ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS SENTENCIAS DE ACCIÓN POPULAR EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL

María del Pilar Bahamón Falla
Magistrada Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO
JUSTICIA - GUÍA - CONTROL

República de Colombia
Consejo de Estado
Sala de Consulta y Servicio Civil

ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS SENTENCIAS DE ACCIÓN POPULAR EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL

Autor
María del Pilar Bahamón Falla
Vicepresidenta del Consejo de Estado

COLABORADORES
Carol Talero Bernal
Claudia Natalia Acosta Chica
Maríana Viña Castro

Diseño e impresión
Imprenta Nacional de Colombia
Bogotá, Colombia

ISBN:
DIGITAL: 978-958-5570-98-6
IMPRESA: 978-958-5570-97-9

Publicación realizada con el apoyo del Centro de Documentación Judicial – CENDOJ del Consejo Superior de la Judicatura. Bogotá, Colombia 2026.

© Reservados todos los derechos. Ninguna parte de este trabajo puede reproducirse, incorporarse a un sistema informático o transmitirse de forma alguna ni por medio alguno (electrónico, mecánico, fotocopiado, grabación u otros) sin el permiso previo por escrito de los titulares de los derechos de autor. La infracción de tales derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

Contenido

PRESENTACIÓN 4

I. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DE LA ACCIÓN POPULAR 6

1.1. Antecedentes 6

1.2. Constitución de 1991 7

1.3. Ley 472 de 1998 10

1.4. Artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) 17

1.5. Evolución y contexto jurisprudencial 18

II. MEDIDAS QUE SE PUEDEN ADOPTAR PARA LA PROTECCIÓN DE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA. 32

2.1. Elementos configurativos de la moralidad administrativa 32

2.2. Medidas que puede adoptar el juez popular 36

III. LA ACCIÓN POPULAR Y LA CONTRATACIÓN ESTATAL 42

3.1. Medias cautelares del juez de acción popular en materia contractual 45

IV. EFECTOS DE LAS DECISIONES DE ACCIÓN POPULAR EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Análisis de caso 52

4.1. La insuficiencia o ausencia del análisis de proporcionalidad y razonabilidad, y su impacto fiscal y de políticas públicas . . 55

4.2. Coexistencia de acciones judiciales 71

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 130

Bibliografía 144

Presentación

Tengo el honor y el gusto de presentar la obra de la doctora María del Pilar Bahamón, que se titula *ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS SENTENCIAS DE ACCIÓN POPULAR EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL.*

Se trata de un trabajo que tiene una adecuada investigación, importantes análisis y una propuesta de modificación normativa a la ley de acciones populares. Lo primero que quisiera resaltar es que este tipo de propuestas, que se hacen públicas para ser sometidas a la discusión y crítica de la doctrina, constituyen, a mi modo de ver, una línea muy importante del trabajo que debería realizarse en la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, a la cual pertenece la doctora María del Pilar; un trabajo que contiene estos presupuestos permite una discusión precisa sobre estos y, sobre todo, puede alimentarse y contrastarse con las opiniones de todos.

El tema que se pone sobre el tapete constituye una de las discusiones más difíciles en la jurisprudencia. La meta que propone la autora, aunque adecuada, es muy difícil de conseguir. Necesitaríamos estar de acuerdo y adoptar medidas para que la acción popular sea un instrumento eficiente de defensa de los derechos colectivos y, particularmente, de la moralidad pública, sin que termine obstruyendo proyectos, o termine presentándose claramente como una especie de coadministración.

Tal y como lo explica María del Pilar, la gran discusión que produjeron las acciones populares consistió en determinar si, cuando se promovieran para defender la moralidad administrativa, era posible que los jueces anularan los contratos o tomaran decisiones propias del juez de la acción contractual. Esa discusión se zanjó en el CPACA, donde se optó mayoritariamente por una de las posiciones que mantenía la jurisprudencia y se limitó su competencia estableciendo que no debía hacerlo. Sin embargo, como ocurrió con muchos temas en esta reforma legislativa hecha por el Consejo de Estado, se aprobó una regla de consenso y se dispuso:

> *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.*

La controversia evidentemente no se superó con esta norma no solo porque no 'pegó' en la mentalidad de muchos jueces y magistrados que no estaban de acuerdo con esta orientación, sino porque estableció una competencia imprecisa que permite que volvamos a lo mismo y que además causó que los jueces terminaran adoptando, al tomar medidas cautelares, las decisiones que les quedaron prohibidas en la sentencia. Es evidente, como lo advierte la autora, que esto termina siendo una forma de eludir la disposición legal y el ejemplo claro es el de ordenar la "suspensión definitiva de los contratos", que es una medida que tiene los mismos efectos que anularlo.

Los problemas entonces siguen siendo los mismos y esto está demostrado con el análisis de las decisiones adoptadas en los casos concretos: la afectación de la seguridad jurídica, la adopción de medidas contradictorias, el desconocimiento de los derechos de las partes en el contrato y, uno que se resalta en el trabajo y que me parece muy importante, la adopción de decisiones técnicas sin el suficiente sustento para adoptarlas.

Creo que discutir los temas a partir de las propuestas concretas que se formulan en la obra sería muy importante. Muchos debates se abrirían alrededor de este punto. Habría que considerar: (i) si lo que vale la pena es tomar decisiones radicales, como prohibir cualquier intervención, si tenemos en cuenta los grandes poderes judiciales en medida cautelar en la acción contractual; (ii) si es realmente necesario continuar con las potestades judiciales en las acciones populares teniendo en cuenta, sobre todo, que hablamos de derechos colectivos que pueden ser promovidos por personas que no son parte en el contrato y, por ende, no pueden acudir al debate; o (iii) si una reforma en la que se determine la obligación de contar con presupuestos técnicos, y sea obligatoria la citación de las partes, es suficiente para superar el problema, o si es necesario adoptar otras medidas para lograr esta finalidad.

Felicitaciones a la doctora María del Pilar. La obra, insisto, abre un debate y lo importante es adelantarlo.

Martín Bermúdez Muñoz

I. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DE LA ACCIÓN POPULAR

1.1. Antecedentes

La normativa civil previó por primera vez en el ordenamiento jurídico nacional las acciones populares cuando, dentro de las llamadas acciones posesorias especiales de naturaleza restitutoria, incluyó en el artículo 1005 la acción popular o municipal, para la protección de lugares de uso público.

Por su parte, los artículos 2359 y 2360 del mismo código consagraron la titularidad de la acción por el daño contingente frente a la amenaza de personas determinadas e indeterminadas, y la consecuente imposición de condena en costas.

Un siglo después, en la década del ochenta, normas especiales establecieron medidas de protección de algunos derechos colectivos, así:

- El Decreto Ley 3466 de 1982, en derechos de los consumidores.

- La Ley 9.ª de 1989, en derechos relacionados con el espacio público y el medioambiente.
- La Ley 45 de 1990, en derecho de la competencia en el sector financiero.

1.2. Constitución de 1991

El constituyente de 1991 elevó a rango superior estas acciones, con la idea de establecer garantías cuya titularidad no corresponde a una persona individualmente considerada como ocurre con los derechos fundamentales y los derechos sociales, sino que pluralmente pertenecen a la comunidad en general *res comunis omnium.*

Así, la Constitución Política de 1991 prevé en el artículo 88 los derechos e intereses colectivos que pueden ser protegidos por esa vía procesal, al tiempo que delega en el legislador la facultad para regular las acciones, y confiere la atribución de ampliar el catálogo de derechos e intereses colectivos susceptibles de protección a través de las mismas, en el evento en que participen de similar naturaleza y siempre que no contraríen la finalidad pública o colectiva para la cual fueron concebidos, como más adelante se verá.

El constituyente integró en una sola disposición los postulados de las acciones populares y de las acciones de grupo[1], bajo un enfoque de protección de derechos colectivos en general.

Los derechos colectivos son aquellos de los que no es titular un individuo, sino la humanidad, la sociedad, un colectivo o un grupo, y se agrupan como de segunda y tercera generción.

1. Entre otras, la principal diferencia entre la acción de grupo y la acción popular es que la primera tiene finalidad primordialmente indemnizatoria a efectos de que se repare un daño causado a un conjunto de personas, mientras que la segunda, es fundamentalmente preventiva, a fin de evitar que se produzca un daño con ocasión de la vulneración de derechos o intereses colectivos. En todo caso, cuando no sea posible el restablecimiento de las cosas a su estado anterior por ya haberse producido el daño, la acción popular puede tener finalidad indemnizatoria, pero con destino al colectivo, y no a unos individuos como ocurre en la acción de grupo.

Los derechos de segunda generación son los derechos económicos, sociales y culturales, que tienen por objeto procurar condiciones de igualdad para garantizar el desarrollo de los pueblos y unas condiciones de vida digna para las personas, lo que se traduce, por ejemplo, en el acceso al trabajo, la educación, la cultura, la salud, la vivienda y el bienestar general de la sociedad[2].

Por su parte, los derechos de tercera generación se orientan a brindar garantías y condiciones para la humanidad en un sentido globalmente considerado, fomentando la solidaridad, las relaciones pacíficas, el ambiente sano, entre otros, para abordar los retos que afronta la humanidad.

En tal sentido, dado su carácter de derechos humanos, ecológicos, sociales, económicos y culturales, en un entorno de solidaridad y participación ciudadana, y en orden a hacer efectivo su reconocimiento desde el más alto estándar de protección, el artículo 88 de la Constitución dispone:

> **Artículo 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. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). Tesauro Biblioteca Corte Interamericana de Derechos Humanos. Segunda generación de derechos. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/sitios/tesauro/tr430.htm#:~:text=Los%20derechos%20de%20Segunda%20Generaci%C3%B3n,humanos%20y%20de%20los%20pueblos

Tal disposición superior constituye una conquista para el respeto de los derechos e intereses colectivos (de segunda y tercera generación), en armonía con el postulado de la democracia participativa. Así lo analiza la Corte Constitucional en la Sentencia C-507 de 2001:

> **Resulta indispensable distinguir la necesidad de que en una democracia participativa los ciudadanos intervengan en las decisiones que los afectan —económicas, políticas, administrativas, ambientales, cívicas o culturales—, [...]. Las finalidades primeramente enunciadas demandan la injerencia de los actores sociales en pro de un bienestar común, conforme a los dictados constitucionales que imponen a las autoridades la protección de la vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades, de todos los residentes en Colombia, la preservación de su libertad y del derecho a optar por la propia realización. [...]**

En cuanto a la elevación a canon constitucional de las acciones populares, la Corte ha sostenido que ello obedece a la necesidad de proteger los derechos derivados de la aparición de nuevas realidades o situaciones socioeconómicas, en las que el interés afectado no es particular, sino compartido por una pluralidad de individuos de una comunidad[3].

En línea con lo anterior, la jurisprudencia consolidada de la Corte Constitucional ha definido las acciones populares como el medio procesal mediante el cual se busca asegurar la protección judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos, afectados o amenazados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular y teniendo como finalidad específica evitar el daño contingente (preventiva), hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre esa categoría de derechos e intereses (suspensiva) o restituir las cosas a su estado anterior (restaurativa)[4].

3. Corte Constitucional, Sala Plena. (19 de octubre de 2017), Sentencia SU-649.
4. *Ibidem.*

La jurisprudencia y la doctrina han identificado dos niveles de impacto de la acción popular[5], así:

1. ***Impacto difuso:*** el beneficio para los ciudadanos es de carácter colectivo e indeterminado sin que un grupo específico reciba un impacto directo.

2. ***Impacto determinable:*** la violación de los derechos colectivos y las medidas para conjurarla pueden afectar a personas determinables, aunque en principio la acción sea de cobertura universal.

1.3. Ley 472 de 1998

En atención a la atribución conferida por la Constitución al Congreso de la República, y a partir de catálogo enunciativo de derechos colectivos previsto en el citado artículo 88 constitucional, y del mandato de protección de derechos individuales y colectivos que el constituyente entregó al legislador en el artículo 89, se expidió la Ley 472 de 1998 —«Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones»—[6].

El artículo 2.° de la Ley 472 de 1998 define las acciones populares así:

> **Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. 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.**

5. Borrero Restrepo, G. M. (2008). *Balance de los 10 años de las acciones populares y de grupo. Corporación Excelencia en la Justicia.* https://cej.org.co/publicaciones/acciones-populares-y-de-grupo/balance-de-los-10-anos-de-las-acciones-populares-y-de-grupo/

6. Modificada por la Ley 1425 de 2010 y por Ley 2195 de 2022.

Conforme el artículo 12 de la ley en cita, el ejercicio y titularidad de esta acción está en cabeza de:

1. Toda persona natural o jurídica.
2. Las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o de índole similar.
3. 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.
4. El procurador general de la nación, el defensor del pueblo y los personeros distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.
5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

La Corte Constitucional, en Sentencia C- 215 de 1999 reiterada en Sentencia C-644 de 2011, identificó las características principales de la acción popular así:

I) Pueden ser promovidas por cualquier persona.

II) Son ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas, contra los particulares.

III) Tienen un fin público.

IV) Son de naturaleza preventiva.

V) Tienen también un carácter restitutorio.

VI) No persiguen en forma directa un resarcimiento de tipo pecuniario.

VII) Gozan de una estructura especial que la diferencia de los demás procesos litigiosos.

Por su parte, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que la acción popular:

> **Es un mecanismo procesal autónomo y principal, pues no está condicionado a la inexistencia de otro medio de defensa judicial y procede para conjurar en forma oportuna hechos u omisiones que puedan afectar a la comunidad, antes de que se genere el daño o de forma coetánea para que cese la vulneración de los derechos o, posteriormente, ante situaciones concluidas, siempre y cuando sea posible restituir las cosas a su estado anterior [7].**

En relación con las finalidades concretas de la acción popular, en Sentencia de Unificación SU649 de 2017, retomando las consideraciones expuestas en la Sentencia C- 644 de 2011, la Corte Constitucional resaltó que tales finalidades son de naturaleza suspensiva, preventiva o restaurativas, así:

> **La jurisprudencia consolidada de esta Corporación ha definido las acciones populares como el medio procesal mediante el cual se busca asegurar la protección judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos, afectados o amenazados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular y teniendo como finalidades específicas evitar el daño contingente (preventiva), hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre esa categoría de derechos e intereses (suspensiva) o restituir las cosas a su estado anterior (restaurativa). (Resaltado fuera del texto original)**

Como instrumento o vehículo de arreglo directo en el curso de la acción popular, el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 prevé la posibilidad del *pacto de cumplimiento*, solo posible una vez escuchadas las partes en la audiencia del mismo nombre, el cual contendrá la determinación de la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible. Sobre esta figura, el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 2018[8] precisó:

7. Consejo de Estado, Sección Tercera. (29 de agosto de 2014). Sentencia 25000-23-24-000-2011-00032-01(AP).

8. Consejo de Estado, Sección Primera. (11 de octubre 2018). Sentencia de Unificación Jurisprudencial 17001-23-33-000-2016-00440-01(AP).

