

Andrés Leonardo Roa López.

Especialización Contratación Estatal.

## 1. Título de la investigación.

**Análisis jurisprudencial y legal de la procedencia de la acción popular para declarar la nulidad de contratos estatales cuando vulneren derechos e intereses colectivos.**

## 2. Resumen.

La ley 1437 de 2011, marcó un antes y un después respecto de las acciones populares y los contratos estatales. El artículo 144 de la citada ley, en su inciso segundo, prohibió expresamente la anulación del acto o contrato demandado, a través de una acción popular, por parte del Juez de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En ese entendido, es necesario referirse a las diferentes posturas jurisprudenciales del Consejo Estado sobre la procedencia o improcedencia de la acción popular como mecanismo para la declaración de nulidad absoluta del contrato estatal, cuando en su celebración, ejecución o defectuosa ejecución se amenacen o vulneren derechos colectivos e intereses colectivos, en el entendido que las acciones populares constituyen un instrumento de rango constitucional para el control del actuar de la Administración.

Se podrá ver con este análisis que el legislador incluyó una disposición restrictiva respecto de la funcionalidad de las acciones populares con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su artículo 144 zanjó la discusión sobre la posibilidad de que el juez anule contratos estatales en sede popular. Esta situación jurídica, sería objeto de control por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C-644-11 que declaró la exequibilidad del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011. Se hacen comentarios respecto de este pronunciamiento y si conlleva necesariamente a un desconocimiento del alcance que el constituyente de 1991 le otorgó a los derechos e intereses colectivos, así como a los medios judiciales consagrados para la protección de estos derechos en el artículo 88 de la Constitución Política y la prevalencia del interés general sobre el particular consagrado en el artículo 1 constitucional.

### **3. Palabras Claves.**

Nullidad, contrato estatal, acción popular, derechos e intereses colectivos.

### **4. Abstract.**

Law 1437 of 2011 marked a before and after regarding popular actions and state contracts. Article 144 of the aforementioned law, in its second paragraph, expressly prohibited the annulment of the act or contract demanded, through popular action, by the Judge of the Administrative Contentious Jurisdiction.

In this understanding, it is necessary to refer to the different jurisprudential positions of the State Council on the provenance or inadmissibility of popular action as a mechanism for the declaration of absolute nullity of the state contract, when in its celebration, execution or defective execution, rights are threatened or violated. collective and collective interests, on the understanding that popular actions constitute an instrument of constitutional rank to control the actions of the Administration.

It will be seen with this analysis that the legislator included in the regulation of popular actions a restrictive provision in its functionality with the issuance of the Code of Administrative Procedure and Administrative Litigation, which in its article 144 settled the discussion on the possibility that the judge annuls state contracts in popular seat. This legal situation would be subject to control by the Constitutional Court in judgment C-644-11, which declared that Article 144 of Law 1437 of 2011 was exempt. Comments are made regarding this pronouncement and whether it necessarily leads to ignorance. of the scope that the 1991 constituent granted to collective rights and interests, as well as to the judicial means established for the protection of these rights in article 88 of the Political Constitution, as well as the prevalence of the general interest over the particular consecrated in the constitutional article 1.

### **5. Key Words.**

Nullity, state contract, popular action, right and collective interests.

### **6. Introducción.**

La Constitución de 1991 quiso darles a los derechos colectivos y a las acciones populares un lugar preponderante en el ordenamiento jurídico colombiano, es por esto que los incluyó en

el texto constitucional, propiamente en el artículo 88, y delegó la reglamentación de las acciones populares en el Legislador, quien el 05 de agosto de 1998, promulgó la Ley 472 del mismo año, por la cual se desarrollan las acciones populares y se da cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 88 de la Carta Magna. Con la expedición de esta ley, se otorgó a las acciones populares un rol esencial en la materialización del catálogo de derechos, fundamentados en los principios constitucionales y especialmente en los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia.

En este entendido, ya que el contrato estatal tiene como uno de sus principales propósitos la prestación de servicios públicos y por consiguiente la satisfacción de intereses de carácter general, las acciones populares representan el medio más expedito que la ciudadanía puede utilizar para ejercer un control óptimo cuando considere que en la celebración, ejecución o defectuosa ejecución de contratos estatales, se amenazan o vulneran derechos e intereses de carácter colectivo. El administrado, en ejercicio de la acción constitucional, puede solicitar a las autoridades competentes que se apliquen acciones encaminadas a evitar la afectación por el eventual daño.

Las decisiones producidas por el Consejo de Estado, desde que asumió la competencia para fallar acciones populares (parágrafo del artículo 16 de la Ley 472 de 1998), se dividieron en dos tesis enfrentadas. En primer lugar, la restrictiva, que señalaba la imposibilidad de declarar la nulidad absoluta del contrato estatal, en sede popular, por cualquiera de las causales expresas contenidas en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993 y, en segundo lugar, la tesis denominada amplia, que defendía el carácter principal y no subsidiario de la acción popular como acción constitucional y ser un mecanismo procesal válido para controlar la legalidad de un contrato estatal cuando los derechos colectivos fueran vulnerados por la mera existencia del contrato cuando este es celebrado con vicios por inhabilidades e incompatibilidades o por violación a la moralidad administrativa.

Sin embargo, las tesis que habían sido ampliamente desarrolladas por el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo vinieron a ser decantadas con la expedición de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), que actualizó el procedimiento administrativo y la jurisdicción contenciosa administrativa en el país y que en el artículo 144 estableció una limitación al Juez popular al impedirle anular el acto administrativo o el contrato que viola derechos o

intereses colectivos y en su lugar, le invita adoptar las medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de estos derechos. Estas medidas podrían semejarse a las medidas cautelares, o la suspensión de actividades mientras se definen las situaciones jurídicas que comprometen el caso en concreto pero, con esta disposición, se cercena el objeto y la finalidad de las acciones populares sin consideración a razones jurídicas válidas. Frente a lo anterior, la Corte Constitucional, en Sentencia C-644 de 2011, declaró la constitucionalidad del carácter restrictivo de la norma, basándose en argumentos tales como el fortalecimiento del debido proceso, la libertad de configuración del legislador y la compatibilidad de la acción popular con la acción de controversias contractuales.

Dentro de este contexto, el presente escrito trata de responder si le asiste razón a la tesis restrictiva que fuera desarrollada en algunos de los pronunciamientos del Consejo de Estado y que finalmente adoptaría la Corte Constitucional para declarar la exequibilidad del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y que ordena recurrir al medio de control de controversias contractuales para solicitar y declarar la nulidad del Contrato Estatal, o si por el Contrario, erró el Tribunal Constitucional al desconocer la tesis amplia que salvaguarda, por medio de las acciones populares, los derechos e intereses colectivos amenazados o vulnerados con la celebración, ejecución o indebida ejecución de un contrato estatal y permite declarar su nulidad absoluta en sede popular.

#### **7. Formulación del problema de investigación.**

¿Se vulnera el alcance y eficacia de la acción popular, contenida en el artículo 88 constitucional, con la prohibición expresa del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 de declarar la nulidad absoluta, en sede popular, de los contratos que vulneran derechos e intereses colectivos, específicamente, la moralidad administrativa y el patrimonio público?

#### **8. Objetivo General.**

Analizar conceptual y teleológicamente si se vulnera el alcance y eficacia de la acción popular, contenida en el artículo 88 constitucional, con la prohibición expresa del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 de declarar la nulidad absoluta, en sede popular, de los contratos que vulneran derechos e intereses colectivos, específicamente, la moralidad administrativa y el patrimonio público.

**Objetivos Específicos.**

Identificar las posturas jurisprudenciales del Consejo de Estado, sostenidas antes de la entrada en vigencia de la ley 1437 del 2011, en torno a la procedencia o improcedencia de la acción popular como mecanismo procesal idóneo para solicitar la nulidad absoluta del contrato estatal con el fin de proteger definitivamente los derechos e intereses colectivos.

Examinar el querer del Legislador respecto de la prohibición que consagró en el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Estudiar la interpretación que la Corte Constitucional le dio al artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 en la sentencia C-644 de 2011.

Presentar una crítica personal desde el punto de vista jurídico y teleológico del artículo 144 del CPACA y la decisión tomada por la Corte Constitucional en la sentencia C-644 de 2011.

**9. Metodología.**

Para alcanzar los objetivos propuestos se ha escogido una metodología de carácter deductivo. Así entonces, partiendo del marco Constitucional y legal, y la naturaleza de la acción popular, se tratará de concluir cómo deben aplicarse los criterios jurídicos de este sistema normativo en la celebración y ejecución de contratos estatales cuando son violatorios o potencialmente violatorios de derechos colectivos. Para esto, se hace necesario efectuar un análisis jurisprudencial de las tesis desarrolladas por el Consejo de Estado sobre la procedencia o improcedencia del estudio del contrato estatal en sede popular y la declaratoria de nulidad absoluta del mismo para, posteriormente, confrontarlas con las apreciaciones jurídicas dadas por la Corte Constitucional en la sentencia C- 644 de 2011 respecto del artículo 144 del CPACA y finalmente llegar a una conclusión personal sobre la pertinencia o impertinencia de las disposiciones contenidas en el artículo 144 del CPACA en el ejercicio jurídico del día a día y la defensa de los derechos e intereses colectivos.

