacional de Garantías no era vinculante, en cuanto el Consejo Nacional Electoral aprobó los estatutos adoptados mediante la resolución n.º 2895 de 2011, que encontró ajustada a la legalidad; v) la eliminación del Tribunal de Garantías fue la consecuencia de haber entrado en vigencia los nuevos estatutos ajustados a la Ley 1475 de 2011 y vi) con los nuevos estatutos el partido logró atraer simpatizantes y el reconocimiento internacional por la participación que garantiza a las mujeres.

Por su parte, el Consejo Nacional Electoral aduce la no vulneración de la moralidad administrativa, fundada en que i) no intervino en las decisiones internas del partido, en tanto sus decisiones se limitaron a verificar que los estatutos fueron ajustados a la Ley 1475 de 2011, en cumplimiento del deber impuesto y con sujeción a las competencias provisionales otorgadas por esa normatividad a las directivas de los partidos; ii) si bien aprobó los estatutos del Partido Liberal, se trató de un error involuntario, que corrigió con sujeción al ordenamiento; iii) frente al acto de registro de los estatutos ningún derecho les asiste a los miembros del partido y iv) no le fue posible considerar la decisión del Tribunal Nacional de Garantías del partido, por ser posterior a la resolución que expidió para aprobar los estatutos, además de que lo relevante tiene que ver con que, en esa oportunidad, encontró que, además de que la Dirección Nacional Liberal estaba legalmente facultada para adoptar unos estatutos provisionales, estos fueron aprobados por la bancada liberal y condicionados a la ratificación posterior de la asamblea liberal, como efectivamente habría ocurrido.

Para la Sala, con las actuaciones llevadas a cabo por el Partido Liberal Colombiano y el Consejo Nacional Electoral, en el marco de la adopción, aprobación, impugnación y registro de los nuevos estatutos de esa colectividad, se vulneraron gravemente los valores e intereses colectivos relacionados con la moralidad administrativa, al punto que se utilizó i) la ley con fines contrarios a los estatales, afectando gravemente el principio democrático, en especial en lo que tiene que ver con la participación, la igualdad política, la equidad de género y la transparencia y ii) el ejercicio de las facultades de vigilancia y control asignadas al órgano electoral, con favorecimiento indebido de las directivas del partido y desconocimiento de los derechos de los ciudadanos. Como se expone a continuación.

7.2.1 Utilización de la Ley estatutaria con fines contrarios a los estatales, por parte del Partido Liberal Colombiano

La ley, en tanto decisión política, expresa los fines del Estado. De donde el ejercicio de los poderes y facultades que ella confiere se legitima en tanto se acompaña con los fines para los cuales han sido conferidos.

Así, por ejemplo, desde antaño se tiene por establecido que el ejercicio de los derechos debe avenirse con los fines para los que han sido otorgados y que su utilización con fines contrarios resulta abusiva. Sobre ese supuesto, los ordenamientos modernos proscriben el abuso de los derechos (art. 95 constitucional).

En ese mismo orden, puede darse el caso de actuaciones que, amparadas en una ley vigente, procuren fines que, además de no ser los propios de esa normatividad, resultan contrarios a la moral porque i) afectan a los miembros y simpatizantes del partido, en cuanto quedan involucrados atributivamente sin la posibilidad real de ejercer la participación democrática y ii) alteran el orden y funcionamiento del partido.

En el *sub judice*, se trata de controlar los fines con los que actuó el Partido Liberal, para el caso, verificar que no se actúe prevalido de la ley en procura de objetivos contrarios a los del ordenamiento. En síntesis, se trata de controlar los fines estatales que expresa la ley, objeto que corresponde, precisamente, al juicio de moralidad, a través de la acción popular.

Por otra parte, observa la Sala que las razones en que el actor funda la violación de la moralidad tienen que ver con elementos que se acompañan con la competencia de los órganos autorizados y los procedimientos dispuestos para reformar los estatutos de los partidos políticos. Asuntos que, si bien en el caso de las decisiones de las autoridades administrativas pueden ser controlados a través del juicio de legalidad, no se excluyen del juicio de moralidad que corresponde sobre las actividades relativas a la organización y funcionamiento internos de los partidos, si se considera que este último medio de control, antes que a la verificación del cumplimiento de requisitos formales, se orienta a la eficacia

material de los principios y valores supremos, a los que sirven dichas reglas de competencia y procedimientos.

En efecto, a la Sala no le queda la menor duda en cuanto a que los procedimientos y asuntos relativos a los órganos competentes para reformar los estatutos de los partidos, además del aspecto formal de legalidad que revisten, importan principalmente al juicio de moralidad, pues, se trata de las reglas de juego de la democracia que expresan “valores implícitos”, esto es los del pluralismo y la participación o los valores democráticos propiamente dichos³⁴, pues la Constitución no funda el Estado social de derecho en una democracia técnica o formal, esto es ajena a valores políticos³⁵.

Siendo así, se concluye, sin hesitación, que los procedimientos, mecanismos, competencias y, en fin, todo aquello que tiene que ver con la organización y funcionamiento de los partidos de cara a la aprobación de sus estatutos se sujeta a reglas de juego, que aunque procedimentales, involucran valores e intereses

³⁴ “Pero ¿qué valores? El análisis del universo axiológico de la democracia presenta no pocas dificultades de interpretación y de reconstrucción unitaria. Para simplificar, propongo subdividir el mundo de los valores que están en evidente conexión con la democracia, y que la convierten por eso en un ideal que hay que perseguir, en dos hemisferios. **En el primero hallamos los valores implícitos en las mismas reglas procedimentales de la democracia, como objetivos ideales y, por tanto, como criterios que las hacen preferibles a otras reglas políticas. Son los valores democráticos en estricto sentido.** En el párrafo final de *El futuro de la democracia (...)* Bobbio enumera explícitamente cuatro: tolerancia, no violencia, **renovación de la sociedad mediante el debate libre** y fraternidad. No es difícil ver que en la tabla de las seis reglas del juego democrático, sobre todo en las cuatro primeras, se hallan implícitos los otros dos valores de la clásica tríada francesa, es decir, la igualdad y la libertad. Habría que precisar, sin embargo, que no la igualdad y la libertad en general, en cualquier posible significado y especificación, sino determinada especie de ellas. **Propiamente democrático es el reconocimiento de la igual dignidad política de todos los individuos, de donde se sigue la igualitaria distribución del derecho-poder de participar en las decisiones colectivas.** De igual manera, propiamente democrática es la libertad denominada positiva, esto es, la libertad como autonomía, la capacidad de determinar, cada cual por sí mismo, las propias opiniones y opciones políticas y de hacerlas valer en la escena pública” –se destaca-. Cfr., M. Bovero, *¿Crepúsculo de la democracia?*, en *La Democracia en nueve lecciones*, edición de M. Bovero y V. Pazé, ed. Trotta, Madrid, 2014, págs. 22 y 23.

³⁵ Con razón se advierte que –se destaca- “[u]na determinada interpretación formal de la Democracia sostiene que la participación de los ciudadanos se circunscribe a la adhesión en elecciones periódicas de algunos de los diversos grupos de intereses rivales que se presentan, que verían así refrendada su actuación como representantes. // Una determinada interpretación material de la Democracia tiene que ver con el principio de que las decisiones públicas son el producto de la deliberación participativa de los ciudadanos que finalmente son los destinatarios de las normas. **La Democracia que no sería meramente un procedimiento que respetara la regla de la mayoría de los representantes en cada caso, sino además, debería articularse mediante mecanismos institucionales que fueran canales de participación, discusión y debate ciudadano de las diversas propuestas sobre las reglas que deberían ser regir en una sociedad determinada.** Esta versión sostendría que la legitimidad de una decisión pública tiene que ver más con la calidad de la deliberación, con la discusión seria de los argumentos y una opinión pública abierta, crítica y responsable”. Cfr., O. Pérez de la Fuente, ob. cit. págs. 1043 y 1044.

colectivos que comprometen la moralidad de la gestión, en tanto su eficacia subordina la garantía y el ejercicio del principio democrático³⁶.

Es que, como reiteradamente se viene sosteniendo, por una parte, la ridiculización o menosprecio de las reglas de juego de la democracia participativa conducen a la “antipolítica o antidemocracia”³⁷, al facismo moderno o formas grotescas de “poder carismático”, además de, que como se ha señalado para el caso colombiano, la debilidad o fragilidad en la estructura y los procedimientos internos de toma de decisiones, constituye una importante causa de i) la degeneración de la actividad de los partidos políticos, ii) el culto al personaje, al jefe, a la relación jerárquica antes que la prevalencia de los fines superiores, la igualdad política, la deliberación y iii) la apatía por la actividad que constitucionalmente se les confía a los ciudadanos a través de esas organizaciones³⁸.

³⁶ Como se sostiene a la luz del pensamiento político, «las frecuentemente ridiculizadas reglas formales de la democracia» [Bobbio, *El futuro de la democracia*], son el resultado de unas determinadas opciones de valores que se han propuesto como condiciones para la creación de una forma de convivencia deseable y aceptable a partir de esos determinados valores». Cfr., M. Bovero, ob. cit. pág. 22.

³⁷ «antipolítica» (...) el término designa con bastante aproximación **la visión y la estrategia de partidos y movimientos que aspiran a añadir consensos en torno a fórmulas demagógicas neopopulistas, caracterizadas por la contraposición entre la voluntad «verdadera» del «pueblo» y otra expresada por culturas políticas sedimentadas en los sistemas de partido y por las instituciones de representación.** En Europa, muchos actores políticos de derechas, expresiones del «chovinismo del bienestar» producto de la globalización, han obtenido resonantes éxitos con métodos antipolíticos. En América Latina son más bien algunos sujetos de izquierdas, presuntos o así autodenominados, los que se dirigen a las víctimas de la globalización para que asuman esquemas de la llamada antipolítica. Pues bien, para designar ambos, a los de derechas y a los de pseudoizquierdas, estaría tentado de emplear, en lugar del neologismo «antipolítica», el más explícito término de «antidemocracia»; incluso para sugerir que pese al consenso electoral obtenido por estos actores políticos, se trata de una caricatura, de una ridícula caricatura de la democracia; de una democracia aparente que reviste y disfraza formas incipientes de autocracia electiva. // La noción de «antidemocracia» encierra además un potencial explicativo mucho mayor (...). En una serie de ensayos dedicados a la historia política italiana, Bobbio ha elaborado un modelo conceptual que se basa en la doble ecuación entre fascismo y antidemocracia y entre democracia y antifascismo. La argumentación con que se desarrolla este esquema permite visualizar la esencia «negativa» (lógica y axiológica) del fascismo cuya identidad se resuelve en la total negación de la democracia. Para no dar un sofocón a los historiadores de profesión que reniegan del abusivo uso que se da al término fascismo para designar realidades históricas distintas de aquella original italiana y que rechazan la acepción genérica del mismo término para incluir en él diversos tipos de regímenes dictatoriales o autoritarios, propondré caracterizar las variadas manifestaciones de la «antipolítica» y/o de «antidemocracia» a las que estamos asistiendo **como fascismo posmoderno: el que de la mezcla entre represión violenta y engaño demagógico, propia del fascismo histórico, privilegia (¿por ahora?) el segundo ingrediente; el que fomenta la hiperpersonalización de la política y presenta figuras grotescas de poder carismático; el que busca el refuerzo del ejecutivo (una vez que lo ha conseguido) debilitando vínculos y controles; el que actúa con formas tendencialmente (a veces claramente) destructivas del orden consolidado en las arquitecturas constitucionales**—se destaca—. Cfr., M. Bovero, ob. cit., págs. 25-26.