[...] el pacto de cumplimiento es una modalidad de mecanismo alternativo de solución de conflictos, en el cual las partes, a iniciativa del juez, podrán establecer un pacto de cumplimiento, en el que se determine la forma de protección de los derechos colectivos, teniendo en cuenta las especialidades de los intereses en juego.

Por tanto, previamente a la audiencia de pacto de cumplimiento, el comité de conciliación de la respectiva entidad que sea parte de una acción popular debe realizar un análisis minucioso de los argumentos y pruebas de la demanda, así como de la actuación y competencias de la entidad frente al caso concreto, adoptar la decisión respecto a su procedencia o improcedencia del acuerdo y fijar los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado puede comprometer a la entidad respecto a las obligaciones de hacer, no hacer o dar para la debida protección de los derechos o intereses colectivos amenazados o vulnerados.

Conforme a lo expuesto, esta Sala unifica su jurisprudencia en el sentido de establecer que los comités de conciliación de las entidades públicas son los competentes para adoptar la decisión respecto a la procedencia o improcedencia de presentar una fórmula de pacto de cumplimiento dentro del trámite de las acciones populares y los parámetros dentro de los cuales debe actuar el representante legal o apoderado de la entidad, en las audiencias de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

El artículo 4° de la Ley 472 de 1998, amplía en un listado enunciativo, el catálogo de derechos e intereses colectivos previsto en el artículo 88 de la Constitución Política.

De dicho listado se pueden destacar los siguientes:

- Derecho a la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación, la salud, la vivienda, la cultura, entre otros.

- Derecho al desarrollo económico, social y al bienestar general.
- Derecho a la paz y a un entorno sano.
- Derecho a un medioambiente limpio y sostenible.
- Derecho a la protección del patrimonio común de la humanidad.
- Derecho a la defensa del patrimonio cultural de la nación.
- Derecho a la seguridad y salubridad públicas.
- Derecho a la libre competencia económica.
- Derecho al acceso a los servicios públicos.
- Derechos de los consumidores y usuarios.
- Derecho al espacio público.
- Derecho a la defensa del patrimonio público.
- Derecho a la moralidad administrativa.

Revisado lo anterior, es dable concluir que los intereses y derechos colectivos establecidos en la ley pueden ser materia de un contrato estatal, lo que conduce a comprender la relación lineal entre la acción popular y la contratación pública.

Con fundamento en el principio de solidaridad, los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 preveían, en favor del demandante o demandantes, un incentivo económico a ser fijado por el juez, en otras palabras, una 'recompensa' que, tratándose de vulneraciones al derecho colectivo a la moralidad administrativa, correspondería al **15% del valor recuperado por la respectiva entidad pública.**

Estas normas fueron derogadas por la Ley 1425 de 2010, con el propósito de reducir la congestión judicial, evitar la temeridad y proteger el patrimonio de las entidades territoriales.

Frente a la eliminación del incentivo, la Corte Constitucional, en Sentencia C-630 del 2011, en primera medida precisó que el

incentivo en la acción popular no es inherente a la naturaleza del derecho que este instrumento comporta, y que, por ende, el trámite legislativo ordinario que dio lugar a la Ley 1425 de 2010 (la cual derogó el incentivo previsto en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998) no violó la reserva constitucional de ley estatutaria.

La Corte analizó la derogación de las normas de la Ley 472 de 1998 que establecían el incentivo económico para el actor popular, precisando que ello corresponde a la potestad de configuración legislativa del Congreso de la República, no desconoce el principio de igualdad, ni implica una regresión en protección de derechos colectivos.

Además, el máximo Tribunal Constitucional señaló que la supresión del incentivo no es una restricción irrazonable o desproporcionada del derecho político:

> **En conclusión, (i) el Congreso de la República no viola el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos sociales, al derogar las normas que establecían un incentivo económico para el actor en las acciones populares (artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998), teniendo en cuenta que no se trata de una medida que obstaculice gravemente el acceso a un nivel de protección del cual se gozaban tales derechos y por cuanto la medida propende por mejorar el ejercicio del derecho político en cuestión. Además, (ii) la supresión del incentivo a favor del actor popular no vulnera el principio de igualdad y equidad de las cargas públicas ni establece una restricción injustificada al acceso a la administración de justicia, derivada de una presunta pérdida de eficacia de la herramienta constitucional para la defensa de derechos colectivos.**

Además, aclaró que las reglas que establecen las costas procesales están vigentes al precisar: «No es cierto que [...] la supresión del incentivo haya implicado que el monto de los costos de la defensa de los derechos no puedan ser calculados, reconocidos y ordenados judicialmente».

En suma, la Corte dijo que la supresión del incentivo a favor del actor popular no restringe el acceso a la administración de justicia ni produce pérdida de eficacia de la herramienta constitucional para la defensa de derechos colectivos.

Sobre la aplicación de la referida Ley 1425 de 2010, el Consejo de Estado unificó la jurisprudencia en torno a la improcedencia del reconocimiento del incentivo dentro de los procesos iniciados con anterioridad a la expedición de dicha Ley.

En sentencia proferida el 3 de septiembre de 2013, la Sala Plena concluyó:

> **El acceso al incentivo económico dentro de aquellos procesos iniciados en ejercicio de la acción popular antes de la expedición de la Ley 1425 resulta improcedente, habida cuenta de la inexistencia de los preceptos que, con ocasión de la expedición de dicha ley, preveían el reconocimiento del tal estímulo[9].**

La eliminación del incentivo ha ocasionado que las acciones populares interpuestas en la jurisdicción de lo contencioso-administrativa reflejen una verdadera necesidad por parte de las comunidades de la protección de los derechos colectivos, y no simplemente la búsqueda de un incentivo económico.

Puede en este punto considerarse que la naturaleza preventiva y restitutoria hace de la acción popular un mecanismo efectivo para la protección de los intereses y derechos colectivos.

Sin embargo, la indeterminación del contenido de los derechos colectivos (pese a ser un concepto inagotable), y la ausencia de límites (la subjetividad en la definición de los límites) en el uso de instrumentos y mecanismos para buscar la satisfacción o garantía de un mismo derecho, puede generar arbitrariedad (confusión) a la

9. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (3 de septiembre de 2013). Sentencia 17001-33-31-001-2009-01566-01(IJ).

hora de seleccionar una u otra acción, lo que probablemente hace que el interesado opte por más de una, causando impacto en la administración de justicia, problemas de competencia y decisiones disímiles frente a un mismo supuesto de hecho. Sobre esta problemática profundizará el documento más adelante.

1.4. Artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)

En garantía del derecho sustancial previsto en el artículo 88 de la Constitución Política y en la Ley 472 de 1998 en lo que corresponde a la acción popular, el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) establece la protección que cualquier persona puede exigir de los derechos e intereses colectivos, como medio de control de las actuaciones administrativas o los contratos, a efectos de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, amenaza o agravio, o restituir las cosas a su estado anterior.

El artículo dispone:

> **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.**
>
> **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.**

> **Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudirse ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.**

Como se observa, con la disposición transcrita se crea un requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción popular, al preverse que el accionante debe dirigirse primero a la entidad respectiva para solicitarle la adopción de medidas conducentes a la protección del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado.

1.5. Evolución y contexto jurisprudencial

Con el artículo 144 del CPACA se supera un debate jurisprudencial (principalmente suscitado al interior de la Sección Tercera del Consejo de Estado), precedente a la expedición del CPACA, en torno a si a través de la acción popular era posible anular actos administrativos o contratos, lo cual fue descartado por la norma en cita.

Es así que, con anterioridad a la expedición del CPACA, diversos pronunciamientos del Consejo de Estado demarcaron al menos tres tesis en torno a la posibilidad del juez de la acción popular de declarar la nulidad absoluta de un contrato estatal, a saber:

I) Tesis restrictiva: consideraba que por esta vía no se podía decidir sobre la legalidad de un contrato, por ser este un

asunto reservado exclusivamente a la acción contractual consagrada en el artículo 87 del CCA[10].

II) Tesis intermedia: cuando jueces distintos del juez popular habían avocado el conocimiento de la acción contractual, el fallador podía tomar medidas diferentes, tales como ordenar la suspensión de la ejecución del contrato, hasta tanto se definiera la legalidad en dicho proceso judicial[11].

III) Tesis amplia: admitía la posibilidad de analizar la legalidad del contrato estatal cuando este vulneraba o amenazaba algún derecho colectivo, con el fin exclusivo de procurar su protección[12].

Sobre la restricción del citado artículo 144 del CPACA, consistente en la imposibilidad de declarar la nulidad de un contrato estatal vía acción popular, la Corte Constitucional, en la citada Sentencia C-644 de 2011, se pronunció y declaró exequible dicha normativa, bajo las siguientes consideraciones:

> **Las acciones populares tienen un carácter principal y su proceso tiene una estructura especial que lo diferencia de los demás procesos de contenido litigioso. La configuración constitucional y legal de las acciones populares permite su procedencia de manera autónoma e independiente a otros medios de defensa judicial ordinarios. De ahí su compatibilidad con las acciones contencioso-administrativas previstas para solicitar la declaratoria judicial de nulidad de los actos o contratos estatales.**

10. Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección A. (18 de mayo de 2000), Sentencia 251342; Consejo de Estado, Subsección B. (12 de julio de 2001). Sentencia 17001-23-31-000-2000- 0981-01; Consejo de Estado, Sección Tercera expediente AP-159L; Consejo de Estado, Sección Cuarta. (19 de julio de 2001). Sentencia 25000-23-25-000-2000-0014-01; Consejo de Estado, Sección Cuarta. (19 de julio de 2001). Sentencia 68001-23-15-000-2000-1684-01]; Consejo de Estado, Sección Cuarta. (9 de febrero de 2001). Sentencia 76001-23-31-000-2000-0256-01; Consejo de Estado, Sección Quinta. (13 de septiembre de 2002). Sentencia 254088 13001-23-31-000-2000-9008-01.

11. Consejo de Estado, Sección Tercera. (21 de febrero de 2007). Sentencia 25000-23-25-000-2005-00355-01.

12. Consejo de Estado, Sala Décima Especial de Decisión. (4 de octubre de 2021). Sentencia 52001-33-31-008-2008-00304-01(AP).

> **[...]**
>
> **Encuentra la Corte que la expresión: "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", contenida en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, y referida a los alcances que los jueces populares deben dar a sus sentencias, no desconoce el debido proceso judicial sino que por el contrario lo fortalece y clarifica los alcances de su competencia, habida cuenta de los desacuerdos y divergencias jurisprudenciales en el Consejo de Estado sobre la materia [previos a la expedición del CPACA y citados en este estudio anteriormente], resultando válido que haya sido el propio legislador quien, dentro del marco de la potestad de configuración normativa que tiene, haya dado solución definitiva al problema de precisar la improcedencia de que el juez de la acción popular decida sobre la anulación de actos administrativos y contratos estatales, sin que por esta razón se desconozcan el acceso a la administración de justicia o el carácter principal de las acciones populares, que en nada afecta el carácter principal o autónomo y no subsidiario de la acción.**
>
> **Se trata pues 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. (Resaltado fuera del texto original)**

Así, según el análisis de la Corte Constitucional, los fundamentos de la restricción del artículo 144 del CPACA frente a la anulación de contratos se pueden resumir así[13]:

13. Gómez Lee, I. D. (2021). Contratación segura - Compilación y estudios en contratación estatal: seguridad jurídica en las acciones populares. 4a ed. (pp. 30 - 59). Recuperado de https://bibliotecadigital.ccb.org.co/items/a29111e8-e5c4-423a-bfa3-d3c41324cb14

a) La acción popular no es una acción subsidiaria, y en ese orden de ideas puede ser intentada en forma directa sin tener que agotar previamente otro medio de control.

b) La constitucionalidad de la expresión demandada contenida en el artículo 144 del CPACA, sobre la imposibilidad de anular actos o contratos, pero la facultad de adoptar medidas para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos fortalece el debido proceso y clarifica a los jueces su competencia y el alcance de la acción popular.

c) Tal limitación se encuentra dentro del marco de la potestad de configuración que tiene el legislador y de lo ordenado por el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia.

d) La finalidad de la acción popular es distinta a la del medio de control de controversias contractuales, ya que, si se permitiese al juez popular anular contratos, se perdería la esencia de la acción, la cual consiste en actuar como medio de defensa de los derechos colectivos, antes que ser un instrumento para definir controversias contractuales.

e) En la acción popular solo se debate si se vulneran o amenazan los derechos o intereses colectivos. Discutir la legalidad del contrato puede desconocer los derechos de las partes si no son convocadas al proceso, aunado al hecho de que si las partes son citadas a defender la legalidad del contrato en sede popular, no se les garantiza el debido proceso, ya que no es el escenario procesal pertinente para hacerlo.

Pese a lo anterior, el debate interpretativo al interior del Consejo de Estado continuó, pero solo en relación con aquellos asuntos derivados de acciones populares iniciadas en vigencia del Código Contencioso Administrativo (CCA) (Decreto 01 de 1984) como pasa a exponerse.

Así, la Sección Tercera del Consejo de Estado —si bien mantuvo la línea enfática y consistente respecto a la pertinencia y procedencia de la acción popular frente a los contratos estatales en el contexto de la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público— persistió en las consideraciones relacionadas con la procedencia de la anulación contractual como parte de las facultades del juez popular.

