

## La acción popular en el contrato estatal “una divergencia en el Consejo de Estado”\*

The popular action in the state contract “a divergence in the Council of State”

Recibido: Mayo 15 de 2020 - Evaluado: Agosto 16 de 2020 - Aceptado: Noviembre 20 de 2020

Isaid Pabón Torrado \*\*

### Para citar este artículo / To cite this Article

Pabón Torrado, I. (Enero-Junio de 2021). La acción popular en el contrato estatal “una divergencia en el Consejo de Estado. *Revista Gestión y Desarrollo Libre*, 6(11), (107-130).

### Resumen

Este estudio tiene como objetivo, analizar las diferentes posturas jurídicas que actualmente se vienen presentando en el Consejo de Estado con relación de la acción popular y el contrato estatal, para ello, se utiliza una metodología descriptiva que permite contextualizar el origen de la acción popular, la regulación normativa que ha tenido por parte del congreso de la república y finalmente, llegar al análisis con relación de las posiciones encontradas que existen hoy en día en la jurisprudencia de la alta corporación de la jurisdicción contencioso administrativo. Los resultados dan cuenta que a pesar de existir una regulación coherente, la interpretación jurisprudencial por parte del Consejo de Estado, ha conllevado a ser escindible, por ende, puede apreciarse que a través de la acción popular, se presente la nulidad del contrato estatal. Esta situación, podría llegar a crear una inseguridad jurídica, en el entendido que el elemento finalístico de la norma,

---

\* Artículo inédito. Artículo de investigación e innovación. Artículo de investigación. Proyecto de investigación vinculado a la maestría en Derecho de Estado con Énfasis en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia.

\*\* Abogado por la Universidad Simón Bolívar sede Cúcuta. Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Externado de Colombia. Maestrante en Formación en Derecho de Estado con Énfasis en Derecho Administrativo por la Universidad Externado de Colombia 2020 – 2021. Email: isaidpabon@gmail.com.

consiste precisamente en su preservación, sin embargo para el consejo de Estado, debe entenderse que lo primero que debe protegerse es el interés general.

**Palabras Clave:** Acción Popular, Contrato Estatal, Interés General, Divergencia

## Abstract

The purpose of this study is to analyze the different legal positions that are currently being presented in the Council of State in relation to the popular action and the state contract, using a descriptive methodology that allows contextualizing the origin of the popular action, the normative regulation that has had by the Congress of the Republic and finally, to reach the analysis in relation to the conflicting positions that exist today in the jurisprudence of the high corporation of the contentious-administrative jurisdiction. The results show that despite the existence of a coherent regulation, interpretation of case law made by the Council of State has led to be split, therefore, it can be seen that through the popular action, the nullity of the state contract is presented. This situation could create legal uncertainty, in the understanding that the final element of the rule consists precisely in its preservation, however, for the Council of State, it must be understood that the first thing to be protected is the general interest.

**Key words:** Popular Action, State Contract, General Interest, General Interest, Divergence

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN. - ESQUEMA DE RESOLUCIÓN. - I. Problema de Investigación. - II. Metodología. - III. Plan de redacción. - 1. La acción popular en el contrato estatal. - 2. La procedencia de la acción popular contra el contrato estatal. - 3. Resultados de investigación. - 3.1 la improcedencia de la acción popular en los contratos estatales, una divergencia en el Consejo de Estado. - CONCLUSIONES. - REFERENCIAS.

## Introducción

En Colombia, la acción popular está definida, como la forma exclusiva y paradigmática de protección de los intereses colectivos, y las pretensiones que a través de ella pueden presentarse ante la jurisdicción son amplias, desde la imposición preventiva de obligaciones de hacer o no hacer, hasta pretensiones

indemnizatorias<sup>1</sup>. Esta definición tiene un alcance de notables proporciones que ha permitido a los afectados ser resarcidos por diversas afectaciones, a su vez, para los jueces, una manera de administrar justicia de manera oportuna, con unos alcances valiosos que la diferencias de las otras acciones de las cuales conoce el juez de lo contencioso administrativo.

Un primer encuentro en la legislación colombiana, sobre la acción popular, se hallamos en el Código Civil, Ley 84 de 1873<sup>2</sup>. Esta acción se funda sobre dos presupuestos, según lo referencia Guayacán Ortiz, (2015) la primera de ellas es “una acción popular para la defensa de las vías públicas y la seguridad de quienes transitan en ella”; y, la segunda “una acción popular para prevenir el daño contingente que amenace una pluralidad indeterminada de personas” (p. 216). Debe precisarse que el Código Civil de la época, llegó a Colombia por don Andrés Bello, por lo que, el origen de la acción popular podrá ser del derecho romano, propiamente el Digesto de Justiniano<sup>3</sup>

La constitución política de Colombia de 1991, recopila un catálogo de principios, derechos y acciones de protección. De dicho catálogo hacemos referencia para los efectos de este trabajo a la acción popular<sup>4</sup>, la cual se constituye como una acción pública, con amplias posibilidades de ser ejercida, que busca proteger los derechos colectivos.

<sup>1</sup> Guayacán Ortiz J. C. (2015). Las acciones populares y de grupo frente a las acciones colectivas. Elementos para la integración del derecho latinoamericano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

<sup>2</sup> La Secretaría Senado (1873) establece el Artículo 1005. <ACCIONES POPULARES O MUNICIPALES>. La municipalidad y cualquiera persona del pueblo tendrá en favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y para la seguridad de los que transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados.

Y siempre que a consecuencia de una acción popular haya de demolerse o enmendarse una construcción, o de resarcirse un daño sufrido, se recompensará al actor, a costas del querellado, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cueste la demolición o enmienda, o el resarcimiento del daño; sin perjuicio de que si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria, se adjudique al actor la mitad. Congreso de la República, (1873)

<sup>3</sup> En efecto, en la acción popular consagrada en el Artículo 1005 del código colombiano, encontramos que ellas suceden a las acciones populares y que hacen referencia a los bienes públicos, de donde se desprende que tal acción se sirve de una previa tipificación hecha por el mismo Código en el Artículo 589, en la que se catalogan los bienes públicos, clasificación que a su vez guarda una similar estructura con aquellas que hacia el Digesto 43. (Guayacán Ortiz, 2013).