**10. Marco Teórico.**

La acción popular es un mecanismo procesal judicial consagrado en el artículo 88 de la Constitución de 1991<sup>1</sup>. En desarrollo de este mandato, siete años después, el Legislador promulgó la Ley 472 de 1998 que en su artículo 2 definió las acciones populares como “los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos” y, por otro lado, aquella acción que tiene como finalidad la de “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” ( Ley 472, 1998, art. 2). En el artículo 4 de esta misma ley se encuentra, además, una lista enunciativa de derechos e intereses colectivos como, por ejemplo, la moralidad administrativa, el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, el ambiente, etc., todos ellos susceptibles de ser salvaguardados por medio de las acciones populares.

Pero este mecanismo procesal no es novedoso en nuestro ordenamiento nacional, al estar expresamente consagrado desde 1873 en el Código Civil Colombiano (Congreso de los Estados Unidos de Colombia, 1873) en los artículos 1005 y 2359, el primero señala esta acción como un mecanismo para reclamar el uso de lugares públicos cuando existen derechos de posesión de herederos o propietarios de construcciones privadas, y si resultado de esta acción debe realizarse modificación alguna sobre la propiedad entonces se resarcirá el daño, entre otras cuestiones específicas para según el caso<sup>2</sup>; y el segundo señala quienes pueden ser titulares para ejercer la acción por daño contingente o acción de perjuicios, así en la primera parte del artículo señala que puede serlo cualquiera en los casos en que los daños amenacen a personas indeterminadas.<sup>3</sup>

Ahora bien, fue con la Constitución de 1991 que se elevó a rango constitucional la acción popular y se ordenó al Legislador su reglamentación para proteger derechos colectivos. A este respecto, años más tarde, la jurisprudencia constitucional habría de señalar lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 88 [Título II]: La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

<sup>2</sup> Congreso de los Estados Unidos de Colombia. (26 de mayo de 1873). Artículo 1005 [Título XIV]. *Código Civil de los Estados Unidos de Colombia*. [Ley 84 de 1873]. DO: 2.867.

<sup>3</sup> Congreso de los Estados Unidos de Colombia. (26 de mayo de 1873). Artículo 2359 [Título XXXIV]. *Código Civil de los Estados Unidos de Colombia*. [Ley 84 de 1873]. DO: 2.867.

La constitucionalización de estas acciones obedeció entonces, a la necesidad de protección de los derechos derivados de la aparición de nuevas realidades o situaciones socio-económicas, en las que el interés afectado no es ya particular, sino que es compartido por una pluralidad más o menos extensa de individuos. Las personas ejercen entonces, verdaderos derechos de orden colectivo para la satisfacción de necesidades comunes, de manera que cuando quiera que tales prerrogativas sean desconocidas y se produzca un agravio o daño colectivo, se cuente con la protección que la Constitución les ha atribuido a las acciones populares, como derecho de defensa de la comunidad. (Corte Constitucional, Sala Plena, C-215 de 1999).

Frente a sus características, Villamizar-Schiller (2006), las resume así:

- i. Tiene la finalidad de proteger derechos e intereses colectivos.
- ii. Es una acción pública, representada como un derecho propio de la democracia participativa y solidaria.
- iii. Es una acción constitucional ordinaria y no subsidiaria.
- iv. En su trámite prevalece el derecho sustancial y se rige por el principio de *iura novit curia*.
- v. No se encuentra sometida a término de caducidad.

### **Derechos e intereses colectivos.**

Los derechos e intereses colectivos en nuestro ordenamiento, recibieron el mismo grado de relevancia Constitucional en la Carta Magna de 1991 y posteriormente en la Ley 472 de 1998, situación contraria a lo que la doctrina ha manifestado. Por ejemplo, Para Bejarano (1993), el interés es la voluntad de un sujeto de derecho que realiza esfuerzos por obtener un bien para alcanzar la satisfacción mínima y necesaria de su dignidad, por tanto el derecho es la protección de este interés desarrollado la positivización mediante una norma que da garantía a su consecución.<sup>4</sup>

En palabras de otros autores, el concepto de interés no se “Circunscribe al sujeto en su órbita individualista, sino que rebasa esa frontera y es, al mismo tiempo, el núcleo de la colectividad

---

<sup>4</sup> Bejarano, R (1993). *Las acciones populares*. Bogotá, Colombia: Ediciones Jurídicas Forum Pacis. .

en sus diferentes manifestaciones”. Así entonces, se define como la “inclinación volitiva de un individuo o una colectividad hacia un bien que se considera apto, previa ponderación, para la satisfacción de una necesidad determinada” (Moreno, 2002, p. 20).<sup>5</sup>

Por otro lado, el doctrinante Guayacán (2013)<sup>6</sup> señala:

En resumen, aceptar que los intereses colectivos sean un *tertium genus* no significa que ellos sean excluyentes con las categorías de intereses privados e intereses públicos. La noción intereses y derechos subjetivos tienen una dimensión colectiva que merece ser tutelada; debemos aceptar que los intereses colectivos no tienen una razón de ser ontológica, en cuanto en su ser en nada difieren de los derechos e intereses privados y públicos. Su razón de ser es más funcional; siendo compartidos indivisiblemente por los sujetos, pueden ser protegidos por cualquiera de ellos; es una clasificación que tiene propósitos exclusivamente de protección judicial (p. 103).

En sentencia T-254 de 1993, MP: Antonio Barrera Carbonell, la Corte Constitucional nos indica que los derechos colectivos, en contraste con los individuales, son los que se le reconocen a toda la sociedad, sus titulares son la población, es decir, es reconocido de manera abstracta más no específicamente cada persona que haga parte del mismo. La forma para conocer si un derecho tiene el carácter de colectivo consiste en distinguir quienes se beneficiarían con su garantía y protección, y saber que naturaleza jurídica ostenta esta protección. Un ejemplo con el que nos ilustra la sentencia es sobre el derecho a un ambiente sano en cuanto a la prohibición de la contaminación de las aguas, y quienes verían satisfecho el derecho sería la comunidad que hace uso de estas aguas, mas no solo el accionante (Sentencia T-254-93, 1993).<sup>7</sup>

Además, el Consejo de Estado en sentencia del 17 de junio del 2001, Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez Exp: AP-166 de 2001<sup>8</sup> manifestó que existe una correlación entre los derechos colectivos al patrimonio público y la moralidad administrativa,

---

<sup>5</sup> Moreno, P. (2002). *El interés de grupo como interés jurídico tutelado*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

<sup>6</sup> Guayacán, J. (2013). *Las acciones populares y de grupo frente a las acciones colectivas. Elementos para la integración del derecho latinoamericano*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. (30 de junio de 1993). Sentencia T-254-93. [MP Antonio Barrera Carbonell].

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (17 de junio de 2001). AP-166 de 2001. [MP Alier Eduardo Hernández Enríquez].

siendo más evidente en el sentido moralidad administrativa- derechos colectivos y no de manera antípoda, pues la puesta en riesgo de los últimos se presenta de manera más común cuando se actúa en contra a la moralidad administrativa y existe la violación de la moralidad administrativa sin que involucre la vulneración al patrimonio público.

En síntesis, los derechos e intereses colectivos son los que pertenecen e interesan al grupo social en su conjunto y poseen la virtualidad de comprometer en su ejercicio a toda la colectividad, siendo protegidos por el ordenamiento jurídico colombiano y sin atender a clasificaciones realizadas por la doctrina, sin más requisitos que lo regulado por la Ley 472 de 1998 y en este sentido, delimitando los derechos e intereses colectivos en el ámbito de la contratación estatal, el de moralidad administrativa y patrimonio público son los que, la experiencia, muestra se han visto más afectados por el manejo de recursos públicos.

### **Tesis jurisprudenciales en materia de acciones populares contra contratos estatales.**

La Ley 80 de 1993 define el contrato estatal en su artículo 32 al señalar "Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad".<sup>9</sup>

Siendo la contratación estatal el vehículo para el cumplimiento de los fines estatales consagrados en el artículo 2 de la Constitución Política, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 209 constitucional, que estipula que los intereses generales deben ser garantizados por la función administrativa, es decir por autoridades administrativas en quienes recae el deber de organizar y disponer acciones con el propósito de alcanzar la adecuada consecución de los fines del Estado<sup>10</sup>, es claro que la función y finalidad de la celebración de este tipo de contratos, implica per se un interés general, de todos los actores sociales, tanto en su celebración como en su ejecución y liquidación; interés que ha sido llamado a ser salvaguardado a través de acciones legales y constitucionales como lo es, para el caso en estudio, la acción popular.