Dos fallos similares reflejan esta posición:

La Sección Tercera, en Sentencia del 2 diciembre de 2013[14], se refirió al carácter principal, prevalente e independiente de la acción popular para controlar que la actividad contractual del Estado se sujete a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, invocando la posición acogida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en el 2003[15], 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. Casos en los que corresponde al juez popular tomar todas las medidas necesarias para superar los hechos y demás situaciones potencial o efectivamente generadoras de la afectación de los intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, a las que sirven entre otras, la declaratoria de nulidad de los contratos viciados de estas irregularidades, la pérdida de todos sus efectos y la imposición de las restituciones mutuas.**

El fallo declaró la nulidad absoluta de la invitación «que EMCALI hiciera a PARQUESOFT, como único proponente y del contrato celebrado en esas condiciones contrarias al orden público».

14. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2 de diciembre de 2013) Sentencia 76001-23-31-000-2005-02130-01(AP).

15. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (9 de diciembre de 2003) Sentencia 25000-23-26-000-2002-1204-01(AP).

Sin embargo, reconoció:

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

En sentido similar, en fallo del 29 de agosto de 2014[16], la Sección Tercera, Subsección B de esta Corporación[17], precisó que la acción popular es un mecanismo principal e idóneo para proteger eficazmente los derechos colectivos vulnerados en la actividad contractual de la Administración pública.

Así lo señala la sentencia:

> **Desde hace varios años, la jurisprudencia de la Sala Plena Contencioso Administrativa y de la Sección Tercera de esta Corporación da por sentado que la acción popular procede para proteger eficazmente la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, en el ámbito de la actividad contractual de la administración pública, sin que resulte válida la pretensión de subordinarla a la existencia de controversias entre las partes pendientes de decisión o al ejercicio de las acciones contractuales. Conforme con esos**

16. Con ocasión de la acción popular ejercida en diciembre de 2010 contra el Ministerio de Transporte, la Aeronáutica Civil, OPAIN S.A y OTCA S.A.S para que se proteja la moralidad administrativa y el patrimonio público, con medidas orientadas a que estas sociedades restituyan a la Nación los ingresos de la explotación comercial del terminal de carga del Aeropuerto Internacional El Dorado que la concesionaria no ha transferido en la forma pactada.

17. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. (29 de agosto de 2014). Sentencia 25000-23-24-000-2011-00032-01(AP).

> **criterios jurisprudenciales, no cabe la menor duda en cuanto a la procedencia de la acción popular para proteger eficazmente los derechos colectivos, cuando son amenazados o vulnerados en el marco de la actividad contractual del Estado. Casos en los que proceden medidas definitivas, incluso la declaratoria de nulidad de los contratos, la pérdida de todos sus efectos y la imposición de las restituciones mutuas, entre otras. Y ello debe ser así, porque, como lo reitera la jurisprudencia, lejos de tratarse de una acción subsidiaria o residual, la popular se orienta a garantizar la prevalencia del orden superior y de los valores supremos, con la adopción de todas las medidas necesarias para superar los hechos y demás situaciones generadoras de la afectación de los intereses colectivos.**

Mas adelante, si bien reconoce que por virtud de lo dispuesto en el artículo 144 del CPACA no procede que el juez popular anule el contrato, sin perjuicio de que adopte las medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, aduce que, dentro de su actuación como juez popular, le corresponde decidir de fondo sobre el amparo solicitado por el actor, «sin que pueda esgrimirse falta de competencia, en razón de una supuesta subordinación de la acción popular a las acciones contractuales», por lo que termina dictando medidas en donde obligaba a estudiar el monto de ingresos de la explotación comercial, los recursos que ingresaban efectivamente a la Aeronáutica, y estableció que si el modelo que planteaba el contrato era contrario o desfavorable a los fines estatales, el Comité de Verificación del fallo debía replantearlo.

Como se observa en ambas sentencias de 2013 y 2014, la Sección Tercera invoca lo dicho por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en el 2003, conforme a lo cual la anulación del contrato (en las acciones populares iniciadas en vigencia del CCA) es una de las medidas posibles a ser decretadas por el juez popular, contradiciendo lo dispuesto en el artículo 144 del CPACA.

Más adelante, el 13 de febrero de 2018, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo profirió sentencia de unificación jurisprudencial que decidió el mecanismo de eventual revisión presentado por las partes de una acción popular, cuya primera instancia fue decidida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca[18].

En dicha sentencia, la Sala Plena del Consejo de Estado concluyó que, en las acciones populares iniciadas en vigencia del Decreto 01 de 1984, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa no tiene facultad para decretar la nulidad de los actos administrativos que se consideren causa de la amenaza o violación, sin perjuicio de que el juez pueda 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.

Precisa la corporación que el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, que fija los alcances de fallo que pueda proferir el juez popular, es una norma de carácter enunciativo y de textura abierta en virtud de la cual el juez popular tiene la amplia facultad de tomar decisiones para proteger el derecho colectivo amenazado.

Sobre el punto, dice la sentencia:

> **En las acciones populares, además de los juicios de racionalidad legal, en varias oportunidades son más pertinentes los juicios de razonabilidad o ponderación de principios jurídicos en colisión, lo cual implica una visión más amplia del juez, tanto en el análisis, como en las órdenes que deba proferir en la sentencia para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agresión, o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible[19]. [Sombreado por fuera del texto original]**

18. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (13 de febrero de 2018). Sentencia 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU)

19. *Ibidem.*

En ese mismo año, el 14 de agosto de 2018, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo[20] resolvió la solicitud de revisión eventual respecto de una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

En dicho caso, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Medellín declaró probada la vulneración de los derechos al goce del espacio público, defensa de los bienes de uso público y defensa del patrimonio público por cuenta de la indebida celebración de un contrato de arrendamiento entre el municipio de Támesis con un privado para la explotación de un espacio público, lo que devino en la declaratoria la nulidad de dos cláusulas de dicho contrato, y la restitución del área ocupada.

El Tribunal Administrativo de Antioquia en segunda instancia revocó dicha sentencia y en su lugar denegó las pretensiones de la demanda, al considerar que los cerramientos del parque fueron concebidos desde tiempo atrás, por lo que no eran violatorios del espacio y el patrimonio público y que la Administración podía entregar su uso mediante contrato.

El Consejo de Estado revocó la sentencia proferida por el Tribunal y, entre otras medidas, declaró la nulidad del contrato de arrendamiento suscrito por la Administración Municipal de Támesis, al considerar su objeto ilícito, y la vulneración del derecho colectivo del goce del espacio público.

Dicha decisión tuvo cuatro salvamentos de voto por parte de miembros de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo[21], que reiteraron la imposibilidad del juez popular de anular contratos de la Administración, pese a evidenciar la vulneración de un derecho colectivo, lo cual ya lo había resuelto la Corporación en sentencia de unificación antes citada, dictada en febrero del mismo año 2018.

20. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (14 de agosto de 2018) Sentencia 05001-33-31-003-2009-00157-01(AP)(SU).

21. Salvaron voto los magistrados: William Hernández Gómez, Carlos Enrique Moreno Rubio, Guillermo Sánchez Luque, y la magistrada Lucy Jeannette Bermúdez.

Así lo señala uno de los salvamentos de voto[22]:

> **2. La decisión adoptada por la Sala, de unificar jurisprudencia sobre la improcedencia del arrendamiento de bienes de uso público al revisar una acción popular, supone despojar al juez del contrato —esto es, de las controversias contractuales— de su ámbito de acción natural, para trasladarlo al del mal denominado "juez constitucional".**
>
> **Esta invasión de la órbita del juez del contrato, so pretexto de la protección de derechos colectivos, es fruto de la falta de claridad del ordenamiento jurídico que no solo permite sino prohija la inseguridad jurídica, esto es, el debate sin fin de una materia. Cada proceso tiene su función, por ello la decisión de cada medio de control debe suponer que no interfiera con los demás, ni que uno le reste eficiencia al otro y tampoco que coexistan varios medios de control para decidir un mismo asunto.**

Luego, la Sección Tercera, Subsección C, en fallo de 20 de abril de 2020[23], conoció una demanda de acción popular cuya pretensión era declarar la nulidad absoluta de un contrato suscrito para la prestación del servicio de aseo, al considerar que la selección del contratista fue ilegal e incumplió las obligaciones contractuales.

En esa oportunidad el fallo concluyó que dicha acción no era el mecanismo para cuestionar la validez de contratos estatales o estudiar controversias que deben tramitarse a través de los medios de control ordinarios, pues la acción popular no reemplaza la acción de controversias contractuales, que, precisamente, está instituida para obtener esas declaraciones y el resarcimiento patrimonial correspondiente.

22. Salvamento de voto del magistrado Guillermo Sánchez Luque.

23. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. (27 de abril de 2020). Sentencia 81001-23-39-000-2015-00023-01(AP).

Sobre el punto destaca el fallo:

> **Aún más, el juez de la acción popular no puede evadir la prohibición de anular actos administrativos o contratos estatales, a través de medias alternativas, por ejemplo, la suspensión o la inaplicación de un acto, o dejar sin efectos un contrato —facultad reservada a las partes a través de la institución del mutuo disenso art. 1602 CC—.**
>
> **Un proceder en ese sentido, equivaldría a violar un mandato expreso del legislador, mediante figuras que soterradamente se intentan asemejar a la nulidad. Con esta perspectiva, en relación con los negocios civiles y comerciales, el ordenamiento prevé que la sanción contra un acto que contraviene la ley por objeto ilícito es la nulidad, sin que sea posible que el juez, por vía de otro camino, entre a confrontar la validez de ese acto (arts. 6, 16, 1502.3, 1519, 1523, 1741 y 1742 CC y 899 C. de Co.).**

También sobre la imposibilidad de anulación de contratos vía acción popular, en el 2021, la Sala Décima Especial de Decisión dictó sentencia de unificación jurisprudencial[24] en la que ratificó la improcedencia de la anulación de contratos estatales, aun tratándose de aquellas iniciadas en vigencia del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

Lo anterior, en el marco del mecanismo de revisión eventual en materia de acciones populares creado por la Ley 1285 de 2009, que adicionó el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, y cuyo propósito es precisado en el artículo 272 del CPACA, así:

> **La finalidad de la revisión eventual establecida en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, adicionado por artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, es la de unificar la jurisprudencia en tratándose de los procesos**

24. Consejo de Estado, Sala Décima Especial de Decisión. (4 de octubre de 2021). Sentencia 52001-33-31-008-2008-00304-01(AP).

> **promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo y, en consecuencia, lograr la aplicación de la ley en condiciones iguales frente a la misma situación fáctica y jurídica.**

La Sala Especial de Decisión indicó que se debía fijar un criterio unívoco en torno a las facultades del juez popular en relación con la declaratoria de nulidad de los contratos estatales, y en tal sentido precisó:

> **La Sala recuerda que el debate jurisprudencial que originó la selección de este asunto se presentó en vigencia del Decreto 01 de 1984. En este orden, las reglas de unificación que se establecen en esta oportunidad solo serán aplicables a aquellos casos que se iniciaron antes del 2 de julio de 2012, fecha de entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, norma que zanjó en forma definitiva la discusión sobre el asunto, en el sentido de negar la posibilidad de decretar la nulidad del contrato, sin perjuicio de que el juez popular pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.**
>
> **En efecto, la Sala observa que el inciso segundo del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 determinó que, para la protección de los derechos o intereses colectivos, cuando su trasgresión proviene de un contrato o acto administrativo, el juez popular puede adoptar las medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración, sin que en uno u otro evento tenga la facultad de declarar la nulidad del acto o del contrato.**
>
> **La prohibición legal de anular el acto o contrato en sede de protección de derechos colectivos establecida en el CPACA fue declarada exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-644 de 2011, al decidir la acción de inconstitucionalidad contra algunas expresiones contenidas en los artículos 140 y 144 de la Ley 1437 de 2011. En esa oportunidad, la Corte estableció que resulta válido que el legislador, en el ejercicio legítimo de su amplia facultad de configuración normativa,**

haya impuesto tal prohibición en cuanto armoniza la regulación legal de los distintos medios de control judicial de la administración y determina para ello las correspondientes acciones contencioso administrativas, lo que se ajusta a los artículos 29 y 229 de la Constitución Política.

La Sección Tercera, Subsección A de esta Corporación determinó que tal prohibición legal se estableció expresamente para los casos iniciados a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011 y que aquellos iniciados con anterioridad deben guiarse por las normas vigentes al momento de su radicación y por la jurisprudencia que las interpretó. [...]

Conforme al contenido de esa norma, la sede en la que debe discutirse la legalidad del contrato es en el proceso contractual, de forma que es al juez natural de conocimiento al que le corresponde declarar la nulidad total o parcial del referido acto jurídico y determinar las consecuencias jurídicas que tal declaración implica. En este supuesto es que la Sala considera que el control de la legalidad del contrato debe exceptuarse del conocimiento del juez popular, por tratarse de un tópico propio de la acción contractual.

[...]

Sobre el punto, es oportuno señalar que al realizar una interpretación sistemática de los artículos 2°, 9.° y 34 de la Ley 472 de 1998, se establece que el hecho de que el juez popular no pueda decidir sobre la anulación de los contratos estatales, en nada afecta el carácter principal o autónomo de la acción popular. Ello tampoco desconoce la trascendencia de la actuación contractual en el ámbito de las garantías colectivas, en cuanto se relaciona con el logro de los fines de la contratación estatal, de manera que en su origen, ejecución y cumplimiento es posible que se amenacen o vulneren derechos colectivos, como son los de moralidad y patrimonio público, sin que ese supuesto habilite la declaración de nulidad de un contrato estatal.

> **El anterior argumento encuentra sustento en los antecedentes de la Ley 472 de 1998 antes señalados que muestran que pese a que el legislador le dio el carácter de principal a la acción popular no quiso entregarle competencias anulatorias al juez.**
>
> **[...]**
>
> **En este orden y con el propósito de garantizar la seguridad jurídica derivada de las decisiones de esta Corporación, se impone respetar el precedente de unificación del 13 de febrero de 2018, en el sentido de reafirmar la imposibilidad de que el juez popular anule un contrato de la administración.**
>
> **En este orden, la Sala considera que la solución jurisprudencial que se adopta a través de este proveído es, además, más garantista, pues permite que el afectado acuda al juez natural con el propósito de obtener las restituciones contractuales que no lograría en sede popular.**
>
> **[...]**
>
> **Avalar la posibilidad de anular contratos estatales en actuación popular resulta inconveniente, entre otras razones, por ello tendría implicaciones en lo que tiene que ver con los aspectos de caducidad y legitimación en la causa. (Resaltado fuera del texto original)**

Conforme lo anterior, es claro que las acciones populares constituyen el mecanismo principal para la protección del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, en orden a una finalidad suspensiva, preventiva o restaurativa, pudiendo el juez popular ordenar las medidas que estime necesarias, con excepción de la anulación del contrato o acto administrativo según corresponda.