³⁸ Cfr., «...la crisis generada por los problemas de orden público de la etapa de “la violencia” propició una negociación bipartidista que modificaría al sistema político, convirtiendo a los partidos en actores relevantes. // (...) Si bien es cierto que el Frente Nacional se convirtió en un instrumento para superar la violencia, en términos generales, para los Partidos Liberal y Conservador significó su desprestigio, fragmentación y desinstitucionalización, pues se agudizaron las pugnas interpartidistas e intrapartidistas y así las pocas posibilidades de construir un programa coherente

7.2.1.1 La Dirección Nacional Liberal utilizó el deber legal de ajustar los estatutos, para imponer reglas propias sustituyendo las legalmente adoptadas, con violación de los principios constitucionales

En lo que respecta a la organización y funcionamiento interno de los partidos, la Ley 1475 de 2011 define un contenido mínimo de los estatutos, al que debían ajustarse los vigentes, dentro de los dos años siguientes. Ajustes, en todo caso, sujetos al principio democrático y a los que rigen la actividad de los partidos, esto es, participación, igualdad, pluralismo, equidad e igualdad de género, transparencia y moralidad.

Para el efecto, insistió el legislador en que los ajustes deberían ser adoptados por los órganos competentes y con sujeción a los procedimientos democráticos previamente establecidos. Así, en el artículo 4º, dispuso que –se destaca- “[l]os partidos o movimientos políticos adecuarán sus estatutos a lo dispuesto en la presente ley **en la siguiente reunión del órgano que tenga la competencia para reformarlos**” y, reiteró, en el artículo 9º, “[l]os partidos y movimientos políticos ajustarán a sus estatutos las disposiciones de esta ley dentro de los dos (2) años siguientes a su vigencia”. Plazo que, obviamente, se acompasa con el ejercicio democrático y las vicisitudes internas de la participación pluralista y que,

tendiente al cumplimiento de metas a largo plazo (Sanín, 2007, p. 277). // **La crisis de los partidos empeoró en la década de 1980. A la fragmentación partidaria se sumó la aparición de “redes de influencia política casi autónomas”** (Archer, 1996, p. 134), dejando en un segundo plano el papel de los directorios departamentales y municipales. **La pérdida de control en la elaboración de listas para corporaciones colegiadas, la carencia de reglas formales para cualquier discusión interna, la consolidación de feudos electorales y la continuidad en las negociaciones entre los jefes naturales de los partidos fueron las situaciones que marcaron esta década.** Sin contar, claro está, los efectos políticos del problema del narcotráfico. Para minimizar los impactos negativos, a finales de la década de 1980 se comenzó a aplicar una serie de reformas de carácter político. Para el caso del clientelismo que “se había construido desde el papel clave de intermediarios partidistas que cobraban un peaje [...] por hacer de correa de transición entre el Estado y los ciudadanos”, se implementó la descentralización política y fiscal (Sanín, 2007, p. 21). // La descentralización política buscó la aplicación de dos medidas que tenían como objeto otorgarle a la ciudadanía la capacidad de participar de manera más directa en los asuntos públicos (...). // Los cambios del sistema político se hicieron realidad con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 (...).// La Ley 130 de 1994, con la cual se buscó dotar al ciudadano de nuevas herramientas para fiscalizar, controlar y vigilar las actuaciones de los funcionarios públicos y representantes elegidos por voto popular, dio origen a la apertura de nuevos espacios de participación política (...).// En materia de partidos políticos la nueva Carta Política significó varias cosas que hasta el momento no se habían contemplado desde el punto de vista constitucional: en primer lugar, los artículos 40, 107 y 108 contienen las disposiciones generales sobre los mismos, desde su papel en la formación del poder político, su funcionamiento y otras disposiciones relacionadas con su funcionamiento; por otro lado, la nueva Constitución propició también una nueva forma de hacer política, mezclada con las viejas prácticas, no muy positivas, del sistema anterior» -se destaca-; A. B. Franco Cuervo y M.M. Martínez Garbiras, *Realidad de los partidos y los movimientos políticos*, en *Retos y Tendencias del Derecho Electoral*, R. M. Araújo Oñate –editora-; Universidad del Rosario-Facultad de Jurisprudencia, Bogotá, D.C., 2014, págs. 209-211.

a todas luces, no se justificaría si correspondiera a las directivas ajustarlos, al punto que a la dirección liberal le bastaron **menos de tres meses** para adelantar la tarea prevista para dos años.

Conforme con esas disposiciones legales, no duda la Sala de la prevalencia que la ley exige por el respeto de los órganos competentes y los procedimientos democráticos, dispuestos para la reforma de los estatutos.

Empero, así no procedió la Dirección Nacional Liberal. Por el contrario, actuando de manera unilateral, apresurada e inconsulta, respecto del órgano competente, esto es del Congreso Nacional del Partido, *so pretexto* de ajustar los estatutos a la nueva ley procedió i) por su propia autoridad; ii) prevalida de una facultad que no le ha sido asignada; iii) con fines distintos a los previstos en la ley y iv) con abierto desconocimiento del principio democrático y los valores supremos, como pasa a explicarse.

En primer lugar, la Dirección Nacional Liberal se arrogó una facultad que los estatutos y el Código de Ética del Partido Liberal, promulgados el 9 de abril de 2003, no le conferían, usurpando al Congreso Nacional del Partido y arguyendo que así lo autorizaba la Ley 1475 de 2011, en cuanto esta dispuso que mientras los partidos y movimientos políticos ajustan sus estatutos a las disposiciones legales, las directivas podían tomar las decisiones que competen a esas organizaciones.

Señala la norma –se destaca-:

ARTÍCULO 9o. DIRECTIVOS. Entiéndase por directivos de los partidos y movimientos políticos aquellas personas que, de acuerdo con los estatutos de la organización, hayan sido inscritas ante el Consejo Nacional Electoral como designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno, administración y control. El Consejo Nacional Electoral podrá de oficio, exigir que se verifique la respectiva inscripción si ella no se ha realizado dentro de los diez (10) días siguientes a su elección o designación, y aun realizarla si dispone de la prueba correspondiente. Cualquier delegado al congreso o convención del partido podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de esas directivas dentro de los quince (15) días siguientes a su inscripción, por violación grave de los estatutos del partido o movimiento. Para todos los efectos, el Consejo Nacional Electoral sólo reconocerá como autoridades de los partidos y movimientos a las personas debidamente inscritas en él.

Los partidos y movimientos políticos ajustarán a sus estatutos las disposiciones de esta ley dentro de los dos (2) años siguientes a su vigencia. Mientras tanto, las directivas democráticamente constituidas podrán tomar todas las decisiones que las organizaciones políticas competen en desarrollo de la misma.

Para esta Sala no resulta posible que, habiendo la Ley 1475 de 2011 privilegiado el respeto de los principios que sujetan a los partidos, se entienda que la misma ley autorizó a las directivas de los partidos para desconocerlos, al punto de sustituir los estatutos vigentes, asignando por ley la facultad de adoptar reglas transitorias. Cuando de la lectura de esta última disposición, cabe entender que a las directivas les correspondía adelantar los análisis de los ajustes requeridos, de conformidad con las nuevas disposiciones legales y dirigir el proceso, de cara a las decisiones que habrían de adoptar los órganos competentes. Pues no se comprende cómo, estando sometido el ajuste de los estatutos al principio democrático y, en particular, al derecho de todo afiliado a intervenir “...en la adopción de las decisiones Fundamentales del partido o movimiento, en el máximo órgano de dirección y en las demás instancias de gobierno, administración y control”, se entienda que la ley autorizó a las directivas para imponer unilateralmente los ajustes de los estatutos.

Pero es que, además, como lo señaló la Corte Constitucional, en la decisión sobre el control previo de constitucionalidad de la Ley estatutaria, las previsiones relativas al deber de ajustar los estatutos a sus dictados tienen carácter eminentemente operativo.

De donde no resulta posible el entendimiento de que, en virtud de esos ajustes cabía desconocer las competencias democráticamente establecidas por los estatutos vigentes, por un órgano directivo y por lo mismo ejecutor. Pues este entendimiento, en cuanto contrario a los principios constitucionales, deviene en inaceptable.

Así se pronunció la Corte Constitucional al analizar las disposiciones del artículo 9° del proyecto de ley estatutaria, relativas al deber de ajustar los estatutos –se destaca–:

*Por último, la determinación de reglas de transición normativa, que permitan que dentro de términos razonables los partidos y movimientos, en uso de su grado de autonomía, adecúen sus estatutos internos a la nueva regulación, **son disposiciones de carácter operativo que no se oponen a los contenidos de la Carta Política.***

Para la Sala resulta insólita e inexplicable la interpretación en el sentido de que la ley facultó al director del partido abrogarse la facultad de sustituir o alterar unilateralmente la estructura interna. De ahí que la decisión de la Dirección Nacional Liberal relacionada con la adopción de reglas sobre la organización y funcionamiento interno, en lo que toca con aspectos fundamentales del partido, denota la utilización de una oportunidad, no conferida. Esto es así, porque 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, en cuanto 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. Aunado, todo lo anterior, al hecho de que, fundada en esa misma interpretación, la Dirección Nacional se reservó un mayor poder que le permite decidir unilateralmente sobre múltiples aspectos fundamentales del partido, en cuanto se autoatribuyó facultades para determinar los candidatos que deben ser apoyados por quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control dentro del partido o aspiren a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular; designar quién debe reemplazar a la Dirección Nacional cuando “...haga dejación temporal o definitiva del cargo”; decidir todo lo relativo a los sectores sociales; presidir la Comisión Política Central y el Consejo Directivo de Instituto de Pensamiento Liberal; definir conjuntamente con las bancadas los temas en los cuales es obligatoria la disciplina y lealtad con los programas y posiciones del Partido; elegir al Auditor Nacional –atribuida a la Convención Nacional-; decidir y reglamentar lo relativo a la inscripción de candidatos; aprobar el presupuesto anual del partido y de los directorios; crear fondos financieros con recursos del partido, percibidos por concepto de financiación estatal y reposición de votos, destinados a financiar la actividad electoral y la adquisición de inmuebles para sedes del Partido en las circunscripciones; expedir el Código de Ética y de Procedimiento Disciplinario y

reglamentar lo relativo a las convenciones, incluidas las calidades para asistir a las mismas, la destinación de los ingresos del Partido y dictar las normas que sean necesarias para la transición en la aplicación de los nuevos estatutos.

A juicio de la Sala, en el caso que ocupa su atención no se trató simplemente de un problema de interpretación de la ley, en el sentido de si las disposiciones del artículo 9º de la Ley 1475 de 2011 facultaron o no a las directivas de los partidos para adaptar los estatutos a sus reglas, en tanto el ajuste se sometía a la aprobación del órgano competente; pues la Dirección Nacional Liberal no se limitó a hacer un ajuste. El que, como quedó dicho, tampoco le correspondía.

En efecto, para la Sala resulta bien diferente **ajustar** los estatutos a la ley y **sustituir** los vigentes, máxime si la previsión legal tenía que ver con decidir sobre la organización y funcionamiento interno. La primera tiene que ver con adecuar los estatutos para que comprendan, al menos, los asuntos incluidos en el contenido mínimo legal y, en general, para que no contraríen la regulación que de esos aspectos haya definido la ley. Adecuación que no comporta reemplazo o sustitución, sin perjuicio, claro está, del ejercicio de la libertad de configuración para alterar o modificar las reglas vigentes, atribuido a los órganos competentes. El que no se desprende de la ley y la misma no limitó; pues no podría hacerlo.

