

**LA ACCIÓN POPULAR PROCEDE CONTRA LOS CONTRATOS  
ESTATALES**

**LUIS GULLERMO OSPINA PLATA  
C.C. 18396911  
Código. 201022859**

**ASESORA  
MARGARITA CARDENAS POVEDA**

**UNIVERSIDAD DE LA SABANA  
POSTGRADOS  
ESPECIALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL  
BOGOTA- 2011**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>LA ACCIÓN POPULAR PROCEDE CONTRA LOS CONTRATOS ESTATALES</b>	
Tabla de contenido	Pág. 2
Introducción	Pág. 3
1. Antecedentes y marco legal actual de la acción popular	Pág. 4
2. características de la acción popular	Pág. 4
3. Procedencia de la nulidad del contrato estatal por medio de una acción popular	Pág. 5
3.1 Primera línea jurisprudencial, la cual afirma que el juez popular <u>si</u> se encuentra habilitado para anular el contrato estatal	Pág. 6
3.2. segunda línea jurisprudencial, la cual afirma el juez popular <u>no</u> se encuentra habilitado para anular el contrato estatal	Pág. 6
3.3 línea jurisprudencial actual	Pág.7-8
4. Conclusiones	Pág.9
5. Bibliografía	Pág. 10

## INTRODUCCION

La acción popular, es una acción autónoma y principal, cuyo objeto es la defensa y protección inmediata de los derechos colectivos; con la constitución de 1991, esta acción se elevó a rango constitucional, con el fin de dar pronta solución a controversias cuando las mismas versen sobre la protección o defensa de un derecho colectivo; en desarrollo de esta acción se ha presentado diversos debates en tanto que si un juez popular puede declarar la nulidad en un contrato estatal, cuando con ello se vulneren derechos colectivos, en el desarrollo de este ensayo veremos si la acción popular es procedente, su desarrollo jurisprudencial, sus consecuencias y conclusiones del tema.

# LA ACCIÓN POPULAR PROCEDE CONTRA LOS CONTRATOS ESTATALES

## 1. ANTECEDENTES Y MARCO LEGAL ACTUAL DE LA ACCIÓN POPULAR

La acción popular es una acción judicial antigua de origen romano, pero su desarrollo lo encontramos en el derecho anglosajón, en donde se les denominaron como acciones de clase o representación, en la legislación colombiana su inicio empezó en el código civil cuando se regulo acción popular para la protección de los bienes de uso público, asimismo se utilizó en casos en que la comunidad se viera afectada por obras que amenazaban ruina, igualmente se retomó esta acción para la protección de los consumidores (Decreto 3466 de 1982), la defensa del espacio público (ley 9 de 1989) etc. Sin embargo con la expedición de la constitución política de 1991, la acción popular se elevó a rango constitucional, de las razones del porque llego a ser norma constitucional explica la corte que “obedece 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”<sup>1</sup> actualmente se encuentra en marcada en el artículo 88 C.P el cual me permito transcribir y se reglamentó desarrollándola en la ley 472 de 1998.

**“ARTICULO 88.** 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”

## 2. CARACTERISTICAS PRINCIPALES DE LA ACCION POPULAR

De la lectura del marco legal y su desarrollo legal, se desprende como características principales de la acción popular las siguientes:

- (i) Que es una acción pública, tanto su finalidad como su naturaleza tienen esta característica, en cuanto que se intenta proteger derechos colectivos

---

<sup>1</sup>Corte Constitucional, Sentencia 714 de 1999

- (ii) Exige que su interposición sea con el fin de proteger o defender la vulneración o amenaza de un derecho colectivo; estos son los contemplados en los tratados internacionales, constitución política, ley y los encontramos enunciados en el artículo 4 de la ley 472 de 1998
- (iii) Es una acción principal y autónoma, es decir que su procedencia no pende de la naturaleza de la actuación administrativa a diferencia de la acción de tutela o de cumplimiento a las cuales el legislador les estableció su carácter residual, es decir cuando no exista otro medio judicial para la defensa del derecho vulnerado.
- (iv) Tiene un carácter preventivo, en tanto que exige evita un daño contingente haciendo cesar el peligro, la amenaza, la vulneración sobre derecho o interés colectivos
- (v) La titularidad para su ejercicio por ser una acción pública proviene de cualquier persona natural o jurídica también por autoridades, organismos y entidades.