II. MEDIDAS QUE SE PUEDEN ADOPTAR PARA LA PROTECCIÓN DE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA

Si la posición unificada del Consejo de Estado precisa que el juez popular no puede anular contratos o actos administrativos, sin perjuicio de que puede ordenar las medidas necesarias para la protección de los derechos colectivos, se procede entonces a analizar cuáles serían dichas medidas para proteger la moralidad administrativa.

2.1. Elementos configurativos de la moralidad administrativa

Sea lo primero analizar los elementos configurativos del derecho a la moralidad administrativa definidos por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en fallo del primero de diciembre de 2015[25].

> **[...] dada la textura abierta de la consagración constitucional y legal es claro que no se puede pretender una definición exacta**

25. Consejo de Estado, Sección Segunda. (1 de diciembre de 2015) sentencia 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP).

de moralidad administrativa, pues ello además de ser una labor compleja en cuanto tendría que abarcar de manera rigurosa los supuestos de conducta humana atentatorios de este derecho, con el peligro de que escape a esa definición alguno en especial, es difícil conceptualizar jurídicamente un aspecto del comportamiento humano que es guiado por un entorno axiológico tan amplio, como tan amplio es el concepto de "moral".

[...]

La aproximación a la conceptualización del derecho colectivo en estudio está en consonancia con la preocupación de que la determinación de su transgresión no puede depender de la idea subjetiva de quien califica la actuación, en la medida en que se está frente a un concepto jurídico indeterminado. En efecto, sobre el papel del juez al analizar el concepto de moralidad administrativa, es importante que la determinación de su vulneración, o no, no dependa de la concepción subjetiva de quien deba decidir, sino que debe estar relacionada con la intención o propósito que influye el acto frente a la finalidad de la ley.

Se trata entonces de una concepción finalista de la función administrativa, siempre reglada y de la que siempre se espera esté al servicio del interés general y para el cumplimiento de los fines del Estado. Tales temas son:

1. La moralidad administrativa está ligada al ejercicio de la función administrativa, la cual debe cumplirse conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo con las finalidades propias de la función pública, ésta, determinada por la satisfacción del interés general. [...]

2. Constituyen elementos esenciales para la configuración de la moralidad administrativa, desde el punto de vista de derecho colectivo amparable a través de la acción popular:

a) Elemento objetivo: quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este elemento puede darse en dos manifestaciones: (i) conexidad con el principio de legalidad y (ii) violación de los principios generales del derecho. [...]

b) Elemento subjetivo. No se puede considerar vulnerado el derecho colectivo a la moralidad pública sin hacer el juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública. Aquí es donde se concreta el segundo elemento.

Consiste en que esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; debe evidenciarse que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero. [...]

c) Imputación y carga probatoria. Ya se vio cómo para disponer la protección del derecho colectivo pretendido por el juez popular deben tener presencia tanto el elemento objetivo como el elemento subjetivo y su debida correlación.

Para ello se requiere de una carga argumentativa por el actor popular en la que se efectúe una imputación directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de las conductas atentatorias de la moralidad administrativa.

En este sentido corresponde al actor popular hacer esa imputación y cumplir con la carga probatoria que le corresponde, no sólo por así disponerlo el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, sobre contenido de la demanda, o el artículo 167 del Código General del Proceso, sino porque tratándose del derecho colectivo en estudio, donde debe ineludiblemente darse la concurrencia de los dos elementos anteriormente señalados, su imputación y prueba, junto con el impulso

> **oficioso del juez, limita eficazmente que la acción popular sea utilizada inadecuadamente como medio judicial para resolver un juicio de simple legalidad [...] La imputación que se haga en la demanda y la actividad probatoria del actor popular cobra especial importancia, porque le proporciona al juez un marco concreto para fijar el litigio y desarrollar el proceso con el fin último de hacer efectivo el principio constitucional con el que debe cumplirse la función pública.**
>
> **En efecto, el cumplimiento de este presupuesto permite que el juez popular tenga la seguridad de que está castigando realmente las conductas desviadas o deshonestas de los servidores en el ejercicio de sus funciones, al tiempo que está protegiendo o restableciendo el derecho que tienen los administrados a que la función pública se desarrolle conforme lo ha querido el constituyente. (Resaltado fuera del texto original)**

Así las cosas, es claro que el juez de la acción popular solo puede considerar como violatoria de la moralidad administrativa la conducta que sea contraria a una disposición contenida en el ordenamiento jurídico y que esté acompañada de alguna circunstancia que permita calificarla de inmoral, por cuanto «no siempre la ilegalidad conduce a la vulneración de la moralidad administrativa y corresponde al demandante en la acción popular la carga procesal de precisar el aspecto en el cual radica la trasgresión a este principio, endilgando acusaciones propias de su vulneración y no solo de ilegalidad»[26].

Dicha conducta debe ser adicionalmente ostensible, sin que sea necesario acreditar el dolo o la culpa grave del servidor público o el particular, sino que su conducta buscaba alcanzar fines personales[27].

26. Consejo de Estado, Sección Tercera. (16 de marzo de 2006). Sentencia 13001233100020030023901.

27. *Ibídem.*

2.2. Medidas que puede adoptar el juez popular

Precisado lo anterior, se pasa a analizar las medidas que puede adoptar el juez popular, con base en lo dispuesto en la Ley 472 de 1998 y en el CPACA, así:

- **Ley 472 de 1998: el artículo 25 de la Ley 472 de 1998 establece que, en cualquier estado del proceso y sin que con ello se suspenda su curso, el juez popular puede, de oficio o a petición de parte, decretar las medidas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.**

En particular, esta norma establece las siguientes medidas:

a) La inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando.

b) La orden de ejecutar los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado.

c) La orden de obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas.

d) La orden, con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, de adelantar los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medias urgentes a tomar para mitigarlo.

Respecto a las medidas, la misma ley en el artículo 26 previó los mecanismos y fundamentos que deben invocarse para oponerse a las medidas decretadas. Así lo prevé la norma:

- **Artículo 26. Oposición a las medidas cautelares. El auto que decrete las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las medidas previas solo podrá fundamentarse en los siguientes casos:**

  a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;

  b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;

  c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.

  Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas.

Posteriormente, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en el capítulo XI, se ocupa de las medidas cautelares, cuyas normas deben aplicarse en los procesos adelantados en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, incluyendo las acciones populares y de tutela, como pasa a explicarse.

- **Ley 1437 de 2011 (CPACA): este código, en sus artículos 229 y 230, introduce la normativa en materia de procedencia, contenido y alcance de las medidas cautelares en los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.**

El artículo 229 precisa que las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos se regirán por lo dispuesto en el capítulo XI del título V de la parte segunda de dicho código.

Así lo prevé la norma:

- **ARTÍCULO 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.**

  La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

  PARÁGRAFO. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

A su vez, el artículo 230 de la citada norma dispone que las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Agrega que el juez podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

a) Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.

b) Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello

fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

c) Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.

d) Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.

e) Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

En relación con la aplicación de las medidas cautelares dispuestas en la Ley 472 y en la Ley 1437, la Sección Primera del Consejo de Estado en el 2017 precisó que ambas deben ser interpretadas de manera armónica[28]:

En consecuencia, en atención a la existencia de dos normativas que regulan lo relacionado con las medidas cautelares en el trámite de las acciones populares, la Sala ya se pronunció acerca de la interpretación y armonización de las mismas.

Para el efecto, en auto de 13 de julio de 2017[29] la Sala consideró que de la lectura del artículo 229 del CPACA podría pensarse que este deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 sobre la materia, pero lo cierto es que ambas disposiciones deben ser interpretadas de manera armónica. Tal es el caso del tipo de medidas a las que estaría autorizado a adoptar el juez popular para prevenir un daño inminente o hacer cesar el peligro que se hubiese causado. Al respecto, manifestó que la Ley 472

28. Consejo de Estado, Sección Primera. (2017). Expediente 2015-00052, Auto del 2 de agosto de 2017.
29. Consejo de Estado, Sección Primera. (2017). Expediente 2014-00223, Auto del 13 de julio de 2017.

> **resulta ser más garantista que lo dispuesto en el Capítulo XI del CPACA, pues en esta última disposición las opciones del juez se restringen a las medidas cautelares enlistadas en el artículo 230, a diferencia de la Ley 472 que otorga amplias facultades para ello.**
>
> **En consecuencia, en este aspecto se precisó que se debe entender que el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las previstas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 y del CPACA, respectivamente. (Resaltado fuera de texto)**

En el 2014, la Corte Constitucional conoció una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 229 del CPACA, que argumentaba que fijar medidas cautelares para la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos causaba violación de los derechos de acceso a la justicia y prevalencia del derecho sustancial, pues pasaban de estar en un marco normativo flexible establecido en la Ley 472, a la exigencia de un régimen legislativo del CPACA que se caracteriza por exigir requisitos de estricto cumplimiento para decretarlas, es decir, que se fijaban condiciones antes no previstas en el ordenamiento para proteger derechos propios de acciones constitucionales.

Mediante Sentencia C-284 de 2014, la Corte demeritó dicho reproche de inconstitucionalidad y en su lugar señaló:

> **La norma acusada crea un estatuto de medidas cautelares para los procesos colectivos de conocimiento de la justicia administrativa. Por definición, este régimen no sería aplicable a dichos procesos, cuando sean conocidos por la jurisdicción ordinaria. Pero la Corte no ve en esa diferencia un motivo de reproche constitucional, en cuanto se limita al ámbito de las acciones que persiguen la protección de derechos e intereses colectivos. En ese campo, la diferencia es razonable, por cuanto la jurisdicción administrativa se encarga de conocer de**

estas acciones cuando son dirigidas contra la Administración pública, mientras la jurisdicción ordinaria se ocupa de ellas en los demás casos.

Así las cosas, la Corte reconoce que el artículo 229 del CPACA, en su parágrafo, no constituye una restricción a las facultades dadas en la Ley 472, pues estas no son incompatibles y por el contrario, son complementarias, pues el juez puede decretar las de uno u otro estatuto.

III. LA ACCIÓN POPULAR Y LA CONTRATACIÓN ESTATAL

Como se ha venido explicando a lo largo de este estudio, la acción popular ha sido un instrumento para la protección de los derechos e intereses colectivos cuando estos se ven amenazados o vulnerados, o cuando existe un peligro o daño contingente por la acción o la omisión de las autoridades o de los particulares en curso de la gestión contractual del Estado.

Sin embargo, el control de la actividad contractual a través de la acción popular no siempre se ha dado bajo una mirada integral de derechos, y en un contexto de seguridad jurídica[30].

Los fines de la acción popular suponen una sana interpretación de sus elementos sustanciales y la ponderación de las medidas preventivas orientadas a hacer cesar una amenaza a los derechos fundamentales o colectivos, o restaurativas orientadas a restituir el estado de las cosas de ser posible.

30. Ibídem, p. 20

Así, la tensión que pueda llegar a darse entre la gestión contractual del Estado —y los derechos que esta conlleva— y el deber de protección de los intereses y derechos colectivos debe solucionarse mediando un examen integral de la relevancia de las consecuencias por la vulneración de uno u otro, siendo ambos, mecanismos a través de los cuales el Estado concreta sus deberes frente a los ciudadanos, lo que puede llevar a sacrificar legítimamente unos principios por aplicar otros de mayor relevancia en un caso concreto[31].

El ideario de seguridad jurídica en el marco de las acciones populares debe ser proporcionado. Es decir, las decisiones que se adopten deben tener en cuenta la magnitud del riesgo y la dimensión de la vulneración. Las medidas deben ponderarse por el juez a manera de evaluación mediante el test de proporcionalidad, y las libertades y los derechos no pueden limitarse en forma desmedida, menos cuando existe tensión de otros derechos que también deben ser protegidos en la presunción de la buena fe. En este sentido, una decisión judicial confusa o exacerbada sin una *ratio legis* ante la Administración pública, o ante el contratista, puede contener excesos y afectar la presunción de inocencia[32].

El juez popular que aborda acciones referidas a asuntos contractuales del Estado debe actuar en orden de mantener la confianza, predictibilidad y estabilidad de las relaciones contractuales con los particulares.

Pero ello, por supuesto, en función de los principios y fines de la contratación, de la realización del interés general, de la legalidad y del respeto por los derechos fundamentales y colectivos, lo que constituye el elemento que justifica el sometimiento de la actividad y ejecución contractual, a controles y decisiones judiciales como medios de intervención oportuna y efectiva, con fines preventivos o restaurativos.

31. Matallana Camacho, E. (2010). Revista Digital de Derecho Administrativo. *Acción popular de moralidad administrativa*. (pp. 195-262). Recuperado de https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2774

32. Consejo de Estado, Sala Décima Especial de Decisión (4 de octubre 2021). Sentencia 52001-33-31-008-2008-00304-01(AP).

Además, en la medida en que la contratación pública es el principal vehículo para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado y la prestación de los servicios públicos, es también una actividad de colaboración e incluso de solidaridad con los agentes del Estado en la que convergen el interés público y el privado[33].

Sin embargo, en muchos casos, la realidad de la corrupción en Colombia puede haber producido, en los operadores judiciales, la inversión de la presunción de legalidad; esto es una especie de presunción de ilegalidad de los contratos estatales, que, en algunas ocasiones, puede motivarlos a ordenar medidas no siempre ponderadas, no siempre proporcionadas, pero que, en cambio, aseguran un impacto mediático de buen recibo en la sociedad lesionada por esa realidad.

La corrupción en la contratación estatal ha causado desconfianza en la ciudadana, ha afectado gravemente el sentido de lo público y ha motivado toda suerte de medidas, desde políticas, normativas y judiciales, hasta sociales, educativas y culturales que, sin embargo, no parecen haber sido suficientes, por lo que, desde la percepción social, la acción popular se ha convertido en una posibilidad efectiva de hacer valer los derechos colectivos.