---

<sup>9</sup> Congreso de Colombia. (28 de octubre de 1993). Artículo 32. [Título III]. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [Ley 80 de 1993]. DO: 41.094.

<sup>10</sup> Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 209 [Título VII]. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr006.html#209](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr006.html#209)

En efecto, el interés general, en palabras de la Corte Constitucional:

El interés público implícito en la contratación estatal, afecta de tal manera este instituto jurídico, que determina la especial posición de las partes contratantes y la relación entre ellas. Esta relación no se desenvuelve dentro de los mismos parámetros de igualdad en que lo hace la contratación entre particulares, sino que implica la preeminencia de la posición estatal. La autorización de cláusulas exorbitantes, como la de caducidad o las de terminación o modificación e interpretación unilaterales por parte de la Administración, son un claro ejemplo de esta situación. La ley dota a la Administración de herramientas o mecanismos especiales, ausentes en las formas contractuales privadas, que están presentes para asegurar el cumplimiento de los fines estatales y del interés general.<sup>11</sup>

En este sentido, en el marco del interés general, implícito en los contratos estatales, aunque la ley 472 de 1998 no estipula que los contratos de la administración pública puedan ser objeto del examen de legalidad a través del ejercicio de la acción popular, al ser el contrato un acto jurídico en el cual se invierten dineros públicos, con el propósito de dar cumplimiento a los fines del estado y al propio interés general, puede revestirse a esta acción con el fin de proteger los derechos e intereses colectivos que pudiesen resultar afectados por las actuaciones de los servidores públicos en el marco de un contrato de la administración.

En este orden de ideas, se dará paso a analizar la evolución jurisprudencial del Consejo de Estado sobre este punto.

### **Procedencia de la acción popular para proteger derechos e intereses colectivos en el marco de contratos estatales antes de la ley 1437 del 2011**

Como se anunció, se hará referencia a las posiciones jurisprudenciales que estudiaron el problema jurídico de si la acción popular constituía el medio procesal idóneo para controlar la legalidad del contrato estatal en los casos en los que su celebración amenazaba o vulneraba derechos e intereses colectivos o, si por el contrario, el control debía realizarse a través de la acción de controversias contractuales en los términos del C.C.A.

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sala Plena. (02 de junio de 1999). Sentencia C-400-99 [MP Vladimiro Naranjo Mesa].

De acuerdo a lo señalado, hubo dos tesis enfrentadas, una de ellas es la denominada **tesis negativa** desarrollada por el Consejo de Estado en varios pronunciamientos como por ejemplo en las Sentencia del 18 de mayo de 2000, Exp. AP-038; Sentencia del 23 de marzo del 2000, Exp AP-025; Sentencia del 9 de febrero del 2001, Exp AP-001; Sentencia del 12 de julio de 2001, Exp. AP-114 y Sentencia del 19 de julio del 2001, Exp. AP-047. Todas ellas concluían en la imposibilidad de la procedencia de la acción popular para controvertir la legalidad de un contrato estatal. Los fundamentos sobre los que se basaron para esta conclusión fueron la existencia en el ordenamiento jurídico de un medio procesal para este fin, como lo es la acción de controversias contractuales del C.C.A. y el respeto a la garantía procesal del juez natural, pero sin dejar de lado el carácter principal y no subsidiario de la acción popular. Esta tesis encontró soporte doctrinal como por ejemplo en Betancur (2004), quien manifestaba que la barrera o el límite de las acciones, como las de tutela, cumplimiento y las populares o de grupo, se ha ido desvanecido, dejando de lado la claridad de su alcance e irrumpiendo así, con la aquiescencia de los jueces, dentro de la competencia de otras acciones anteriormente establecidas con fines similares, generando la sensación de ambigüedad en cuanto a la determinación de las situaciones jurídicas y un preocupante desconocimiento del campo de acción y autonomía de las diferentes acciones.<sup>12</sup>

Así las cosas, en este estadio se sostuvo que no era posible estudiar la legalidad del contrato estatal por medio de acciones populares, aunque se estuvieren vulnerando derechos colectivos, porque según esta tesis, se generaba una inseguridad jurídica.

En contraposición a la postura anterior, se encuentra la **tesis positiva** desarrollada por el Consejo de Estado en las sentencias del 25 de enero del 2001 - Exp. AP 158 C.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Sentencia del 3 de mayo de 2002 Exp. AP-0308, Sentencia del 30 de noviembre del 2000-expediente AP 115 y Sentencia del 19 de febrero de 2004 C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, Exp. 200220055901, que manifestaba que a pesar de la existencia de acciones concretas como la consagrada en el artículo 87 del C.C.A. no podía descartarse la procedencia de otros medios procesales que buscan el mismo resultado en el entendido que cuando se trata de proteger derechos e intereses colectivos estos ostentan un carácter de interés general por lo que no puede excluirse la procedencia de otras acciones y

---

<sup>12</sup> Betancur, C. (2004). *Las acciones populares y el contencioso de los contratos*. Bogotá, Colombia.

mucho menos la acción popular que reviste el carácter principal proteccionista y restitutorio de este tipo de derechos.

A este respecto, el Consejo de Estado, en sentencia del año 2002 aludió:

El hecho de que la actividad de la administración también pueda ser objeto de enjuiciamiento a través de otras acciones, no implica que sólo pueda acudirse al ejercicio de las mismas, pues estando de por medio un interés o derecho colectivo, también es viable el ejercicio de la acción popular, con el fin de conjurar en forma oportuna aquellos hechos u omisiones que podrían afectar a la comunidad, antes de que generen un daño, para extinguirlo si éste se está produciendo, o bien para restituir las cosas a su estado anterior si ello todavía es posible.<sup>13</sup>

Con este pronunciamiento, se afirma la naturaleza de la acción popular frente a la violación o amenaza de derechos e intereses colectivos y, también, aunque no se afirme abiertamente la procedencia de la nulidad de los contratos en sede popular, se da paso a entender que la mera existencia de acciones encaminadas a ejercer control sobre la actividad de la administración no implica por sí misma la improcedencia de la acción popular para el mismo control cuando lo que se debate en el litigio es la violación de derechos e intereses colectivos, esto, en otras palabras, implica una identidad en el objeto del litigio y no la mera naturaleza enunciativa de la acción procesal.

Ahora bien, años atrás, la Corte Constitucional aducía que la acción popular podía invocarse de manera autónoma a la concurrencia de otros medios de defensa judicial, con el fin de garantizar derechos e intereses colectivos, no están creadas estas acciones con el fin de despojar de sus funciones a los demás instrumentos para la defensa judicial, ya que en todo caso los bienes jurídicos tutelados son diferentes en la acción constitucional frente a los de la justicia ordinaria.<sup>14</sup>

Colofón de lo anterior, puede decirse que dicha discusión jurisprudencial y doctrinal no fue pacífica, sino que generó las tendencias anteriormente desarrolladas y centrando la discusión

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (31 de mayo de 2002). Sentencia AP 300-2002 [CP Ligia López Díaz].

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sala Plena. (24 de febrero de 1993). Sentencia SU-067-93 [MP Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón].

en si existía un único medio procesal para estudiar la legalidad de los contratos estatales o si por el contrario, podía realizarse por dos acciones procesales distintas.

Concomitantemente, surgió otro interrogante sobre el alcance del juez en sede popular para realizar dicho control. Se dijo, por un lado, que el Juez tenía límites y solo podía tomar medidas encaminadas para cesar o evitar la vulneración de los derechos colectivos, y frente a la declaración de nulidad absoluta del contrato solo podía hacerla su juez natural esto es, el juez que conocía la acción de controversias contractuales y en contravía a ella, que al estar la acción popular consagrada como mandato constitucional le enviste al Juez para declarar la nulidad absoluta del contrato con el fin de proteger los derechos e intereses colectivos afectados, situación que será desarrollada a continuación.