Los estatutos internos del partido, adoptados por el Congreso Nacional Liberal y aprobados por más de 2.600.000 votos, vigentes cuando entró a regir la Ley 1475 de 2011, contienen reglas sobre denominación y símbolos; pertenencia, afiliación, derechos, deberes y prohibiciones de sus miembros; autoridades, órganos de dirección, gobierno, administración, su designación y remoción; convocatoria, fecha y demás aspectos relacionados con la reunión de la convención del partido o movimiento político o de su máximo órgano de dirección y la garantía de sus miembros de influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política; autoridades y órganos de control; deberes de los directivos, entre ellos el de propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas; régimen de bancadas en las corporaciones de elección popular; mecanismos de impugnación de las decisiones adoptadas por los órganos de dirección, gobierno, administración y control; postulación, selección e inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular mediante mecanismos democráticos; consultas internas, populares o el proceso de consenso para la selección de candidatos a cargos o

corporaciones de elección popular y para la toma de decisiones con respecto a su organización o la reforma de los estatutos; financiación de los partidos o movimientos políticos, de las campañas; procedimiento de formulación, aprobación y ejecución de su programa y de su presupuesto; auditoría interna; utilización de los espacios institucionales en televisión y en los medios de comunicación para efectos de la divulgación política y la propaganda electoral y disolución, fusión con otros partidos o movimientos políticos, o escisión y liquidación. Además de que el partido cuenta con Código de Ética y Disciplinario.

Es decir, en términos generales, los estatutos del Partido Liberal, vigentes cuando empezó a regir la Ley 1475 de 2011, tratan los asuntos relativos al contenido mínimo legal. De hecho, la Sala observa que la Dirección Nacional no invocó la necesidad de completar lo exigido por el ordenamiento. Invocación que, de haberse utilizado, tampoco justificaría la intromisión.

Asimismo, la Ley 1475 de 2011 i) no excluyó de la conformación del poder soberano de los partidos a los simpatizantes; ii) no impuso a la Convención Nacional como la autoridad máxima; iii) no excluyó a las bases sociales del derecho de participación; iv) tampoco excluyó a las mujeres de la organización, de los órganos de dirección y administración y demás mecanismos internos de participación; v) menos aún impuso una discriminación injustificada en el trato de las minorías; vi) no limitó los mecanismos internos de control y protección de los derechos de los asociados, ni el derecho a disentir y vii) no se ocupó de definir el órgano competente para reformar los estatutos. En este punto se remitió a sus previsiones y de no haberlo hecho así tendría que entenderse, porque el principio democrático lo impone. Además de que esa Ley no reservó facultad alguna a la dirección de los partidos. Decisiones que fueron adoptadas por la Dirección del Partido Liberal, *so pretexto* de ajustar los estatutos a la Ley 1475 de 2011; empero, realmente al margen de la misma.

Siendo así, para la Sala resulta insostenible, por decir lo menos, la afirmación en el sentido de que, con la expedición de la resolución n.º 2895 de 2011, la Dirección Nacional se limitó a ajustar los estatutos vigentes a las nuevas exigencias legales. Asimismo, resulta un despropósito justificar la expedición de esa resolución en la necesidad de cumplir con el mandato legal de ajustar los estatutos, siendo que la evidencia indica que ese no fue el objeto del acto.

De donde 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.

Es que, a juicio de la Sala, resulta moralmente espurio que la Dirección Nacional Liberal, amparada en un deber legal, haya i) sustituido a los órganos competentes del partido en el ejercicio la libertad de organización, con total desprecio por el principio de participación; i) actuado contra los principios de participación e igualdad, excluyendo a las bases sociales y a las minorías de la participación en las decisiones y en los órganos de dirección y administración del partido, además de que les impuso un trato discriminatorio, de inferior categoría, en cuanto sustrajo la regulación de esos derechos de los estatutos y la sometió enteramente a la unilateralidad de la Dirección Nacional y iii) hecho caso omiso de los principios de participación, de equidad e igualdad de género, en tanto excluyó totalmente la participación de la mujer en los asuntos del partido. Amén de que se echa de menos la transparencia exigible, dado que los fines invocados, esto es un ajuste legal, no corresponden a la realidad, si se considera que actuó por fuera del ordenamiento con un resultado que lo contradice, sin hesitación.

7.2.1.2 La Dirección Nacional Liberal eliminó el Tribunal Nacional de Garantías precisamente porque este contradijo su proceder

De conformidad con las disposiciones del artículo 7° de la Ley 130 de 1994 y de los estatutos del Partido Liberal vigentes al entrar a regir la Ley 1475 de 2011, las decisiones de los órganos directivos son susceptibles de control ante el Tribunal Nacional de Garantías y sus decisiones, en derecho, vinculantes para todos los miembros del partido.

Los elementos probatorios, reseñados atrás, dan cuenta de que el mismo día en que adoptó los nuevos estatutos, esto es el 7 de octubre de 2011, el Director Nacional del Partido expidió la resolución n.º 2896, *“por la cual se reglamenta transitoriamente los artículos 45 a 51 de la Resolución No. 2895 del 7 de octubre*

de 2011 (...)", fundado en que, si bien los nuevos estatutos regirían de manera inmediata y provisional, de conformidad con los artículos 4° y 9° de la Ley 1475 de 2011, era necesario mantener la institucionalidad, mientras la autoridad máxima del partido decidía sobre su ratificación.

Con ese fin dispuso que "[m]ientras la máxima autoridad del Partido Liberal Colombiano, en su próxima reunión, ratifica los Estatutos provisionales (...) los Tribunales de Garantías, el Tribunal Nacional Disciplinario, las Veedurías y Defensoras del Afiliado, las organizaciones sectoriales y secretarías de participación, continuarán ejerciendo sus funciones de acuerdo con los Estatutos del Partido Liberal Colombiano, promulgados mediante la Resolución No. 658 de 9 de abril de 2002". Asimismo, que "[L]os magistrados actuales de los tribunales de Garantías y del Tribunal Nacional Disciplinario, asú como el Veedor Nacional y Defensor del Afiliado y los veedores seccionales, cumplirán sus funciones hasta la próxima reunión de la máxima autoridad del Partido Liberal Colombiano, en la cual se elegirán los integrantes de los organismos de Control".

Ahora, la resolución n.º 2895 de 2011, expedida por la Dirección Nacional Liberal para adoptar los nuevos estatutos, fue objeto de la acción estatutaria de control de legalidad ante el Tribunal Nacional de Garantías. Instancia que los declaró contrarios "...a lo dispuesto en la ley y en los Estatutos de la colectividad aprobados y promulgados en el año 2002".

Empero, lejos de acatar esa decisión, como era su deber, la Dirección Nacional Liberal no solo continuó con la aplicación de las normas declaradas ilegales por el Tribunal Nacional de Garantías, sino que, amparada en ellas, procedió a eliminar el órgano de control de la estructura del partido, aduciendo, esta vez, que las normas que aseguraban la institucionalidad, durante el periodo de transición, creado por esa misma Dirección, resultaban contradictorias y excluyentes, con la nueva estructura interna del Partido, aprobada, además, por el Consejo Nacional Electoral.

Para la Sala resulta claro que, con independencia de la eliminación del órgano de control, la que no regiría sino una vez "ratificados los Estatutos provisionales por la máxima autoridad del Partido Liberal Colombiano en su próxima reunión", la Dirección Nacional estaba sujeta a la decisión del Tribunal

Nacional de Garantías, en tanto proferida en pleno y legítimo ejercicio de las funciones de control.

Es que i) nada en el ordenamiento permite sostener que las decisiones vinculantes dejan de producir efectos por el solo hecho de haber desaparecido el órgano que las profirió; ii) resulta altamente censurable que se apresure la eliminación de un órgano de control, conocida una decisión suya que no conviene y iii) tampoco es dable sostener que esa decisión haya dejado de producir efectos a partir de la decisión del Consejo Nacional Electoral, en el sentido de aprobar los nuevos estatutos. Lo último, por la sencilla razón de que, aún admitiendo que ese Consejo tiene facultades para revisar y dejar sin efectos la decisión del Tribunal Nacional de Garantías, ello no se produjo, pues resulta claro que sobre este asunto nada decidió el órgano electoral.

En todo caso, lo cierto es que una vez eliminado el Tribunal Nacional de Garantías por su propia decisión, la Dirección Nacional Liberal se descargó del deber legal de acatar la decisión vigente, al punto que continuó aplicando los estatutos declarados ilegales, como si el Tribunal nada hubiese decidido. Hecho este, a todas luces, indicativo de que las verdaderas razones que llevaron a la eliminación del órgano de control del partido tuvieron que ver con el interés de la Dirección Nacional Liberal de librarse del control y, asimismo, aplicar sin restricciones los estatutos diseñados a su medida y voluntad.

Conclusión esta que viene a ser reafirmada por la falta de seriedad y ponderación de las razones invocadas por la Dirección Nacional Liberal para eliminar el órgano de control, pues no se compadece que, habiendo ella misma previsto la continuidad del ejercicio de las funciones a cargo del Tribunal Nacional de Garantías, aún bajo la adopción de los nuevos estatutos y mientras el órgano competente los *“ratificaba”*, posteriormente, al amparo de los mismos estatutos y sin que ninguna circunstancia nueva se haya presentado, excepto la aprobación por parte del Consejo Nacional Electoral (que aún no se encontraba en firme), haya prescindido del mismo, aduciendo que el ejercicio de estas resultan contradictorias y excluyentes con los nuevos estatutos. Consideración que no afloró mientras el Tribunal no se había pronunciado sobre la ilegalidad de los mismos.

Pero es que, además, sorprende que una de las razones invocadas por el Consejo Nacional Electoral para aprobar los estatutos del Partido Liberal tenga que ver con que, con la expedición de la resolución n.º 2896 de 2011, se mantenía la institucionalidad, hasta la ratificación de los nuevos estatutos por parte de la máxima autoridad, siendo que, como quedó explicado, sucedía lo contrario.

De donde no queda sino concluir que la permanencia del tribunal de garantías que se desprende de la resolución 2896 de 2011 no fue sino una falacia utilizada por la Dirección Nacional Liberal, de cara a obtener la aprobación de los nuevos estatutos; pues, logrado ese fin, dispuso su eliminación. Atentando directamente contra las razones en que se fundó la aprobación impartida a los estatutos por el Consejo Nacional Electoral.

Para la Sala, sin duda, la eliminación del Tribunal Nacional de Garantías en esas circunstancias y fundada en las razones invocadas por la Dirección Nacional de Garantías carece de seriedad, de ponderación y honestidad, pues resulta claro que lo contradictorio y excluyente que se invocó, nada tenía que ver con los fines superiores, sino con la necesidad de eliminar el control, única restricción en su propósito de sustituir los estatutos vigentes, como quedó evidenciado a lo largo de este proceso. Siendo así, huelga concluir la grave afectación de la moralidad a la que se sujeta la organización y funcionamiento internos del Partido Liberal Colombiano.