La necesidad de adoptar medidas efectivas contra la corrupción no ha sido ajena a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en orden a la salvaguarda del interés general, la moralidad administrativa y el patrimonio público.

En 2004, por ejemplo, el Consejo de Estado emitió un pronunciamiento que ha sido un instrumento en la lucha contra la corrupción, consistente en que quien actúa con dolo pierde el derecho a las restituciones mutuas[34], criterio que ha sido aplicado en las acciones populares derivadas de contratos estatales.

33. *Ibídem*.

34. Consejo de Estado, Sección Tercera. (25 de noviembre de 2004). Sentencia 11001-03-26-000-2003-0055-01.

Ello en gran medida ha justificado el control de la gestión contractual del Estado a través de la acción popular. Sin embargo, puede resultar más gravoso para el Estado, e igualmente violatorio del interés colectivo, imponer, por vía de proteger derechos, medidas que desconozcan otras garantías de igual o mayor relevancia, ordenando gestiones de difícil o imposible cumplimiento jurídico o fáctico, que conlleven lesiones irreparables, en especial al patrimonio público.

En punto a esta reflexión, a continuación, se revisarán las medidas cautelares que puede adoptar el juez popular en materia contractual teniendo en cuenta el marco normativo y la jurisprudencia vigente.

3.1. Medidas cautelares del juez de acción popular en materia contractual

Respecto de las medidas cautelares que puede tomar en materia contractual el juez popular, también ha habido un desarrollo jurisprudencial a lo largo de los años.

En sentencia de 2016[35], el Consejo de Estado destacó que la Ley 472 de 1998 confirió especial relevancia a la protección anticipada o cautelar de los derechos colectivos, por lo que dotó al juez de los poderes suficientes para asegurar una mayor y más eficaz tutela judicial efectiva, a través de medidas preventivas, protectoras, correctivas o restitutorias adecuadas para encarar los problemas, sin tener que esperar la decisión final.

Lo anterior, bajo la premisa de que el juez contara con los elementos de juicio suficientes para fundamentar la convicción de la amenaza o afectación tal del derecho, que exigiera tomar una decisión antes del fallo.

35. Consejo de Estado, Sección Primera. (19 de mayo de 2016). Sentencia 73001-23-31-000-2011-00611-01 (AP).

Reconoce también la decisión que al tiempo que se confieren al juez poderes suficientes para cumplir su misión constitucional de resguardar la efectividad de estos derechos, se le fijan límites claros que apuntan tanto a precaver la arbitrariedad judicial, asegurando la legalidad, proporcionalidad y congruencia de la medida, como a amparar el equilibrio procesal.

Para el caso de dicha providencia, relativo a la protección del recurso hídrico del río Coello, el Consejo de Estado, actuando como juez de segunda instancia, destacó el principio de precaución como sustento de las medidas previas que puede tomar el juez popular en materia ambiental.

En virtud de ese principio, la medida preventiva adoptada en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Tolima, consistente en la suspensión inmediata de los contratos de concesión contentivos de varios títulos mineros sobre la zona de influencia de la cuenca mayor del río, fue confirmada por el Consejo de Estado, luego de constatar que existía un riesgo severo o irreversible de grave afectación sobre la vida y la comunidad asentada en la zona de influencia de los proyectos suspendidos.

Sin embargo, la decisión estuvo precedida de la advertencia de la alta corporación sobre que el decreto de una medida previa en un juicio de acción popular está sujeto a los siguientes presupuestos de procedencia:

> **a) Que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se haya producido, esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó; b) Que la decisión del juez al decretar la medida cautelar esté plenamente motivada; y c) Que para adoptar esa decisión, el juez tenga en cuenta los argumentos contenidos en la petición que eleve el demandante, para que se decrete tal medida, lo cual, lógicamente, no obsta para que el juez oficiosamente, con**

> **arreglo a los elementos de juicio que militen en la actuación, llegue al convencimiento de la necesidad de decretar una medida cautelar y proceda en tal sentido.**

En ese sentido, precisó el Consejo de Estado que una medida previa como la suspensión de un contrato de concesión debía contar con el análisis de legitimidad jurídica, evaluación de razonabilidad, adecuación o idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

En suma, se tiene que el juez de la acción popular cuenta con notables poderes para salvaguardar los derechos colectivos mediante la adopción de medidas previas necesarias para evitar afectaciones irreversibles a estos bienes jurídicos superiores (*periculum in mora*) y respondan a una reclamación lo suficientemente seria y fundada en un mínimo soporte probatorio cuyo análisis preliminar brinde sustento adecuado a las órdenes anticipadas que se van a impartir a quien aún no ha sido vencido en juicio (*fumus boni iuris*).

Particularmente sobre que la medida adoptada afecte la ejecución contractual, el fallo de 2016 señala:

> **[...] no puede la Sala dejar de lado que se está evaluando una medida que pone en entredicho la eficacia de contratos de concesión minera celebrados con arreglo a la ley; circunstancia que si bien no priva al Juez de Acción Popular de sus compromisos con la efectividad de los derechos colectivos amparados por la Constitución y la ley, obliga a efectuar un análisis exigente de las resoluciones que adoptan los jueces populares en ejercicio de sus poderes cautelares.**

Otra importante jurisprudencia dictada por el Consejo de Estado en el año 2021[36] definió que en materia contractual algunas de las medidas que puede adoptar el juez popular, aplicables durante todas las etapas contractuales, desde el proceso de selección hasta la liquidación del contrato y sus garantías, son:

36. Consejo de Estado, Sala Décima Especial de Decisión. (4 de octubre de 2021). Sentencia 52001-33-31-008-2008-00304-01(AP).

1. Medidas para evitar el daño contingente derivadas de la celebración del contrato o de su ejecución, con el fin de hacer cesar el peligro o la amenaza. Entre ellas, a título sustitutivo o complementario, la suspensión, modificación y/o estructuración de un nuevo proyecto o celebración de un nuevo contrato; y las órdenes de control de pagos.

2. Medidas para la restitución de las cosas al estado anterior cuando esto fuere posible, que casi siempre consisten en la devolución y recuperación de bienes entregados o recursos desembolsados. Para asegurar este propósito restaurativo, es procedente incluso la declaratoria de responsabilidad civil y de inhabilidad para celebrar contratos en los términos del artículo 58 de la Ley 80 de 1993.

También sobre las medidas que puede y que no puede adoptar el juez de la acción popular en materia contractual, la Sección Tercera de lo Contencioso Administrativo emitió recientemente (2023), sentencia de unificación[37] en un caso de gran relevancia nacional, en el que, en primera instancia, la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió una acción popular interpuesta por la Procuraduría General de la Nación en contra de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. y otros, por actos de corrupción en la adjudicación y ejecución de un contrato de concesión.

La decisión del Consejo de Estado confirmó la vulneración de la moralidad administrativa y el patrimonio público, pero revocó la suspensión definitiva del contrato y las inhabilidades impuestas en primera instancia por el Tribunal. Igualmente, revocó las decisiones sobre el pago de perjuicios derivados de la suspensión del contrato.

Respecto de la revocatoria de la suspensión del contrato, reitera el fallo que esa no es una facultad del juez de la acción popular y que las decisiones sobre la nulidad del contrato deben ser adoptadas por el juez del contrato, en ese caso, el Tribunal de Arbitramento.

37. Consejo de Estado, Sección Tercera. (27 de julio de 2023). Sentencia 2500023410002017 0008302.

Así lo dijo el fallo:

> **[...] el juez de la acción popular no tiene competencia para anular el contrato, lo que implica que no tiene competencia para determinar la existencia de las causales que conducen a esta sanción legal ni para adoptar las medidas consecuenciales a la misma. Lo anterior no permitía que el tribunal de primera instancia adoptara las decisiones que eran del resorte del juez del Contrato (que en este caso era un Tribunal de Arbitramento), ante quien se había formulado la pretensión de declarar su nulidad y adoptar las decisiones consecuenciales a tal determinación. [...]**

Advirtió la sentencia que las decisiones adoptadas por el juez de la acción popular relativas al contrato, sobre las cuales también se pronunció el Tribunal de Arbitramento, se habrían evitado si el juez popular de primera instancia hubiera aplicado las normas procesales que regulan la acción popular y hubiera respetado la prohibición de pronunciarse sobre la nulidad del Contrato, que implica no referirse ni a las causales que la generan ni a sus efectos, incluyendo las restituciones a las que tiene derecho el contratista y los perjuicios derivados de la anulación.

Lo anterior, aún si evidenciaba la ocurrencia de gravísimos actos de corrupción en la celebración y modificación del contrato, pues incluso en los casos en los que el contrato esté afectado de causa u objeto ilícito, el contratista tiene derecho al reconocimiento de las prestaciones ejecutadas hasta cuando se declare judicialmente su nulidad, siempre que se establezca que las mismas han beneficiado a la entidad contratante, para lo cual no tiene competencia el juez que conoce de la acción popular.

En ese sentido, la sentencia destacó:

> **Aunque la regla general es que se considere inmoral que se siga ejecutando un contrato celebrado y modificado con actos de corrupción porque el contratista no puede seguir aprovechándose de los dineros públicos involucrados en**

> el mismo (lo cual no es exacto, pues en un contrato de concesión la financiación de las obras también está a cargo del concesionario), la respuesta del juez de la acción popular no puede ser la de proferir decisiones precipitadas y de impacto en la colectividad para que en esta se genere la sensación de que se está protegiendo la moralidad y el patrimonio público. Y tampoco puede consistir en ordenar condenas pecuniarias y sanciones o inhabilidades «ejemplarizantes», sin competencia, sin fundamento legal, sin respetar el debido proceso y sin pruebas que las fundamenten.
>
> Adicionalmente, decisiones generales, imprecisas, adoptadas sin conocimiento de causa, como la relativa a la toma de posesión de las obras de ordenar la toma de posesión de un contrato y conminar al presidente de la República para que cambie la entidad responsable de su administración y de la ejecución de proyecto, pueden resultar de imposible control y cumplimiento como efectivamente ocurrió en este caso. Aquí, tal y como lo resaltó la propia Agencia de Defensa del Estado, la ANI adelantó directamente las acciones para terminar de común acuerdo el contrato y evitar la afectación del servicio.

Incluso, precisa la decisión que el juez popular solo puede adoptar medidas cautelares anticipatorias que se puedan dictar en la sentencia dado el carácter instrumental de las mismas, y que su decreto debe estar precedido de una motivación suficiente que incluya una ponderación dirigida a determinar si las mismas protegen adecuadamente el interés general.

También revoca las inhabilidades impuestas por el juez, destacando su incapacidad para adoptarlas:

> *La inhabilidad, al estar vinculada a una condena impuesta en* un fallo de responsabilidad penal o civil, es una sanción que no puede ser impuesta por el juez de la acción popular porque a él no le corresponde pronunciarse sobre la responsabilidad penal o civil de los particulares que intervienen en la contratación estatal.

> **Lo anterior, en el entendido que en este estudio se ha reiterado, que el juez de la acción popular no es un juez de la responsabilidad, sino que por el contrario, su función es preventiva, y no resarcitoria ni de reparación de perjuicios[38].**

Como se observa la jurisprudencia del Consejo de Estado conforme al marco legal ha venido advirtiendo la importancia de que el juez popular, garante de la protección de los derechos colectivos, cuando se vea abocado a adoptar medidas que afectan la celebración o ejecución de un contrato, tenga como premisa la prohibición de anulación de los contratos estatal y, en todo caso, dentro de las medidas que puede adoptar, verificar previamente su legitimidad, razonabilidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad, y sustentarlo así en la decisión de suspensión.

Los capítulos siguientes de este estudio se concentrarán en analizar las medidas del juez popular frente a la presunta vulneración de un derecho colectivo, por virtud de la ejecución de un contrato de naturaleza estatal, y cómo ello ha significado un reto para la administración de justicia.

38. Corte Constitucional, Sala Plena (14 de agosto de 2007). Sentencia C-622/07.

IV. EFECTOS DE LAS DECISIONES DE ACCIÓN POPULAR EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL.
Análisis de caso

El presente análisis no constituye un juicio de valor sobre el ejercicio jurisdiccional del juez popular, el cual es de su absoluta autonomía e independencia. La referencia que se hace a casos concretos no pretende cuestionar su motivación o sustituir los juicios de mérito allí contenidos, sino, a partir del análisis del marco legal y jurisprudencial, contribuir a la reflexión sobre el alcance y rol del juez popular y el consecuente impacto en la contratación estatal, reiterando la necesidad de preservar la coherencia del ordenamiento, la seguridad jurídica y la protección de todos los derechos, para lo cual se hacen propuestas orientadas a corregir o mitigar los efectos adversos observados.

Como hasta acá se ha advertido, a partir del marco legal en materia de acciones populares, y de la búsqueda de la jurisprudencia del Consejo de Estado para aplicar el verdadero sentido legal y la

protección de los derechos de esta acción, la definición precisa del alcance de las atribuciones del juez popular, en lo que atañe a la posibilidad o no de anular contratos, ha sido un tema de gran debate y sujeto a diferentes interpretaciones.

Así, pese a superar aparentemente el debate entre la tesis restrictiva, que negaba la posibilidad de anulación de los contratos en sede popular, y la tesis amplia, que admite de forma excepcional anularlos si están vulnerando un derecho colectivo, así como la expresa prohibición que introdujo el artículo 144 del CPACA sobre dicha anulación, en la práctica se advierten aún decisiones en las que no se acoge la posición unificada por parte de algunos jueces de instancia.

Sobre ese punto, la Corporación Excelencia en la Justicia en el 2008 publicó una investigación sobre el balance de los 10 años de la acción popular[39], en la que indagó en varios grupos de interés la percepción sobre este mecanismo constitucional. De dicha investigación se destacan tres visiones:

- Para el sector empresarial, «ha habido abuso en su ejercicio, y las actuaciones temerarias tienden a crecer, sumado a que las decisiones judiciales desconocen en muchos casos la situación económica del país y del sector industrial y empresarial, y las sentencias terminan generando crisis económica en las empresas».

