

# Boletín jurídico

N.º 4

Bogotá, D.C., 2023

Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales

Rubby Cecilia Durán Maldonado  
Directora Nacional

Néstor Oswaldo Arias Ávila, Claudia Patricia Aguilar Sandoval, Luz Mireya Ávila Rubiano  
Profesionales especializados



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

## Del Defensor del Pueblo

Reciban un cordial y afectuoso saludo. Este boletín jurídico muestra, en forma práctica y sencilla, los requisitos para que se admita una demanda o petición de acciones populares; además, presenta la noción de acciones populares, sus características y varios aspectos sobre su presentación; así como los fallos de la Corte Constitucional, cuyos casos fueron revisados por el Alto Tribunal tras la solicitud de insistencia que realizó La Defensoría a través de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

El primero reconoce las incapacidades y licencia de maternidad expedidas a pacientes por IPS no adscritas a una EPS y, por esta vía, garantizar los derechos de una madre y su hijo menor de edad al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas, a la seguridad social y al debido proceso.

El segundo permitió que la Corte Constitucional restableciera la personería jurídica del partido político Nuevo Liberalismo, para garantizar “el derecho fundamental a fundar o constituir partidos políticos, sin limitación alguna, formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas”, como lo dijo la Corte en sentencia SU-257 de 2021, quienes no pudieron desarrollar su actividad política, principalmente por el homicidio de sus fundadores, Luis Carlos Galán Sarmiento y otros tantos, así como la persecución y violencia contra militantes del partido. También estableció una regla de unificación sobre temas relacionados con diferentes aspectos de la personería jurídica de un partido o movimiento, en situaciones asimilables a este caso.

Carlos Ernesto Camargo Assis  
Defensor del Pueblo



## A nuestros lectores

La Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales coordina y ejerce el litigio defensorial en la Defensoría del Pueblo. Una de sus funciones es interponer las acciones judiciales por delegación de las funciones y competencias constitucionales y legales atribuidas al Defensor del Pueblo<sup>1</sup>.

Con este cuarto boletín jurídico, la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales participa a la comunidad de las actuaciones más relevantes en materia de insistencias de tutelas ante la Corte Constitucional.

Esta publicación consta de introducción, glosario de términos, sección que desarrolla los requisitos de la demanda de acciones populares e insistencias de revisión de tutelas que se quieren destacar, presentadas por la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales y revisadas y falladas por la Corte Constitucional en 2021.

Por tratarse de un documento dirigido a la ciudadanía, su lenguaje es claro, sencillo e incluyente. Esto, en garantía de los derechos reconocidos constitucionalmente, sin desconocer que se trata de un escrito jurídico que tiene necesariamente un lenguaje y una terminología técnica.

---

<sup>1</sup> Resolución 638 de 2008 de la Defensoría del Pueblo y Decreto 025 de 2014.

## Insistencia para revisión de tutelas

Se conoce como *insistencia* a la facultad que tienen los magistrados de la Corte Constitucional, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para solicitar a la Corte Constitucional que revise los fallos de tutelas no impugnadas y aquellos que resuelven la impugnación en su caso, de la primera sentencia de tutela, que no hayan sido preseleccionadas inicialmente para revisión por la instancia interna de la Corte.

En la anterior situación, la Defensoría del Pueblo puede solicitar, a petición de particular o por iniciativa propia, la revisión del fallo de tutela, cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o para evitar un perjuicio grave<sup>2</sup>.

La sala de selección de la Corte Constitucional, al elegir discrecionalmente<sup>3</sup> las tutelas que serán revisadas, tendrá en cuenta la relevancia constitucional del caso, en particular los de contenido económico, al guiarse por criterios orientadores de selección cuya enunciación no es taxativa<sup>4</sup>. Los criterios planteados son:

- **Objetivos:** por ejemplo, para unificar la jurisprudencia, por la novedad del tema, por la necesidad de pronunciamiento sobre una determinada línea jurisprudencial, la "exigencia de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental"<sup>5</sup>, cuando

pueda existir una violación o desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional.

- **Subjetivos:** cuando sea urgente proteger un derecho fundamental o necesario materializar un enfoque diferencial.
- **Complementarios:** por ejemplo, cuando se trate de la lucha contra la corrupción, "examen de pronunciamientos de instancias internacionales judiciales o cuasi judiciales"<sup>6</sup>, la tutela contra providencias judiciales de conformidad con la jurisprudencia constitucional, "preservación del interés general y grave afectación del patrimonio público"<sup>7</sup>.

El esquema adoptado para la presentación de la sentencia que trató sobre la insistencia presentada por la dirección contiene: 1) un encabezado, 2) una breve reseña de los hechos y las decisiones de los jueces de tutela, 3) las consideraciones de la defensoría, 4) el planteamiento del problema jurídico a resolver por la Corte Constitucional y 5) las razones de la decisión que tuvo la Corte para dictar el fallo.

En esta publicación, además de la sección en la que se desarrollan los requisitos necesarios para que se admita la demanda o petición de acciones populares, se reseñan casos referentes a los reconocimientos de: 1) incapacidades y licencia de maternidad expedidas a pacientes por IPS no adscritas a una EPS y 2) personería jurídica para el partido Nuevo Liberalismo.

<sup>2</sup> Artículo 33 del Decreto 2519 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Acuerdo 02 de 2015, por medio del cual se unifica y actualiza el reglamento de la Corte Constitucional, artículo 52.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

## Glosario

**Compulsar copias**<sup>8</sup>: acción de enviar o trasladar copias de lo actuado por servidores públicos a órgano disciplinario o funcionario judicial competente para que establezca o no la existencia de responsabilidades disciplinarias o penales.

**Consejo Nacional Electoral**<sup>9</sup>: organismo autónomo e independiente que integra, junto con la Registraduría Nacional del Estado Civil, la organización electoral. Su misión es la de promover la democracia, para lo cual diseña e implementa mecanismos eficientes y oportunos de vigilancia, inspección y control de toda la actividad electoral, sobre quienes intervienen y en la protección de los derechos de la oposición.

**Control de nulidad y restablecimiento del derecho**<sup>10</sup>: forma de defensa para la protección de derechos vulnerados por actos administrativos generales, dirigidos a grupo de personas colectivamente indeterminadas o por actos administrativos particulares, dirigidos a una o más personas concretas, identificadas o individualizadas. Con este tipo de control se busca dejar sin efectos el acto administrativo, por ser contrario a las normas superiores del derecho vigente<sup>11</sup>, para reestablecer el o los derechos vulnerados y reparar los daños causados, cuando se solicite.

**Corte Constitucional**: institución de la rama judicial creada "(...) para guardar la integridad y supremacía de la Carta Política."<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Real Academia Española de la Lengua. Diccionario Panhispánico del español jurídico. (2023). <https://dpej.rae.es/lema/compulsar>

<sup>9</sup> Consejo Nacional Electoral. Acerca del CNE y Misión. (2023) <https://www.cne.gov.co/la-entidad/acerca-del-cne>

<sup>10</sup> Artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>11</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-199/97.

<sup>12</sup> Corte Constitucional (2022). Funciones. <https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/>

**Crimen de lesa humanidad**: cualquiera de los actos establecidos como tal por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional<sup>13</sup>, cometidos contra una población civil "como parte de un ataque generalizado o sistemático" contra ella "y con conocimiento de dicho ataque".