### **Posturas jurisprudenciales sobre si el Juez en sede popular se encuentra facultado para declarar la nulidad absoluta del contrato estatal.**

Ahora bien, se procederá analizar la tesis restrictiva que expuso la imposibilidad de decretar la nulidad de los contratos estatales vía acción popular por no ser el juez natural para resolver dichas situaciones. Fue propiamente con la entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011, artículo 144 que aunque se admitía la procedencia de esta acción para controlar la legalidad de los contratos, a su vez fijó un límite respecto de la declaratoria de nulidad, ya que solo podía el Juez tomar las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo tales como la suspensión, corrección o modificación de los contratos estatales y algunas de sus cláusulas hasta que el Juez del contrato resolviera sobre este tópico. El Consejo de Estado, en sentencia del año 2002 señaló al respecto que:

Si bien la ley 472 de 1998 indicó que mediante la acción popular se tiene como objeto la protección de derechos e intereses colectivos cuando estos estén amenazados o están siendo vulnerados por la ACCIÓN y la OMISIÓN, generada en ejercicio de funciones administrativas o con fuero de atracción con ésta, ello no significa que la acción popular es apta frente a toda conducta administrativa o con fuero de atracción con ésta, por este solo hecho; es necesario que la conducta que se indique como causante de amenaza o vulneración o AMENACE o ESTÉ VULNERANDO, pues la acción popular tiene como objeto, entre otros, hacer cesar o detener. Y se afirma jurídicamente así porque partiendo de que el DERECHO es un sistema de normas

jurídicas que deben guardar unidad no se concebiría que, existiendo acciones judiciales naturales para conductas CONSUMADAS, se utilizara la acción popular cuando dicha conducta ya no se puede hacer cesar o detener. Aunque el legislador no fue del todo claro en la expedición de la ley 472 de 1998, corresponde al juzgador examinar, en cada caso, si las conductas que se reprochan son impugnables por la acción popular para pretender objetos procesales idénticos a los previstos para otras acciones cuando además las conductas impugnadas son pasadas y ya consumadas.

(...)

La ley 472 de 1998, “De acciones populares y de grupo”, aunque legitima a cualquiera persona para ejercitar la acción popular la limita en asuntos contractuales a la protección de la moralidad administrativa cuando se trate de sobrecostos o de otras irregularidades “provenientes de la contratación”. En el artículo 40 de la Ley 472 de 1998, se observa y en especial de lo subrayado, que la acción popular sobre contratos se restringe, por lo general, al examen de si existen o existieron o no SOBRECOSTOS u OTRAS IRREGULARIDADES “provenientes de la contratación”. Es decir, en la negociación misma. Y resulta que particularmente los demandantes, se quejaron en la demanda de la existencia de SOBRECOSTOS, pero no “provenientes de la contratación” o negociación misma sino de la ilegalidad de los Acuerdos Nos. 125 del 20 de diciembre de 1998 y 32 del 12 de julio de 2000, proferidos por el Concejo Municipal de Pereira. Además, se recuerda que la parte demandante hace énfasis en que los SOBRECOSTOS indirectamente se causaron en las tarifas fijadas en esos Acuerdos Municipales, que reprocha de ilegales, por la irregularidad en la fijación, y no en la contratación misma, como lo exige la ley 472 de 1998 para las acciones populares (art. 41, antes transcrito). Y como esos Acuerdos son demandables a través de “la acción de simple de nulidad” como actos administrativos generales que son, la acción popular ejercida contra esos Acuerdos es indebida sustancialmente porque la ley ha fijado otro mecanismo judicial para atacar la presunta validez de los mismos. Si no fuese así, la acción popular se ejercitaría sin límites contra todo acto administrativo que tiene por ley otro medio de control de legalidad y el beneficio de

la recompensa se otorgaría a situaciones judiciales respecto de las cuales la ley no lo otorga.<sup>15</sup>

El Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección Tercera, Exp. AP-166 2001, resolvió suspender la construcción del estadio de fútbol en la ciudad de Pasto, al verse vulnerados los derechos e intereses colectivos a la moralidad pública y a la seguridad pública, al no cumplir la obra pública con requisitos mínimos de planeación urbana, al estarse ejecutando en una zona de riesgo volcánico, sin decretar la nulidad del contrato de obra pública. Esta tesis también fue desarrollada en los fallos de la Sección Segunda del Consejo de Sentencia del 23 de marzo del 200, Exp. AP-025 C.P. Carlos Arturo Orejuela, sentencia del 25 de enero del 2001, Exp. AP 156, C.P. Jesús María Lemos, sentencia del 5 de julio de 2001, Exp. AP068 C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda, de la Sección Cuarta en providencia del 30 de mayo de 2002, Exp. AP106.

En la doctrina, el tratadista Tamayo (2001), manifestó que según la ley 472 solamente la puesta en marcha de los mecanismos estipulados en el ordenamiento jurídico de manera exclusiva y expresa lograra la anulación del acto o contrato, mientras que la acción popular en dichas situaciones no sería procedente.<sup>16</sup>

Conforme a lo anterior, aunque la acción popular para proteger derechos e intereses colectivos sea de carácter constitucional y principal, no es procedente para decretar la nulidad del contrato, al no ser conocido por su Juez natural, por lo que solo se podrá en sede popular, tomar las medidas necesarias para su protección, sumado a que se le otorgó a la acción popular un carácter previo a la consumación de la vulneración o el daño para su sustentación.

### **Tesis amplia.**

A partir del año 2003, con la promulgación del acuerdo No. 55, El Consejo de Estado fijo criterios claros sobre la competencia para cada una de las salas y secciones y en este sentido, se le otorgó el conocimiento a la Sección Tercera de las acciones populares que verse sobre

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (26 de febrero de 2002). Sentencia Ap-612-2002 [CP María Elena Giraldo Gómez].

<sup>16</sup> Tamayo, J. (2001). *Acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil*. Medellín, Colombia: Editorial Diké.

asuntos contractuales y las relacionadas con el derecho a la moralidad administrativa según nos lo indica Tamayo, J. (2001)<sup>17</sup>.

Con las acciones populares en conocimiento de la sección Tercera, se dio el desarrollo de la tesis amplia que admite la posibilidad de declarar la nulidad absoluta del contrato estatal en sede popular, teniendo como argumento que esta nulidad difiere a la relativa, dado que esta recae sobre los elementos esenciales del negocio jurídico y que por consiguiente vulneraban los derechos de todos, como integrantes de la colectividad en general. Además de ser una acción autónoma o principal, por lo que no está subordinada a que no existan otros mecanismos de defensa judicial, solo estando sometida que se pretenda a la tutela de un interés o derecho colectivo.

Ejemplo de esto, es la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, (Sentencia AP-518-2002 , 2002) que nos indica que los contratos al desconocer los fines por los cuales son celebrados, por ejemplo, el interés general que ocasiona la desviación del poder la cual es causa suficiente para poder alegar su nulidad absoluta, y al desconocerse este fin claramente pueden vulnerarse derechos colectivos, la moral y el patrimonio público, que son nociones suficientes para instaurar una acción popular, así la norma que regula esta acción no estipula explícitamente que los contratos puedan ser objeto de revisión legal de la misma, pero la acción popular, al ser protectora y garante de derechos colectivos que puedan verse afectados con actuaciones de servidores públicos, al ser analizada frente a los contratos, los cuales son el medio por el cual se ejecutan los fondos públicos, podría deducir que se permitiría invocar esta acción con el fin de evaluar legalmente si un contrato puede estar vulnerando algún derecho colectivo. Por tanto, lo dictaminado en la sentencia C-088 de 2000 de la Corte Constitucional frente a que por medio de las acciones populares no se pueden resolver controversias contractuales carece de fuerza vinculante y sería el propio juez que conoce sobre la acción popular quien tiene la facultad de precisar qué situaciones dan lugar a pronunciarse sobre contratos estatales y la vulneración a los derechos colectivos.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Puede verse esta postura en Consejo de Estado-Sección III, Sentencia-radicado 25000-23-26-000-2003-02458-01(AP), 2005; Consejo de Estado-Sección III, Sentencia-radicado 63001-23-31-000-2003-00861-01(AP), 2006; Consejo de Estado-Sección III, Sentencia-radicado 70001-23-31-000-2003-00793-01(AP), 2006 y Consejo de Estado-Sección III, Sentencia-radicado 25000-23-27-000-2004-01402-02(AP), 2008.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (31 de octubre de 2002). Sentencia AP-518-2002 [CP Ricardo Hoyos Duque].

El Consejo de Estado, Sección tercera, (Sentencia 76001-23-31-000-2005-00549-01(AP), 2007)<sup>19</sup>, ratificó el control de legalidad a contratos estatales por parte del Juez en sede popular, cuando la administración manifiesta su voluntad para expedir el contrato, fuera la misma causa de vulneración o amenaza a derechos colectivos, en el caso en concreto la medida de suspensión no tenía ningún efecto en concreto, dado que la Entidad contratante había celebrado un contrato con un contratista que no podía haber sido seleccionado, existiendo la única manera de restituir las cosas a su estado anterior, debía dejarse sin efecto el contrato, aludiendo:

En el caso objeto de análisis, se insiste, las acciones que provocaron la violación a la moralidad administrativa fueron la escogencia de un contratista que no se podía seleccionar, así como contratar con él; la única manera de hacer cesar esta vulneración es dejar sin efectos estas acciones. Por este motivo se revocará la sentencia de primera instancia que declaró improcedentes las pretensiones del demandante en lo relacionado con el derecho colectivo o interés a la moralidad administrativa; se declarará la efectiva violación de este y se declarará la nulidad del acto de adjudicación de Internacional de seguridad Ltda. como contratista, así como el contrato celebrado con esta sociedad comercial. (Sentencia 76001-23-31-000-2005-00549-01(AP), 2007)

Según lo reseñado, al ser el contrato estatal un instrumento de recursos públicos y al estar en juego su correcto desarrollo y aplicación, podía ser declarada la nulidad del contrato<sup>20</sup> cuando se encuentre inmerso en alguna causal de la Ley 80 de 1993, artículo 44<sup>21</sup> cuyo tenor literal es el siguiente:

**ARTÍCULO 44. De las causales de nulidad absoluta.** Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (21 de febrero de 2007). Sentencia 76001-23-31-000-2005-00549-01(AP) [CP Alier Eduardo Hernández Enríquez].