<sup>4</sup> El constituyente, (1991) establece en el Artículo 88 que “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.

La vocación del constituyente fue entregarle al legislador la potestad para que reglamentara este mecanismo de protección, por lo que el Congreso de la República en el año de 1998, expidió la Ley 4725 en ella se estableció la acción popular como medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Igualmente, se le definió los presupuestos jurídicos generales a través de las cuales el juez le corresponde “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” (Artículo 2).

De las acciones que el ordenamiento jurídico colombiano ha venido introduciendo en el campo del derecho, propiamente del derecho administrativo, la acción popular es muy particular, fijémonos quienes son los legitimados:

“(…) La tiene cualquier persona, natural o jurídica, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o de índole similar. las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión. el procurador general de la nación, el defensor del pueblo y los personeros distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia. los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses (Artículo 12).

Se itera, que la voluntad del legislador fue que todos quienes hacen parte del Estado, tuviesen la posibilidad de acudir ante el juez en busca de la protección del interés colectivo, la razón de ello, podría entenderse que cuando se habla de derechos e intereses colectivos, se hace referencia a todos los que hacen parte del Estado en general, de ahí, que la medida busca la protección de manera particular y, aunado a ello, es una acción principal no subsidiaria, como si sucede con la acción de tutela.

Se sabe que los sujetos activos, son una amplia gama, los sujetos pasivos no son la excepción, la acción popular “se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo” (Artículo 14). una de las reglas predicables, es que la acción popular recae sobre un particular,

<sup>5</sup> Por la cual se desarrolla el Artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones (Congreso de la República, 1998).

lo que no determina el legislador, cual es la calidad del particular, si se trata de aquellos que ejercen función pública, o no.

Así entendido el rango normativo que se consagra mediante la Acción Popular, es pertinente traer a colación la trascendencia que se consagra en este catálogo de derechos, así lo expresa Torres Villareal & Iregui Parra (2017), que si bien estos lineamientos están previstos para los derechos económicos, sociales y culturales, no debe perderse de vista lo señalado sobre la interdependencia de los derechos y con ello la concepción de los derechos como un todo, donde la consolidación de unos permite el fortalecimiento de otros y, en consecuencia, la protección universal de los derechos.

## **Esquema de resolución**

### **1. Problema de Investigación**

¿Cuáles son las razones jurídicas que han conllevado al Consejo de Estado para apartarse de las regulaciones que ha hecho el Congreso de la República de anular un contrato estatal a través de la acción popular?

### **2. Metodología**

El método utilizado para esta investigación es cualitativa, por cuanto se parte de comprender los conceptos que ha emitidos el Consejo de Estado para establecer una posición que se considera divergente. Para Hernández Sampieri (2014: 16) 6 “la investigación cualitativa proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas. Asimismo, aporta un punto de vista “fresco, natural y holístico” de los fenómenos, así como flexibilidad.

En ese mismo sentido Walker Janzen (2016: 17-18), citando a Sarrado y otros, manifiesta que la metodología cualitativa presenta las siguientes características:

- “Carácter inductivo. Los conceptos y las explicaciones se elaboran a partir de los datos recogidos y nunca con la idea de contrastar una teoría previa. El objetivo es comprender la realidad desde la construcción que

---

<sup>6</sup> A criterio del autor, El enfoque cualitativo (también conocido como investigación naturalista, fenomenológica o interpretativa) es una especie de “paraguas” en el cual se incluye una variedad de concepciones, visiones, técnicas y estudios no cuantitativos. Se utiliza en primer lugar para descubrir y perfeccionar preguntas de investigación. Hernández Sampieri (2014).

- realizan los sujetos implicados”.
- “Carácter holístico. Los escenarios de investigación se contemplan desde la globalidad de su circunstancia. El investigador estudia las personas y las organizaciones sin necesidad de atomizar los fenómenos o los sujetos en variables”.
  - “Confirmabilidad intersubjetiva. El investigador debe contrastar su interpretación de los datos con los sujetos estudiados, puesto que no está exento de valores”.
  - “Naturalidad. Se procura que no se manipule el escenario y los acontecimientos”.
  - “Contextualización. Persigue la comprensión de los fenómenos y los sujetos desde sus propios marcos de referencia: esquema de valores, idiosincrasia y lenguaje”.
  - “Pluralidad de perspectivas. Cabe considerar todas las situaciones, puntos de vista y acontecimientos. Todos ellos aportan información valiosa”.
  - “No generalización. Cada fenómeno de estudio es único e irrepetible. Por esta razón, se pretende la descripción y la comprensión de los casos individuales a través de un muestreo intencional”.
  - “Construcción de conocimiento. El análisis de los datos es emergente, a partir de categorías que se construyen ad hoc para cada situación y desde cada una de ellas”.

Estos criterios de investigación cualitativa según lo establece Sánchez Gómez & Revuelta Domínguez (2005: 368), deben ser entendidos “como una estrategia fundamentada en una depurada y rigurosa descripción contextual del evento, conducta o situación que garantice la máxima objetividad en la captación de la realidad, siempre compleja, y preserve la espontánea continuidad temporal que le es inherente, con el fin de que la correspondiente recogida sistemática de datos, categóricos por naturaleza, y con independencia de su orientación preferentemente ideográfica y procesual, posibilite un análisis que dé lugar a la obtención de conocimiento válido con suficiente potencia explicativa”.