**Derecho al debido proceso**<sup>14</sup>: es el derecho fundamental que se refiere a las garantías que protegen a toda persona vinculada o que eventualmente puedan ser sujetos de actuación judicial o administrativa, para que durante el trámite de esas actuaciones se les respeten las formalidades constitucionales y legales, propias de cada juicio.

**Derecho a la igualdad**<sup>15</sup>: significa, entre otros aspectos, que todo ser humano debe ser reconocido como igual ante la ley; debe recibir, por parte de las autoridades, la misma protección y trato, disfrutar de los mismos

<sup>13</sup> El artículo 7.1 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. A los efectos del presente Estatuto se entenderá por "crimen de lesa humanidad" cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

- a) Asesinato
- b) Exterminio
- c) Esclavitud
- d) Deportación o traslado forzoso de derecho internacional
- e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional.
- f) Tortura.
- g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable.
- h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte.
- i) Desaparición forzada de personas.
- j) El crimen de apartheid.
- k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

<sup>14</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 163 de 2019.

<sup>15</sup> Elaboración conceptual con fundamento en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

derechos, libertades y oportunidades sin discriminación, entre otros motivos, por sexo, género, raza, nacionalidad, origen familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

**Derecho Internacional Humanitario**<sup>16</sup>: conjunto de normas aplicables a los conflictos armados internacionales o no internacionales y que, por razones humanitarias, buscan: i) limitar sus efectos; ii) proteger a quienes no participan en las hostilidades o hayan dejado de hacerlo; iii) limitar los medios y métodos de conducir las hostilidades y iv) proteger bienes civiles y al medio ambiente.

**Derecho al mínimo vital**<sup>17</sup>: derecho fundamental ligado íntimamente a la dignidad humana, relacionado con las condiciones básicas de subsistencia y de la vida digna. Es una garantía de las condiciones básicas de existencia relativas, entre otras, a la salud, alimentación, vivienda, educación, vestuario y recreación.

**Derecho a la participación política**<sup>18</sup>: derecho fundamental que garantiza el carácter democrático del Estado y el principio de soberanía popular, en tanto busca asegurar la intervención del pueblo en “el ejercicio y control del poder público”, mediante el derecho de todo ciudadano “a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.”<sup>19</sup>

Este derecho comprende varios otros<sup>20</sup>. En el caso de la sentencia en el que alude al derecho a la participación

<sup>16</sup> Ver Comité Internacional de la Cruz Roja (2004). ¿Qué es el derecho internacional humanitario? <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/dih.es.pdf>

<sup>17</sup> Elaboración conceptual con fundamento en Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-678 de 2017.

<sup>18</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencias SU-257 de 2021

<sup>19</sup> Artículo 40 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

<sup>20</sup> El artículo 40 constitucional comprende otros derechos de participación política

ARTICULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.

política, se centró en los derechos a: constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar libremente parte de ellos y difundir sus ideas y programas y ii) “fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.”<sup>21</sup>

**Derecho a la salud**<sup>22</sup>: es el derecho fundamental que tiene toda persona para que el Estado le garantice la calidad, la disponibilidad, el acceso y la aceptabilidad a un sistema de salud, a los bienes y servicios, para que podamos conservar, recobrar y mejorar la salud física y mental e incluye la garantía de mecanismos para hacer exigibles estas obligaciones estatales “para disfrutar del más alto nivel de vida”<sup>23</sup>.

**Derecho a la seguridad social**: la seguridad social está concebida como derecho fundamental y servicio público esencial<sup>24</sup> a cargo del Estado. Como derecho fundamental está íntimamente relacionado con la realización del principio y derecho a la dignidad humana, que busca

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.

4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad (...). Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

<sup>21</sup> Artículo 107, inciso segundo de la Constitución Política de Colombia de 1991

<sup>22</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-171-18 y Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (2000). E/C.12/2000/4, CESCR observación general 14, ordinal 12 (2023). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>.

<sup>23</sup> Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ordinal 2.

<sup>24</sup> La Corte Constitucional ha concebido el servicio público esencial no solo por su naturaleza ni por lo importante de la actividad, sea comercial, industrial o prestacional en lo global de la economía del país, sino que el carácter esencial se concibe “...cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales...” La Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-663 de 2000.

garantizar, mediante un ingreso económico, el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas en situaciones donde estén disminuidas sus capacidades, por ejemplo, por razones de, su calidad de vida o su capacidad económica o dificulten u obstaculicen sus actividades laborales, fuente de su ingreso de recursos económicos<sup>25</sup>. Ejemplos de prestaciones que configuran el derecho a la seguridad social son: la pensión de vejez, la pensión por invalidez.

**Derecho a la vida digna**<sup>26</sup>: hace referencia, más allá de la mera vida biológica, a todas las condiciones de existencia que tiene cada ser humano para su desarrollo físico, mental y espiritual. Incluye su integridad personal, en todos los aspectos, salud, alimentación, vestimenta, vivienda, educación, recreación, entre otros.

**Efectos inter comunis**<sup>27</sup>: dispositivo para amplificar los efectos de una sentencia, para garantizar los principios de igualdad y supremacía de la Constitución. Con este mecanismo, la sentencia de tutela se hace extensiva, la protección o no del derecho, a todas las personas y situaciones donde exista una idéntica razón de hecho. Tal amplificación puede ser anterior, concomitante al fallo o aplicable a posteriores situaciones. En los casos de acciones de tutela solamente la Corte Constitucional decide sobre la aplicación del dispositivo amplificador y establece sus alcances.

**EPS**<sup>28</sup>: es la sigla para Entidad Promotora de Salud (EPS), que, dentro del sistema de salud, tienen como responsabilidades y funciones, las de: i) afiliación al

sistema; ii) llevar el registro de sus afiliados; iii) recaudar sus cotizaciones; iv) organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del Plan de Salud Obligatorio a los afiliados y v) realizar los giros correspondientes al Fondo de Solidaridad y Garantía.

**Estado Social y Democrático de Derecho**<sup>29</sup>: es una clase de organización política que tiene como fin asegurar el respeto, la garantía y la realización integral, material y concreta de los derechos humanos.

**Exegética**<sup>30</sup>: forma de interpretación jurídica basada en el sentido gramatical y la literalidad de las palabras que se quieren interpretar.

**Facultades jurisdiccionales**<sup>31</sup>: se concibe como el conjunto de atribuciones que inicialmente tienen las autoridades judiciales. Consiste en el poder de aplicar la ley al caso concreto por medio de sentencias y medidas judiciales, con el fin de solucionar conflictos de derechos e intereses entre particulares, entre estos y el Estado y entre instancias estatales.

**Incapacidad médica**<sup>32</sup>: término relacionado con las incapacidades laborales. Se da cuando un trabajador padece de una enfermedad o ha sufrido un accidente, dentro o fuera de la jornada laboral, que le impide trabajar, porque requiere de un descanso para el tratamiento o su recuperación.

<sup>25</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencias T-173 de 2016, T-484 de 2019, T-113 de 2021

<sup>26</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencias T-416 de 2002, T-678 de 2017 y T-565 de 2019

<sup>27</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia SU-349 de 2019. En esta sentencia, la Corte recoge lo manifestado por ella desde 2001 sobre el mismo tema.