- Por su parte, los alcaldes consideraron que las acciones populares «están dejando sin recursos al Estado, en especial a los municipios, los cuales carecen de una defensa adecuada, ya que en ciertos municipios los defensores públicos son insuficientes para atender los requerimientos judiciales generados por las acciones populares, y, en otros, no logran una verdadera defensa técnica de la entidad territorial».

39. Borrero Restrepo, G. M. (2008). *Balance de los 10 años de las acciones populares y de grupo. Corporación Excelencia en la Justicia.* Recuperado de https://cej.org.co/publicaciones/acciones-populares-y-de-grupo/balance-de-los-10-anos-de-las-acciones-populares-y-de-grupo/

- Los jueces perciben que «las acciones populares son un mecanismo eficaz para proteger derechos colectivos, que en la mayoría de las ocasiones involucran violaciones o amenazas a los derechos colectivos generadas por el sector empresarial que cuenta con la capacidad económica de responder y soportar las consecuencias de sus acciones y tienen una responsabilidad social que por mandato legal están llamadas a cumplir. Con todo, afirman que existen casos de abuso en el ejercicio de las acciones populares».

El presente estudio acude al método de investigación de análisis de caso, a partir de la cual se revisaron casos concretos de decisiones judiciales tanto del Consejo de Estado como de los Tribunales Administrativos, en las que el juez popular adoptó decisiones que impactaron contratos estatales.

En ese sentido, inicialmente se analizaron ocho casos que se consideraron emblemáticos por la magnitud de sus órdenes, dictados por el Consejo de Estado y por distintos tribunales administrativos del país, durante las vigencias 2012, 2014, 2016, 2018, 2020 y 2022, es decir, ya en vigencia del Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Seguido de ello, se definió un espacio de tiempo, entre el 2019 y el 2023, en los que: la Sección Tercera del Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos de Antioquia, Atlántico, Boyacá, Chocó, La Guajira, Santander y Valle del Cauca actuaron como juez popular, para revisar si en esas decisiones recientes se evidenciaba la misma tendencia y análisis para la protección de los derechos colectivos.

Como resultado de lo anterior, se analizaron 108 sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado, de las cuales se clasificaron ocho debido a su relación con el objeto de la investigación, y 84 sentencias de los tribunales indicados, de las cuales se seleccionaron 10 en las que se observó un impacto dentro del proceso de la contratación estatal, en políticas públicas y en materia presupuestal y fiscal.

A partir de la revisión de estos fallos, se identificaron dos efectos de la acción popular, especialmente frente a los contratos estatales, que deben ser analizados de cara a las consecuencias directas o colaterales que se pueden derivar de las medidas adoptadas por los jueces:

I) La insuficiencia o ausencia del análisis de proporcionalidad y razonabilidad, y su impacto fiscal y de políticas públicas.

II) La coexistencia de acciones.

A continuación, se abordará el desarrollo y análisis de cada uno.

4.1. La insuficiencia o ausencia del análisis de proporcionalidad y razonabilidad, y su impacto fiscal y de políticas públicas

Sin perjuicio del reconocimiento y garantía de los derechos e intereses colectivos, en ocasiones las decisiones de la justicia en las acciones populares, provisionales o definitivas pueden afectar otros derechos, por el inadecuado o inexistente análisis de razonabilidad y proporcionalidad que han producido un impacto en el horizonte financiero, fiscal y de planeación de políticas públicas de las entidades nacionales y territoriales.

Si bien ello puede ser inherente a la materialización de los derechos colectivos vulnerados, también puede desconocer la realidad y las posibilidades presupuestales de la Administración, quebrantando derechos de igual categoría incluso con un mayor impacto en lo colectivo.

La gestión presupuestal y contractual exige a las entidades planificar y estructurar los recursos para atender los gastos (de inversión y funcionamiento), a fin de delimitar y priorizar las actividades necesarias para el cumplimiento de sus funciones, metas y objetivos en la respectiva vigencia fiscal, lo que está estrechamente

relacionado con la planeación estratégica, como herramienta sistemática para delinear objetivos y resultados en el mediano y largo plazo.

Una alteración significativa a la planeación presupuestal de una entidad puede conllevar a la desatención de necesidades sociales priorizadas o su postergación, en detrimento de derechos cuya afectación puede resultar más gravosa.

El incidente de impacto fiscal incorporado al artículo 344 de la Constitución Política[40], a través del Acto Legislativo 03 de 2011, y reglamentado por la Ley 1695 de 2013, solo procede frente a los fallos de las Altas Cortes (excepto fallos de tutela), excluyendo asuntos que en el nivel territorial requieren alternativas presupuestales que hagan posible el cumplimiento de los fallos de acción popular.

Dentro de las pocas veces en que se ha acudido a este incidente, se destaca el caso de la condena impuesta a Bogotá por valor de 208.000 millones de pesos en 2014, por el derrumbe del relleno sanitario Doña Juana, cuando la Procuraduría General de la Nación consideró que el cumplimiento de la sentencia en el plazo ordenado (10 días) afectaba negativamente las finanzas de la ciudad, causando dificultades en el logro de sus metas y programas institucionales, por lo que solicitó al Consejo de Estado diferir el pago de dicha condena.

Teniendo en cuenta que la condena solo equivalía al 1,6% del presupuesto anual de Bogotá, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo determinó que dicho valor no producía una «alteración seria» a la sostenibilidad fiscal, por lo que solo permitió que el 50 % se pagara hasta antes del 31 de diciembre de 2014, y el otro 50 %, hasta antes del 31 de enero de 2015.

40. [...] El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.
Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

Debe advertirse que no solo la alteración presupuestal que pueda derivarse de las decisiones judiciales en acción popular puede conllevar el desconocimiento de otros derechos colectivos. También, ello puede ocurrir tratándose de decisiones que alteren los planes, proyectos y programas definidos en la planeación para el cumplimiento de la misión institucional y el acceso a los servicios públicos cuando de ello se trata.

A continuación, los primeros cinco casos emblemáticos seleccionados como ejemplos de esta problemática:

> ***Caso 1 Descontaminación del río Bogotá*** *(departamento de Cundinamarca y Nación)*
>
> *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01, 28 de marzo de 2014.*
>
> ***Actor:*** *Gustavo Moya Ángel y otros.*

Decidió la Sección Primera del Consejo de Estado la apelación contra la sentencia del 16 de septiembre de 2004, proferida por la Sección Cuarta, Subsección "B", del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se declaró la responsabilidad por acción de los habitantes e industrias de la cuenca del río por los vertimientos domésticos e industriales, y por omisión de varias de las entidades demandadas (47). Dispuso el amparo de los derechos colectivos al ambiente sano, salubridad pública y eficiente prestación de los servicios públicos, e impartió directrices para restituir las cosas al estado anterior y para la ejecución de precisas obras y gestiones a cargo de las autoridades demandadas.

Todo lo anterior, sobre la base de que, en atención a la naturaleza de la acción, su origen constitucional, la clase de derechos e intereses que protege y los efectos de las medidas que se pueden adoptar, el juez de la acción popular no limita su decisión a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, sino que su deber tiene el alcance de adoptar las medidas que sean necesarias para restablecer las cosas al estado precedente a la

vulneración del derecho o del interés colectivo (decisiones *extra* y *ultra petita*).

En este caso, se ordenó la adopción de una nueva estructura de política pública para la descontaminación y protección del río Bogotá. Asimismo, se determinaron fuentes de recursos y se dispuso una distribución de responsabilidades en todos los niveles territoriales, tanto en el sector público como en el privado.

En efecto, en la orden de descontaminar el río Bogotá, el juez popular, tal como lo confirmó el Consejo de Estado, definió 26 directrices con sus responsables, y tareas con especificación de los recursos con cargo a los cuales deberían realizarse. Entre ellas:

> **4.2. CONSTITÚYASE** el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (CECH) y el Fondo Común de Cofinanciamiento (FOCOF) de manera transitoria y hasta tanto se expida la correspondiente ley de creación de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (GCH) y del citado Fondo.
>
> [...]
>
> **4.4.** Mientras se crea la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (GCH) el Fondo Común de Cofinanciamiento (FOCOF), según criterio del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (CECH) y acorde con el ordenamiento jurídico, podrá integrarse con los siguientes recursos:
>
> **- Los recursos provenientes del Sistema General de participaciones (SGP) Ley 1176 de 2007, artículo 6°, numeral 2° y parágrafo: 100% de la participación de Bogotá en la distribución del SGP sectorial para departamentos.**
>
> **- Los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones de Bogotá en la distribución del SGP sectorial como municipio entre los años 2011 y 2040, cuando exista**

saldo positivo entre los recursos asignados y el valor del déficit entre subsidios y aportes solidarios.

- Los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías: 2.46% (Ley 756/02).

- Los recursos provenientes del Impuesto Predial, transferencia hecha por la CAR al Distrito Capital, acorde con el parágrafo 2° del artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

- Los recursos provenientes de las tasas retributivas (artículo 66 Ley 99 de 1993).

- Los recursos provenientes del 7.5% del predial (artículo 44 Ley 99 de 1993) y sus rendimientos.

- Los recursos provenientes de la Banca Multilateral.

- Los recursos provenientes del 6% de las rentas brutas del sector eléctrico, esto es, el 100% de las transferencias del sector eléctrico a Bogotá D.C., Ley 99 de 1993, artículo 45.

- El 100 % del recaudo por concepto de otorgamiento licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y salvoconductos en la cuenca.

- El aporte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. E.A.A.B.

- Los recursos provenientes de los incentivos tributarios artículo 424-5 (numeral 4°) y 428 literal f del Estatuto Tributario.

- Los recursos provenientes de la cooperación técnica, reconversión industrial, producción más limpia y créditos FINDETER.

- Los provenientes del Sistema General de Participaciones asignados a la Gobernación de Cundinamarca a través del Plan Departamental de Agua y Saneamiento de Cundinamarca (incluye los recursos del SGP del Municipio de Soacha). Sujeto a las normas de procedimiento y vigencias futuras y las que se expidan sobre el particular.

- Los demás recursos que se recauden con este propósito, provenientes de los organismos internacionales y demás instituciones públicas y privadas".

[...]

4.39. ORDÉNASE al Distrito Capital – Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB que en el término perentorio e improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, realice todas las gestiones administrativas y presupuestales correspondientes a la adquisición del predio con el fin de construir la planta de tratamiento de aguas residuales de Canoas y la estación elevadora, este hecho lo deberá acreditar y comunicar al juez de instancia so pena de incurrir en desacato a orden judicial.

[...]

4.57. ORDÉNASE a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y al Departamento de Cundinamarca que cofinancien con los municipios de la cuenca alta en un término perentorio e improrrogable de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, la construcción, optimización y estandarización de los sistemas de tratamiento de aguas residuales municipales así como la asistencia técnica y administrativa, de manera que se cumpla con la regulación de vertimientos a cuerpos de agua, este hecho lo deberá acreditar y comunicar al juez de instancia so pena de incurrir en desacato a orden judicial.

[...]

> ***4.62. ORDÉNASE*** a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), al Departamento de Cundinamarca y a los Municipios de Villapinzón y Chocóntá, que en el término perentorio e improrrogable de un (1) año contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, realicen un censo de las personas y/o empresas que realicen actividades industriales con información de procesos productivos, caracterización de vertimientos y sistemas de tratamiento en la fuente de la actividad curtidora en cualquiera de sus etapas o procesos.

Si bien este fallo denota un estudio detallado de la situación de la cuenca del río Bogotá que conlleva su calificación como desastre ecológico, sumado a la necesidad impostergable de su recuperación, en perspectiva, de cara a la realidad económica del país, de Bogotá y de los demás municipios de Cundinamarca destinatarios de las órdenes impartidas, tales órdenes pueden resultar irrealizables.

Es una decisión con efectos económicos relevantes, altos costos para la nación, para Bogotá y para Cundinamarca, en tiempos perentorios de difícil cumplimiento (para cada orden se asignó uno), a tal punto que, a la fecha, el río se encuentra en un nivel de 95 % de contaminación (cifra de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá).

La inversión y contrataciones necesarias se estiman en 10 billones de pesos, de los cuales se han ejecutado 4 en los últimos 20 años desde el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, estando lejos la concreción de un plan de inversión articulado y con unas fuentes de financiación claras.

Ni siquiera se ha logrado la aprobación en el Congreso de la República, de la ley de creación de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (GCH) y del Fondo Común de Cofinanciamiento (FOCOF) (ley ordenada por el juez popular)[41].

41. Según la *Gaceta del Congreso* núm. 1894 de 3 de octubre de 2025, el 25 de septiembre se presentó el proyecto de Ley 371/25, «por la cual se crea la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (GECH) y el Fondo Común de Cofinanciamiento (FOCOF), para la gestión integral del recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del río Bogotá y se dictan otras disposiciones. [Gestión integral del río Bogotá]». A la fecha de publicación del presente estudio, no había surtido ningún debate ni se había asignado ponente.

En 2016, el Gobierno nacional presentó un proyecto de ley, el cual fue archivado por tránsito de legislatura.

Caso 2 Demolición y construcción de Hospital de Sotaquirá (Sotaquirá, Boyacá)

Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Primera de Decisión, radicación 15001333300920180003401, 4 de octubre de 2022.

Actor: *Sergio Augusto Ayala Silva.*

El demandante solicitó la protección de los derechos colectivos a la seguridad pública y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, los cuales consideró vulnerados por la omisión de las autoridades de actualizar la construcción de la sede existente de la E.S.E. Centro de Salud Manuel Alberto Fonseca Sandoval del municipio de Sotaquirá.

La protección solicitada fue concedida, ordenándose al municipio de Sotaquirá adelantar, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la sentencia, todas las actuaciones o gestiones administrativas, presupuestales, financieras y precontractuales necesarias, a efectos de lograr la suscripción de un contrato cuyo objeto fuera la demolición y construcción de una nueva sede de la E.S.E. que cumpliera con los niveles de seguridad sísmica que exige el Reglamento Colombiano de Construcción Sismoresistente. Sumado a ello, se ordenó que la ejecución del contrato en mención debía cumplirse en su totalidad, en un término de seis meses.

En este caso, es claro que, en virtud de la dinámica presupuestal y contractual de la Administración, la ejecución de las órdenes impartidas resultan de imposible cumplimiento en los tiempos establecidos.