### **3. Plan de Redacción**

#### **1.1 La acción popular en el contrato estatal**

Para la finalidad de este trabajo, se tienen unos elementos generales que dan claridad en cuanto, primero, que es la acción popular, segundo, que derechos

protege y tercero, quienes pueden ejercerla, por lo que es preciso abordar el segundo elemento, esto es, el contrato estatal, también conocido como los negocios jurídicos del Estado. Sin entrar a detallar los momentos históricos del contrato estatal, previos a la constitución, se debe manifestar, que la figura de contrato, al igual que la acción popular, fue provista por el constituyente de 1991<sup>7</sup>, con la particularidad que la regulación del contrato estatal, debía fundarse a través de una Ley estatutaria<sup>8</sup>.

El Congreso de la República, amparado en el mandato constitucional, de la legislatura de 1993, expidió la Ley 80 9, el cual tuvo una orientación de estatuto general y único, estableció reglas generales aplicables a todos los contratos, con una amplitud de exigencias y modalidades aplicables a variadas instituciones, unas con una connotación meramente administrativas, otras con un deslinde de lo público; es decir, netamente comerciales. No obstante, el estatuto de la contratación pública previó que no era suficiente con las reglas que se fijaron, por lo tanto otorgaron una gran carga impositiva a los principios. De acuerdo con Benavides (2014):

“(…)El Estatuto debía afincarse en unos principios universales de contratación que, actualizada a las exigencias de la administración contemporánea, impone el respeto de reglas básicas de derecho administrativo, aplicables a todas las entidades, independientemente de su naturaleza, composición, orden territorial y tipo de actividades, junto con la admisión de la flexibilidad necesaria para lograr administraciones dinámicas y eficaces, en las que la actividad contractual se adapte a las necesidades cambiantes y sea herramienta útil de la gestión pública, y no un lastre para su desarrollo (p. 134).

La voluntad de los redactores del Estatuto, es que fuese una norma especial, de manera que pudiese establecer los criterios principales aplicables a los

<sup>7</sup> La Constitución Política de Colombia de 1991, establece en el Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: numeral 25, inciso primero “Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional” (Constitución Política de Colombia, 1991).

<sup>8</sup> Sentencia C-713-09 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Expedientes D-11213, previó la alta corporación que “las leyes estatutarias se caracterizan por estar destinadas, por la propia Constitución, a regular determinadas materias cuya enunciación, es taxativa, como lo establece el Artículo 150 constitucional, respecto del estatuto de la contratación pública”. (Corte Constitucional, 2009) En ese mismo sentido puede verse en las sentencias C-633 de 1996 y C-439 de 2016

<sup>9</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Congreso de la República, Secretaría Senado, (1993).

contratos de la administración, por ello la premisa de darle a los principios el valor fundamental para que en adelante no se puede actuar si no se daba aplicación a los principios, es decir, la Ley 80 de 1993, se funda sobre dos aspectos fundamentales, el primero de ellos lo constituyen las reglas y, el segundo los principios, de manera que cuando se debe aplicar, no se pueden violar. Cabe recordar que los principios 10 constituyen la razón de ser de la función pública<sup>11</sup> de ahí que cuando la administración expide un acto administrativo relacionado con la actuación contractual, este debe hacerse siguiendo estrictamente la aplicación de los mismos.

Estos elementos básico esbozados, nos permiten tener una dilucides acerca de la voluntad del constituyente, así mismo, la facultad del legislador, de querer regular un aspecto muy amplio en el campo del derecho administrativo. No obstante, no encontramos en ella un definición acerca de que es un contrato estatal, por tanto debemos acudir a la doctrina. Para Santofimio Gamboa (2017):

“(...) en primer lugar, la de instrumento básico para el cumplimiento de los fines estatales y la satisfacción del interés general, que por lo demás debe ser preservado en la economía del contrato mismo, por lo tanto sumida inevitablemente en conceptos que involucran compromisos con los intereses de la comunidad y, por otra, la fuente de obligaciones conforme a las elaboraciones del derecho privado, pero, como se advierte, bajo consideraciones inmanentes con los intereses públicos y comunitarios (p. 611).

Esta definición en abstracto conlleva a afirmar que cuando la administración pública celebra un contrato, ésta lo hace en la medida en que con ello se cumple con la finalidad de la satisfacción del interés general; es decir, la razón de ser de la contratación de la administración pública, está fundada en la medida que se logre cumplir y satisfaga el interés público. Para el Consejo de Estado sobre el contrato estatal como instrumento básico para la satisfacción del interés general, manifiesta que “mediante el contrato estatal se persigue la prestación de los servi-

<sup>10</sup> Alexy (2003) establece que los principios son mandatos de optimización porque ordenan que algo se realice en la mayor medida de los posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas. Este mandato tiene en realidad un carácter definitivo. Sólo puede ser cumplido o incumplido y siempre será ordenado cumplirlo plenamente.

<sup>11</sup> La Constitución Política de Colombia de 1991 señala en el Artículo 209 que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (Constitución Política de Colombia, 1991).



cios públicos y por consiguiente la satisfacción de intereses de carácter general”<sup>12</sup>. Sobre el principio de interés general. Señala Santofimio Gamboa (2017):

“(…) En esta perspectiva el principio se vincula directamente con las finalidades estatales, y para su concreción debe acudir necesariamente a todos aquellos otros niveles del ordenamiento normativo que permiten materializar su alcance, en la medida que su postulación constitucional eventualmente lo torna en un concepto abierto e indeterminado. y, en su relación con el mundo jurídico, el interés general o público encarna inevitablemente la necesidad de que toda actuación institucional de las autoridades procure el cumplimiento de los fines estatales y no los particulares de los sujetos vinculados con el Estado en relación funcional o contractual, generando en consecuencia cualquier actuación desviada de esos propósitos vicios materiales del acto o contrato correspondiente, que deben desencadenar sin falta su nulidad (p. 190).