<sup>28</sup> Artículo 177 de la Ley 100 de 1993, "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".

<sup>29</sup> Lozano, C. (2013). ¿Qué es el Estado social y democrático de derecho? Defensoría del Pueblo. Bogotá, pp.11 y 15. <https://repositorio.defensoria.gov.co/bitstream/handle/20.500.13061/260/Que%20es%20el%20estado%20social%20y%20democratico%20de%20derecho.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=El%20Estado%20social%20de%20derecho%20es%20una%20forma%20de%20organizaci%C3%A9n,ultima%20de%20ser%20del%20Estado>.

<sup>30</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-250 de 2019 y Real Academia de la Lengua <https://dpej.rae.es/lema/exeg%C3%A9tica>

<sup>31</sup> Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto 167761 de 2019. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=100098>

<sup>32</sup> Ministerio de Justicia (2023). ¿Cómo y quién paga el salario durante una incapacidad laboral? <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/LegalApp/Paginas/Incapacidades-Laborales.aspx> (02-10-2023)

**IPS**<sup>33</sup>: las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) son las instituciones encargadas, por contratación de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), públicas o privadas, de prestar directamente los servicios de salud a los usuarios del sistema.

**Ley Estatutaria**<sup>34</sup>: es un tipo de ley de especial jerarquía y con un trámite específico<sup>35</sup>, para salvaguardar los temas que regula, como forma de garantizar y proteger los principios del Estado social y democrático de derecho. Los temas que regula están relacionados con los derechos y deberes fundamentales, la administración de justicia, la participación política<sup>36</sup> y los estados de excepción.

**Licencia de maternidad**<sup>37</sup>: es el reconocimiento a la madre embarazada, de un periodo establecido en la ley, antes, durante y después del parto, sin la obligación de trabajar, para que, entre otros aspectos: i) se prepare para el parto; ii) se recupere físicamente; iii) cuide del ser recién nacido; v) pueda asegurar la satisfacción de las necesidades básicas mientras no esté laborando, por lo que recibirá una suma de dinero. Se concibe como derecho y

prestación del sistema de salud que protege a la madre gestante trabajadora, con contrato laboral o sin contrato, dependiente o independiente, al ser recién nacido y a la institución familiar, para materializar los principios a la igualdad y solidaridad, el amparo a la familia, los derechos a la vida digna y al mínimo vital, entre otros.

**Personería jurídica**: es la capacidad legal que tiene una persona natural o jurídica "de representar, ser representado y adquirir derechos y obligaciones."<sup>38</sup>

**Precedente judicial**<sup>39</sup>: son las decisiones adoptadas, en este caso, por la Corte Constitucional, que contienen una regla jurisprudencial, en una sentencia o varias anteriores a un caso o situación determinada, que por tener hechos asimilables y problemas jurídicos semejantes y resueltos, son vinculantes para las autoridades, administrativas y judiciales<sup>40</sup>, salvo, por ejemplo, que el juez para apartarse del precedente motive la decisión de forma razonada, seria, suficiente y proporcionada.<sup>41</sup> Su aplicación se fundamenta<sup>42</sup> en la protección y garantía del ejercicio del derecho a la igualdad, en los principios de buena fe y seguridad jurídica y en el reconocimiento del carácter vinculante de los fallos de las autoridades judiciales con la función constitucional o legal de unificar la jurisprudencia.

**Protección especial durante el embarazo**<sup>43</sup>: son las acciones diferenciadas, generalmente positivas, que el Estado y los particulares deben adoptar, de manera

<sup>33</sup> Ministerio de Salud y Prosperidad Social de Colombia. Funcionamiento del sector salud. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/1/Funcionamiento%20Sector%20salud.pdf> (29-09-2023) y artículo 185 de la Ley 100 de 1993.

<sup>34</sup> Constitución Política de Colombia, artículos 152 y 153 y Corte Constitucional, sentencia C- 748 de 2011.

<sup>35</sup> Para su aprobación, modificación o derogatoria se requiere una votación de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de la República, en una sola legislatura y de la revisión previa de exequibilidad del proyecto por la Corte Constitucional.

<sup>36</sup> El artículo 152 dice en su aparte respectivo: "Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) Administración de justicia; c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana. e) Estados de excepción. f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la Ley...".

<sup>37</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-014 de 2022; Ministerio de Salud y Prosperidad Social de Colombia. Glosario. Licencia de maternidad. <https://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/LicenciaMaternidad.aspx#:~:text= Toda%20trabajadora%20en%20estado%20de,momento%20de%20iniciar%20su%20licencia> ( 29-09-2023). Actualícese. Licencia de maternidad: ¿qué es? ¿cómo funciona?, <https://actualicese.com/licencia-de-maternidad-que-es-como-funciona/>

<sup>38</sup> Función Pública. Glosario. <https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Personer%C3%ADa+Jur%C3%ADdica>.(29-09-2023)

<sup>39</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-053 de 2015, entre otras.

<sup>40</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-539 de 2011, C-414 de 2018, entre otras.

<sup>41</sup> Por ejemplo, la jurisprudencia ha señalado que un juez puede apartarse del precedente judicial, siempre y cuando: i) señale el precedente que inaplicará y ii) justifique de forma razonada, seria, suficiente y proporcionada, por qué se aparta de ese precedente. Por ejemplo, Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-053 de 2015

<sup>42</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-053 de 2015.

<sup>43</sup> Elaboración del concepto a partir de los artículos 13 y 43 constitucionales. Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-008 de 2013, entre otras.

exclusiva, a partir del estado de embarazo de una mujer, para garantizar que el derecho y principio de igualdad y otros derechos sean materialmente tangibles. Por ejemplo, en el ámbito laboral, está previsto una protección especial en cabeza de la madre embarazada por la cual:

- se prohíbe se le discrimine debido al embarazo;
- se establece una asistencia especial estatal;
- se le otorga un subsidio alimentario cuando esté desempleada o desamparada;
- tiene derecho a la licencia de maternidad, entre otras.

**Red de prestadores:** conjunto articulado de prestadores de servicios de salud<sup>44</sup> que trabajan organizada y coordinadamente, en un área geográfica específica, con el fin de garantizar a la población "...la calidad de la atención en salud..." y ofrecerles "una respuesta adecuada..." a sus necesidades "en condiciones de accesibilidad, continuidad, oportunidad, integralidad y eficiencia en el uso de los recursos..."<sup>45</sup>.

**Regla de unificación<sup>46</sup>:** es la que define en una sentencia la posición de la Corte Constitucional, en este caso, en una acción de tutela, sobre la razón de la decisión para resolver un problema jurídico concreto, cuando sobre el mismo tema han existido, dentro de las salas de la Corte, diversas y diferentes decisiones. Constituye precedente judicial.

**Sentencia SU:** para la Corte Constitucional es un fallo que define su posición, al unificar la jurisprudencia cuando sobre un mismo tema existen diversas y diferentes decisiones de las distintas salas de la misma Corte. Para el Consejo de Estado son aquellas proferidas "[...] i) por

importancia jurídica o trascendencia económica o social o necesidad de sentar o unificar jurisprudencia; ii) las que decidan los recursos extraordinarios y iii) las relativas al mecanismo de revisión eventual"<sup>47</sup>.