7.2.1.3 La Asamblea Liberal Constituyente agravó la violación de la moralidad iniciada por la Dirección Nacional Liberal, actuando contra el principio democrático

La Ley 1475 de 2011 no atribuyó a la Asamblea Liberal Constituyente elegida unilateralmente por la Dirección Nacional la facultad de ratificar los estatutos adoptados por esta o sustituir los vigentes. Tampoco resulta posible que esa asamblea se autoatribuyera esa facultad y, menos aún, que se la otorgara la Dirección Nacional Liberal, como lo hizo; pues está claro que, de conformidad con los artículos 107 y 108 constitucionales, 7º de la Ley 130 de 1994 y 119 de los estatutos vigentes, esa facultad la reservaron los estatutos al Congreso Nacional del Partido y a la –se destaca– *“Asamblea Liberal Constituyente convocada por el*

Congreso Nacional del Partido y **elegida popularmente**". Previsión que la ley no desconoció y no podía hacerlo.

Los elementos probatorios allegados al proceso dan cuenta de que, si bien el Congreso Nacional Liberal convocó a una asamblea constituyente, esta, además de que no se llevó a cabo en la fecha indicada por ese Congreso, no fue elegida popularmente, sino de manera unilateral por la Dirección Liberal. Siendo así, se concluye, sin hesitación, que la asamblea realizada el 10 de diciembre de 2011 no era el órgano competente para reformar los estatutos del Partido; de donde, como así procedió, se desconocieron principios y valores constitucionales imperativos, al punto de afectar el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Además, observa la Sala que en la aprobación de los estatutos por parte de la asamblea liberal se agravó la vulneración en que incurrió la Dirección Nacional Liberal, en cuanto i) *so pretexto* de ajustar los partidos a la nueva ley, sin tener competencia para ello y actuando con fines contrarios a ese deber, la asamblea alentada por los directivos sustituyó los estatutos del partido; ii) haciendo caso omiso de la decisión del Tribunal Nacional de Garantías, pretendió legitimar, mediante la regla de las mayorías, un procedimiento y unos estatutos abiertamente ilegales, como en su oportunidad lo declaró el órgano de control y iii) se mantuvo la vulneración del principio de participación, de igualdad, de equidad e igualdad de género. Lo último pues si bien se introdujo un cambio importante respecto a lo adoptado por la Dirección Nacional, relativo a restablecer la participación de la mujer, lo fue sin la plena garantía del derecho a participar en las decisiones y en los órganos de dirección, administración y control.

Pero es que, sobre todo, los elementos probatorios que se han reseñado atrás, dan cuenta que esa asamblea tuvo como único fin imponer la regla de las mayorías, pasando por alto el derecho a ejercer libremente el voto y desconociendo la deliberación, el pluralismo, esto es la participación democrática.

En efecto, el acta de esa reunión da cuenta de que el procedimiento seguido se limitó a someter a votación la aprobación de los estatutos reduciendo al máximo el espacio de participación, deliberación y exposición de propuestas, además de inoperante, a efectos de la garantía de la democracia participativa, si se considera que ante las distintas expresiones de rechazo a los estatutos sometidos a aprobación se intimidó a los votantes, bajo el argumento de que si no

se aprobaban, el partido perdería la personería jurídica y, peor aún, que continuarían vigentes los adoptados por la Dirección Nacional, considerados como más autoritarios, por los asambleístas. Y, bajo esas circunstancias, se obtuvo la aprobación mayoritaria.

Para la Sala esas actuaciones de la asamblea liberal, convocada y elegida unilateralmente por la Dirección Nacional, resultan abiertamente contrarias al principio democrático. Y lejos de garantizar la eficacia de los valores e intereses colectivos relacionados con la moralidad, a la que el ordenamiento sujeta la actividad del Partido, la vulneran abiertamente.

7.2.2 El Consejo Nacional Electoral actuó con favorecimiento indebido de la Dirección Nacional del Partido Liberal y en contra de los derechos de los miembros y simpatizantes de esa colectividad

Como quedó establecido, a este órgano electoral, en su calidad de máxima autoridad administrativa, le corresponde ejercer la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de los principios y reglas a los que se sujetan los partidos, en especial, las funciones 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”.

Se trata claramente de un control sujeto a los principios que rigen el ejercicio de la autoridad administrativa y, por ende, ajeno al favorecimiento indebido de sus preferencias políticas y de las directivas de los partidos.

En ese sentido lo puso de presente la Corte Constitucional, al decidir sobre el control previo de constitucionalidad de la Ley estatutaria 1475 de 2011³⁹:

La necesidad de otorgar eficacia normativa a las regulaciones internas de los partidos y movimientos políticos justifica que el legislador estatutario haya previsto que las decisiones de esas agrupaciones que contravengan los estatutos, en lo que respecta a la designación de los directivos, sean objetables ante la CNE, quien deberá resolver lo pertinente con sujeción a los preceptos superiores y los mandatos del legislador. Ello más aún cuando el artículo 265-6 C.P. confiere a ese organismo la función

³⁹ Sentencia C-490 de 2011, citada.

de velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, entre las que se destacan los mencionados estatutos (...).

*Ahora bien, debe también la Corte resaltar que lo dispuesto en la norma analizada es en entero compatible con la posibilidad que los ciudadanos, en ejercicio de las competencias previstas en la Constitución y la ley, requieran el escrutinio judicial de las medidas adoptadas por el CNE, a través de los mecanismos propios de la jurisdicción contenciosa. Esto por la simple razón que, como se ha indicado, **los actos que desarrolla ese organismo no son omnímodos y responden a la Carta Política y las normas legales.***

El material probatorio allegado al expediente da cuenta de que, una vez expedida la resolución n.º 2895 del 7 de octubre 2011, la Dirección Nacional Liberal remitió los nuevos estatutos al Consejo Nacional Electoral para efectos del registro.

En esa misma oportunidad, ciudadanos, miembros del partido, impugnaron ante el órgano electoral la mencionada resolución, por considerarla contraria a las disposiciones de los estatutos vigentes, a la Ley 1475 de 14 de julio de 2011 y a la Constitución, por haber incurrido la Dirección Nacional Liberal en la irregularidad de expedirlos sin tener competencia para ello.

El 9 de noviembre siguiente, invocando el ejercicio de las funciones de velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, los derechos de la oposición y las minorías, mediante la resolución n.º 4402 de esa fecha, el Consejo Nacional Electoral decidió los mencionados asuntos sometidos a su conocimiento, en el sentido de i) aprobar la resolución n.º 2895 de 2011, expedida para promulgar los estatutos del Partido Liberal Colombiano “ajustados a la Ley 1475 de 2011” y ii) denegar la solicitud de no inscripción de dichos estatutos.

Pese a que se trataba de decidir las acciones ejercidas para que la máxima autoridad administrativa del sector electoral i) controlara el cumplimiento de las normas a que se sujeta la organización y funcionamiento de los partidos; ii) hiciera efectivo el cumplimiento de las reglas de los estatutos vigentes, relativas al órgano competente para modificarlos, a juicio de los impugnantes desconocidas por la Dirección Nacional y iii) protegiera los derechos de las minorías, el Consejo Nacional Electoral se limitó a señalar que la solicitud de la Dirección Nacional “...está acorde a los lineamientos normativos que demanda este tema”; que,

conforme con el inciso 2° del artículo 9° de la Ley 1475 de 2011, corresponde a la Dirección Nacional promulgar los estatutos provisionales, mientras los aprueba la asamblea a la vista, convocada por esas mismas directivas; que el proceso adelantado para la expedición de los nuevos estatutos fue transparente, en tanto estos fueron aprobados por la bancada del partido y que no encontró vicios de legalidad.

Todo ello, sin que el Consejo Nacional Electoral siquiera hubiera verificado si efectivamente se trataba de los ajustes exigidos por la ley; si estos habían sido aprobados por el órgano competente del partido, como lo exigió la Ley 1475 de 2011; si la asamblea convocada, sobre la que se justificó la aprobación provisional, era la competente para reformar los estatutos; si en la adopción de los estatutos provisionales se respetaron los principios constitucionales y, en especial, los derechos de las minorías, que acudieron a esa instancia en procura de protección. Y, menos aún, se ocupó el Consejo de constatar que efectivamente las bancadas habían aprobado esos estatutos y, sobre todo, si esa aprobación era suficiente, de acuerdo con el ordenamiento, para reformar los estatutos.

Asimismo, la Sala no puede pasar inadvertida la conclusión del Consejo Nacional Electoral, en el sentido de que la adopción de los nuevos estatutos fue transparente, por el solo hecho de haberlos aprobado la bancada liberal. Afirmación que, además de no dar cuenta del respaldo probatorio, deja mucho que desear de la aplicación del principio constitucional de transparencia, en cuanto no resulta posible que la exigencia de ese valor se limite simplemente a otorgar el beneplácito a la actuación de un órgano del partido, sin verificar si el mismo era el competente, si en esa actuación se respetó el principio democrático y, sobre todo, si se adelantó con publicidad de los verdaderos fines, como lo exige la transparencia.

Para la Sala, del análisis de la motivación en que se fundaron las decisiones adoptadas con la resolución n.º 4402 de 2011, resulta ostensible que el Consejo Nacional Electoral se limitó a convalidar los argumentos expuestos por la Dirección Nacional Liberal, sin ocuparse, como era su deber, de contrastarlos con los argumentos de la impugnación y, menos aún, con el ordenamiento, pese que a ese era el objeto que materialmente le correspondía decidir.

Ahora, conforme con el ordenamiento que lo sujeta, resulta claro que, en ejercicio de sus funciones, el Consejo Nacional Electoral no puede convertirse en un simple patrocinador de las actuaciones de las directivas de los partidos, porque ello implica un indebido favorecimiento de los órganos que detentan el poder, en contra de los derechos de las minorías y de la eficacia de los demás derechos y principios, esto es el ejercicio de funciones públicas con fines contrarios a los estatales, como ocurrió con la expedición de la citada resolución 4402 de 2011.

Favorecimiento ese que dio lugar a que la Dirección Nacional, prevalida en la aprobación impartida por el Consejo Nacional Electoral, antes de que la misma estuviera en firme, procediera a eliminar el Tribunal Nacional de Garantías, en las circunstancias ya analizadas y a continuar con el trámite de *“ratificación”* por parte de una asamblea elegida unilateralmente por esas directivas, que, como quedó establecido, no era el órgano competente para reformar los estatutos del Partido.

Ahora, el Consejo Nacional Electoral aduce que la aprobación impartida a los estatutos fue un error involuntario, que posteriormente corrigió. Con todo y que haya sido así, no se comprende cómo, habiendo conocido de ese error desde el 23 de noviembre, cuando el señor Silvio Nel Huertas Ramírez, actor en este proceso, interpuso el recurso de reposición contra la resolución n.º 4402 de 2011, fundado en que el Consejo Nacional Electoral no está facultado legalmente para aprobar los estatutos de los partidos, se extralimitó en sus funciones y se entrometió indebidamente en *“...asuntos que aún están resolviéndose dentro de la organización interna del partido”*, aún admitiendo que efectivamente haya sido un error, solamente vino a corregirlo seis meses después, cuando el favorecimiento que propició con la resolución 4402 de 2011 ya estaba consumado, en contra de los derechos que el ordenamiento garantiza a los impugnantes y de los principios rectores de la democracia.

Pero, como si lo anterior fuera poco, el error aducido por el Consejo Nacional Electoral fue corregido con total desprecio de los derechos que el ordenamiento garantiza a los impugnantes y de los principios de los que a ese órgano electoral le corresponde ser guardián, de acuerdo con las disposiciones constitucionales.