Un reciente pronunciamiento de la corte constitucional<sup>13</sup>, sobre el interés general en la contratación estatal señaló que:

“(…) Dada la importancia del contrato administrativo para el desarrollo de la actividad estatal y su vinculación con el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho, la facultad de su regulación está limitada por los mandatos de la Constitución, como corresponde necesariamente bajo el principio de supremacía de la norma fundamental. De esta forma “cuando las reglas establecidas por el Congreso de la República no se ajustan a los contenidos constitucionales y a la finalidad de los mismos, debe el Tribunal Constitucional ejercer la guarda de la Carta tal como se lo manda el Artículo 241 de la misma Norma de Normas. Por lo tanto, el legislador no puede regular el contrato estatal sin tener en cuenta en dicha tarea el interés general (C-207-19).

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala plena de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C, sentencia del 22 de junio de 2011, expediente 18836.

<sup>13</sup> La Corte constitucional de 2019, señala que la noción de interés público alcanza la concreción suficiente en aquellos bienes jurídicos de los cuales es titular el conglomerado social, como sucede con la protección del patrimonio público en el ejercicio de la función contractual. Es en esa especificidad, suministrada por el tipo de bien jurídico referido, que el juez constitucional adelanta el correspondiente juicio de constitucionalidad frente a las normas que afectan o desarrollan los contenidos del interés general. Así sucede claramente con las leyes que regulan la contratación estatal (C-207-19).

En efecto, siempre que la administración realice un proceso contractual, este necesariamente debe hacerse teniendo en cuenta la satisfacción del interés general, cuenta de ello se predica desde el postulado constitucional del Artículo 2 “promover la prosperidad general” y, principalmente del Artículo 209 “la función administrativa está al servicio de los intereses generales”. En esa medida, siempre haya contrato estatal, debe tenerse la premura que con el contrato público, se pretende la satisfacción del interés general.

Ahora bien, a sabiendas que la acción popular, es un instrumento jurídico público que propende por la protección de los intereses colectivos y, que la contratación de la administración pública debe hacerse con base en la satisfacción del interés general o público, existe un punto de encuentro entre dos instituciones del ordenamiento jurídico colombiano. La acción popular como mecanismo de protección del interés general y la administración pública que mediante un contrato estatal, propende por la satisfacción del interés público o general.

Por consiguiente, en adelante, se debe determinar, si la administración pública, a través de un contrato estatal vulnera el interés general, con ello, da lugar a que los sujetos procesales conferidos en la acción popular pueden solicitarle al juez que ejerza cualquiera de las acciones<sup>14</sup> que el legislador le confirió en la Ley 472 de 1998. Para ello se exponen dos tesis, con base en la jurisprudencia de las altas cortes; a) sí procede la acción popular contra contratos estatales; y, b) no procede la acción popular cuando se controvierte asuntos contractuales. No obstante, debe hacerse claridad en dos momentos; el primero, cuando se expidió la Ley 472 de 1998, se encontraba vigente el Código Contencioso Administrativo (CCA), Decreto 01 de 1984 y, en segundo lugar, con ocasión de entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) Ley 1437 de 2011.

## **1.2 Procedencia de la acción popular contra el contrato estatal**

Previamente a desarrollar esta postura, se estima necesario resaltar que antes de la expedición del Acuerdo No. 55 de 2003, cada Sección del Consejo de Estado, sostenía un criterio distinto referente a la procedencia de la acción popular contra los contratos estatales, por ejemplo, la Sección Primera de esa Corporación consideraba que este tipo de acciones eran totalmente improcedente para

<sup>14</sup> El Artículo 2 inciso primero, establece que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible (Congreso de la república, 1998).

controvertir esa clase de asuntos, por cuanto el ordenamiento jurídico disponía de otros medio de defensa para controvertir la legalidad de los contratos estatales 15.

Posteriormente, con la expedición del Acuerdo No. 55 de 2003, por medio del cual se le atribuyó a la Sección Tercera del Consejo de Estado, de forma exclusiva, el conocimiento de las acciones populares que estuvieren asociadas con la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, se consolidó, en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo, una línea jurisprudencial referente a la procedencia de este tipo acción frente a los contratos estatales 16.

En tal sentido, se trae a colación lo siguiente:

“(…) La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, en sentencia del 9 de diciembre de 2003 17, acogió la jurisprudencia de esta Sección según la cual, al tenor del ordenamiento constitucional y legal, se impone la procedencia de la acción popular como mecanismo principal de control para garantizar la eficacia de los derechos colectivos, cuando quiera que son puestos bajo peligro de vulneración o son violados por la actividad contractual de la administración [...]18.

La anterior postura fue desarrollada por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la que fue enfática en sostener e indicar que se mantenía la “línea jurisprudencial unificada desde 2005, pues la prevalencia del orden superior y la exigencia de la eficacia de los valores supremos que el juez de la acción popular debe preservar no permiten restringir sus facultades frente a las que le asiste al juez ordinario, sino acrecentarlas, teniendo como límite, únicamente, las garantías previstas en el Artículo 29 constitucional” 19.

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado (2005), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 5 de octubre de 2005, expediente No. 20001-23-31-000-2001-01588-01(AP), C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>16</sup> Consejo de Estado (2013), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 2 de diciembre de 2013, expediente No. 76001-23-31-000-2005-02130-01(AP), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

<sup>17</sup> Consejo de Estado (2003), Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente, Camilo Arciniegas Andrade, radicación número 25000-23-26-000-2002-1204-01(AP)IJ.

<sup>18</sup> Consejo de Estado (2013), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 2 de diciembre de 2013, expediente No. 76001-23-31-000-2005-02130-01(AP), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

<sup>19</sup> Consejo de Estado(2013), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 2 de diciembre de 2013, expediente No. 76001-23-31-000-2005-02130-01(AP), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

Significa lo anterior, como acertadamente lo indicó la sala veintitrés especial de revisión del Consejo de Estado, “la posición pacífica y reiterada de la Corporación en materia de contratos es que la acción popular procede en su contra, siempre que la causa directa de la amenaza o de la violación de los derechos colectivos provenga de ellos y, por tal razón, el juez está facultado para anularlos, si es necesario para proteger tales derechos”<sup>20</sup>.