**Sistema integral de seguridad social en salud<sup>48</sup>:** conjunto de instituciones, normas y procedimientos, para garantizar los derechos fundamentales de todas las personas y obtener la máxima calidad de vida de todas ellas, con sustento en la dignidad humana, mediante la cobertura integral de las prestaciones económicas, de salud, servicios que son complementarios durante las contingencias, en particular aquellas que menoscaban la salud y la capacidad económica de quienes habitan el territorio nacional. Este sistema genera obligaciones para el Estado y la sociedad, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas para lograr los anteriores fines.

**Soberanía popular<sup>49</sup>:** principio democrático según el cual, el poder político reside exclusivamente en el pueblo que ejerce su voluntad por sí mismo o a través de sus representantes. El pueblo es poder constituyente adopta o sustituye la Constitución, escoge y determina el régimen político, para que de esta forma se organice el funcionamiento del Estado y del sistema de normas que responda al régimen político, vinculante a los servidores públicos y a los particulares.

**Superintendencia Nacional de Salud<sup>50</sup>:** es una entidad técnica que hace parte del Ministerio de Salud y

<sup>44</sup> Son considerados prestadores de servicios de salud, además de las instituciones que lo hacen, los grupos de práctica profesional con infraestructura física para prestar dichos servicios debidamente habilitados; los profesionales independientes de salud y los servicios de transporte especial de pacientes habilitados. Artículo 2.5.3.4.3, numeral 1 del Decreto 780 de 2016. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

<sup>45</sup> Artículo 2.5.3.4.3, numeral 3 del Decreto 780 de 2016.

<sup>46</sup> Ministerio de Ciencia y Tecnología e Innovación. Glosario. Reglas, criterios, pautas. <https://minciencias.gov.co/glosario>. Corte Constitucional de Colombia, sentencias SU-053 de 2015, SU-072 de 2018, entre otras.

<sup>47</sup> Consejo de Estado. Sentencia 00367 de 2018. C. P. Stella Conto Díaz Del Castillo (E), Bogotá, 21 de mayo de 2018. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88259#:~:text=Las%20sentencias%20de%20unificaci%C3%B3n%20son,relativas%20al%20mecanismo%20de%20revisi%C3%B3n>

<sup>48</sup> Preámbulo y artículo 1º de Ley 100 de 1993, "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".

<sup>49</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-644 de 2004, entre otras.

<sup>50</sup> Artículos 1,2 y 3 del Decreto 1080 de 2021, "Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud" y Supersalud. Misión y Visión. <https://www.supersalud.gov.co/es-co/nuestra-entidad/estructura-organica-y-talento-humano/mision-y-vision>



Protección Social. Tiene personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente; con la finalidad de la protección de los derechos de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ejerce oportunamente sus atribuciones de inspección, vigilancia, control, jurisdiccional y de conciliación.

**Trabajadoras independientes**<sup>51</sup>: en este caso se refiere a la mujer que, como persona natural, realiza profesión, oficio o actividad económica para otra persona, de manera autónoma, no subordinada y sin contrato ni vinculación laboral.

**Umbral**<sup>52</sup>: en el contexto electoral es el número mínimo de votos válidos que se necesita para que una lista pueda representar a su partido o movimiento político, mediante la repartición de las curules en un organismo colegiado de elección popular.

**Unión Patriótica (UP)**<sup>53</sup>: movimiento político que surge a la vida pública en 1985, resultado del Acuerdo de la Uribe (1984) entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), como la salida negociada al conflicto armado interno. Obtuvo significativo apoyo electoral en 1986, año en el cual comienza su exterminio con responsabilidad directa e indirecta del Estado colombiano por la violencia sistemática<sup>54</sup> ejercida contra la UP y la violación de múltiples derechos humanos a sus miembros. La falta de representación en las elecciones legislativas de 2002, como consecuencia del exterminio, llevó al Consejo Electoral Nacional a suprimir su personería jurídica. Posteriormente, en 2013, esa decisión fue anulada por el Consejo de Estado<sup>55</sup>, al establecer que la falta de representación se debió a la violencia ejercida contra la UP y sus miembros y, por lo tanto, recobró su personería jurídica como movimiento político.

<sup>51</sup> Referencia conceptual. Unidad de Pensiones y Parafiscales (UGPP) <https://www.ugpp.gov.co/Trabajadores-independientes> (25-09-2023), Actualícese. ABC de la seguridad social de trabajadores independientes. <https://actualicese.com/trabajadores-independientes/>

<sup>52</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-1081 de 2005 y artículo 14 de Reglamento 01 Reglamento 2003, Consejo Nacional Electoral.

<sup>53</sup> Unión Patriótica. Quienes somos. <https://partido-up.org/quienes-somos/>; Corporación Reiniciar. Historia de la UP, en: <https://corporacionreiniciar.org/caso-up/historia-up/>; <https://journal.poliгран.edu.co/index.php/panorama/articulo/view/822>

<sup>54</sup> Por ejemplo, sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso integrantes y militantes de la Unión Patriótica vs. Colombia, del 27 de julio de 2022. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_455\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_455_esp.pdf).

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección quinta, Bogotá, D. C., (4 de julio de 2013). Radicación: 11001-03-28-000-2010-00027-00. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/127/S5/11001-03-28-000-2010-00027-00.pdf>

## 1. La acción popular y los requisitos de la demanda o petición

Para desarrollar el tema de cuáles son los requisitos para presentar acciones populares, es necesario mostrar la noción de acciones populares, a partir de la normativa y la jurisprudencia nacional.

### 1.1 La Acción popular

La acción popular está concebida<sup>56</sup> como un derecho de carácter político, constitucional y fundamental, medio de control, herramienta judicial procesal, para proteger y garantizar de manera efectiva los derechos e intereses colectivos<sup>57</sup>, cuando estos se encuentren amenazados o violados por acciones u omisiones de servidores públicos o de personas particulares<sup>58</sup>. Aparece en el artículo 88 constitucional y se desarrolla con mayor profundidad<sup>59</sup> en la Ley 472 de 1998<sup>60</sup>.

La acción popular busca la protección de los derechos e intereses colectivos, al hacer cesar la amenaza, la vulneración o agravio y restituir las cosas al estado anterior, si esto fuere posible<sup>61</sup>. Se caracteriza, entre otras, porque<sup>62</sup>:

i) puede ser interpuesta por **cualquier persona** natural o jurídica, en nombre de la comunidad; ii) es **pública**, busca proteger un bien colectivo de titularidad de la comunidad y no de una o unas personas individualmente consideradas; iii) es **preventiva**, busca evitar el daño contingente; iv) es **suspensiva**, en cuanto hace cesar el peligro, riesgo o amenaza al derecho colectivo o **restaurativa**, porque restituye las cosas al estado anterior, cuando sea posible; v) es **gratuita**. En principio, no está diseñada para el resarcimiento económico.

Esta acción se interpone contra<sup>63</sup> el servidor público o persona, natural o jurídica que con su acción u omisión se considere que amenaza, viola o haya violado derechos e intereses colectivos. Si se desconocen los responsables de la amenaza o vulneración de tales derechos, le corresponde al juez determinarlos.