### **3. PROCEDENCIA DE LA NULIDAD DEL CONTRATO ESTATAL POR MEDIO DE UNA ACCIÓN POPULAR**

En una prima facie, es claro su procedencia teniendo en cuenta que entre los derechos colectivos se encuentra la moralidad administrativa y el presupuesto público, por ser derechos colectivos; por tanto en un contrato estatal donde la administración no acato el principio de legalidad, debido proceso; por ejemplo adjudicando a la oferta más costosa, esta resolución de adjudicación da un contrato viciado de nulidad y que afecta nuestro patrimonio público y la moralidad administrativa; según estas consideraciones es completamente procedente la interposición de la acción popular, aun así, este tema ha tenido bastante controversia en el Honorable Consejo de estado y Corte Constitucional, cabe destacar que agruparemos dichas discusiones en tres líneas jurisprudencias que son de vital importancia; en cuanto desarrollaron el tema, la primera a tratar es la línea jurisprudencial que afirma que puede el juez popular anular los contratos estatales, la segunda línea jurisprudencial contraria a la anterior que indica que el juez popular no está habilitado para anular los contratos estatales y la tercera línea jurisprudencial que es la actualmente aplicada, la cual podríamos decir que es la conclusión de las anteriores discusiones de la sala, así las cosas desarrollaremos seguidamente las tres líneas jurisprudenciales brevemente.

### **3.1. PRIMERA LÍNEA JURISPRUDENCIAL, LA CUAL AFIRMA QUE EL JUEZ POPULAR SI SE ENCUENTRA HABILITADO PARA ANULAR EL CONTRATO ESTATAL**

En esta agrupación encontramos una extensa línea jurisprudencial, la cual afirma que el juez popular puede examinar la legalidad del contrato estatal, si en virtud de este se vulnera o afecta algún derecho colectivo.<sup>2</sup> En tanto que se discute que si bien es cierto estas atribuciones son para el juez Contencioso Administrativo llega a ser competencia del Juez popular con la vulneración de un derecho o interés colectivo.

### **3.2. SEGUNDA LÍNEA JURISPRUDENCIAL, LA CUAL AFIRMA EL JUEZ POPULAR NO SE ENCUENTRA HABILITADO PARA ANULAR EL CONTRATO ESTATAL**

En tanto el Consejo de Estado reconoció el carácter principal y no subsidiario de la acción popular, explican que aun así no puede el juez popular avocar el control de legalidad del contrato, en consideración al artículo 87 del código contencioso administrativo, el cual restringe que frente al contrato estatal exclusivamente será aplicable la acción de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho<sup>3</sup> además advierte que de su procedencia la acción popular perdería su naturaleza y características, también observando que respecto a los contratos estatales son solo competentes los jueces contenciosos administrativos, restricción legal que se encuentra en nuestro actual código contencioso Administrativo.

---

<sup>2</sup> En esta línea jurisprudencial podemos enunciar las siguientes sentencias del Honorable Consejo de Estado; sentencia de fecha 29 de mayo de 2003, Exp. A.P 2599. sentencia de fecha 04 de Septiembre de 2003, Exp. A.P 435. sentencia de fecha 31 de octubre de 2002, Exp. A.P 518. sentencia de fecha 26 de septiembre de 2002, Exp. A.P 612. sentencia de fecha 10 de Julio de 2002, Exp. A.P 465. sentencia de fecha 19 de Julio de 2002, Exp. A.P 098 Sentencia de fecha 12 de febrero de 2001. Exp. A.P 008. Sentencia de fecha 30 de Noviembre de 2000, Exp. A.P 115. Sentencia 25 de Enero de 2001, Exp. 158.

<sup>3</sup> En esta línea jurisprudencial se encuentran entre otras las siguientes sentencias del Consejo de Estado: Sentencia de fecha 3 de abril de 2001, Exp. A.P 0089. Sentencia de fecha 06 de Septiembre de 2001, Exp. A.P 057. Sentencia de fecha 23 de marzo de 2000, Exp. AP 025. Sentencia del 4 de Abril de 2002, Exp. A.P 897. Sentencia de fecha 16 de Agosto de 2003, Exp. AP1768. Sentencia de fecha 25 de enero de 2001, Exp. A.P 156, Sentencia 5 de Julio de 2001, Exp. A.P 068.

### 3.3 LÍNEA JURISPRUDENCIAL ACTUAL

En esta tendencia jurisprudencial, se aclara que si es procedente la acción popular, pero el juez popular deberá verificar el cumplimiento con ciertos aspectos antes de proferir sentencia, llegando hasta la suspensión del contrato estatal, el cual es una facultad propia del juez contencioso administrativo pero por vulnerar derechos colectivos podría intervenir el juez popular.