De una parte, efectuar las modificaciones presupuestales, gestiones precontractuales para la contratación de la demolición, diseño y construcción del nuevo hospital en seis meses es, inviable, dados los tiempos que cada uno de estos procedimientos demanda. De

otra, la ejecución de un contrato de demolición y construcción de un hospital es poco factible en un plazo de seis meses.

Caso 3 Señal de televisión Municipio de Chámeza (Casanare)

Tribunal Administrativo del Casanare, radicación 85001233300020170007500 del 13 de junio de 2018.

Actor: *Personero de Chámeza, Casanare.*

La Personería del municipio de Chámeza, (Casanare) interpuso acción popular contra RTVC y la ANTV buscando el amparo del derecho colectivo al acceso a los servicios públicos, reclamando la puesta en funcionamiento de señal de televisión pública en dicho municipio.

El 13 de junio de 2018, el Tribunal declaró vulnerado el mencionado derecho, y ordenó a las entidades demandadas realizar los estudios, contrataciones y demás gestiones necesarias para garantizar el servicio público de televisión a los pobladores de la zona urbana y rural del municipio de Chámeza en un término máximo de un año.

En este caso, la decisión adoptada desbordó las posibilidades fácticas y jurídicas de las entidades condenadas.

De una parte, el municipio de Chámeza hacía parte de aquellos cuya cobertura de señal de televisión en tecnología analógica era deficiente, por lo que se había priorizado en la fase 4 del plan de despliegue de la televisión terrestre, según el plan de inversión diseñado y aprobado por la Junta Nacional de Televisión.

No obstante, el juez popular, anticipando el desarrollo de dicho plan solo para el municipio de Chámeza, ordenó que, en un plazo no mayor a un año, debía dotarse del servicio al municipio, lo cual implicaba adelantar los estudios para realizar las inversiones necesarias, modificar los diseños técnicos de la TDT y adelantar un proyecto específico para ese municipio por fuera del plan

estratégico de inversiones para el despliegue de la televisión digital, surtiendo trámite fiscal y contractual independiente, ya que la fase 4 (que contemplaba al municipio de Chámeza) estaba planificada para el año 2019, sumado a que para la implementación del proyecto debía surtirse proceso de selección por parte de RTVC.

Ante la imposibilidad de hacer todo lo anterior en el plazo de un año, debió solicitarse modificación presupuestal para financiar el plan de inversión aislado para el despliegue de televisión digital al municipio de Chámeza, que tuvo que ejecutarse a través del contrato para la administración, operación y mantenimiento de la red pública de RTVC, entidad que se vio obligada a modificar dicho contrato, y la ejecución planeada para esa anualidad, con los consecuentes sobre costos derivados de la adquisición y puesta en funcionamiento de una sola estación transmisora, lesionando el patrimonio público, y verificándose una desproporción entre el derecho que se protege y el que resulta afectado.

Caso 4 Tercer Canal de Televisión

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, radicación 25000231500020100240401 del 27 de marzo de 2014.

***Actor:** Hermánn Gustavo Garrido Prada.*

En julio de 2009, la entonces Comisión Nacional de Televisión abrió la licitación para la adjudicación del tercer canal privado de televisión abierta privada nacional, en orden de garantizar el pluralismo informativo al ampliar la oferta de contenidos en el país y garantizando el acceso al servicio en un ambiente de mayor competencia.

Una vez efectuados los ajustes y acogidas las recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación, en junio de 2010 se cerró la licitación y se recibió oferta de la firma “Canal 3 Televisión de Colombia S.A.”, siendo el único proponente.

Previamente a la adjudicación de la licitación el 18 de junio de 2010, el ciudadano Hermánn Gustavo Garrido Prada interpuso acción popular contra la Comisión Nacional de Televisión, solicitando «se proteja eficazmente la moralidad administrativa y se defienda el patrimonio público», a su juicio, vulnerados en el proceso licitatorio en mención, por existir un solo proponente y no garantizarse el principio de selección objetiva ni las reglas para los procesos de asignación de espectro previstas en el artículo 72 de la Ley 1341 de 2009.

El 16 de junio de 2011, el juez popular, esto es el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, falló a favor de la CNTV. Tal decisión fue apelada por el accionante.

Paralelamente, y en el marco de una demanda de nulidad, el 2 de agosto de 2010, la Comisión Nacional de Televisión suspendió la licitación, mientras el Consejo de Estado decidía el recurso interpuesto contra el auto del 19 de abril de ese año, el cual suspendía parcialmente el pliego de condiciones.

Dicha demanda de nulidad fue decidida por esta Corporación mediante sentencia del 14 de febrero de 2012[42] por virtud de la cual se declaró la nulidad del numeral 4.11 del pliego de condiciones de esa licitación, que permitía adjudicar la subasta al único proponente.

Por su parte, la apelación interpuesta al fallo de primera instancia en la acción popular fue resuelta el 27 de marzo de 2014 por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, mediante fallo que revocó la sentencia del Tribunal, que dispuso amparar los derechos colectivos de moralidad administrativa y defensa del patrimonio público, y ordenó, entre otras, las siguientes medidas:

- Hacer cesar los efectos de la licitación pública 002 de 2010 abierta por la ya extinta Comisión Nacional de TV (CNTV).

42. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (14 de febrero de 2012). Sentencia 11001-03-26-000-2010-0036-01.

- La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), en un término máximo de ocho meses, debería expedir las normas generales necesarias para definir los aspectos relativos a la organización del mercado (condiciones para la entrada de los nuevos operadores, información relevante para el adecuado funcionamiento del mercado, acceso a las redes), todo con la finalidad de garantizar la eficiencia, la libre competencia, el pluralismo informativo y controlar las prácticas monopolísticas.

- La Agencia Nacional del Espectro (ANE) debería definir, en un plazo máximo de seis meses, el registro público de frecuencias.

- El Ministerio de las TIC, la Autoridad Nacional de TV (ANTV), la ANE y Teveandina deberían revisar la viabilidad del cambio de frecuencias a este último, de cara al plan de digitalización, señalando los análisis realizados, los resultados obtenidos, los efectos de la decisión, el cronograma para su realización y estado de avance.

- La ANTV, en un plazo de tres meses, debería expedir la normatividad relativa al otorgamiento y prórroga de las concesiones para la explotación del servicio público de televisión nacional de operación privada y, dentro del mes siguiente, decidir lo relativo a la apertura del proceso para la concesión de la explotación del servicio de televisión nacional de operación privada.

Adicionalmente, se ordenó la conformación de un comité de verificación, coordinado por la magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a cargo del asunto, el cual quedó integrado así:

I) La parte actora.

II) Un delegado del Ministerio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.

III) Un delegado de la Procuraduría General de la Nación, como representante del Ministerio Público.

IV) Un delegado de la Contraloría General de la República, entidad encargada constitucionalmente del control fiscal de los recursos públicos.

V) Control Ciudadano TV y RedPaPaz, entidades de carácter no gubernamental que participaron en el proceso licitatorio.

Las órdenes impartidas en el fallo de la acción popular condujeron a inversiones adicionales por parte de la ANTV para la realización de nuevos estudios (en orden a los 1200 millones de pesos), revisión de los planes de espectro por parte de la ANE, modificación de frecuencias para el operador público Canal 13 impactando y retrasando el plan de despliegue de la televisión digital terrestre, entre otras, sin que existiera evidencia técnica sobre la necesidad y conducencia de tales medidas.

Mediante auto del 31 de mayo de 2016, la magistrada coordinadora del comité de verificación declaró cumplido el fallo de la acción popular. Pero el 13 de junio de 2016, dos integrantes del comité de verificación (representante de la ONG Control Ciudadano y la representante de Redpaz) interpusieron recurso de reposición y apelación, contra dicho auto. Igualmente, los canales RCN y Caracol, el 24 de junio de 2016, recurrieron el auto en mención.

Resueltos los recursos tres años después, ya no tenían vigencia los estudios y valoraciones realizadas, lo que, sumado a la transformación sectorial dispuesta por la Ley 1978 de 2019 y a la nueva realidad del mercado y la audiencia, desdibujó la iniciativa del tercer canal.

En otras palabras, las complejas e inconducentes medidas ordenadas en la acción popular que se extendieron en el tiempo finalmente impidieron la posibilidad de un tercer canal de televisión para el país.

Caso 5. Proyecto de la Represa del Quimbo (Huila)

Tribunal Administrativo del Huila, radicación 410012333000 20140052400, julio de 2015.

Actor: *Comepez S.A. y otros.*

En noviembre de 2015, ante el Tribunal Administrativo del Huila, Comepez S.A. y otros instauraron demanda de acción popular contra EMGESA S.A. E.S.P. y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por la afectación a los derechos colectivos al medioambiente y al acceso al recurso hídrico.

Mediante auto de 5 de febrero de 2015, el tribunal decretó medida cautelar de urgencia, ordenando a EMGESA S.A. no iniciar la actividad de llenado del embalse El Quimbo hasta que se lograra el caudal óptimo y se garantizara la calidad de agua. Frente a esta decisión, EMGESA S.A. E.S.P. presentó recurso de reposición, el cual fue rechazado por improcedente y en subsidio de apelación, que fue concedido.

El Tribunal, en decisión del 11 de junio de 2015, modificó la medida cautelar de urgencia en el sentido de precisar que le correspondía a EMGESA S.A. E.S.P. garantizar el caudal mínimo de 160 m^3/seg. en cualquier época del año, decisión que fue recurrida.

Luego, mediante providencia del 17 de julio de 2015 modificó la medida cautelar decretada en las providencias del 5 de febrero y 11 de junio de 2015, en el sentido de «ordenar que no se inicie la generación de energía eléctrica en el proyecto Hidroeléctrico El Quimbo hasta que la ANLA certifique que EMGESA haya retirado del vaso del embalse los desechos forestales y la biomasa, y una vez que esto ocurra, dicha institución garantizará que no existe ningún peligro de contaminación del recurso hídrico» Esta providencia cobró ejecutoria el 24 de julio de 2015.

EMGESA S.A. E.S.P., a través de memorial del 21 de septiembre de 2015, solicitó modificación de la medida cautelar. El Gobierno Nacional, considerando el cumplimiento de dicha orden y a

efectos de garantizar el caudal del río Magdalena, mediante Decreto Legislativo 1979, habilitó a partir del 6 de octubre de 2015 el inicio de la generación de energía eléctrica en el proyecto hidroeléctrico Quimbo.

Dicho decreto, al haber sido expedido en un estado de excepción, fue revisado por la Corte Constitucional, la cual, en Sentencia C-753 de 2015, lo declaró inexequible al concluir que el Gobierno desconoció la decisión judicial del Tribunal Administrativo del Huila, valoró pruebas y adoptó decisiones que eran de dicho ente judicial, por lo que no superó el análisis de finalidad, necesidad y proporcionalidad.

Posteriormente, mediante auto de febrero de 2016, el Tribunal modificó temporalmente la medida cautelar impuesta el 17 de julio de 2015, en el sentido de permitir la generación de energía en el Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo durante un lapso de seis meses. Igualmente, ordenó:

> **Dentro del mes siguiente a la ejecutoria de esta providencia EMGESA elaborará un proyecto que garantice la recuperación de los niveles de oxígeno en el trayecto comprendido entre el sitio de descarga (MGE1), la confluencia del río Páez (MGE2) y aguas abajo del Campamento (MGE3); a efectos de obtener que el agua sea compatible con la vida.**
>
> **Éste será presentado en el referido término simultáneamente a la ANLA y a la CAM; quienes dentro del mes siguiente, analizarán conjuntamente la propuesta, harán las observaciones, modificaciones o correcciones. Y una vez que se otorgue su aprobación, EMGESA procederá a su ejecución. En el evento de que no se logre recuperar la concentración del nivel de oxígeno a los límites tolerables, recobrará vigencia la cautela impuesta en el auto del 17 de julio de 2015. En aras de coadyuvar a la oxigenación de las aguas, una vez que el embalse supere el nivel de vertedero (cota 702 msnm), EMGESA liberará las aguas superficiales a través de ese sistema.**

Mediante fallo del 18 de diciembre de 2020, el Tribunal:

> **(I) amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública, vulnerados por la conducta de EMGESA SA ESP y por el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE; cuyas conductas activas y pasivas permitieron que el proceso de llenado del embalse EL QUIMBO se realizara sin cumplir las obligaciones consagradas en la licencia ambiental.**
>
> **(II) ordenó a EMGESA diseñar en un término de tres meses un proyecto de descontaminación que garantizara que el agua del embalse no afectará el recurso hídrico ni generará efectos adversos en la fauna y en la flora subacuática.**
>
> **(III) ordenó a dicha empresa remitir mensualmente al Tribunal un informe de las actividades realizadas y garantizar un caudal mínimo y que en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñara un proyecto de descontaminación y tratamiento del recurso hídrico articulado con varios municipios, para lo cual confirió un término de un año.**

Dicho fallo fue apelado, por lo que en el 2021 pasó a conocimiento del Consejo de Estado y se encuentra a la espera de ser resuelto.

Como se puede observar, el proyecto hidroeléctrico El Quimbo, en el departamento del Huila, produjo controversia a raíz de las acciones populares y de tutela interpuestas por comunidades locales, organizaciones ambientales y la Procuraduría General de la Nación que argumentaron la afectación a los derechos colectivos al medioambiente y al acceso al recurso hídrico.

Como se indicó en precedencia, las medidas cautelares impuestas por el Tribunal Administrativo del Huila que suspendieron parcialmente la ejecución del proyecto hasta la presentación de los informes técnicos y el cumplimiento de requerimientos ambientales adicionales, así como las decisiones del Consejo de Estado en las que mantuvo temporalmente la suspensión de

la licencia ambiental antes de la verificación del cumplimiento de las medidas de compensación, y los fallos de tutela de la Corte Constitucional que dispusieron garantizar la participación ciudadana y realizar estudios de impacto con un enfoque precautorio, si bien causaron mayor rigor en la evaluación de impacto y en la adopción de planes de compensación (relocalización de pescadores, restauración de ecosistemas, etc.), también impactaron la ejecución del contrato y el cronograma de generación de energía para el departamento.