Quienes pueden presentar la acción<sup>64</sup>, son: i) toda persona natural o jurídica; ii) las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o similares; iii) las entidades públicas con funciones de control, intervención o vigilancia, cuando no hayan originado la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos; iv) el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los personeros distritales y municipales, en lo de su competencia y v) los alcaldes y otros servidores públicos que deban promover la protección y defensa de estos derechos o intereses.

<sup>56</sup> Ver sentencias de la Corte Constitucional de Colombia C-630 de 2011

<sup>57</sup> Goce de un ambiente sano; la moralidad administrativa; el equilibrio ecológico-el aprovechamiento recursos naturales-la conservación de las especies; el goce del espacio público; la defensa del patrimonio cultural de la Nación; Salubridad y seguridad pública; Libre competencia económica; Acceso a los servicios públicos - eficiente y oportuna; Prohibición F.I.P armas químicas, biológicas y nucleares; Seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente; Realización de construcciones respetando disposiciones jurídicas, ordenada, beneficiando a los habitantes; Derechos de consumidores.

<sup>58</sup> Artículo 14 de la Ley 472 de 1998

<sup>59</sup> Otras disposiciones relacionadas con las acciones populares son: el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 y antecedentes importantes en el código civil en los artículos 1005; 2355; 2359 y 2360 denominadas acciones populares o municipales, que protegen bienes comunes.

<sup>60</sup> Ley 472 de 1998, "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

<sup>61</sup> Artículo 2 de Ley 472 de 1998

<sup>62</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-215 de 1999 y sentencia C-622 de 2007, que cita la anterior.

<sup>63</sup> Artículos 9 y 14 de Ley 472 de 1998

<sup>64</sup> Artículo 12 de Ley 472 de 1998

Quienes presentan acciones populares pueden hacerlo directamente o por quien actúe en su nombre. Cuando se hace directamente, sin apoderado judicial, la Defensoría del Pueblo podrá intervenir y el juez debe notificarle el auto que admita la demanda.

La acción popular se presenta y debe adelantarla la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuando la entidad demandada sea estatal o privada con funciones administrativas; si es exclusivamente privada, la llevará la jurisdicción civil<sup>65</sup>.

La ley establece unos requisitos de la demanda o petición de la acción popular.

## 1.2 Requisitos de la demanda o petición de acción popular

La acción popular se promueve por medio de una demanda con el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley que desarrolla el ejercicio de las acciones populares<sup>66</sup> previa la petición que debe realizarse para iniciarla<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> Artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998 y Corte Constitucional de Colombia auto 799 de 2021

<sup>66</sup> Ver Artículo 18 de la Ley 472 de 1998. Artículo 18. Requisitos de la demanda o petición. Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:

- a) La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado
- b) La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición
- c) La enunciación de las pretensiones
- d) La indicación de la persona natural o jurídica o la autoridad presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible
- e) Las pruebas que pretenda hacer valer
- f) Las direcciones para notificaciones
- g) Nombre e identificación de quien ejerce la acción...

<sup>67</sup> Artículo 144, inciso 3, de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La demanda debe contener, indicar, enunciar, señalar y presentarse con los siguientes requisitos:

- **El requisito previo.** Previa a la presentación de la demanda se requieren dos presupuestos, que: i) el accionante solicite a la autoridad o al particular que ejerza funciones administrativas, presuntamente responsable, que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo amenazado o violado y ii) la autoridad o el particular, dentro de los 15 días siguientes a la solicitud, la desatienda o la niegue.

No es necesario acreditar este último requisito cuando se sustentan en la demanda, la existencia de un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable.

- **El derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado.** La demanda indicará el o los derechos e intereses colectivos que se consideran amenazados o vulnerados, cuando lo sean de manera real, directa, inminente, concreta y actual.<sup>68</sup>

No es necesario nombrar específicamente el derecho o interés colectivo cuya protección solicita, ni señalar la norma, constitucional o legal, que lo menciona. Basta con que en los hechos de la demanda aparezca la amenaza o vulneración para que el juez deba protegerlos, así sea distinto al señalado inicialmente por el accionante o no lo haya enunciado.<sup>69</sup>

- **Los hechos.** El accionante relatará de la forma más clara los hechos, sobre los actos, acciones u

<sup>68</sup> Consejo de Estado de Colombia. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Sentencia del 13 de febrero de 2018. Radicación: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU): [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo1/25000-23-15-000-2002-02704-01\(SU\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo1/25000-23-15-000-2002-02704-01(SU).pdf)

<sup>69</sup> Consejo de Estado de Colombia. Sección primera, sala plena de lo contencioso administrativo sentencia del 30 de agosto de 2007. Radicación: 13001-23-31-000-2005-00254-01(AP) [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/13001-23-31-000-2005-00254-01\(AP\).htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/13001-23-31-000-2005-00254-01(AP).htm) (18-09-2023).

omisiones, de autoridad o particular, que amenacen o vulneren los derechos e intereses colectivos.

- **Sobre las pretensiones.** El accionante enunciará las pretensiones, lo que persigue con la demanda, de acuerdo con cada situación; es decir, las medidas materiales, por ejemplo, conductas<sup>70</sup>: i) de hacer o no hacer para que cese la amenaza o vulneración de un derecho e interés colectivo y prevenir que se realice nuevamente; ii) para que las cosas vuelvan al estado anterior, si materialmente fuere posible.

No podrá pretender la anulación de un acto administrativo, pero sí que se adopten las medidas concretas, que garanticen el ejercicio del derecho o interés colectivo, cuando aquel sea la fuente de la amenaza o vulneración<sup>71</sup>.

El accionante puede solicitar que el juez adopte medidas previas que busquen prevenir un daño inminente o hacer cesar el ya causado.

- **Los datos sobre los presuntos responsables.** El accionante señalará, de ser conocido, el presunto responsable, la persona natural o jurídica o la autoridad que con su acción u omisión da lugar a la vulneración o amenaza del derecho o interés colectivo. En caso contrario, le corresponde al juez determinarlo.

Cuando el juez que conoce en primera instancia de la acción establezca la existencia de otros presuntos responsables, ordenará su citación al proceso.

- **Las pruebas para tener en cuenta.** El demandante tiene la obligación de probar lo que alega y, por lo tanto, debe aportar las pruebas que quiera hacer valer, entre otras, documentales, testimoniales, entrevistas, fotografías, videos, informes técnicos.

Deberá acompañar<sup>72</sup>, entre otras, la prueba del cumplimiento del requisito previo, los documentos y pruebas anticipadas en su poder, los dictámenes periciales indispensables que buscan probar el derecho, los relacionados con la identificación y datos del accionante y del presunto responsable contra quien se dirige la acción.

Las pruebas que no puedan ser aportadas por el accionante, por razones económicas o técnicas, serán realizadas por orden judicial, por expertos de entidad pública o, de no ser posible por esta vía, a cargo de los recursos de Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos<sup>73</sup>.