<sup>20</sup> Según HINESTROSA, F. (2015). *Tratado de las Obligaciones II. De las fuentes de las obligaciones: el negocio jurídico (vol. II)*. Bogotá; Universidad Externado de Colombia. p. 703, la nulidad del contrato es “la sanción que consiste en la privación al negocio de todos los efectos que está llamado a producir”.

<sup>21</sup> Congreso de Colombia. (28 de octubre de 1993). Artículo 44. [Título IV]. *Por la cual se expide el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública*. [Ley 80 de 1993]. DO: 41.094.

- 1o. Se celebren con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;
- 2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal;
- 3o. Se celebren con abuso o desviación de poder;
- 4o. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten
- 5o. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta ley.

Dicho precepto legal acoge como causales de nulidad de los contratos estatales las previstas en el derecho común y estas son, las establecidas en el Código Civil en los artículos 1519, 1521, 1523, 1740 y 1741. El Consejo de Estado, sobre las causales del derecho común en su aplicación al régimen de contratación público, en la (Sentencia 85001-23-31-000-1996-00309-01(15324), 2007) ha manifestado que la nulidad absoluta en las normas civiles resulta de la falta de observancia del ordenamiento jurídico, configurándose la ilicitud del objeto, lo cual fue apropiado también por el régimen de contratación estatal.<sup>22</sup>

Y, en segundo lugar, al desarrollar en su celebración y ejecución el cumplimiento de los fines estatales, en su existencia amenace o viole un derecho colectivo.

Así las cosas, el Consejo de Estado fijo como supuestos para anular contratos estatales que hubieran afectado derechos e intereses colectivos, como por ejemplo la moralidad administrativa, los siguientes:

- I) No haber intentado con antelación una acción de controversias contractuales.
- II) Que a los juicios de acción popular hayan comparecido todas las partes involucradas en el asunto, con el fin de que sus derechos no resulten vulnerados.
- III) La nulidad sea manifiesta y que esta conlleve a la vulneración de los derechos en colectivos.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (29 de agosto de 2007). Sentencia 85001-23-31-000-1996-00309-01(15324) [CP Mauricio Fajardo Gómez].

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (17 de mayo de 2007). Sentencia 41001-23-31-000-2004-00369-01(AP) [CP Ramiro Saavedra Becerra].

Además, de haber sido acogida tal postura de forma mayoritaria, hasta la expedición de la Ley 1437 del 2011, que unificó estas posturas anteriormente reseñadas, adoptando la tesis restrictiva sobre la posibilidad de anular contratos en sede popular, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el artículo 144 dispuso que el reclamo de la protección de los derechos e intereses colectivos estará en cabeza de cualquier persona y podrá solicitar que tengan en cuenta las medidas necesarias para prevenir menoscabos, detener la vulneración sobre estos o, si estuviese dentro de las posibilidades, de reestablecer las cosas a su estado previo. Si esta vulneración deviene por parte de una entidad pública, la norma da la posibilidad de exigir su protección, aun cuando su actuación se haya llevado a cabo por un acto administrativo o contrato “sin que, en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.” (Congreso de la Republica de Colombia, 2011), el accionante, previo a presentar la demanda, debe acudir ante la administración pidiendo que se tomen las medidas suficientes para cesar vulneración del respectivo derecho colectivo y en caso de que la autoridad no se pronuncie 15 días después de presentada la solicitud o negada la misma, podrá proceder a las respectivas instancias judiciales, pudiendo omitir la jurisdicción ordinaria solamente cuando se presente inminente peligro de perjuicio irremediable debidamente sustentada contra estos derechos.<sup>24</sup>

Sobre el mencionado, se conservaron las características generales de la acción popular tales como preventiva, suspensiva y restitutoria conforme a los artículo 2, 9 y 12 de la Ley 472 de 1998, pero el cambio más significativo fue unificar las posturas desarrolladas y tomar partido por la tesis restrictiva, siendo la minoritaria dentro del Consejo de Estado, que establece que el Juez en sede popular si puede conocer sobre acciones populares que versen sobre contratos estatales que infrinjan derechos e intereses colectivos, pero no estará facultado para anularlo, ya que solo podrá adoptar las medidas necesarias para hacer finalizar la amenaza.

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el artículo 144 del CPACA fue demandado ante la Corte Constitucional. Para el actor esta disposición es contraria a la Constitución

---

<sup>24</sup> Congreso de Colombia. (18 de enero de 2011). Artículo 144 [Título III]. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. [Ley 1437 de 2011] DO: 47.956.

Política por ser violatoria del debido proceso y el acceso efectivo a la administración de justicia. En palabras del actor:

Lo regulado en el aparte demandado no se aviene a la prescripción constitucional que estableció la acción popular como medio PRINCIPAL de defensa de los derechos colectivos. En efecto, el aparte de la norma censurada, modifica la voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente al establecer en el artículo 88 de la constitución, la procedencia de las acciones populares como medio principal de los derechos colectivos, al restringir su procedencia contra la actividad de una entidad pública vertida en un acto administrativo o un contrato, sin que el juez administrativo pueda en uno y el otro caso, anular el acto o contrato, cuando con los mismos, amenazan o vulneran los derechos colectivos. (Sentencia C-644-11, 2011).<sup>25</sup>

Además, a la luz del artículo 88 constitucional, no existen excepciones o restricciones respecto de las competencias de las autoridades judiciales, por lo que el Juez está habilitado para hacerlo, viéndose únicamente restringido por la afectación a derechos e intereses colectivos, por la amenaza o la vulneración de los mismos y de igual forma se vulneraba el artículo 13 constitucional pues mediante la acción popular se podía dejar sin efectos un contrato entre particulares que amenace derechos colectivos, situación que no es posible cuando en el contrato haga parte una entidad de derecho público.

La Corte Constitucional, declaró exequible el artículo 144 del CPACA al señalar que la actividad de los jueces que conocen sobre las acciones populares, según este artículo, no va en contra del principio del debido proceso, sino que en cambio ayuda a delimitar más claramente su competencia, teniendo presente que el Consejo de Estado en sus fallos ha tenido desacuerdos sobre el tema y siendo válido que el mismo legislador, dentro de su autonomía de configuración de la norma, estableciera la solución al no permitir la procedencia en la decisión de este juez popular sobre la anulación de actos administrativos o contratos estatales pero que de igual manera no va en contravía al acceso a la administración de justicia o el fin último de la acción popular ni la autonomía y no subsidiariedad de la misma; por tanto lo que quiso lograr el legislador fue, mediante la norma, coordinar y armonizar los diferentes medios de control judicial, disponiendo que únicamente mediante el

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sala Plena. (31 de agosto de 2011). Sentencia C-644-11. [MP Jorge Iván Palacio Palacio].

acceso a la justicia contenciosa, contenida en la ley 1437 de 2011, se podrán anular los actos o contratos que refiere el citado artículo por ello en la sentencia se está interpretando que esta acción popular no es un mecanismo cuyo objetivo sea el de anular un acto administrativo o contrato, por lo que este límite establecido en el artículo, sobre otras medidas que si se puedan adoptar en sede popular, no contraria el derecho del acceso a la administración de justicia. (Sentencia C-644-11, 2011)<sup>26</sup>

Así las cosas, quedaron finiquitadas las facultades del Juez en sede popular, aunque sí puede conocer sobre acciones populares que versen sobre contratos estatales que infrinjan derechos e intereses colectivos, pero no estará facultado para anularlo, ya que solo podrá adoptar las medidas necesarias para hacer acabar con la amenaza. Esta postura sería reafirmada con la decisión del Consejo de Estado C.P WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Rad. 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU).