En este punto, es dable afirmar que la línea jurisprudencial respecto de la procedencia de la acción popular contra contratos estatales está totalmente decantada por lo menos en vigencia del -anterior- Código de Procedimiento Administrativo, por lo que el juez se encuentra facultado para anular a través de este tipo de acción el contrato estatal que esté ocasionado la amenaza o daño a los derechos colectivos.

Como ilustración de lo anterior, se traerá a colación, por su importancia, los hechos y aspectos más relevantes abordados en la sentencia de 2 diciembre de 2013, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que apoyó y defendió la posición consistente en que la acción popular si es procedente contra contratos estatales, inclusive procedía su anulación por esta vía judicial.

En esa oportunidad, se resolvió el recurso de apelación que había interpuesto el actor en contra la sentencia de 27 de septiembre de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda. Es decir, en primera instancia no se accedió al amparo o protección de los derechos colectivos invocados por el actor y, mucho menos a la declaratoria de nulidad del contrato estatal, que presuntamente había incumplido las normas de contratación.

Al adentrarse al fondo del caso puesto a su consideración, la referida corporación, recordó la procedencia de la acción popular frente a los contratos estatales, a partir del cual se puede indicar lo siguiente:

**“(…) el juicio a cargo del juez popular, de cara a la eficaz protección de los derechos colectivos, se ubica allende del principio de legalidad, controlado por las acciones ordinarias establecidas para hacer efectivas disposiciones puntuales y requisitos concretos, no**

<sup>20</sup> Consejo de Estado (2019) Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de febrero de 2019, expediente número: 76001-33-31-703-2010-00109-01(AP)REV, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

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

- i) el ámbito de las acciones ordinarias **que sirven al control de legalidad no puede condicionar el ejercicio ni la procedencia de las acciones populares**. Concurriendo en un mismo caso la protección de la moralidad, la defensa del patrimonio público y la legalidad, debe preferirse la acción popular para el amparo integral del derecho colectivo, sin perjuicio de la eficacia que para el caso concreto podría predicarse de las acciones previamente iniciadas para controlar la legalidad;
- ii) **en ese mismo orden, la nulidad absoluta de los contratos no es un asunto exclusivo del control de legalidad**, sino que ella debe imponerse con mayor razón por la violación de los valores supremos a que está sujeta la actividad de la administración; bajo el entendido de que, si bien en el pasado solo la acción de nulidad se erigía para proteger derechos, principios y valores legales y constitucionales, desde la expedición de la carta política **actual los derechos colectivos exigen una acción que no les reste eficacia, la que comprende, además, la nulidad absoluta proveniente de irregularidades que contravienen el derecho público garante de los interés colectivos**;
- iii) la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio y de los demás derechos colectivos **obligan tanto en la etapa precontractual, como durante la celebración, ejecución y liquidación de los contratos, de suerte que las acciones populares, establecidas para hacerlos efectivos, operan en todos los casos**, sin que resulte del caso la tradicional distinción entre actos precontractuales y contractuales, que se pregona en el ámbito de las acciones ordinarias; y
- iv) el régimen jurídico de la acción popular no se agota en la Ley 472 de 1998, sino **que está integrado por las distintas normas constitucionales y legales, con estricta sujeción al principio de jerarquía normativa [...]**.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sección Tercera del Consejo de Estado resolvió amparar los derechos colectivos invocados por el accionante popular y, como consecuencia de ello, declaró la nulidad absoluta del contrato estatal cuestionado, al constatar que se habían desconocido las normas en materia de contratación, incurriendo en irregularidades constitutivas de graves faltas contra la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público.

En ese orden de ideas, y resaltando los distintos pronunciamientos que ha efectuado el Consejo de Estado sobre la materia, no hay duda de que la acción popular procede contra contratos estatales y, a su vez, el juez de la acción popular cuenta con todas las facultades para decretar la nulidad sobre los mismos. Todo esto, siempre y cuando exista relación directa entre la amenaza o el daño del derecho colectivo con el contrato estatal.

Sin embargo, es menester señalar que, como bien lo sostuvo el Consejo de Estado “en la actualidad, en la Sala Plena Contenciosa de la Corporación existe una posición unificada respecto de la acción popular como instrumento para debatir contratos y, dentro de ese marco, para analizar su legalidad e, incluso, declarar su nulidad, en asuntos regidos por el Código Contencioso Administrativo”.

Aunado a lo anterior, la sección tercera de la sala de lo contencioso administrativo 21 señaló:

“(…) La Ley 472 de 1998 no señala expresamente que los contratos de la administración pública puedan ser objeto del examen de legalidad a través del ejercicio de la acción popular. Sin embargo, el contrato es un instrumento para la inversión de los dineros públicos y como esta acción busca la protección de derechos colectivos que pueden resultar afectados por las actuaciones de los servidores públicos, se impone concluir que por la vía de la acción popular puede ser posible revisar la legalidad de un contrato estatal cuando éste pone en peligro o viola algún derecho colectivo.

La jurisprudencia es reiterativa, en el sentido de que sí, a través del contrato estatal se vulnera el interés general, es razón suficiente para que la acción popular tenga cabida, y que el alcance que el juez puede darle a la acción lo lleva a decretar incluso, la nulidad absoluta del contrato. La razón de ello se justifica en dos razones, la primera, tiene que ver con lo que se ha reiterado, la vulneración

<sup>21</sup> Consejo de Estado (2002) sala de lo contencioso administrativo, seccion tercera, expediente 52001-23-31-000-2000-1059-01(AP-518) M. P. Jesús Orlando Mejía Yépez.

del interés general, la segunda, es que la acción popular es una acción principal, como lo es la acción contractual, por tanto, el juez goza de las prerrogativas suficientes para decidir, dado no hay subsidiariedad, como si sucede con la acción constitucional de tutela.