- **Las direcciones para notificaciones.** Para efectos de las notificaciones en la demanda aparecerán los datos sobre dirección física, podrá aportarse también la electrónica<sup>74</sup>, y la identificación de los accionantes y demandados.
- **Nombre e identificación del accionante.** El o la accionante persona natural, acompañará a la demanda con su identificación e individualización, nombre completo y documento de identificación, con prueba idónea que lo acredite. Si es persona jurídica de derecho privado, debe acompañar la

<sup>70</sup> Artículo 34 de la Ley 472 de 1998. Consejo de Estado de Colombia. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Sentencia del 13 de febrero de 2018. Radicación: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU) [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo1/25000-23-15-000-2002-02704-01\(SU\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo1/25000-23-15-000-2002-02704-01(SU).pdf)

<sup>71</sup> Artículo 144, inciso 2º de la Ley Ley 1437 de 2011, Consejo de Estado de Colombia. Sala plena de lo contencioso administrativo sentencia del 13 de febrero de 2018. Radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU) [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo1/25000-23-15-000-2002-02704-01\(SU\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo1/25000-23-15-000-2002-02704-01(SU).pdf)

<sup>72</sup> Artículos 144 y 166 de la Ley Ley 1437 de 2011

<sup>73</sup> Artículo 30 de la Ley 472 de 1998

<sup>74</sup> Por ejemplo, la falta de aporte de la dirección electrónica de a quienes se demanda no es un requisito de la demanda. Consejo de Estado de Colombia. Sección Tercer, sala plena de lo contencioso administrativo sentencia del 26 de febrero de 2014. Radicación: 68001-23-33-000-2013-00722-01(49348) [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/150/S3/68001-23-33-000-2013-00722-01\(49348\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/150/S3/68001-23-33-000-2013-00722-01(49348).pdf) (18-09-2023).

prueba de su existencia y representación. En ambos casos, se aportarán los datos de su dirección física o la electrónica.

Si la acción la presentan los otros titulares indicados con anterioridad<sup>75</sup>, deberán acompañar la prueba de representación que acredite el carácter invocado en la demanda. En el caso de actuación por intermedio de apoderado judicial es necesario acreditar, entre otros aspectos, nombre completo, documento de identidad, tarjeta profesional, poder debidamente otorgado y la información sobre su dirección física o electrónica.

El incumplimiento de estos requisitos conlleva la inadmisión de la demanda, para que el accionante la corrija dentro del término legal y de no hacerlo, el juez la rechazará.

Quien quiera interponer una acción popular puede acudir a las personerías distritales o municipales y a la Defensoría del Pueblo para solicitar la elaboración de la demanda, así como en las situaciones de urgencia o cuando no sepa escribir.

## 2. Reconocimiento de incapacidades y licencia de maternidad expedidas a pacientes por IPS no adscritas a una EPS

### 2.1 Hechos Relevantes

La señora Carolina Deik Acostamadiedo, afiliada a Coomeva EPS, por más de 10 años, como trabajadora independiente, aportante a la seguridad social y de forma ininterrumpida, al sistema integral de seguridad social en salud, radicó en varias oportunidades en su EPS las incapacidades discontinuas por 24 días que le expidió la Clínica del Country, no adscrita a esa EPS, debido a su embarazo, sin que le fueran reconocidas. Posteriormente, cuando nació su hijo, radicó oportunamente la licencia de maternidad, con todos los documentos requeridos por la ley, por 126 días que le otorgó el médico tratante de la misma clínica.

La EPS, con fundamento en un concepto del Ministerio de Salud<sup>76</sup>, negó la solicitud de su afiliada, argumentando que no transcribía el certificado de incapacidad por haber

<sup>75</sup> Ver nota al pie de página 9 y Artículo 12 de la Ley 472 de 1998

<sup>76</sup> Ministerio de Salud, radicado 201511600608621 del 13-04-2015. Frente a una consulta que se eleva en torno al reconocimiento de incapacidades señala: "Lo anterior, quiere decir que no se encuentra dispuesto en norma alguna que una EPS esté obligada o no a reconocer la prestación económica derivada de una incapacidad cuando el afiliado es atendido por fuera de su red de servicios, toda vez que la Entidad Promotora de Salud es autónoma en establecer si transcribe o no y las condiciones en que lo hará, teniendo en cuenta las circunstancias especiales en que la incapacidad se expidió por el profesional médico u odontólogo".

sido expedido por profesional no adscrito a la red de Coomeva EPS.

La señora Deik presentó acción de tutela contra Coomeva EPS por la vulneración de sus derechos fundamentales a la vida digna, salud, igualdad, protección especial durante el embarazo y en la época de parto, mínimo vital, debido proceso y seguridad social, y solicitó que se ordenara el reconocimiento y pago de sus incapacidades y de la licencia.

El juez de primera instancia protegió los derechos al mínimo vital y vida digna de la accionante. El juez de segunda instancia revocó ese fallo y desestimó las pretensiones, al considerar que existía un mecanismo expedito que facultó a la Superintendencia Nacional de Salud para resolver sus pretensiones. Después, la solicitante acudió infructuosamente a la Superintendencia de Salud, donde le informaron que esa entidad no tenía competencia para reconocer licencia de maternidad ni incapacidades.

## 2.2 Consideraciones de la Defensoría del Pueblo<sup>77</sup>

La Defensoría del Pueblo consideró que este caso es una oportunidad para que la Corte se pronuncie sobre:

- i) Las facultades jurisdiccionales de la Superintendencia de Salud, del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007<sup>78</sup>, modificado por el artículo 6 de

la Ley 1949 de 2019<sup>79</sup>, ya que la Superintendencia aseguró haberlas perdido para conocer y decidir sobre el reconocimiento y pago de las licencias de maternidad, paternidad e incapacidades médicas. Si se concluye que las tiene, la Defensoría considera importante que la Corte se vuelva a pronunciar sobre la idoneidad y eficacia del mecanismo jurisdiccional.

- ii) El alcance del derecho de las trabajadoras independientes a recibir el pago de la licencia de maternidad y las incapacidades médicas por embarazo, ya que Coomeva EPS, al negarle a la accionante su reconocimiento y pago, porque las órdenes médicas fueron expedidas por médico no adscrito a su red de prestadores, podría estarle exigiendo formalidades y requisitos no establecidos en la ley. Para la Defensoría, la tutelante acreditó todos los requisitos exigidos por la ley para obtener el pago de su licencia de maternidad.

## 2.3 Problema jurídico

¿Coomeva EPS vulneró los derechos fundamentales de la accionante al mínimo vital, vida digna, seguridad social y debido proceso al negar el reconocimiento y pago de las incapacidades y la licencia de maternidad que le fueron expedidas, porque la Clínica del Country no era una IPS adscrita a su red?

<sup>77</sup> Defensoría del Pueblo. Insistencia en revisión expediente T8065769

<sup>78</sup> Este artículo hace parte de la Ley 1122 de 2007 "Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones", sobre la función jurisdiccional de la Superintendencia de Salud Nacional de Salud, para conocer y fallar en derecho, con carácter definitivo, entre otros aspectos, sobre el reconocimiento económico en que haya incurrido el afiliado de una EPS, en las situaciones allí señaladas.

<sup>79</sup> El artículo mencionado corresponde a la Ley 1949 de 2019, "Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones", modificó el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, sobre función jurisdiccional de la superintendencia nacional de salud. La Corte Constitucional, en esta sentencia que se presenta, en uno de los apartes, sobre las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia del artículo 6 de la Ley 1449, dijo: "...a esta se le suprimió la competencia para conocer del reconocimiento y pago de las prestaciones económicas por parte de las EPS o del empleador".