### **Críticas frente al artículo 144 del CPACA y la sentencia C-644 del 2011 de la Corte Constitucional.**

Como se ha decantado, la orden contenida en el artículo 144 del CPACA, que consiste en prohibir al Juez popular anular un contrato estatal, cuando transgreden derechos e intereses colectivos, desconoce claramente la tesis mayoritaria del Consejo de Estado definida en las sentencias del 25 de enero del 2001 - Exp. AP 158 C.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Sentencia del 3 de mayo de 2002 Exp. AP-0308, Sentencia del 30 de noviembre del 2000-expediente AP 115 y Sentencia del 19 de febrero de 2004 C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, Exp. 200220055901.

En este sentido, vale la pena analizar los motivos que llevaron a considerar la expedición de la Ley 1437 de 2011 y la congruencia de la disposición del artículo 144 con los argumentos que se esgrimieron en el proyecto de ley. Así entonces, durante la construcción del proyecto fueron determinantes factores tales como la implementación de nuevas tecnologías, la Constitución Política de 1991 y las nuevas figuras jurídicas y mecanismos que esta había introducido, la congestión judicial y los cambios estructurales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y sus competencias. En la exposición de motivos del proyecto de ley No. 198

---

<sup>26</sup> Ibidem.

de 2009 se hizo expresa referencia a las acciones constitucionales incluidas en el ordenamiento jurídico colombiano por la Carta Magna:

La función jurisdiccional también se ve afectada con la introducción de un conjunto de disposiciones procesales que crean formas de actuación judicial con un alto grado de informalidad, flexibles, de trámite prioritario y sumario. Esos nuevos rituales están contenidos en la regulación de las llamadas acciones constitucionales, cuyo conocimiento está asignado, casi en su totalidad, a la jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>27</sup>

Así, la Comisión para la Reforma a la jurisdicción Contencioso Administrativa, dentro de los objetivos que trazó con este proyecto, incluyo expresamente: “Incorporar como legislación las doctrinas jurisprudenciales ya decantadas y pacíficas en todos los asuntos y materias que competen a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.”<sup>28</sup> y más adelante, en la exposición de motivos de la parte segunda, respecto de la Organización de la jurisdicción contencioso-administrativa y de su función jurisdiccional y consultiva, puede leerse el planteamiento de una revisión integral de la jurisdicción que se hizo con la regulación de temas que constituyen la esencia misma de la función y el ejercicio de las competencias de la especialidad administrativa y, en ese orden de ideas, dentro de los temas que se revisaron y que interesan en el desarrollo del presente artículo, encontramos el fortalecimiento de los poderes del Juez y la extensión de la jurisprudencia.

Lo anteriormente señalado, en contraste con la disposición del artículo 144, revela una incongruencia respecto de las motivaciones y propósitos que dieron lugar a la expedición del nuevo Código de Procedimiento y contencioso Administrativo al señalar la intención de fortalecer los poderes del Juez para luego limitar su actuar judicial en lo que a la declaratoria de nulidad en sede popular corresponde, tema que había sido abordado en los pronunciamientos del Consejo de Estado y que había fijado unas reglas claras para su procedencia. Se puede decir que lejos de acatar los pronunciamientos del máximo tribunal

---

<sup>27</sup> Gaceta del Congreso. (17 de noviembre de 2009). *Proyecto de Ley Número 198 de 2009 Senado*. Recuperado de <http://www.tribunaladministrativoantioquia.info/wp-content/uploads/2014/11/GACETA-1173-2009-PROYECTO-DE-LEY-CPACA.pdf>

<sup>28</sup> *Ibidem*.

Contencioso Administrativo, la Comisión acató las críticas frente a esta atribución del Juez en sede popular.

La misma Corte Constitucional en la sentencia C-644-11, se refirió al propósito de convertir en un mandato legal los desarrollos jurisprudenciales del órgano máximo de la jurisdicción contenciosa administrativa: “cabe destacar la intención del proyecto en cuanto al acatamiento de las decisiones cumplimiento de las decisiones judiciales, como una manifestación del Estado de derecho” (Sentencia C-644-11, 2011)<sup>29</sup>. También se desconocen las disposiciones de los artículos 269 a 271 del CPACA, que consagran el obligatorio cumplimiento del precedente judicial, desplazando este precedente por una disposición normativa. Este precedente jurisprudencial había sido expuesto principalmente en las sentencias: Consejo de Estado, Sec III, expediente AP 285, 2002; Consejo de Estado, Sección III, expediente AP 612, 2002; Consejo de Estado, Sección III, expediente AP 518, 2002; Consejo de Estado, Sección III, expediente AP 537, 2002; Consejo de Estado, Sección V, expediente AP 151, 2001; Consejo de Estado- Sección V, expediente AP 008, 2002.

Desconoce de igual forma, la prevalencia del interés general sobre el particular consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política, al ser una medida desproporcionada, dado que al anular un contrato estatal con miras de evitar un perjuicio irremediable, no se vulneraba ninguna garantía procesal ni sustancial de las partes y mayor aun desconociendo el alcance que le dio la Carta Política a los derechos e intereses colectivos alguna vez llamados de “tercera generación” protegidas por medio de la acción popular que a pesar que se trate de un contrato estatal, siempre está inmerso un interés de la sociedad, por ello su alcance constitucional y haber sido en un control efectivo a la Administración, por sus especiales prerrogativas.

En la decisión que resolvió la exequibilidad del artículo 144 del CPACA el Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva aclaró su voto, en cuanto la acción popular tiene como objetivo proteger derechos e intereses colectivos y públicos, diferente a la finalidad de las acciones judiciales ordinarias las cuales se dirigen a proteger intereses individuales y privados.

---

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sala Plena. (31 de agosto de 2011). Sentencia C-644-11. [MP Jorge Iván Palacio Palacio].

Por otro lado, argumentó la necesidad de brindar a los actores mayor celeridad y economía procesal, ya que las acciones populares duran bastante tiempo en ser resueltas, como para que al final estos tengan que iniciar otras acciones judiciales ordinarias con el fin de obtener la nulidad del contrato que dio lugar al daño, se evidencia la mayor conveniencia de resolver todos los asuntos en una sola acción judicial. Adicionalmente, resulta realmente inoficioso que en la sentencia de una acción popular, el juez ordene a las partes acudir a la jurisdicción ordinaria para que se solicite la nulidad absoluta del contrato que de alguna forma ya quedó demostrada en esta instancia y, finalmente, resulta invasivo en la función administrativa que el juez ordene modificar, interpretar o terminar unilateralmente un contrato cuando considere configurada una causal de nulidad absoluta. Daría más claridad que se procediera a decretar la nulidad en vez de dictar medidas administrativas.

En este sentido, con el fin de evitar engorrosos trámites y dando aplicación a los principios de economía y celeridad, podría pensarse en la acumulación de pretensiones como mecanismo procesal judicial que la legislación ha previsto para evitar la multiplicidad de procesos. Frente a este mecanismo procesal el Consejo de Estado ha dicho:

Una de las novedades que introdujo el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo previsto en la Ley 1437 de 2011, fue la posibilidad de que se acumularan en un mismo proceso pretensiones que correspondieran a los medios de control de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, previsión que antes de la expedición de la referida ley no se encontraba consagrada en el Código Contencioso Administrativo (...) Con el propósito de evitar que un mismo hecho o asunto generara la iniciación de diferentes procesos judiciales en razón a las diferentes fuentes de daño que se pudieran causar, y en atención a los principios de economía, celeridad e igualdad entre las personas inmersas en una misma litis, el legislador estableció en el artículo 165 del C.P.A.C.A. que en aquellas demandas presentadas ante esta jurisdicción con posterioridad al 2 de julio de 2012, era posible acumular pretensiones de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que estas sean conexas y cumplan los siguientes requisitos: i) que el juez ante el que sean presentadas sea competente para conocer de todas, salvo en los casos en

los que se formulen pretensiones de nulidad, pues en este evento será competente el juez que conozca la nulidad, ii) que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias, iii) que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas y iv) que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.<sup>30</sup>

En este pronunciamiento, el Consejo de Estado determino que aunque en principio la acumulación de pretensiones solo era procedente respecto de medios de control diferentes, atendiendo a la finalidad de la disposición, de evitar multiplicidad de procesos con un hecho común, también podrían ser acumulables pretensiones que corresponden a un mismo medio de control siempre que se cumpla con los requisitos del artículo 165 del CPACA.

Esta disposición normativa, deberá aplicarse en concordancia con lo establecido en el artículo 88 del Código General del Proceso que reza:

**ARTÍCULO 88. ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES.** El demandante podrá acumular en una misma demanda varias pretensiones contra el demandado, aunque no sean conexas, siempre que concurren los siguientes requisitos:

1. Que el juez sea competente para conocer de todas, sin tener en cuenta la cuantía.
2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
3. Que todas puedan tramitarse por el mismo procedimiento.

En la demanda sobre prestaciones periódicas podrá pedirse que se condene al demandado a las que se llegaren a causar entre la presentación de aquella y el cumplimiento de la sentencia definitiva.