(i) El primer punto que cabe resaltar, es que en el caso que otros jueces hayan avocado el conocimiento de lo contencioso contractual, el juez popular puede tomar otras medidas, para la protección del derecho colectivo vulnerado, entre estas la suspensión de la ejecución del contrato hasta que se decida sobre la legalidad en este último proceso, para concluir esto, en esta discusión se menciona que el Honorable Consejo de Estado debe partir, “del tema de la actividad contractual es una expresión más de la función administrativa”<sup>4</sup>.

“se infiere que era claro que es posible vulnerar los derechos colectivos al patrimonio público y la moralidad administrativa con la celebración de contratos estatales (...) corresponderá al juez, en cada caso en concreto, definir si se configura o no esa transgresión”<sup>5</sup> (Subrayado fuera del texto)

(ii) Una segunda consideración que debemos tener en cuenta, es el verdadero problema jurídico, que se presenta por la aceptación de la acción popular, como mecanismo para la nulidad del contrato estatal, y que deberá evitarse es que las acciones populares se conviertan en mecanismo para agilizar las acciones contractuales, nulidades o nulidad y restablecimiento del derecho; en una mirada aún más pesimista que se genere que la acción popular sea otra instancia del proceso contractual o cuando haya caducado la acción contractual se interponga la acción popular la cual no tiene término de caducidad. Desde este punto de vista es que tanto el juez como la parte activa de la acción debe antes de su interposición verificar la procedencia de la misma.

(iii) Referente a lo anterior la Corte Constitucional, lo menciono en los siguientes términos “No se trata, pues de que a través de las acciones populares, se debatan y decidan controversias de tipo contractual, que tienen bien definidas las reglas que les corresponden y que son competencia de la

---

<sup>4</sup> Consejo Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección tercera, Sentencias de 31 de Octubre de 2002, Exp. A.P 518, C.P Ricardo Hoyos Duque; sentencia 26 de septiembre de 2002, Exp. A.P. 537, C.P María elena Giraldo Gómez; Sentencia de 5 de octubre de 2005, A.P 01588; C.P Ramiro Saavedra.

<sup>5</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de fecha 5 de Octubre de 2005, M.P Hoyos Duque.

jurisdicción de lo contencioso administrativo, conforme al estatuto contractual de la administración y al código respectivo”<sup>6</sup>,

(iv) Aun así el Consejo de Estado, retoma luego la vocería para interpretar sobre el concepto de la Corte lo siguiente “permite a la sala concluir que lo que en realidad la Corte Constitucional señaló fue que las acciones populares no tienen por vocación convertirse en sucedáneas de las acciones contenciosas, al efecto prevista en le CCA; pero ello no excluye –como en efecto no lo hace la corte, como tampoco lo hace la ley 472 – que un contrato estatal pueda eventualmente vulnerar o amenazar un derecho o interés colectivo, y por ende, tomar precedente su amparo en sede popular”<sup>7</sup> Así volvemos a nuestra anterior premisa la acción popular si es procedente frente al contrato estatal si se persigue que exclusivamente atente contra un derecho colectivo.

---

<sup>6</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-088 de 2000

<sup>7</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Sentencia de 5 de Octubre de 2005.



#### 4. CONCLUSIÓN

En desarrollo de este ensayo, se puede concluir que la acción popular, es una acción pública que permite la protección de un derecho o interés colectivo, que entre estos encontramos el patrimonio público y la moralidad administrativa, en tanto que su titular es la comunidad, por ello procede la acción popular contra un contrato estatal, no obstante se debe apreciar detenidamente que la acción popular no deber ser otra instancia u otro mecanismo alternativo, que resuelva los procesos contenciosos administrativos, que este no es el fin u objeto de la acción misma y su errónea aplicación terminaría en un degeneramiento de esta, por ello se ha generado la ardua controversia jurisprudencial.

También es de analizar que el juez popular puede llegar a la suspensión o la nulidad del contrato, en tanto se demuestre la afectación de un derecho colectivo, bajo esta perspectiva y con tan diversas posiciones jurisprudenciales se encuentra en peligro la seguridad jurídica, en tanto como se ha expuesto existe tres líneas jurisprudencias y el juez según su interpretación propia podrá acceder a verificar la legalidad del contrato o rechazar la acción popular, en tanto que se está atribuyendo al juez popular de un gran poder decisorio, en tanto que puede dirigirse por las diferentes posiciones y optar por la que a su parecer le compete al caso; por ello en la amplitud de concepto es complejo unificar el tema, para saber su procedencia o improcedencia en un caso específico.