## 2.4. Decisión de la Corte Constitucional Sentencia T-224 de 2021

La Corte Constitucional, al revocar la sentencia revisada y proteger los derechos vulnerados, estableció que Coomeva EPS al omitir el pago de las incapacidades médicas y la licencia de maternidad vulneró los derechos fundamentales de la accionante y los de su hijo menor de edad, al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas, a la seguridad social y al debido proceso, porque: i) ella está afiliada a esa EPS, es cotizante hace más de diez años y realizó de manera oportuna sus aportes en los meses de gestación; ii) el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad es ingreso para la subsistencia de la mujer trabajadora y la del recién nacido y iii) se impusieron, inconstitucionalmente<sup>80</sup>, requisitos adicionales a los legales para el reconocimiento y el pago de la prestación económica por la licencia de maternidad.

Además, la Corte ordenó a Coomeva EPS el pago de las incapacidades médicas y la totalidad de la licencia de maternidad y compulsar copias del expediente y de la sentencia a la Superintendencia Nacional de Salud para que realice, de acuerdo con sus competencias, la indagación administrativa en contra de Coomeva EPS por el impago de la licencia de maternidad de la accionante.

<sup>80</sup> En la sentencia se nombra específicamente el artículo 84 de la Constitución Política, que dice: "Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio".

## 3. Reconocimiento de personería jurídica para el partido Nuevo Liberalismo

### 3.1 Hechos relevantes

Luis Carlos Galán Sarmiento y otros dirigentes políticos fundaron, en 1979, el Nuevo Liberalismo dentro del Partido Liberal, como organización política autónoma e inspirada en los ideales liberales. Le fue reconocida personería jurídica en 1986, como partido, organización política autónoma e independiente. Posteriormente, el partido político Nuevo Liberalismo se reincorporó al Partido Liberal. A partir de dicha decisión el Nuevo Liberalismo solicitó al Consejo Nacional Electoral la cancelación de la personería jurídica como partido, concedida mediante resolución en 1988. En diferentes épocas, el Nuevo Liberalismo "sufrió una sistemática persecución por sus banderas, plataformas y programas políticos..."<sup>81</sup>, desde 1982. Como ejemplos se tienen los asesinatos de sus fundadores Rodrigo Lara Bonilla y Luis Carlos Galán Sarmiento, este último calificado judicialmente como crimen de lesa humanidad; atentados contra Enrique Parejo González, Iván Marulanda Gómez, Alberto Villamizar, varios concejales y dirigentes políticos locales.

En 2017, un ciudadano le solicita al Consejo Nacional Electoral otorgar personería jurídica al Movimiento Político Nuevo Liberalismo, además de reconocerlo como su

<sup>81</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-257 de 2021.

director y reconocer los mismos estatutos, el logotipo y código de ética que el Movimiento Nuevo Liberalismo tenía al momento de perder su personería jurídica. Posteriormente, ciudadanas y ciudadanos aclaran la petición y señalan que su solicitud se encamina a obtener el otorgamiento de la personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo. En 2018, mediante resolución, el Consejo Nacional Electoral negó las pretensiones solicitadas en relación con el Movimiento Político Nuevo Liberalismo y ese mismo año profiere otra resolución negando las pretensiones de otorgar personería jurídica en relación con el partido Nuevo Liberalismo.

El Consejo Nacional Electoral, mediante resolución de 2019, negó la petición de reconocimiento de la personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo. Posteriormente, quienes habían solicitado ante el Consejo Nacional Electoral la personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo acudieron al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección quinta, quien negó las pretensiones de la demanda.

Frente a esta decisión, varios de los demandantes de la nulidad interpusieron acción de tutela contra la sentencia anterior por violación de los derechos a fundar partidos políticos y a la igualdad en la aplicación del precedente judicial, referente a la sentencia que reconoció la personería jurídica a la Unión Patriótica y por la violación directa de la Constitución al no aplicar el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*,<sup>82</sup> y el acto legislativo 02 de

2017<sup>83</sup>. El juez que falló en primera instancia negó las pretensiones de la acción y, por lo tanto, no tuteló los derechos invocados.

## 3.2 Consideraciones de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo fundamentó ante la Corte Constitucional la solicitud de revisión para el reconocimiento de la personería jurídica del Nuevo Liberalismo, porque impedirlo: i) implica el desconocimiento manifiesto de la reparación y memoria histórica y de la protección constitucional a la vida; ii) conlleva la vulneración del derecho de elegir y ser elegido conforme con los ideales de ese partido, que no encuentran la representación de sus ideales en ninguno otro y les permite volver a participar, en condiciones de igualdad, en el escenario político. Solicitó el estudio de la posibilidad de reconocimiento de la personería desde un ámbito constitucional con un enfoque diferencial.

También señaló la Defensoría que la revisión se hace necesaria para que el alto tribunal constitucional determine los lineamientos necesarios para garantizar el derecho de igualdad y de participación política de quienes hoy en día reclaman la existencia jurídica del Nuevo Liberalismo como agrupación política, voceros de quienes fueron silenciados por los fusiles del narcotráfico en las décadas de los ochenta y noventa en el país.

<sup>82</sup> Se refiere al acuerdo entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) que puso definitivamente fin al conflicto armado interno de más de medio siglo de duración, firmado el 24 de noviembre de 2016.

<sup>83</sup> Acto legislativo 02 de 2017 "Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera". De acuerdo con su artículo 1 se incorporan a la Constitución los contenidos de Derecho internacional humanitario y derechos fundamentales y conexos, que aparezcan en el Acuerdo final, como parámetros obligatorios de interpretación y como referente de desarrollo y validez de todas las normas dirigidas a su implementación y desarrollo. Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplirlo de buena fe, por lo tanto, sus actuaciones, los desarrollos normativos del Acuerdo final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando sus contenidos, compromisos, espíritu y principios.



## 3.3 Problema jurídico

En la sentencia se presentaron dos problemas jurídicos por resolver:

¿El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección quinta, al negar la personería jurídica al partido Nuevo Liberalismo violó los derechos fundamentales a fundar partidos políticos y a la igualdad, en la aplicación del precedente judicial fijado por esa misma Corporación en el caso de la Unión Patriótica?

¿El Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección quinta, al negar la personería jurídica al partido Nuevo Liberalismo violó el derecho fundamental a fundar partidos políticos, por desconocimiento directo de la Constitución Política “al interpretar las reglas contenidas en el Acto Legislativo 2 de 2017 y, en particular, observar el cumplimiento del Acuerdo final celebrado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016” y al “no aplicar los principios y las reglas sobre i) el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y que, para hacerlo efectivo, permite constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas (artículo 40 numeral 3) y ii) el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse (artículo 107)?”<sup>84</sup>.