---

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (27 de marzo de 2014). Sentencia 05001-23-33-000-2012-00124-01(48578) [CP Ramiro de Jesús Pazos Guerrero].

También podrán formularse en una demanda pretensiones de uno o varios demandantes o contra uno o varios demandados, aunque sea diferente el interés de unos y otros, en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando provengan de la misma causa.
- b) Cuando versen sobre el mismo objeto.
- c) Cuando se hallen entre sí en relación de dependencia.
- d) Cuando deban servirse de unas mismas pruebas.

En las demandas ejecutivas podrán acumularse las pretensiones de varias personas que persigan, total o parcialmente, los mismos bienes del demandado.<sup>31</sup>

Ahora bien, es válido en este punto preguntarse qué ocurre respecto de la caducidad de la acción de controversias contractuales cuando los actores acuden, en principio, a la acción popular para solicitar la nulidad del contrato y esta, en virtud de la prohibición del artículo 144 del CPACA, no es decretada, sino que se ordena acudir a la acción ordinaria para tal fin.

La acción de controversias contractuales, respecto de la nulidad del contrato, tiene un término de 2 años, de acuerdo al artículo 164, numeral 2° literal j:

**ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.** La demanda deberá ser presentada:

(...)

- j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

---

<sup>31</sup> Congreso de la República. (12 de julio de 2012). Artículo 88. [Título Único]. *Por medio del cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.* [Ley 1564 de 2012]. DO: 48.489.

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.<sup>32</sup>

Por el contrario, para la acción popular, de acuerdo con el artículo 11 de la ley 472 de 1998<sup>33</sup>, “podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo”.

Teniendo en cuenta que el término de resolución de la acción popular resulta ser un trámite que tiende a extenderse en el tiempo por múltiples factores, considerando que para la fecha en la que se dicte sentencia respecto de la no procedencia de la nulidad de un determinado contrato en sede popular, ya se haya agotado el término de los 2 años que establece el artículo 164 del CPACA para la procedencia de la acción de controversias contractuales, ¿se estaría entonces ante la vulneración del acceso efectivo a la administración de justicia?

La Corte Constitucional, respecto del fenómeno de la caducidad ha dicho que es mediante la cual el legislador delimito el tiempo en el que las personas pueden hacer uso del derecho de acceso a la justicia, con el objetivo de que la ayuda solicitada sea ágil y justa, va también de la mano con la seguridad jurídica y evita paralizar otras controversias que reclaman revisión judicial, es así que la caducidad es un derecho de interés general, porque una vez configurada no permite invocar la acción y por tanto no puede iniciarse un proceso por esta situación, restringiendo derechos subjetivos a favor del orden público, siendo irrenunciable y declarada de oficio por el juez cuando su oportunidad haya fenecido; su aplicación en la jurisdicción contencioso administrativa evita la incertidumbre que genera la anulación de una actuación o la obligación de reparación por parte de la administración, con el establecimiento de plazos cortos y perentorios para la postulación de acciones, el particular no podrá reclamarlos una vez acaecidos, con mira a respetar el interés general.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Congreso de Colombia. (18 de enero de 2011). Artículo 164. [Título V]. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. [Ley 1437 de 2011]. DO: 47.956.

<sup>33</sup> Congreso de Colombia. (05 de agosto de 1998). Artículo 11. [Título II]. *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*. [Ley 472 de 1998]. DO: 47.956

<sup>34</sup> Corte Constitucional, Sala Plena. (08 de agosto de 2001). Sentencia C-832-01. [MP Rodrigo Escobar Gil].

El Consejo de Estado, en algunos de sus pronunciamientos, respecto de la caducidad de las acciones, ha adoptado la aplicación del principio *pro damato* que “implica un alivio de los rigores de la caducidad con respecto a las víctimas titulares del derecho a resarcimiento”<sup>35</sup> En este sentido, el juez debe adoptar una interpretación flexible respecto del término de caducidad de la acción con el fin de proteger el derecho de acceso a la administración de justicia y de asegurar la prevalencia del derecho sustancial.

El principio *pro damato* pertenece al ámbito de los procesos encaminados a la reparación de daños, auxilia a quienes acuden al trámite judicial en calidad de víctimas de estos y, en palabras de la jurisprudencia, “busca aliviar los rigores de las normas que consagran plazos extintivos para el ejercicio de las acciones y aboga por la cautela y el criterio restrictivo con el que deben interpretarse y aplicarse dichas normas”.<sup>36</sup>

En conclusión, en virtud de este principio resultaría procedente la admisión de la demanda fundamentada en la acción de controversias contractuales, respecto de la cual se podría entender, en principio, una caducidad por la interposición en primer lugar de la acción popular para la declaratoria de nulidad del contrato estatal cuando se considera violatorio de derechos e intereses colectivos, esto con el fin de dar primacía al derecho sustancial sobre el formal y garantizar el acceso afectivo a la administración de justicia como lo ha manifestado el Consejo de Estado al referirse al artículo 203 del CPACA cuando habla del proceso contencioso administrativo como una herramienta y no como el fin, la cual conserva, garantiza y protege los derechos y el orden jurídico en su correcta aplicación, sometiendo a la administración con la correcta aplicación e interpretación de la norma, guiada en los principios del ordenamiento, debiendo cumplir con cargas procesales y probatorias para con quienes acuden a la jurisdicción, como cumplir con los términos procesales. .<sup>37</sup>

Concluyendo en los siguientes términos:

Considero que la solución más correcta, desde el punto de vista constitucional, era una declaratoria de exequibilidad condicionada de la expresión normativa, en el entendido de que

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sección tercera. (10 de abril de 1997). Sentencia 10.954. [CP Ricardo Hoyos Duque].

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena. (01 de agosto de 2019). Sentencia 05001-23-33-000-2018-00342-01(62009). [CP Jaime Enrique Rodríguez Navas].

<sup>37</sup> *Ibidem*.

el juez tendrá competencia para anular el acto o contrato, cuando éste sea la causa directa e inmediata del daño y esta declaratoria resulte de imperiosa necesidad para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos. Comparto en su totalidad los argumentos esgrimidos por el Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva en su aclaración de voto a la sentencia C-644-11, y en especial aquellas en las que hace alusión a la protección de las finalidades constitucionales de la acción popular, la defensa de los derechos e intereses colectivos y públicos, la necesidad de una mayor celeridad y economía procesal, y la imperiosa necesidad de tener en cuenta que existen casos en que el acto o contrato es en sí mismo el que genera el daño; y es precisamente en este último caso cuando el juez popular debe contar con la potestad de anular dicho acto o contrato generador del perjuicio colectivo.

Con la inclusión de esta modificación del artículo 144 del CPACA, se desconocen abiertamente las finalidades de la acción popular y la acción de controversias contractuales como mecanismos procesales para la salvaguarda del interés general y el derecho sustancial así como su eficacia, pues resulta claro que es la acción popular el mecanismo idóneo para solicitar la nulidad del contrato que viola derechos e intereses colectivos por su mera existencia y no la acción de controversias contractuales cuyo objeto es la protección de intereses particulares respecto de la legalidad del contrato.

Con la actual prohibición contenida en el C.P.A.C.A., se tomó por una posición poco garantista de principios de naturaleza constitucional y aplicables a los mecanismos procesales, además nunca se consideró que ésta pudiera ejercerse de forma ilimitada o arbitraria, sino solamente partiéndose de que el contrato objeto de análisis dentro de la acción popular, vulnera de forma ostensible o evidente intereses colectivos, siendo este desenlace al que debe llegar el juez de la acción popular, luego de un análisis de naturaleza constitucional, para efectos de decretarse su nulidad, de acuerdo con los hechos y las pruebas.

Por otro lado, resulta extraño que en sede de acción popular el Juez tenga prohibido declarar la nulidad de contratos estatales, pero sí este permitido, en las acciones de grupo, que regula el artículo 145 del CPACA, la nulidad del acto administrativo de carácter particular que vulnere y afecte a las veinte o más personas individualmente determinadas. Siendo dos problemáticas análogas y teniendo ambas acciones protección constitucional, y teniendo la acción popular un espectro protector más amplio fundamentado en el interés general y no en

el particular, como en la acción de grupo, no debió ser limitada la facultad del Juez en sede popular.

En ese sentido, el Consejo de Estado, en sentencia del 26 de noviembre de 2013, vía excepción de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 4 de la Carta de 1991, inaplicó la expresión “sin que, en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato” contenida en el artículo 144 del CPACA además de usar normas de derecho internacional como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana de Derechos Humanos en aplicación del control de convencionalidad al hacer prevalecer e integrar normativamente la CADH así como la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los siguientes términos:

Como corolario de lo anterior, la Sala inaplicará –vía excepción de inconstitucionalidad y contraconvencionalidad– la expresión contenida en el inciso segundo del artículo 144 de la ley 1437 de 2011 que determina: “sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o contrato”, comoquiera que la misma deviene no sólo contraria al ordenamiento constitucional que inspiró este tipo de acciones o pretensiones, sino también porque introduce una limitación que hace nugatoria la protección efectiva de derechos reconocidos internacionalmente, al hacer depender el mecanismo idóneo y razonable para su amparo de la interposición de las acciones o pretensiones ordinarias.