En efecto, a la Sala no le quedan dudas en cuanto a que, mediante la resolución n.º 4402 de 2011, el Consejo Nacional Electoral resolvió dos asuntos distintos: i) la solicitud de registro de los estatutos adoptados con la resolución n.º

2895 de 2011, presentada por la Dirección Nacional Liberal y ii) la presentada por miembros del partido para que se controlara el cumplimiento de las normas de los estatutos internos, de la Ley 1475 de 2011, de los principios constitucionales y se protegiera los derechos de las minorías, afectadas con la exclusión de la organización y funcionamiento del partido.

Asimismo, en aquella oportunidad, de manera clara e inequívoca, el actor popular en este proceso ejerció el recurso de reposición fundado en que el órgano electoral i) faltó al deber legal de verificar el cumplimiento de las *“...reglas internas de organización, relacionadas con el trámite que debe sufrir el proyecto de cambio de estatutos”*, que reservan la competencia en la materia a un órgano distinto de la Dirección Nacional; ii) desconoció la organización interna del partido y, en especial, la decisión del Tribunal Nacional de Garantías que declaró no ajustados al ordenamiento los estatutos promulgados por la Dirección Liberal; iii) decidió sobre la aprobación de los nuevos estatutos, con desconocimiento de las acciones de cumplimiento y de amparo que aún cursan ante el Tribunal de Garantías contra la resolución n.º 2895 de 2011 y iv) ponderó *“...como acto de transparencia de la Dirección Nacional Liberal, el que se hubiera convocado a una constituyente para ratificar los estatutos provisionales que ha expedido esa misma Dirección”*, sin tener en cuenta que esa convocatoria también está impugnada ante el Tribunal Nacional de Garantías y no fue sometida al conocimiento del Consejo Nacional Electoral.

Es decir, indudablemente el recurso ejercido se orientaba a impugnar la resolución 4402 de 2011, en cuanto con ella se decidió la solicitud elevada para que el Consejo Nacional Electoral controlara el cumplimiento de las normas a las que se sujeta las decisiones del Partido Liberal Colombiano.

Empero, sin el más mínimo recato moral, que le es exigible constitucionalmente y contrariando abiertamente el claro alcance de la resolución n.º 4402 de 2011, el Consejo Nacional Electoral afirmó que este se trataba simplemente de un acto de registro, sobre el que a las minorías no les asiste ningún derecho.

De donde no queda sino concluir que el Consejo Nacional Electoral ejerció sus funciones con favorecimiento indebido de las directivas del Partido Liberal, en cuanto la única solicitud que le mereció importancia fue la proveniente de la Dirección Nacional, en tanto la presentada por las minorías afectadas, además de

que inicialmente la resolvió limitándose a reproducir las razones afirmadas por las directivas del partido en su favor, una vez consumado el favorecimiento propiciado, desconoció abiertamente el derecho que les asiste a las minorías a impugnar las decisiones fundamentales del partido, en cuanto concluyó que el acto impugnado nada disponía al respecto.

En fin, mientras las decisiones del Consejo Nacional Electoral patrocinaron indebidamente las actuaciones de la Dirección Nacional Liberal, negaron rotundamente la protección de los derechos de las minorías y de los principios constitucionales afectados. En esas circunstancias no queda más que concluir la flagrante violación de la moralidad administrativa.

8. Medidas de protección del derecho colectivo vulnerado

Establecido, como está en este proceso, que con la reforma, aprobación y registro de los nuevos estatutos del Partido Liberal se vulnera gravemente la moralidad administrativa, porque i) la Dirección Nacional se amparó en el deber legal de ajustar los estatutos, para imponer unilateralmente la sustitución de las reglas internas, con violación de los principios constitucionales y eliminó el Tribunal Nacional de Garantías, para continuar aplicando indebidamente los estatutos que ese órgano declaró contrarios al ordenamiento; ii) la Asamblea Liberal Constituyente agravó la violación de la moralidad iniciada por la Dirección Nacional Liberal y sustituyó los estatutos del partido actuando contra el principio democrático y iii) el Consejo Nacional Electoral actuó con favorecimiento indebido de la Dirección Nacional del Partido Liberal y en contra de los derechos de las minorías liberales, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y ordenará a estas entidades adoptar las medidas necesarias para hacer cesar las vulneraciones señaladas.

Con ese fin, se adoptarán las siguientes órdenes y medidas:

1) Reconvénir 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 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 n.º 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 7º 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 el 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 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 esta.

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 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 o descartarlas.

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 artículos 4° 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”*.

La Sala no accederá a las solicitudes del actor, relacionadas con la devolución de los recursos gastados en el funcionamiento del Partido, la congelación de los fondos y de la utilización de los espacios en los medios de comunicación, en cuanto i) la asamblea y la convención llevadas a cabo en diciembre de 2011 no se realizaron exclusivamente con ocasión de los ajustes de los estatutos y ii) a juicio de la Sala, la protección del derecho colectivo afectado exige garantizar la eficacia de los intereses superiores a los que se orienta la actividad del Partido, antes que paralizar su actividad.

9. Condena en costas

De conformidad con las disposiciones del artículo 38 de la Ley 472 de 1998, “[e]l juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas”, acorde con las cuales “se condenará... a la parte vencida en el proceso”, en proporción al interés que les asista a los integrantes, por las costas de ambas instancias, cuando la sentencia de segundo grado revoque totalmente la del inferior, sin que opere la renuncia antes de ser decretadas, además de que “las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas” –art. 392, modificado por el art. 42 de la Ley 794 de 2004-.

Asimismo, conforme con las disposiciones del artículo 19 de la Ley 1395, “[l]a condena se hará en la sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a la condena. En la misma providencia se fijará el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación”.

Siendo así, se condenará al Partido Liberal Colombiano y a Consejo Nacional Electoral al pago de las costas, que serán liquidadas por la Secretaría de la Corporación, en proporción de 50% respectivamente. Se fija en 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la ejecutoria de la liquidación, las agencias en derecho, atendiendo a lo dispuesto en el Acuerdo 1887 de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura y considerando que se trata de un asunto sin cuantía.

10. Comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia

Como lo permite el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, se dispone la conformación de un Comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia con la participación del juez, las partes, la entidad pública, encargada de velar por el derecho o interés colectivo y el Ministerio Público.

Siendo así, el Comité estará 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.

La participación del Partido Liberal Colombiano en el Comité de Verificación estará a cargo de un miembro del Comité que le corresponde conformar a esa colectividad, conforme a lo señalado en esta sentencia, que deberá ser elegido en el seno de este mismo Comité, con sujeción a la participación democrática.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución y la ley

RESUELVE:

REVOCAR la sentencia del 8 de noviembre de 2013 proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en su lugar, se dispone:

PRIMERO: AMPARAR los valores e intereses colectivos relacionados con la moralidad administrativa, vulnerados por el Partido Liberal Colombiano y el Consejo Nacional Electoral, con las actuaciones y decisiones relativas a la adopción, aprobación, registro e impugnación de los nuevos estatutos, promulgados al amparo del deber legal de ajustarlos a las disposiciones de la Ley 1475 de 2011.

SEGUNDO: ORDENAR el cumplimiento las siguientes medidas para la protección del derecho amparado:

1) Reconvénir 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 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 n.º 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 a la entrada en vigencia de la Ley 1475 de 2011, de conformidad con las exigencias del ordenamiento, en especial de las disposiciones de los artículos 107 y 108 constitucionales y 7º 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 el efecto, el Partido conformará un Comité en que el 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 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 esta.

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 identificarán de manera que se puedan diferenciar claramente de los ajustes requeridos conforme con las disposiciones de la Ley 1475 de 2011.

El Comité presentará al Partido Liberal la propuesta de ajuste o reforma de los estatutos dentro de los tres 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 o descartarlas.

La propuesta final de ajuste o reforma a los estatutos será sometido a aprobación del órgano competente del partido, de conformidad con las disposiciones del artículo 4° 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”*.

TERCERO: CONDENAR en costas a la parte demandada, esto es al Partido Liberal Colombiano y al Consejo Nacional Electoral, en proporción de 50% cada una, las cuales serán liquidadas por la Secretaría de esta Sección.

CUARTO: FIJAR las agencias en derecho en la suma de cinco (05) salarios mínimos mensuales legales vigentes, a favor del actor popular.

QUINTO: CONFORMAR un Comité de Vigilancia que verifique el cumplimiento de esta sentencia, el cual estará 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.

La participación del Partido Liberal Colombiano en el Comité de Verificación del cumplimiento de la sentencia estará a cargo de un miembro del comité que le corresponde conformar a esa colectividad, conforme a lo señalado en el numeral 3° del punto segundo de esta decisión, que deberá ser elegido en el seno de este último comité, con sujeción a la participación democrática.

SEXTO: NEGAR las demás pretensiones.

SEXTO: REMÍTASE por Secretaría a la Defensoría del Pueblo, copia del presente fallo, para que sea incluido en el Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo previsto en el artículo 80 de la ley 472 de 1998.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE y NOTIFÍQUESE.

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Presidenta

RAMIRO PAZOS GUERRERO

Magistrado
Con salvamento de voto

DANILO ROJAS BETANCOURTH

Magistrado
Con aclaración de voto

**CON ACLARACION DE VOTO DEL CONSEJERO DANILO ROJAS
BETANCOURTH**

1. Aunque comparto el sentido de la presente decisión, considero indispensable aclarar las razones por las cuales estimé que un partido político, en este caso, el Partido Liberal Colombiano, podía ser sujeto de un juicio de moralidad en el marco de una acción popular.

2. Sea lo primero advertir que, aunque no se haya afirmado de manera expresa en la decisión, lo cierto es que esta última tenía como trasfondo el hecho de que, tradicionalmente y a partir de su *nomen iuris*, se ha asociado la moralidad administrativa al ejercicio de funciones administrativas, de modo que aquella sólo sería exigible respecto de quienes ejercen este tipo de funciones, lo cual excluiría que un partido político que ni es entidad pública, ni tiene a su cargo funciones de esta naturaleza, pueda ser sometido al juicio de moralidad administrativa. De allí que, en principio, el problema jurídico planteado por el actor popular implicaba una respuesta sencilla.

3. No obstante -y es la razón por la cual acompañé el proyecto presentado a la Sala-, considero que dicha solución resultaba insatisfactoria a la luz de, por una parte, la contundencia de los argumentos con los cuales se demuestra la necesidad que, desde el ordenamiento jurídico, se atribuye al hecho de que la organización y funcionamiento de los partidos políticos se sometan al principio de moralidad, lo cual, a mi juicio, supone el derecho colectivo correlativo de exigir que efectivamente lo hagan, pues, de lo contrario, se facilita que aquel pueda convertirse en letra muerta (5) y, por la otra, la finalidad de la acción popular y el carácter abierto y no taxativo de los derechos colectivos enunciados que no sólo excluyen una interpretación restrictiva de estos últimos, sino que aboga porque se procure su protección efectiva, al margen de que el transgresor sea una persona

pública o privada (6).

4. Como se verá, estos argumentos se apoyan en varias de las consideraciones expuestas en el fallo; sin embargo, considero indispensable señalar que me aparto de la óptica de análisis allí adoptada pues, a mi modo de ver, la estructura argumentativa trazada parece suscribir tácitamente la lógica que subyace al entendimiento tradicional de la moralidad administrativa, razón por la que, a mi juicio, incurre en imprecisiones conceptuales, fuente de confusiones innecesarias (7).