## 3.4 Decisión de la Corte Constitucional - Sentencia SU – 257 de 2021

La Corte Constitucional revocó la sentencia revisada y dejó sin efecto las resoluciones del Consejo Nacional Electoral y tuteló “el derecho fundamental a fundar o constituir partidos políticos, sin limitación alguna, formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas”, porque al negársele al Nuevo Liberalismo la recuperación de su personería jurídica para continuar con su actividad política, necesaria para garantizar la efectividad de los derechos políticos constitucionales, conforme con los principios del Estado Social y Democrático de Derecho y la expresión de la soberanía popular, se violó directamente la Constitución en aquellas normas sobre la garantía de “la fundación, permanencia y continuidad de los partidos y el derecho de sus fundadores, directivos y representantes pertenecer a ellos libremente hasta su retiro...”<sup>85</sup>. Señaló que, al Nuevo Liberalismo, le fue imposible continuar con dicha actividad política dentro del Partido Liberal, entre otras razones, por el asesinato de sus fundadores, de su líder Luis Carlos Galán Sarmiento y la violencia ejercida contra otros de miembros de esa colectividad.

La Corte le ordenó al Consejo Nacional Electoral reconocer la personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo. Una vez reconocida, el nombre y símbolo que se registraron en 1986 debe adecuarse a la legislación vigente sobre

<sup>84</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU -257 de 2021.

<sup>85</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU -257 de 2021. Expresamente, la Corte menciona los artículos 1, 3, 40-3, 107 y 108 constitucionales, relacionados respectivamente con, entre otros aspectos, la forma de Estado en Colombia; el principio de soberanía popular; el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político para lo cual puede, entre otros, “Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; el derecho “... fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse...” y el artículo relacionada con el reconocimiento y pérdida de personerías jurídicas a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadano, algunos aspectos de la inscripción de candidatos a las elecciones.

la materia<sup>86</sup> y para garantizar la finalidad prevista, entre otros, en el numeral 2.3.1.1 del Acuerdo final<sup>87</sup>, exhortó al Congreso de la República “a remover los obstáculos o hacer los cambios normativos para que los partidos y movimientos políticos obtengan y conserven su personería jurídica impulsando las medidas allí previstas”.

Finalmente, la Corte decidió que el fallo producirá efectos inter comunis en las elecciones de 2022, en relación con terceros en las mismas o similares condiciones del Partido Nuevo Liberalismo expresamente analizadas en esta providencia.

<sup>86</sup> La sentencia hizo expresa mención al artículo 5 de la Ley Estatutaria 130 de 1994, relacionada, entre otros aspectos, la propiedad, la denominación y uso de los símbolos de los partidos y los movimientos políticos, que hayan sido registrados en el consejo nacional electoral.

<sup>87</sup> Sobre el numeral 2.3.1.1, ver oficina del alto comisionado para la paz. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 24 de noviembre de 2016, en: <https://www.jep.gov.co/documents/acuerdo%20final/acuerdo%20final.pdf>

El numeral 2.3.1.1, dice: “Medidas para promover el acceso al sistema político.

En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de consolidar la paz, se removerán obstáculos y se harán los cambios institucionales para que los partidos y movimientos políticos obtengan y conserven la personería jurídica, y en particular para facilitar el tránsito de organizaciones y movimientos sociales con vocación política hacia su constitución como partidos o movimientos políticos. Para ello se impulsarán las siguientes medidas:

- Desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de la superación de un umbral en las elecciones de Congreso y, en consecuencia, redefinir los requisitos para su constitución. Con el fin de evitar la proliferación indiscriminada de partidos y movimientos políticos, para el reconocimiento de la personería jurídica se exigirá como mínimo un número determinado de afiliados.
- Diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional. El nuevo régimen conservará los requisitos en materia de votos en las elecciones de Senado y/o Cámara de Representantes por las circunscripciones ordinarias actualmente existentes para la adquisición de la totalidad de los derechos a financiación, acceso a medios y a inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular.
- El sistema incorporará un régimen de transición por 8 años, incluyendo financiación y divulgación de programas, para promover y estimular los nuevos partidos y movimientos políticos de alcance nacional que irrumpen por primera vez en el escenario político, así como a otros que habiendo tenido representación en el Congreso la hubieran perdido”.

## 3.5 Regla de unificación

La sentencia estableció como regla de unificación que, al valorarse el reconocimiento, pérdida o cancelación de la personería jurídica de un partido o movimiento, el artículo 108 constitucional, donde se señala, entre otros aspectos, los requisitos, procedimientos y umbral para el reconocimiento de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, debe interpretarse y aplicarse sin que afecte valores y principios protegidos y garantizados por la Constitución, como el modelo democrático “construido a partir de los principios y derechos que informan el Estado Social y Democrático de Derecho y que constituyen la constitución democrática y no interpretarse ni aplicarse exegética ni aisladamente, dado los efectos inter comunis, la interpretación debe partir de la revisión del modelo constitucional anterior y las normas que lo desarrollaron, particularmente la Ley 58 de 1985<sup>88</sup>, que eran vigentes cuando el Nuevo Liberalismo tramitó la obtención y la cancelación de su personería jurídica.

<sup>88</sup> Ley 58 de 1985 “Por la cual se dicta el Estatuto básico de los partidos políticos y se provee a la financiación parcial de las campañas electorales”. Se pueden nombrar varias disposiciones posteriores a esta Ley como: artículo 265 de la Constitución Política de Colombia sobre atribuciones especiales del Consejo Nacional Electoral; Ley 130 de 1994. “Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”. 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”.

## 4. Relevancia del contenido del boletín

En este boletín jurídico N.º 4 se presenta una reseña sobre las acciones populares y requisitos para la demanda. Tiene como finalidad informar a la ciudadanía, de la forma más sencilla, sobre el alcance y contenido de estas temáticas, al acudir no solo a las leyes y decretos, sino también a los avances y aportes jurisprudenciales.

Se presentan, igualmente, dos sentencias en donde hubo intervención de la Defensoría del Pueblo a través de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales. En la primera, la solicitud de insistencia por parte de la Defensoría abrió el espacio para que la Corte Constitucional tutelara los derechos de la tutelante y su hijo menor de edad, por el reconocimiento de incapacidades y licencia de maternidad expedidas a pacientes por IPS no adscritas a una EPS, con varios fundamentos que se habían mencionado en la solicitud de insistencia.

En la segunda sentencia, la solicitud de insistencia de la Defensoría contribuyó a abrir el espacio constitucional para que la Corte, al reconocer la personería jurídica del partido Nuevo Liberalismo, con algunos fundamentos señalados por la mencionada solicitud, tutelara el derecho fundamental a fundar o constituir partidos políticos, dadas las condiciones de violencia contra los miembros del partido que les impidió ejercer tal derecho. Además, la Corte adoptó una regla de unificación, sobre los criterios que se deben tener en cuenta para el reconocimiento, pérdida o cancelación de la personería jurídica de un partido o movimiento.

## Para información del público

Para solicitar la intervención de la Defensoría ante la Corte Constitucional, puede contactarse:

1. Virtualmente a través de la página de la Defensoría del Pueblo [www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co), en el icono "Radique aquí su petición"

2. Personalmente:

A las **42 defensorías regionales del país**, según la región donde se encuentre. Las direcciones las encontrará en la sección directorio de dependencias, página de la Defensoría.

En la **sede nacional** ubicada en la calle 55 10-32-Bogotá, Colombia.

3. Telefónicamente

Por la línea nacional **601 314 4000 - 601 314 7300**.