(...)

La acción o pretensión popular es un mecanismo procesal constitucional que permite sin limitación o restricción alguna demandar la legalidad de actos administrativos o contratos estatales, siempre y cuando éstos sean la fuente de la vulneración, amenaza o peligro frente a los derechos o intereses colectivos cuya protección se solicita.<sup>38</sup>

Así las cosas, aunque el caso expuesto sea de actos administrativos que afectaban el derecho colectivo a la existencia del equilibrio ecológico, y no es el objeto de esta investigación, es importante mencionarle en razón a que con este fallo se constata la posibilidad de inaplicar

---

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (26 de noviembre de 2013). Sentencia 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). [CP Enrique Gil Botero].

por vía de excepción de inconstitucionalidad la prohibición del artículo 144 del CPACA aplicando además, fundamentos del derecho internacional como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos con el control de convencionalidad, entendiendo que estos argumentos sirvan de base para hacer extensiva la interpretación respecto de los contratos estatales cuando en su celebración y/o ejecución se vulneren o amenacen derechos e intereses colectivos, dejando así al Juez en sede popular con la facultad de declarar la nulidad del mencionado contrato.

### **CONCLUSIONES.**

1. La acción popular es un mecanismo procesal consagrado en el artículo 88 de la Constitución Política de 1991, cuyo propósito es salvaguardar los derechos e intereses colectivos consignados en la misma Carta Magna. En desarrollo de este mandato se promulgó la Ley 472 de 1998 la cual definió el objeto de la acción popular e incluyó una lista enunciativa de derechos e intereses considerados de carácter colectivo y su respectivo procedimiento.
2. Los derechos e intereses colectivos son los que pertenecen e interesan al grupo social en su conjunto y poseen la virtualidad de comprometer en su ejercicio a toda la colectividad. Para el caso de los contratos estatales y las acciones populares, los derechos e intereses colectivos que se pretenden salvaguardar corresponden a la moralidad administrativa y patrimonio público.
3. La jurisprudencia del Consejo de Estado, respecto de la procedencia de la acción popular como mecanismo procesal para solicitar la nulidad de los contratos estatales, estuvo marcada por la pluralidad de criterios. Sin embargo, la tesis mayoritaria, y ampliamente aceptada y desarrollada por la sección Tercera del máximo tribunal administrativo, fue la de declarar la procedencia de la mencionada acción en aras de garantizar la salvaguarda de derechos e intereses colectivos cuando la mera existencia del contrato representa una amenaza o vulneración a los mismos.
4. Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, el legislador quiso, entre otros, modernizar la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y adoptar los precedentes judiciales sobre materias específicas en las que existía unanimidad de criterios. Sin embargo, en lo

que respecta al artículo 144 de esta disposición normativa, el legislador omitió las finalidades del proyecto y en su lugar coartó las facultades del Juez, restringió la eficacia de la acción popular y desconoció el precedente jurisprudencial trazado por el Consejo de Estado respecto de la procedencia de la declaratoria de nulidad de los actos y contratos en sede popular.

5. Se equivocó la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad de la disposición contenida en el artículo 144 del CPACA, por cuanto en su deber de salvaguardar la Constitución Política como norma de normas, debió emitir un pronunciamiento ajustado a la interpretación jurisprudencial que había sido dada por el Consejo de Estado, respecto de los criterios necesarios para la declaratoria de la nulidad de los contratos públicos en sede popular, lo que a su vez hubiera constituido el respaldo necesario para la acción popular como acción constitucional para la salvaguarda de derechos e intereses colectivos y la promoción del interés general.
6. La alternativa frente a la disposición del artículo 144 del CPACA fue sentada en jurisprudencia del Consejo de Estado con la posibilidad de aplicar la excepción de inconstitucionalidad respecto de la mencionada disposición con la finalidad de garantizar los derechos constitucionales, legales y supraleales en pro de la primacía del interés general sobre el particular y a su vez, garantizar la intervención ciudadana en los asuntos que le conciernen como una manifestación del principio de participación democrática, en uso de una carga argumentativa de carácter jurídico fáctica.

## REFERENCIAS

- **Sentencias**

Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. (30 de junio de 1993). Sentencia T-254-93. [MP Antonio Barrera Carbonell].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (29 de agosto de 2007). Sentencia 85001-23-31-000-1996-00309-01(15324) [CP Mauricio Fajardo Gómez].

Corte Constitucional, Sala Plena. (08 de agosto de 2001). Sentencia C-832-01. [MP Rodrigo Escobar Gil].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (26 de noviembre de 2013). Sentencia 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). [CP Enrique Gil Botero].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (26 de febrero de 2002). Sentencia Ap-612-2002 [CP María Elena Giraldo Gómez].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (17 de junio de 2001). AP-166 de 2001. [MP Alier Eduardo Hernández Enríquez].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (21 de febrero de 2007). Sentencia 76001-23-31-000-2005-00549-01(AP) [CP Alier Eduardo Hernández Enríquez].

Consejo de Estado, Sección tercera. (10 de abril de 1997). Sentencia 10.954. [CP Ricardo Hoyos Duque].

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (31 de octubre de 2002). Sentencia AP-518-2002 [CP Ricardo Hoyos Duque].

Corte Constitucional, Sala Plena. (02 de junio de 1999). Sentencia C-400-99 [MP Vladimiro Naranjo Mesa].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (31 de mayo de 2002). Sentencia AP 300-2002 [CP Ligia López Díaz].

Corte Constitucional, Sala Plena. (24 de febrero de 1993). Sentencia SU-067-93 [MP Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón].

Corte Constitucional, Sala Plena. (31 de agosto de 2011). Sentencia C-644-11. [MP Jorge Iván Palacio Palacio].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (27 de marzo de 2014). Sentencia 05001-23-33-000-2012-00124-01(48578) [CP Ramiro de Jesús Pazos Guerrero].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena. (01 de agosto de 2019). Sentencia 05001-23-33-000-2018-00342-01(62009). [CP Jaime Enrique Rodríguez Navas].

Corte Constitucional. (14 de abril de 1999) Sentencia C-215 de 1999. [MP Martha Victoria SÁCHICA].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (17 de mayo de 2007). Sentencia 41001-23-31-000-2004-00369-01(AP) [CP Ramiro Saavedra Becerra].

- **Normas jurídicas**

Código Civil [Código]. (1873) 40ma ed. Legis.

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [Código]. (2011) 20ma ed. Legis

Congreso de Colombia. (28 de octubre de 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [Ley 80 de 1993]. DO: 41.094.

Constitución política de Colombia [Const.] (06 de julio de 1991). Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr006.html#209](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr006.html#209)

Congreso de la República. (12 de julio de 2012). *Por medio del cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*. [Ley 1564 de 2012]. DO: 48.489.

Congreso de Colombia. (05 de agosto 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*. [Ley 472 de 1998]. DO: 47.956

Gaceta del Congreso. (17 de noviembre de 2009). *Proyecto de Ley Número 198 de 2009 Senado*. Recuperado de <http://www.tribunaladministrativoantioquia.info/wp-content/uploads/2014/11/GACETA-1173-2009-PROYECTO-DE-LEY-CPACA.pdf>

- **Artículos de revista.**

Villamizar-Schiller, E. (2010). El derecho colectivo: “moralidad administrativa” en la contratación estatal. Fortalecimiento de los principios del derecho administrativo. *Estudios Socio-Jurídicos*, 8(2), 173-205. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/viewFile/328/275>

- **Conferencias**

Betancur, C. (octubre, 2004). *Las acciones populares y el contencioso de los contratos*. Conferencia dictada en Bogotá, Colombia.

Hoyos, R. (septiembre, 2003) *La acción popular frente al contrato estatal*. Conferencia dictada en el XIV Congreso Colombiano de Derecho procesal del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Santiago de Cali, Colombia.

- **Libros**

Bejarano, R. (1993). *Las acciones populares*. Bogotá, Colombia: Ediciones Jurídicas Forum Pacis.

Guayacán, J. (2013). *Las acciones populares y de grupo frente a las acciones colectivas. Elementos para la integración del derecho latinoamericano*. 1ra ed. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Moreno, P. (2002). *El interés de grupo como interés jurídico tutelado*. Tesis de grado N°12va ed. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Tamayo, J. (2001). *Acciones Populares y de grupo en la responsabilidad civil*. 1ra ed. Medellín, Colombia: Editorial Diké.