5. No hace falta insistir demasiado en que, tal como lo indica la sentencia objeto de esta aclaración, el ordenamiento jurídico somete la organización y funcionamiento de los partidos políticos al principio de moralidad. Así lo establece expresamente el artículo 107 de la Constitución Política cuando indica que *“los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos”* y el artículo 1º de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 *“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”*, norma en la cual se establece que, en virtud de dicho principio, *“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”*.

5.1. Ahora bien, el que estas organizaciones deban tener como principio rector la moralidad se explica perfectamente por: i) el papel que cumplen en la consecución de uno de los fines del Estado, esto es, *“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”* (art. 2); ii) el hecho de que constituyen uno de los medios a través de los cuales se concreta el derecho fundamental que tiene todo ciudadano de *“participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”* (art. 40) y, iii) finalmente, porque, por las dos razones anteriores, la misma Constitución establece que el Estado concurre a la *“financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley”* (art. 109).

5.2. Salta a la vista entonces que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, los

partidos políticos no sólo realizan actividades que conciernen la esfera de lo público, pese a tratarse de personas jurídicas privadas, sino que, en virtud de sus particularidades, están sujetas al deber de respetar el principio de moralidad que, como bien lo indicó la sentencia, también fue establecido por la Constitución como uno de aquellos con fundamento en el cual debe desarrollarse la función pública (artículo 209). En ese sentido y tal como lo sugirió la providencia que aclaro, es fácil concluir que, desde el punto de vista constitucional, la sujeción al principio de moralidad es tan relevante para los partidos y movimientos políticos, como para la función administrativa, de modo que, a mi juicio, en ambos casos surge un derecho colectivo correlativo susceptible de ser protegido a través de la acción popular.

5.3. Admitir lo contrario equivaldría a aceptar que, ante obligaciones jurídicas similares –sujeción al principio de moralidad tanto de los partidos políticos como de la función administrativa-, los mecanismos establecidos para su cumplimiento fueran abiertamente dispares –en el caso de la función administrativa los particulares podrían acudir a la acción popular para obtener la protección del derecho colectivo a la moralidad, mientras que no podrían hacerlo frente a los partidos políticos-, sin que se vislumbren razones que justifiquen la diferencia pues, insisto, el mismo ordenamiento no las establece al consagrar la sujeción a dicho principio.

5.4. En otros términos, estimo que, teniendo en cuenta que la obligación constitucional es similar en uno y otro caso, no podría admitirse que la que se predica respecto de la función administrativa tenga un efecto normativo reforzado por la posibilidad que tendrían los particulares de hacer exigible el derecho colectivo correlativo, mientras que aquella que recae sobre los partidos políticos carezca de él y, por esa vía, se vacíe de una parte de su fuerza vinculante, indispensable para garantizar la efectividad de los principios constitucionalmente consagrados y que, como se desarrolló ampliamente en la sentencia y se indica en esta aclaración, se aplican también a los partidos políticos que, aunque no ejercen funciones administrativas, juegan un papel importante en el cumplimiento de los fines del Estado.

6. En este contexto considero que el argumento según el cual el *nomen iuris* del derecho colectivo para cuya protección se consagró la acción popular –moralidad administrativa- implica que la moralidad, como derecho colectivo, sólo pueda ser

exigida respecto de quienes ejercen funciones administrativas, no se acompasa con la finalidad para la cual fueron consagradas las acciones populares, ni, mucho menos, con el carácter abierto y no taxativo de los derechos colectivos mencionados que excluye de suyo una interpretación restrictiva de su contenido. En consecuencia, creo que la moralidad administrativa no puede circunscribirse al ejercicio de funciones administrativas, sino que se aplica también a las actividades que, independientemente de que puedan ser calificadas como ejercicio de estas últimas o no, participan en el cumplimiento de los fines del Estado y, por consagración expresa del ordenamiento jurídico, están sujetas a respetar el principio de moralidad.

6.1. En efecto, si se tiene en cuenta que, como lo ha expresado la Corte Constitucional, “[a]corde con el constitucionalismo occidental contemporáneo, las acciones populares proponen optimizar los medios de defensa de las personas frente a los poderes del Estado, de la administración pública propiamente dicha y de los grupos y emporios económicos de mayor influencia, por ser estos sectores quienes, en razón a su posición dominante frente a la mayoría de la comunidad, están en capacidad de afectar o poner en peligro el interés general. Desde esta perspectiva, las acciones populares parten del supuesto de que quienes las ejercen se encuentran en una situación de desigualdad”⁴⁰, resulta claro que la procedencia de las mismas no puede circunscribirse a los casos en los cuales se ejercen prerrogativas de autoridad administrativa, sino que debe comprender las situaciones en las cuales una persona –pública o privada-, por los poderes concretos que detenta -y que pueden provenir tanto de la naturaleza propiamente administrativa de la actividad que desempeña, como de otros factores como, por ejemplo, el económico- puede poner en riesgo derechos o intereses colectivos⁴¹.

⁴⁰ Sentencia C-644 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En esta sentencia se recogieron las diferentes consideraciones que, sobre la naturaleza de las acciones populares, ha realizado dicha Corporación, ello con ocasión del análisis de constitucionalidad de las normas relacionadas con el asunto contenida en la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁴¹ . Es por esta razón que la acción popular no se condicionó a que el agente vulnerante de derechos o intereses colectivos fuera una autoridad pública o una persona privada en ejercicio de funciones administrativas, la única referencia que sobre el particular hace la Ley 472 de 1998 es la consignada en el artículo 15 en relación con la jurisdicción competente: “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”.

6.2. En el caso de los partidos políticos dicho poder proviene del hecho de ser canal privilegiado para el cumplimiento de uno de los fines del Estado, esto es, facilitar la participación democrática de los ciudadanos, circunstancia en la cual es indudable que puede vulnerar el interés colectivo que tiene la comunidad en que, en el cumplimiento de dicho fin, se rijan por el principio de moralidad, como lo ordena la misma Constitución Política.

6.3. A lo anterior debe agregarse que, como se desprende de los textos del artículo 88 y del artículo 4 de la Ley 472 de 1998⁴² que lo desarrolló, y como lo ha considerado expresamente la Corte Constitucional⁴³, los derechos colectivos allí consagrados “*se caracterizan por ser derechos de solidaridad, participativos y no excluyentes, de alto espectro en cuanto no constituyen un sistema cerrado a la evolución social y política*”, de modo que, en lugar de fijar definiciones que restrinjan su alcance, el intérprete debe propender por determinar su contenido en consonancia con la finalidad perseguida por la acción popular y, en este caso, estimo que, dados los elementos mencionados, habría sido contrario a la misma concluir que los partidos políticos estaban excluidos del juicio de moralidad que se concreta a través de su ejercicio.

7. Expresadas las razones por las cuales acompañé la decisión que aclaro, considero indispensable precisar que me aparto de la óptica de análisis allí adoptada pues, a juzgar por la línea argumentativa en ella trazada, el objetivo implícito era asimilar la naturaleza de las actividades realizadas por los partidos políticos a la de las del Estado para, por esa vía, concluir que aquellos no son ajenos a la función administrativa, lo que, a mi modo de ver, no sólo resulta incorrecto, por lo menos desde el punto de vista de la definición jurídica de aquel, sino también desafortunado en la medida en que constituye fuente de confusión sobre el alcance de una noción que, en escenarios distintos al de la procedencia de la acción popular, tiene importantes consecuencias jurídicas, tales como la definición de la jurisdicción competente para solucionar un litigio.

⁴² “*Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con... (...). 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*”

⁴³ *Ibidem.*

7.1. En efecto, en la sentencia se sostiene que, entendido lo político como el *“conjunto de actividades que despliega la pólis como sujeto, a través de las diferentes ramas del poder público y como objeto, esto es en lo relativo a la organización y el acceso al poder”* (p. 31), *“los partidos son instituciones políticas, esto es que sus actividades pertenecen a la esfera del poder político y, por tanto, tienen como punto de referencia el Estado, en cuanto gozan de su misma naturaleza de organización política, sirven a los fines de la política y participan de los atributos que emanan de la monopolización de la fuerza, esto es de la exclusividad en la organización, detentación y uso del poder político”* (p. 32), es decir, *“comprenden la noción de autoridades políticas”* (p. 34), *“son parte integrante del poder soberano sobre el que se edifica el Estado”* (p. 34); y luego se afirma que, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico, *“los partidos son políticos, esto es gozan de la misma esencia del Estado, en tanto organización política y, al igual que este, se organizan democrática y participativamente y se encuentran sometidos a principios constitucionales (...). De donde no resulta posible el entendimiento en el sentido de que los partidos son organizaciones políticas paralelas y, menos aún, por fuera de la organización del Estado”* (p. 41).

7.2. En la providencia se indicó también que, en la medida en que la misma Constitución integró en la organización del Estado órganos e instituciones autónomas encargadas de la organización, vigilancia y control de la participación democrática *“no resulta posible que se limite la organización política al ámbito de la función o servicios públicos, al que se lo (sic) confinó bajo la égida del Estado liberal, amparado en corrientes del derecho administrativo de siglos anteriores”* (p. 44), sino que, más bien, *“conforme con la Constitución, la actividad del Estado, en tanto organización política, comprende, entre otros ámbitos, lo relativo a la función pública, la autoridad administrativa, los servicios públicos y la organización de la participación democrática, en especial en la conformación y acceso al poder político”* (p. 44), razón por la cual se concluyó que los partidos políticos no son ajenos a la organización del Estado.

7.3. No obstante, estimo que el hecho de que, sin lugar a dudas, los partidos políticos sean, como su nombre lo indica, organizaciones de carácter político y, en ese sentido, tengan un papel importante en la consolidación del poder de la misma naturaleza que se manifiesta de manera prevalente, pero no exclusiva⁴⁴,

⁴⁴ En ese sentido me aparto de la definición de lo político asumida en la sentencia pues, además de presentarse como indiscutida, cuando los innumerables escritos sobre el

en la organización y actividad estatal, no significa que pueda asimilarse a esta última pues, jurídicamente, el Estado es lo que constitucionalmente ha sido definido como tal y en ningún momento la Constitución Política contempló que los partidos políticos hacen parte de su estructura u organización⁴⁵. A mi juicio, las consideraciones que sobre el particular se expusieron en la sentencia, parten de una confusión entre diferentes definiciones del Estado, por cuanto el hecho de que, desde el punto de vista sociológico, pueda advertirse que los partidos políticos participan de los atributos que emanan de la monopolización de la fuerza, aspecto que según un cierto entendimiento, define al Estado, no significa que jurídicamente aquéllos hagan parte de este último o participen de su organización.