## 5. REFERENCIA BIBLIOGRAFÍA

- Bermúdez Muñoz, Martín, “las acciones populares y controversias contractuales”
- Botero Aristizabal, Luis Felipe, “Acción popular y nulidad de los actos administrativos”
- González Rey , Sergio, “la acción popular como mecanismo para la protección de la moralidad administrativa”
- Guillermo Sánchez Luque, Jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de anulación de actos administrativos y contratos estatales
- Constitución Política de Colombia de 1991
- Régimen de Contratación Estatal, ley 80 de 1993
- Ley 472 del 98
- Código Contencioso Administrativo
- Corte Constitucional, Sentencia 714 de 1999
- Consejo de Estado, Sentencia de fecha 29 de mayo de 2003, Exp. A.P 2599.
- Consejo de Estado, Sentencia de fecha 04 de Septiembre de 2003, Exp. A.P 435.
- Consejo de Estado, sentencia de fecha 31 de octubre de 2002, Exp. A.P 518.
- Consejo de Estado, sentencia de fecha 26 de septiembre de 2002, Exp. A.P 612.
- Consejo de Estado, sentencia de fecha 10 de Julio de 2002, Exp. A.P 465.
- Consejo de Estado, Sentencia de fecha 19 de Julio de 2002, Exp. A.P 098
- Consejo de Estado, Sentencia de fecha 12 de febrero de 2001. Exp. A.P 008.
- Consejo de Estado, Sentencia de fecha 30 de Noviembre de 2000, Exp. A.P 115.
- Consejo de Estado, Sentencia 25 de Enero de 2001, Exp. 158.

- Consejo de Estado. Sentencia de fecha 3 de abril de 2001, Exp. A.P 0089.
- Consejo de Estado, Sentencia de fecha 06 de Septiembre de 2001, Exp. A.P 057.
- Consejo de Estado, Sentencia de fecha 23 de marzo de 2000, Exp. AP 025.
- Consejo de Estado, Sentencia del 4 de Abril de 2002, Exp. A.P 897.
- Consejo de Estado, Sentencia de fecha 16 de Agosto de 2003, Exp. AP1768.
- Consejo de Estado, Sentencia de fecha 25 de enero de 2001, Exp. A.P 156
- Consejo de Estado, Sentencia 5 de Julio de 2001, Exp. A.P 068.
- Consejo Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección tercera, Sentencias de 31 de Octubre de 2002, Exp. A.P 518, C.P Ricardo Hoyos Duque
- Consejo de Estado, sentencia 26 de septiembre de 2002, Exp. A.P. 537, C.P María Elena Giraldo Gómez.
- Consejo de Estado, Sentencia de 5 de octubre de 2005, A.P 01588; C.P Ramiro Saavedra.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de fecha 5 de Octubre de 2005, M.P Hoyos Duque
- Corte Constitucional, Sentencia C-088 de 2000
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Sentencia de 5 de Octubre de 2005.

Fecha de Grado **06/09/2011**

Programa Académico CONTRATACION ESTATAL Código 201022859

Apellidos OSPINA PLATA Nombres LUIS GUILLERMO

Tipo documer  c.c. 18.396.911  C.E. Pasaporte No. \_\_\_\_\_ Expedido en: CALARCA (Q)

Fecha y Lugar de Nacimiento 23 SEPT 1976 SAN JUAN DEL CESAR - GUAJIRA

Dirección Domicilio Actual CALLE 7 No. 83 - 31 TORRE 6 APTO 522 Ciudad MEDELLIN (ANT)

Correo Electrónico Personal [luisquiop@hotmail.com](mailto:luisquiop@hotmail.com)

Teléfono Casa (094) 570 8604 Celular 311 - 3970392

Empresa en la que trabaja Actualmente MDN - EJERCITO NACIONAL 2629161

Dirección Laboral Actual CRA 50 No. 18 92 PUENTE ARANDA Ciudad BOGOTA D.C

Correo Electrónico Laboral [luisquiop@hotmail.com](mailto:luisquiop@hotmail.com)

**Espacio exclusivo para Registro Académico**

*Documentación entregada:*  
 Fotocopia del documento de identidad \_\_\_\_\_  
 Fotocopia diploma o acta autenticado \_\_\_\_\_ Docunet \_\_\_\_\_  
 Recibo original derechos de grado \_\_\_\_\_  
 Formato paz y salvos \_\_\_\_\_  
 Otro-Cuál \_\_\_\_\_

Verificación Académica

Plan de Estudios Completo \_\_\_\_\_  
**Ultimo periodo académico cursado**

\_\_\_\_\_  
 Firma quien recibe Registro Académico

\_\_\_\_\_  
 Firma Estudiantes o Responsable