Lo anterior, permite concluir que esta tesis o postura está decantada para aquellas acciones populares que se tramitaron en vigencia del Código Contencioso Administrativo, pues a partir de la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011, este criterio ha sido modificado, tal como se explicará a continuación.

Por su parte, la Corte Constitucional 22, en distintas ocasiones se ha pronunciado acerca de la naturaleza de la acción popular, al establecer que este mecanismo se caracteriza por:

“(…) **(i)** ser una acción constitucional especial, lo que significa **a)** que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, **b)** que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y **c)** que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; **(ii)** por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; **(iii)** por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es ‘precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño; **(iv)** por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos [...]”<sup>23</sup>

Aunado a lo anterior, tanto la Corte Constitucional 24 como el Consejo de

---

<sup>22</sup> Frente al tema, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-215 de 1999; T-443 de 2013 y T-254 de 2014.

<sup>23</sup> Corte Constitucional (2013), expediente T-3.768.366, sentencia T-443 del 11 de julio de 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>24</sup> Corte Constitucional (1999), Expedientes D-2176, D- 2184 y D-2196 (acumulados), Sentencia C-215 de 1999, M. P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

Estado 25, han establecido que la acción popular procede, aunque no exista un daño o perjuicio, pues la simple amenaza a un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez popular intervenga y adopte las medidas necesarias para evitar que se continúe con la vulneración o afectación se materialice.

### 1.3 Resultados de investigación

#### 1.3.1 Improcedencia de la acción popular en los contratos estatales (divergencia en el Consejo de Estado)

El Congreso de la República, previendo los antecedentes que se generaron con ocasión de la acción popular, quiso blindar de manera congruente la posibilidad de que el juez de la acción popular decretase la nulidad de un contrato estatal, de manera que previó en su artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 “CPACA” 26 al señalar:

“(…) Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Se hace plausible la posición del legislador al prohibir de manera expresa que mediante una acción popular se decrete la nulidad de un contrato estatal, esto obedece a un criterio finalístico, por cuanto el elemento teleológico de la acción popular no es precisamente decretar la nulidad de un contrato estatal, sino la protección de los derechos colectivos. Este Artículo del CPACA fue demandado en acción de inconstitucionalidad, al respecto la corte constitucional 27, afirma:

“(…) Entonces, el hecho que el legislador haya establecido en el

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 2 de septiembre de 2004, expediente número: No. 2002-2693-01, C. P. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>26</sup> La Ley 1437 de 2001 establece en el Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Congreso de la república, (2011).

<sup>27</sup> Corte Constitucional (2011) expediente D-8422, Sentencia C-644, Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 140 (parcial) y 144 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.



Artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 que el juez de la acción popular no puede decidir sobre la anulación de los actos administrativos y contratos estatales, en nada afecta el carácter principal o autónomo y no subsidiario de la acción. Se trata de una medida legítima del órgano legislativo que busca armonizar la regulación legal de los distintos medios de control judicial de la administración al establecer que en este tipo de acciones no es procedente anular contratos o actos de la administración, en tanto que para ello están las acciones contencioso administrativas correspondientes, o medios de control, como los denomina la Ley 1437 de 2011 a partir de su Artículo 135.

Por tanto...

“(...) El juez popular no cumple funciones jurisdiccionales como las que ejerce el juez administrativo cuando decide un conflicto entre el Estado y un particular en la que deba decidir si un acto administrativo o un contrato está afectado de alguna causal de nulidad, sino que aquí tiene el papel de garante de un derecho colectivo. Del mismo modo, el juez de la acción popular, antes que dedicarse a determinar quién debía proferir un acto o cómo debía celebrarse un contrato, debe adoptar las medidas materiales que garanticen el derecho colectivo afectado con el acto o contrato, cuya forma no consiste precisamente en disponer su anulación (apartado 3.2.2 Constitucionalidad de la expresión demandada del Artículo 144 de la ley 1437 de 2011).

El criterio de la corte constitucional, es entendible, por cuanto el legislador quiso poner fin a una discusión que venía dándose con ocasión del anterior Decreto 01 de 1984 y, con ello revestir la posibilidad de que un juez contencioso que conozca de la acción popular tuviese las facultades para decretar la nulidad absoluta del contrato, concibe la corte, que cada acción definida en la Ley 1437 de 2011, tiene una razón de ser, que a la postre garantizaría la seguridad jurídica, en el entendido que no es bien visto jurídicamente que el juez de la acción popular invada las facultades consagradas al juez del contrato. Señala la alta corporación:

“(...) Sin embargo, si bien las acciones populares protegen derechos e intereses colectivos los cuales, desde 1991 son de orden constitucional, y su trámite no se supedita a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, no es menos cierto que no son acciones

configuradas para desplazar los otros medios de defensa judicial ordinarios establecidos por la Ley para la solución de las diversas controversias jurídicas, dado que los bienes jurídicos que protege la acción constitucional y su órbita de acción son diferentes a aquellos que corresponden a los jueces ordinarios. Es decir, se está frente a mecanismos judiciales independientes con propósitos distintos y específicos.

Ahora bien, el Consejo de Estado en consonancia con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y, la postura de la corte constitucional, quiso proteger cualquier discusión que no fuese en sintonía con lo expresado tanto por el legislador como por la guardiana de la carta magna, así, en sentencia de unificación<sup>28</sup> la Sala de lo Contencioso Administrativo en fecha 13 de febrero de 2018, consideró:

“(…) A juicio de la Sala Plena del Consejo de Estado, en las acciones populares iniciadas en vigencia del Decreto 01 de 1984, la jurisdicción de lo contencioso administrativo no tiene facultad para decretar la nulidad de los actos administrativos que se consideren causa de la amenaza o violación. Por tanto, en estos casos el juez debe emitir cualquier otra orden de hacer o no hacer con el fin de proteger o garantizar los derechos e intereses colectivos vulnerados, o que estén en inminente peligro de ello. “(…) Si el juez de la acción popular encuentra que el acto administrativo vulnera derechos e intereses colectivos, podrá adoptar todas las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos (**salvo la anulación del acto o contrato**). A guisa de ejemplo, el juez podría adoptar las siguientes medidas: (i) La inaplicación total o parcial con efectos interpartes -Artículo 148 de la Ley 1437; (ii) interpretación condicionada del acto administrativo; (iii) la suspensión de los efectos -eficacia sin que ello obligue al juez ordinario a declarar la nulidad del mismo, puesto que el ámbito de análisis es diferente (párrafo 51).