7.4. Considero indispensable insistir en que si bien el ordenamiento jurídico, en particular la Constitución Política, reguló la organización y funcionamiento de los partidos y, en ese sentido, los sometió al deber de cumplir el principio de moralidad, ello no significa que los haya integrado a la estructura u organización del Estado y ello tampoco puede inferirse, como lo hace la sentencia, del hecho de que la misma Constitución haya contemplado, como haciendo parte de su estructura, los “*órganos e instituciones autónomas e independientes encargadas de la organización, vigilancia y control de la participación democrática*”, esto es, la organización electoral conformada por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y demás órganos consagrados por la ley (artículo 120), por cuanto, precisamente, esta disposición se abstuvo de mencionar a los partidos políticos.

particular demuestran claramente que no lo es, considero que una definición de lo político que toma como punto de referencia del mismo lo estatal, dejando de lado las esferas en las que se manifiesta la actividad ciudadana, desconoce que esta última es indispensable para el mantenimiento y consolidación de cualquier proyecto de organización social con pretensión democrática. Así, por ejemplo, en su libro “*En torno a lo político*”, Chantal Mouffe indica: “*Algunos teóricos como Hannah Arendt perciben lo político como un espacio de libertad y deliberación pública, mientras que otros lo consideran como un espacio de poder, conflicto y antagonismo. Mi visión de “lo político” pertenece claramente a la segunda perspectiva. Para ser más precisa, esta es la manera en que distingo “lo político” y “la política”: concibo “lo político” como la dimensión de antagonismo que considero constitutiva de las sociedades humanas, mientras que entiendo a “la política” como el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de conflictividad derivada de lo político. (...) Estoy convencida de que lo que está en juego en la discusión acerca de la naturaleza de “lo político” es el futuro mismo de la democracia*”, 1ª ed. 2ª reimp., Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2007 y 2011, trad. Soledad Laclau, p. 16.

⁴⁵ De hecho, en la medida en que se trata de una previsión propia de regímenes totalitarios en las que el Estado comprende todo el espectro de la organización social, una previsión en tal sentido habría sido contraria a nuestra tradición constitucional.

7.5. En otros términos el hecho de que, como lo demuestran ampliamente los argumentos desarrollados en la sentencia, la organización y funcionamiento de los partidos políticos sea un tema que interese al Estado y, por lo tanto, sea regulado por él, no significa que la naturaleza de aquellos pueda asimilarse a la de este último.

7.6. Además de considerar que los partidos políticos no son ajenos a la organización del Estado, la sentencia que aclaro señala que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución Política, “*no resulta posible el entendimiento en el sentido de que la moralidad es un principio constitucional exigible solamente en el ámbito de la actividad de las entidades que conforman o integran la administración pública o que ejercen función administrativa*” (p. 43), entendiendo esta última, de manera clásica, como ejercicio de autoridad administrativa y actividad de los órganos que integran la rama ejecutiva. Sin embargo, justo después, define la función administrativa de manera tal que la extiende mucho más allá de sus límites tradicionales⁴⁶, lo cual no sólo es contradictorio con la frase precedente, sino que genera confusión sobre el alcance de una noción que tiene implicaciones en otros contextos, por ejemplo, el de la definición de competencias jurisdiccionales.

7.7. A mi juicio, la providencia que aclaro suscribió tácitamente el entendimiento según el cual la moralidad administrativa que se examina en el marco de la acción popular es, únicamente, aquella que puede predicarse de quienes ejercen funciones administrativas, pues no de otra manera se explica el que haya procurado asimilar la actividad de los partidos políticos a la del Estado y, además, extender la noción de función administrativa, de modo que comprendiera también la actividad de aquellos.

7.8. Sin embargo, considero que en este proceder la providencia incurrió en imprecisiones conceptuales que, además de infortunadas, eran innecesarias pues, a mi modo de ver, el que la moralidad susceptible de ser enjuiciada por vía

⁴⁶ Según la sentencia: “*la función administrativa o estatal se caracteriza porque i) está al servicio de los intereses generales; ii) se desarrolla con fundamento en principios constitucionales y iii) sirve al adecuado cumplimiento de las funciones y demás fines estatales; con independencia de que se trate del ejercicio de la autoridad administrativa, esto es, de prerrogativas de la administración pública o de cualquier otra expresión de la autoridad política, tal como se desprende de las disposiciones del artículo 209 constitucional*” (p. 43).

de acción popular haya sido calificada de administrativa no implicaba necesariamente remitir a la noción de función administrativa, toda vez que sería un error asumir que las nociones jurídicas –en este caso lo que se subsume bajo el calificativo administrativo- son esencias que deben tener entendimientos idénticos en contextos normativos diferentes.

7.9. Al contrario, aunque es usual y deseable que, para interpretar expresiones jurídicas, se tenga en cuenta la significación otorgada a términos similares en otras áreas del ordenamiento, el alcance de aquellas debe ser definido, en últimas, a partir del contexto en el cual se emplean; y dada la finalidad de la acción popular, no era aceptable concluir que los partidos políticos estuvieran excluidos del juicio de moralidad al que se somete a quienes ejercen funciones administrativas, cuando el ordenamiento jurídico también los sujetó al respeto de dicho principio.

8. Finalmente, considero oportuno realizar dos precisiones. La primera tiene que ver con que me aparto de los desarrollos de teoría política que se hicieron en la sentencia en torno a la necesidad de sujetar la actividad política a la moral (p. 34-39) pues, más allá de que los comparta o no, estimo que fueron abordados sin la sistematicidad que requeriría la específica pretensión esbozada.

8.1. La segunda está relacionada con la existencia de una contradicción entre lo afirmado en la página 114 de la sentencia a propósito de que *“los estatutos del Partido Liberal, vigentes cuando empezó a regir la Ley 1475 de 2011, consultan el contenido mínimo legal”* y el contenido de una de las órdenes proferidas, consignada en la página 128, en donde se indica que dicho partido conformará un comité que se encargará de identificar los asuntos de los estatutos vigentes al momento de entrar en vigor la Ley 1475 que deben ser ajustados a esta última *“bien, porque siendo parte del contenido mínimo no están tratados en los estatutos vigentes o porque estando tratados en esta normatividad, deben adecuarse a las disposiciones de la ley, por ser incompatibles con esta”*. A mi juicio, la sentencia debió abstenerse de hacer la primera afirmación o condicionarla a lo que concluyera posteriormente el comité cuya conformación se ordena para estudiar en detalle ese punto.

9. En estos términos dejo expuestas las razones de mi aclaración de voto.

Fecha *ut supra*

DANILO ROJAS BETANCOURTH

**CON SALVAMENTO DE VOTO DEL CONSEJERO RAMIRO PAZOS
GUERRERO**

Con el acostumbrado respeto, me permito manifestar mi desacuerdo con la decisión tomada por la Sala dentro del proceso de la referencia.

Considero que no había lugar a declarar como vulnerado el derecho colectivo a la moralidad administrativa con ocasión del proceder del Partido Liberal y del Consejo Nacional Electoral en el proceso de adopción, aprobación, registro e impugnación de los estatutos del Partido Liberal. En mi parecer, la actuación de los demandados no era susceptible de ser juzgada a través de la acción popular sino a través de otros medios de control judicial.

De acuerdo con el anterior planteamiento, debo señalar que dada su naturaleza jurídica y funciones, los partidos políticos no son susceptibles de vulnerar la moralidad administrativa (i) el reproche a las actuaciones del partido liberal es por desconocer derechos fundamentales (ii) y que, si bien el Consejo Nacional Electoral puede vulnerar el derecho colectivo a la moralidad administrativa, el reproche a sus actuaciones en el caso concreto corresponden a un juicio de legalidad y no a un juicio de moralidad (iii).

(i) Los partidos políticos, al no ser autoridades administrativas ni desempeñar funciones administrativas, no vulneran el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Para considerar que el partido liberal puede amenazar el derecho colectivo a la moralidad administrativa, en la sentencia se afirma que la Constitución sujeta los partidos políticos a la eficacia de la moralidad administrativa pues para ella *“resulta claro que la Constitución Política sujetó al principio rector de moralidad lo relativo al poder político, esto es lo que toca con su conformación y ejercicio, fines a los cuales sirve el Estado y, dentro del mismo, los partidos políticos. Siendo así, **habrán de responder por la violación de la moralidad administrativa en la***

que incurran en todo lo relativo a su organización, funcionamiento y financiación” (fls. 42 y 43 c. ppl.) (negritas fuera de texto).

Para sustentar el deber que tienen los partidos de responder por la vulneración a la moralidad administrativa, la sala señala que esta debe exigirse a todos aquellos actores de la organización política.

La protección constitucional de la moralidad comprende el ámbito de todas aquellas actividades a cargo de la organización política, sin que resulte posible limitarla al ejercicio de las prerrogativas de la administración pública, pues **la noción de función administrativa, de que tratan las disposiciones constitucionales, en manera alguna excluye del juicio de moralidad las distintas expresiones del poder a cargo de los partidos políticos** y menos aún resulta posible esa exclusión por la sola circunstancia de que sus actuaciones no se acompasen con el ejercicio de función pública o prerrogativas de autoridad administrativa (fl. 44). (El resaltado es nuestro).

También señaló la Sala que debe interpretarse en sentido amplio la expresión *función administrativa* contemplada en el artículo 209 de la Constitución pues, según ella, de este artículo se desprende que el respeto a la moralidad administrativa es exigible de cualquier expresión de la autoridad política. Así, señala:

En efecto, conforme a las disposiciones constitucionales, la actividad administrativa o estatal se caracteriza porque i) está al servicio de los intereses generales; ii) se desarrolla con fundamento en principios constitucionales y iii) sirve al adecuado cumplimiento de las funciones y demás fines estatales. Bien sea que se trate del ejercicio de la autoridad administrativa, esto es de prerrogativas de la administración pública o de cualquier otra expresión de la autoridad política, tal como se comprende del artículo 209 constitucional” (fl. 43).

Fundamenta su decisión en el hecho de que los partidos políticos deben buscar propender por el cumplimiento de los fines estatales y deben buscar la satisfacción del interés general so pena de verse corregidos por el juez quien tiene el deber de velar porque las actuaciones de los partidos se acompasen con el interés general y con derechos como la moralidad administrativa. En efecto, sostiene la Sala:

En esas circunstancias, deberá emprender la sala el estudio de los fines estatales, a los que debe sujetarse la organización interno y

funcionamiento internos del partido liberal, en lo relativo a la der
adopción de nuevos estatutos, así como a las actuaciones
administrativas tendientes a decidir sobre el registro y la impugnación
de esas decisiones del partido, por parte del Consejo nacional
Electoral y la sujeción de esas actividades a los deberes de
corrección que les exigen a esas entidades acompasar sus
actuaciones con el interés general y, en especial, con los valores e
intereses colectivos, relacionados con la moralidad administrativa en
el ámbito de que se trata (fl. 61).

Me permito apartarme de los argumentos antes citados pues la moralidad
administrativa es un interés jurídico tutelado que debe ser salvaguardado por las
autoridades que ejercen una función administrativa.

Los partidos políticos no son entidades públicas. Así lo ha señalado esta
Corporación al referirse a ellos en los siguientes términos:

Como lo ha señalado esta Sala, los partidos políticos no son
entidades públicas, dado que no hacen parte de la estructura del
Estado, ni son sociedades, corporaciones o fundaciones privadas de
que tratan los títulos XXXVI del libro primero y XXVII del libro cuarto
del Código Civil y el libro segundo del Código de Comercio,
modificado por la ley 222 de 1995. Y no pueden asimilarse los
partidos políticos a las personas jurídicas de derecho privado, como
pretende el demandante, pues éstas tienen objetivos diferentes, que
no son políticos como el de los partidos, además, la normatividad que
los gobierna a unos y a otros es distinta. En ese orden, como lo ha
dicho también la jurisprudencia de esta Corporación, las funciones
que cumplen las directivas de los partidos, son políticas no privadas;
luego el desempeño de tales dignidades no puede calificarse de
carácter privado sino de carácter político⁴⁷.