Se aprecia que la posición de la sala plena del Consejo de Estado es establecer un criterio único, para que en adelante el juez de la acción popular tomase la medida que estimara pertinente, excepto decretar la nulidad del contrato, y ello tiene sentido por cuanto “no es el único y más adecuado medio para ello, en aras

<sup>28</sup> Consejo de Estado (2018) Sala plena de lo Contencioso Administrativo, expediente radicado 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU) M. P. William Hernández Gómez.

de la armonía del sistema jurídico y la garantía del principio de seguridad jurídica<sup>29</sup>. Se itera, que la alta corporación previó que una decisión en contrario pudiese generar una inseguridad jurídica, y ese no es la finalidad del ordenamiento jurídico, máxime, cuando el CPACA le otorgó una naturaleza propia a cada acción a fin de que no se invadiera el sector de uno u otro medio de control.

La armonía jurídica que estableció la alta corporación, tuvo un nuevo pronunciamiento en el mismo año 2018, llama la atención la tónica de la sala de lo contencioso administrativo, por cuanto la posición jurídica que asume, es contraria al fallo que había otorgado meses atrás. Igualmente a través de sentencia de unificación 30 la sala plena de lo Contencioso Administrativo determinó hacer un cambio de posición y consideró que el juez de la acción popular si tenía competencia para entre otros, decretar la nulidad de los contratos estatales:

“(…) En definitiva, si se acude al contexto mismo de la ley 472, como a sus antecedentes arriba reseñados, se ilustra el sentido indicado. Una lectura sistemática que establezca correspondencia y armonía entre cada uno de sus dispositivos (Artículos 9, 15, 34 y 40) permite concluir que los contratos estatales son susceptibles de evaluación por parte del juez popular cuando quiera que se amenace o vulnere un derecho colectivo, siendo del caso -incluso examinar la validez del contrato, ordenar suspender sus efectos o incluso declarar su nulidad, siempre y cuando se trate de nulidad absoluta, en tanto que esta hipótesis se acompasa mejor a las otras preceptivas que gobiernan la materia (Código Civil, Código de Comercio y Ley 80 de 1993), en tanto que sólo ésta puede ser declarada oficiosamente, al tiempo que -con su ocurrencia- resulte más clara la eventual vulneración de un derecho o interés colectivo (p. 45).

Estima el alto tribunal que es competencia del juez de la acción popular <sup>31</sup>:

“(…) i) el juicio a cargo del juez popular, de cara a la eficaz protección de los derechos colectivos, se ubica allende del principio de legalidad, controlado por las acciones ordinarias establecidas para hacer efectivas disposiciones puntuales y requisitos concretos, no

---

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Consejo de Estado (2011), Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, expediente radicado 05001-33-31-003-2009-00157-01(AP)SU M. P. Oswaldo Giraldo López.

<sup>31</sup> Ibid.

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

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

iii) en ese mismo orden, la nulidad absoluta de los contratos no es un asunto exclusivo del control de legalidad, sino que ella debe imponerse con mayor razón por la violación de los valores supremos a que está sujeta la actividad de la administración; bajo el entendido de que, si bien en el pasado solo la acción de nulidad se erigía para proteger derechos, principios y valores legales y constitucionales, desde la expedición de la carta política actual los derechos colectivos exigen una acción que no les reste eficacia, la que comprende, además, la nulidad absoluta proveniente de irregularidades que contravienen el derecho público garante de los intereses colectivos (p. 48).

Esta última posición del alto tribunal fue ratificada por la sección cuarta de la sala de lo contencioso administrativo 32 en la que consideró:

“(…) Ahora bien, en lo que respecta al presunto desconocimiento de la sentencia de unificación del 13 de febrero de 2018 (...) el Tribunal Administrativo de Boyacá no desconoció la mencionada sentencia por las siguientes razones. De la lectura de la providencia popular que se cuestiona, se observa que el tribunal, a fin de justificar y explicar las razones por las que procedía declarar la nulidad del contrato de concesión 001 de 2003 en el trámite constitucional, hizo referencia a la sentencia de unificación del 14 de agosto de 2018, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la que la Corporación se pronunció en torno al arrendamiento de

<sup>32</sup> Consejo de Estado (2019) Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Cuarta, expediente 11001-03-15-000-2019-00906-01(AC) M. P. Milton Chaves García

bienes de uso público. En esta última sentencia, la Sala Plena hizo expresa referencia de la sentencia del 13 de febrero de 2018 (SU), en relación con la procedencia de estudio de legalidad de actos administrativos en acciones populares en vigencia del Decreto 01 de 1984, para señalar que “no es aplicable al caso sub examine, dado que lo debatido en el asunto de la referencia recae sobre un objeto distinto, esto es, sobre un contrato y no un acto administrativo. (...) En consecuencia, esta Sala observa que el Tribunal Administrativo de Boyacá acogió la tesis de la Sala Plena del Consejo de Estado, según la cual, en tratándose de contratos estatales, cuando quiera que se amenace o vulnere un derecho colectivo, es posible que el juez popular examine la validez del contrato; ordene suspender sus efectos, o incluso, declare su nulidad, siempre y cuando se trate de nulidad absoluta, como ocurrió en el caso concreto.

## Conclusiones

El juez de la acción popular, a raíz de las posturas unificadoras de la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, lo coloca en una divergencia sobre cuál de las acciones es la pertinente, podría encaminarse por aquella postura que prohíbe decretar la nulidad de los contratos estatales, por cuanto desde el punto de vista orgánico, cuenta con el respaldo de una Ley (1437 de 2011) y un pronunciamiento de la corte constitucional (C-644-11). También podría encaminarse por las posturas unificadoras de la alta corporación y decretar la nulidad del contrato estatal teniendo como base, la vulneración del interés general.

Para la academia, las posiciones encontradas del Consejo de Estado, no dejan de generar la presunción de inseguridad jurídica, por cuanto, rompe el esquema funcional de cada acción establecida por el legislador, para llevarlas hasta la medida de invadir el terreno, en este caso, el juez natural del contrato.

Jurídicamente podría determinarse que una posición debe prevalecer sobre la otra, en el entendido que la existencia de la regulación otorgada por el Congreso de la República y, que también ha sido acogida por el alto tribunal, debe ser sustento para que el juez decline su postura ante un eventual situación.

## Referencias

Alexy, R. (2003). *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*. (C. Bernal Pulido, Trad.) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Benavides, J. L. (2014). *Contratos Públicos Estudios*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Congreso de la República. (26 de mayo de 1873). Avance Jurídico Casa Editorial Ltda. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html): <http://www.secretariasenado.gov.co>
- Congreso de la República. (28 de 10 de 1993). Secretaria Senado. Obtenido de Secretaría Senado: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html)
- Congreso de la república. (05 de 08 de 1998). secretaria senado. Obtenido de secretaria senado: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0472\\_1998.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0472_1998.html)
- Congreso de la república. (18 de 01 de 2011). Ley 1437 de 2011 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html#PARTE%20PRIMERA](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html#PARTE%20PRIMERA)
- Consejo de Estado. (31 de octubre de 2002). Consejo de Estado. Obtenido de <http://consejodeestado.gov.co/>: [http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=52001-23-31-000-2000-1059-01\(AP-518\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=52001-23-31-000-2000-1059-01(AP-518))
- Consejo de Estado. (31 de 10 de 2002). Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera. (expediente 52001-23-31-000-2000-1059-01(AP-518)). Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/>
- Consejo de Estado. (9 de diciembre de 2003). Consejo de Estado. Obtenido de [http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=25000-23-26-000-2002-1204-01\(AP\)IJ](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=25000-23-26-000-2002-1204-01(AP)IJ)
- Consejo de Estado. (10 de octubre de 2005). Consejo de Estado. Obtenido de [http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=20001-23-31-000-2001-01588-01\(AP-01588\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=20001-23-31-000-2001-01588-01(AP-01588))
- Consejo de Estado. (18 de mayo de 2011). Consejo de Estado. Obtenido de [http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=05001-33-31-003-2009-00157-01\(AP\)REV](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=05001-33-31-003-2009-00157-01(AP)REV)
- Consejo de Estado. (22 de 06 de 2011). Sala plena de lo contencioso administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Obtenido de <http://190.217.24.55:8080/>

WebRelatoria/ce/index.xhtmll

Consejo de Estado. (2 de diciembre de 2013). Consejo de Estado. Obtenido de [http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=76001-23-31-000-2005-02130-01\(AP\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=76001-23-31-000-2005-02130-01(AP))

Consejo de Estado. (2 de diciembre de 2013). Consejo de Estado. Obtenido de [http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=76001-23-31-000-2005-02130-01\(AP\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=76001-23-31-000-2005-02130-01(AP))

Consejo de Estado. (13 de febrero de 2018). Consejo de Estado. Obtenido de [http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=25000-23-15-000-2002-02704-01\(SU\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=25000-23-15-000-2002-02704-01(SU))

Consejo de Estado. (19 de agosto de 2019). Consejo de Estado. Obtenido de [http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=11001-03-15-000-2019-00906-01\(AC\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=11001-03-15-000-2019-00906-01(AC))

Consejo de Estado. (2019). *Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Cuarta*. Bogotá: Consejo de Estado.

Constitución Política de Colombia. (20 de 07 de 1991). Secretaria senado. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#1)

Corte Constitucional. (14 de abril de 1999). Corte Constitucional. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1999/C-215-99.htm>

Corte Constitucional. (07 de 12 de 2009). Corte Constitucional. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-713-09.htm>

Corte Constitucional. (31 de agosto de 2011). Corte Constitucional. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2011/C-644-11.htm>

Corte Constitucional. (11 de julio de 2013). Corte Constitucional. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2013/T-443-13.htm>

Corte constitucional. (16 de mayo de 2019). Corte Constitucional. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-207-19.htm>

De Vivero Arciniegas, F., Mier Barros, P., & Aríza Moreno, W. (2020). *Análisis de 25 años de aplicación de la Ley 80 de 1993*. XVI Jornadas de Contra-

- tación Estatal, V Congreso de Compras Públicas. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Guayacán Ortiz, J. C. (2013). *Las acciones populares y de grupo frente a las acciones colectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw Hill.
- Murcia Ramos, A. M. (2012). Los derechos colectivos y la contratación estatal: la imperativa función de control a través de las acciones populares. (2012 ed., Vol. 1). Obtenido de <https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:3187/product/los-derechos-colectivos-y-la-contratacin-estatal-imperativa-funcin-de-control-travs-las-acciones-populares>
- Sánchez Gómez, M. C., & Revuelta Domínguez, F. (2005). El proceso de transcripción en el marco de la metodología de la investigación cualitativa actual. *Enseñanza*, 23, 367-386.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Torres Villareal, M. L., & Iregui Parra, P. M. (2017). Las modificaciones legislativas a las acciones populares en Colombia: ¿avance o retroceso? *Revista de Derecho*, 48, 131-162.
- Walker Janzen, W. (2016). Algunas consideraciones para el uso de la metodología cualitativa en investigación social. *Foro Educativo*, 27, 13-32.