En consonancia con lo anterior, al no ser los partidos políticos entidades públicas
y no formar parte de la estructura del Estado, no se puede considerar que ellos
desempeñan, pues no están facultados para ello por el ordenamiento jurídico,
funciones públicas. Por esta razón, no puede exigirse de ellos que ajusten su
actividad a las mismas exigencias de las autoridades públicas, concretamente a la
moralidad administrativa susceptible de ser protegida a través de una acción
popular.

Si bien la Constitución Política en su artículo 107, después de la reforma
introducida por el Acto Legislativo 01 de 2009, somete la actividad de los partidos
políticos al principio rector de la moralidad, no puede entenderse que sus

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 20 de
enero de 2004. M.P, Ana Margarita Olaya. Exp. 11001-03-15-000-2003-1159-01(PI)

actuaciones deben regirse respetando el bien colectivo de la moralidad administrativa, aplicable solo a las autoridades públicas. Esto por cuanto el principio de “moralidad” contenido en el artículo 107 y el de “moralidad administrativa” contenido en los artículos 88 y 209 de la Constitución tienen entidad y características diferentes.

En mi criterio, el artículo 107 somete a los partidos, de conformidad con lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011, que revisó integralmente la constitucionalidad del proyecto de ley convertido en la Ley 1475 de 2011, a la observancia de una moral pública y no administrativa. Al respecto, ha dicho el Tribunal Constitucional:

En consecuencia, es posible concluir que la regulación de las fuentes privadas de financiación, y de la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con el artículo 109 Constitucional, busca fortalecer el funcionamiento político y electoral de las organizaciones políticas, y de contera la consolidación de una verdadera democracia participativa y deliberativa, y de los principios de participación, igualdad, transparencia, pluralismo jurídico **y moralidad pública**, en el marco de un Estado Constitucional de Derecho⁴⁸.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 1475 de 2011, el principio de moralidad adquiere concreción en la obligación de los partidos y movimientos políticos, dentro del respeto a la Constitución y a la ley, de adoptar códigos de ética y someterse a ellos. Este artículo reza:

Artículo 1°. Principios de organización y funcionamiento. Los partidos y movimientos políticos se ajustarán en su organización y funcionamiento 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, en las leyes y en sus estatutos.

(...)

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.

Sin desconocer la importancia de someter los partidos a la moralidad pública, pues esta se establece como un parámetro esencial de garantía al ejercicio de los derechos políticos fundamentales de sus asociados y de toda la comunidad (por

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

ejemplo, la moral pública como límite al ejercicio de la libertad de expresión), la moralidad administrativa se relaciona de manera directa con el ejercicio recto y pulcro de la función administrativa y por esta razón goza de una protección especial a través de la acción popular.

En el fallo del cual me aparto no se diferencian los conceptos de moralidad pública y de moralidad administrativa, los cuales tienen unos obligados y una naturaleza diferentes.

El principio de moralidad hace referencia, según la definición legal citada, a la obligación que tienen los partidos y movimientos políticos -concretamente los cuadros, dignatarios, y candidatos- a que sus comportamientos y actuaciones correspondan con un código de ética aprobado por la propia organización. Así, existe la posibilidad que partidos políticos aprueban códigos de ética diferentes. Esto cobra mayor importancia si tenemos en cuenta que el campo de la moral hace referencia a máximas de conducta que no necesariamente pueden ser universales, sino personales o de un grupo. Existe, de esta manera, una moral cristiana, otra laica, una moral profesional, y otra ambientalista, etc. Kant, sin duda uno de los más célebres *ius filósofos* de la modernidad, al hablar sobre la distinción entre la moral y el derecho, señaló que una conducta será o no moral por la finalidad que la motiva. Esta finalidad siempre tiene que ser “cumplir el deber”. Según el filósofo de Königsberg, no son relevantes para establecer si una conducta es buena o mala, elementos como las consecuencias, los resultados o las personas que intervengan. Solo será moral, si se actúa conforme al deber. ¿Cuál es este deber? No se atrevió a señalarlo. Para un cristiano el deber máximo será uno, para un socialista otro, para un liberal-ecologista, sin duda será otro el deber.

Existe un procedimiento para que una persona enfrentada a un problema moral, pretenda saber si actúa “moralmente”. Según Kant, deberíamos detenernos a reflexionar sobre el problema y la posible acción. Mi acción solo será moral, si al universalizarla hipotéticamente, puedo pedirle al resto de la humanidad que se comporte de esa manera. Ese “procedimiento” de universalización no debe llevar a pensar que Kant defiende que la moral sea una. Por el contrario, reconoce que establecer el contenido material de la moral, depende de cada grupo humano. El solo ofrece un “procedimiento”.

Bajo esta perspectiva, puede afirmarse que la moralidad de la que habla el artículo 1 de la Ley 1475 hace referencia a que el contenido del deber moral de cada partido será definido por sus integrantes; habría que entender que lo sería dentro de los parámetros de los valores y principios democráticos y de los derechos fundamentales.

Por el contrario, la moralidad administrativa, hace referencia a un código de conducta exclusivamente dirigido y, este sí, universalizable en la función administrativa. Lo ha explicado esta Corporación:

En primer lugar, resulta necesario que se pruebe la existencia de unos bienes jurídicos afectados y su real afectación. Al entender de esta Sala dichos bienes jurídicos comprenderían la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros; y habrá lugar a que se configure de forma real su afectación, si se prueba el acaecimiento de una acción u omisión, de quienes ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una vulneración o amenaza de dichos bienes jurídicos, que se genera a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación". Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que la moralidad administrativa no se predica únicamente del "fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad". En segundo término, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han reiterado que la vulneración a la moralidad administrativa supone generalmente el quebrantamiento del principio de legalidad. (...) Por último, la jurisprudencia ha reiterado que la vulneración de la moralidad administrativa coincide con "el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero", noción que sin duda se acerca a la desviación de poder."⁴⁹

En conclusión, la moralidad administrativa es el código de conducta de quienes ejercen funciones administrativas, cuyo criterio de exigibilidad es la observancia del interés general y del orden jurídico. Por el contrario, el principio de moralidad pública, hace referencia al respeto de un código de conducta propio dentro del acatamiento de principios constitucionales superiores como el respeto a los derechos fundamentales. En el caso de los partidos y movimientos políticos, el principio de moralidad debería coincidir con su concepción ideológica o plataforma política. En la medida que existe pluralidad de partidos, existirá pluralidad de

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 21 de febrero de 2007, Rad. 2005-0549, y sentencia de 26 de enero de 2005 Rad. AP-166 de 2001, M.P. Alíer Hernández.

códigos de ética. En este sentido, no comparto la afirmación según la cual los partidos políticos buscan las mismas finalidades del Estado, toda vez que no son autoridades públicas. Otra cosa es que propendan por acceder a la dirección del Estado o ejercer el control político de sus actuaciones por las vías democráticas e institucionales.

ii) El reproche a las actuaciones del partido liberal por desconocer derechos fundamentales.

Al señalar que los partidos políticos no vulneran la moralidad administrativa, no significa que no puedan violar otro tipo de bienes jurídicos tutelados, entre ellos los derechos constitucionales fundamentales y que los afectados se encuentren desprovistos de un medio efectivo de protección judicial.

El artículo 40 constitucional hace referencia en su numeral tercero al derecho fundamental de todo ciudadano a "*Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas*". Garantía reiterada en el artículo 107⁵⁰.

Conforme a los hechos de la demanda, el Partido Liberal habría incurrido en una violación del debido proceso, pues se modificaron los estatutos de la colectividad por quien no tenía competencia para ello y de contera se vulneraron los derechos políticos fundamentales de los militantes que consideraron que su voz no se tuvo en cuenta a la hora de modificar los estatutos. De ser así, existen los mecanismos constitucionales y legales pertinentes para controlar dichos actos, diferentes a la acción popular, asignada a esta jurisdicción, destinada a las actividades públicas en orden a proteger el interés colectivo de la moralidad administrativa.

iii) El reproche a las actuaciones del Consejo Nacional electoral en el caso concreto corresponden a un juicio de legalidad y no a un juicio de moralidad.

El Consejo Nacional Electoral, al ser una autoridad administrativa, sí puede, a través del ejercicio de sus funciones vulnerar el derecho colectivo a la moralidad administrativa. En todo caso, para considerar que este derecho ha sido vulnerado, ha de comprobar el juez más allá de la confrontación de las decisiones de la entidad al ordenamiento superior, el comportamiento deshonesto, antiético, corrupto y desleal de quien ejerce la función administrativa.

⁵⁰ "Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse".

En este sentido, no comparto las apreciaciones de la Sala según las cuales el Consejo Nacional Electoral actuó “*sin el más mínimo recato moral*” (fl. 126) y “*ejerció sus funciones con favorecimiento indebido de las directivas del Partido Liberal*” (fl. 126). Hacer ese tipo de juicios, implicaba que se hubiese demostrado dentro del proceso que el Consejo Nacional Electoral tuvo el propósito y la finalidad de actuar en contravía del deber que se exige a todo servidor público de obrar de conformidad con la moralidad administrativa.

En el presente caso, se considera vulnerado el derecho a la moralidad administrativa por parte del Consejo Nacional Electoral a partir de las consecuencias de sus decisiones, cuando debe exigirse a quien hace el juicio de moralidad valorar, principalmente, los móviles que orientan el ejercicio de la función. Es por esto que el Consejo de Estado ha encontrado similitudes entre la figura de la desviación de poder y la violación a la moralidad administrativa.

En el caso concreto, se juzga que el Consejo Nacional Electoral vulneró la moralidad administrativa porque, entre otros, aprobó los estatutos a pesar de ser estos violatorios de los principios democráticos y porque no resolvió debidamente el recurso de reposición interpuesto en contra del registro de los estatutos provisionales del partido liberal.

El suscrito considera que las razones por las que la Sala considera vulnerada la moralidad administrativa son consecuencia no de un juicio de moralidad -pues no evalúa ningún elemento subjetivo de la conducta- sino de un juicio de legalidad. Juicio de legalidad que procede, tal como lo ha señalado esta Corporación⁵¹ y sin desconocer que la acción popular es una acción autónoma que pretende demandar la protección de la moralidad cuando esta es amenazada por el hecho de actos y/o contratos administrativos, a través del contencioso de la nulidad, contra las decisiones proferidas por el Consejo Nacional Electoral.

Una decisión problemática

En el numeral segundo de la decisión, la Sala ordena al Partido Liberal lo siguiente:

⁵¹ Ver Sentencia del Consejo de Estado, Sección Primera, del 02 de abril de 2009, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp.: 11001-03-24-000-2004-00031-01

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 el 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 participación nacional (sic), 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 mínimos no están tratados en los estatutos vigentes o porque estando tratados en esa normatividad, deben adecuarse a las disposiciones de ley, por ser incompatibles con esta” (fls.132 y 133).

No comparto la parte resolutive citada de la providencia, en la que se ordena integrar en el proceso de elaboración de los estatutos a los accionantes. Estimo que la orden es problemática porque abriría la posibilidad para la intervención del Estado en la organización interna de los partidos y movimientos políticos. La definición de quienes deben elaborar sus estatutos es siempre una decisión de la militancia y no de un organismo judicial. Los partidos políticos son un mecanismo democrático de realización y efectividad de los derechos políticos fundamentales, los cuales no pueden tener otra restricción que la establecida expresamente por la Constitución y la ley.

En los términos que anteceden y con el mayor respeto por la decisión de la mayoría, salvo mi voto.

RAMIRO PAZOS GUERRERO

Magistrado