En este caso, la decisión por parte del juez de la acción popular, en primera instancia, de suspender algunas fases de la ejecución para realizar nuevas evaluaciones de impacto, si bien estaba orientada a proteger derechos ecológicos y sociales, aumentó los plazos y el presupuesto para la ejecución del contrato, evidenciando la necesidad de un mayor equilibrio entre la protección de los derechos colectivos y la viabilidad de los proyectos de infraestructura.

4.2. Coexistencia de Acciones Judiciales

El fenómeno de la coexistencia de acciones a partir de la misma situación fáctica que motiva la acción popular, dado el carácter principal y autónomo de esta, puede dar lugar a tensión o contradicción jurisdiccional, y a indefinición en el tiempo de algún instrumento o acto jurídico (actos administrativos o contratos).

Contexto constitucional

La Constitución de 1991 crea varias acciones que constituyen mecanismos de protección de derechos, que pueden versar sobre las mismas materias. Es posible que, a través de una acción de tutela, por ejemplo, se salvaguarden derechos que, en principio, deberían ser protegidos por el juez popular.

Si bien ello no denota propiamente coexistencia de acciones, introduce el análisis frente a la simultaneidad de acciones constitucionales y acciones contenciosas.

Dos son las perspectivas que permiten entender el traslape entre las acciones populares y las demás acciones: una, de orden conceptual, que se refiere a la definición del contenido de los derechos colectivos; y, otra, de naturaleza legal, que está relacionada con las características definidas en la Ley 472 de 1998[43].

Perspectiva conceptual

Bajo esta perspectiva, la cuestión de la coexistencia o sobreposición de acciones en acciones populares obedece a la definición del concepto mismo de «derecho colectivo», como materia de protección.

Ante las distintas visiones del contenido de los derechos colectivos, se abre paso el uso ilimitado de la acción popular, sin que sea clara la frontera respecto de la acción de tutela y de las acciones contenciosas, tratándose de protección de derechos individuales relacionados con los colectivos.

Perspectiva legal

La Ley 472 de 1998 no se formuló en armonía con las demás acciones constitucionales y legales existentes[44], lo que ha traído dificultades al uso y aplicación de las acciones populares[45].

La indeterminación del contenido de los derechos colectivos y la ausencia de límites en el uso de instrumentos y mecanismos para buscar la satisfacción o garantía de un mismo derecho puede generar arbitrariedad a la hora de seleccionar una u otra acción, probablemente optando el interesado (o más bien, estando obligado a ello) por más de una, lo cual, además, impacta la administración de justicia y puede provocar problemas de

43. *Ibídem*, p. 53

44. *Ibidem.*

45. Hernández, A. E. (2002). Una regulación legal oscura, confusa y, en ocasiones, contradictoria de las nuevas acciones ha sido determinante en la ausencia de claridad y coherencia en la solución de los casos concretos que, en número creciente, se resuelven en los estrados judiciales. *Revista del Instituto Antioqueño de Responsabilidad Civil y del Estado,* 12.

competencia y decisiones disímiles frente a un mismo supuesto de hecho.

Como lo evidencia la investigación citada llevada a cabo por la Corporación Excelencia en la Justicia, «el traslape de acciones» se presenta principalmente entre la acción de tutela y la acción popular. La coexistencia de acciones, hoy por hoy, se predica entre la acción popular y los medios de control o acciones contenciosas.

Tomando apartes de dicho estudio, se encuentra lo siguiente:

> a) *Acción popular y acción de tutela (prevalencia de la tutela)*

La acción popular ha sido consagrada en la Constitución y en la ley como el mecanismo idóneo para la protección y garantía de los derechos e intereses colectivos. La acción de tutela, en cambio, es la vía judicial expedita para la protección de los derechos constitucionales fundamentales.

Sin embargo, existen casos en los que la transgresión de un derecho colectivo implica además la vulneración o amenaza de un derecho fundamental.

En la Sentencia T-453 de 1998, por ejemplo, por vía de tutela se protegió el derecho al medioambiente sano, en conexidad con los derechos a la vida digna y a la integridad personal, como consecuencia de las graves condiciones de salud en que se encontraban niños y adultos del municipio de Ricaurte, a raíz de la falta de preservación y cuidado del relleno sanitario de basuras de ese municipio. Es decir, además de la violación de los intereses colectivos, estaban en peligro, por las mismas causas, derechos fundamentales de las personas.

La Jurisprudencia Constitucional[46] ha establecido los criterios para que proceda la acción de tutela, a fin de solucionar un conflicto de carácter colectivo, y así proteger tanto los derechos fundamentales como los colectivos cuando estos confluyen en un mismo caso.

Tales criterios son:

- ***Existencia de un perjuicio irremediable:*** un perjuicio es irremediable cuando es inminente; cuando las medidas para corregirlo deben ser urgentes; cuando el daño es grave y su protección impostergable.

  El perjuicio debe predicarse frente a un derecho de naturaleza fundamental causado por la violación o amenaza de un derecho colectivo, por lo tanto, se permite que se acuda a la acción de tutela como mecanismo transitorio de defensa judicial (medida precautelativa).

  De acuerdo con lo previsto en el artículo 8.° del Decreto Ley 2591 de 1991[47], cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y de las demás procedentes ante la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo. En estos casos, el juez, si lo estima procedente, podrá ordenar que, mientras dure el proceso, no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita.

  Lo que genera el perjuicio sobre el derecho fundamental es la violación del derecho colectivo. Es así como, mediante la acción de tutela, se resuelve el contenido propio de la acción popular.

- ***Conexidad:*** la acción de tutela procede para la protección de derechos fundamentales y, por regla general, no

46. Corte Constitucional, Sala Plena. (23 de agosto de 2006). Sentencia SU-713/06.
47. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

> procede para la protección de los derechos colectivos. Pero si la afectación de un interés colectivo implica también la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, por excepción, es procedente la tutela y prevalece sobre las acciones populares, convirtiéndose en el instrumento idóneo para el amparo de los derechos vulnerados o amenazados. Existe conexidad cuando se presenta un nexo causal o vínculo directo entre la vulneración o amenaza del derecho fundamental y el daño causado al derecho o interés colectivo.

En Sentencia T-1527 de 2000, La Corte Constitucional precisó:

> **[...] a pesar de que el derecho al ambiente sano no tiene el carácter de derecho fundamental en nuestra carta, sino que es un derecho colectivo susceptible de ser protegido mediante las acciones populares (artículo 88 C.P.),procede su protección a través del mecanismo excepcional de la acción de tutela, cuando en razón de la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular se amenacen o vulneren derechos fundamentales, como la vida, la salud, la integridad física, o se afecte el derecho que tienen todas las personas de gozar de un ambiente sano. Es decir, es un derecho fundamental por conexidad.**
>
> **[...]**
>
> **Para que la tutela proceda y prevalezca en caso de afectación de un interés colectivo, es necesario (i) que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental, de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea «consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo». Además, (ii) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el**

expediente. Y (iv) finalmente, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado, y «no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza».

Además de los cuatro requisitos mencionados en la sentencia anterior, la Corte ha señalado que es requisito fundamental para la procedencia de la tutela, como mecanismo de protección de derechos colectivos por conexidad con derechos fundamentales, que en el proceso se demuestre que la acción popular no es idónea, en el caso concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado o amenazado[48].

- ***La real vulneración o amenaza del derecho fundamental:*** el accionante debe probar que existe un daño o una amenaza concreta y cierta de sus derechos fundamentales por la violación del derecho colectivo. En Sentencia T-437 de 1993, la Corte precisó:

Si una persona individualmente considerada puede probar que la misma causa (perturbación del medioambiente) está afectando o amenazando de modo directo sus derechos fundamentales o los de su familia, al poner en peligro su vida, su integridad o su salubridad, cabe la acción de tutela en cuanto a la protección efectiva de esos derechos fundamentales en el caso concreto, sin que necesariamente el amparo deba condicionarse al ejercicio de las acciones populares.

b) *Acción popular y acciones contenciosas (coexistencia)*

Con anterioridad a la determinación (vía sentencia de unificación del Consejo de Estado) de la absoluta improcedencia de la declaratoria de nulidad de actos y contratos por parte del juez popular, fue común el uso de la acción popular para tal fin, en

48 Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. (27 de mayo de 2005).

desconocimiento de las acciones contenciosas, en especial, frente a controversias de orden contractual.

El problema radicaba en la extensión de la competencia del juez de la acción popular ante la vulneración de un derecho colectivo proveniente de un acto administrativo o un contrato estatal, a la posibilidad de anulación de aquellos actos o contratos. Así, las acciones populares se convirtieron en acciones de control de legalidad[49].

Si bien la jurisprudencia del Consejo de Estado en esta materia no fue uniforme, hoy la discusión se entiende superada. Sin embargo, en la práctica, la posibilidad de que el juez popular, en aras de evitar o detener la vulneración del derecho colectivo, pueda adoptar la medida de cesación de los efectos del contrato o de la suspensión definitiva del mismo mantiene viva la discusión sobre los alcances de dichas decisiones, las cuales mantienen una existencia aparente del contrato, causando tensión entre los derechos colectivos que se protegen en la acción popular, y aquellos de los beneficiados por los actos administrativos o contratos estatales sin efectos, los cuales estarían llamados a materializar el cumplimiento de los fines del Estado en reconocimiento de los derechos de todos los ciudadanos.

Coexisten entonces, la acción popular y las acciones o medios de control de legalidad de los actos y contratos. Lo anterior quedó justificado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-644 de 2011, en la que analizó la constitucionalidad del artículo 144 del CPACA, el cual proscribió la anulación de actos y contratos por la vía de la acción popular (de aquellas iniciadas en vigencia del CCA), en línea con la posición unificada del Consejo de Estado al respecto en decisión del 4 de octubre de 2021 (expediente 52001-33-31-008-2008-00304-01(AP) REV-SU 20211004), resaltando ambas corporaciones el carácter autónomo de la acción popular y su compatibilidad con otras acciones.

49. Bermúdez, M. (2006). Acción popular y nulidad de actos administrativos. Seminario Tendencias Doctrinarias de las Acciones Constitucionales y la Responsabilidad Contractual (memorias). 10-11.

Un resumen esquemático de los argumentos de la Corte puede ser el siguiente:

- ***Compatibilidad de la acción popular con la acción de controversias contractuales:*** la acción popular no es una acción subsidiaria, y en ese orden de ideas puede intentarse directamente sin tener que agotarse previamente medio de control[50].

- ***Fortalecimiento del debido proceso:*** clarificación para los jueces del alcance de la acción popular.

- ***Libertad de configuración del legislador:*** la limitación normativa consagrada en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 se encuentra dentro del marco de la potestad de configuración que tiene el legislador y de lo ordenado por el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia.

- ***La finalidad de la acción popular es distinta al medio de control de controversias contractuales:*** si se permitiese anular contratos en sede popular, se perdería la esencia de las acciones populares, la cual es actuar como medio de defensa de los derechos colectivos, antes que ser un instrumento para definir controversias contractuales o de la configuración del acto o contrato.

- ***Si se anula un contrato en sede popular se pueden desconocer los derechos de las partes***: discutir la legalidad del contrato en sede de acción popular puede desconocer los derechos de las partes si no son convocadas al proceso constitucional.

- ***Diferencia entre los poderes el juez popular y el juez Contencioso Administrativo:*** en palabras de la Corte, el juez popular antes "que dedicarse a determinar

50. Alzate, J. E., Nanclares, J. (2016). Prohibición expresa de anular contratos en la acción popular: ¿una solución o un problema? *Revista Lasallista de Investigación*, 13(1).

> 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.

Con todo, como se ha dicho, la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado sigue la línea del pronunciamiento de la Corte Constitucional:

> **A partir de la casuística, corresponderá al juez popular evaluar la existencia o no de violación del derecho colectivo invocado, al tiempo que habrá de determinar la medida procedente por adoptar, toda vez que la violación del mismo no está necesariamente determinada por la ilegalidad del contrato. Así, en aras de la clara definición de la línea jurisprudencial vigente, se reitera que cuando quiera que otros jueces hayan avocado el conocimiento del contencioso contractual, el juez popular puede tomar medidas diferentes como es, vgr., la suspensión de la ejecución del contrato, "hasta tanto se defina la legalidad en este último proceso.**
>
> **[...]**
>
> **En ese orden, la limitación frente a la anulación de un contrato en esta sede no riñe con el carácter principal y autónomo de la acción popular, más bien obedece al reconocimiento y acatamiento por las reglas del proceso establecidas en la ley para adoptar decisiones respecto de la validez de los actos y contratos de la administración en juicios específicos y clarifica los alcances que los jueces populares deben dar a sus sentencias[51].**

Pero la coexistencia de acciones puede conducir a que, si la ejecución de un contrato vulnera un derecho colectivo, debe entonces esperarse a la resolución del medio de control de controversias contractuales y, entre tanto, mantener la medida de cesación de efectos o suspensión definitiva del contrato que se haya adoptado por el juez popular y se traduce en una existencia aparente del contrato. Ello puede dar

51. Consejo de Estado, Sala Décima Especial de Decisión (4 de octubre 2021). Sentencia 43 52001-33-31-008-2008-00304-01(AP).

a esta acción una connotación suspensiva, casi equiparándola a una medida cautelar, cuando en realidad la acción popular busca definir la protección de derechos colectivos de manera definitiva[52].

A continuación, los 3 casos emblemáticos en los que se analizó el alcance de una u otra acción:

Caso 1 Servicios de apoyo a la gestión de recaudo de impuestos *(Cali, Valle del Cauca).*

Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, radicación 76109-33-31-000-2005-01625-01 (2012-06-04), 4 de junio de 2012.

Actor: *Procuraduría General de la Nación.*

El municipio de Cali y la Unión Temporal Servicios de Impuestos de Cali (Sicali) celebraron un contrato para la modernización y optimización de la gestión tributaria correspondiente a la facturación, recaudo y control de los tributos de la ciudad.

La Procuraduría General de la Nación interpuso acción popular por la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa. En primera instancia, el Juzgado Séptimo Administrativo de Cali protegió el derecho colectivo, al considerar que no está permitida la delegación de funciones tributarias a los particulares. Como consecuencia de ello, ordenó suspender provisionalmente la ejecución del contrato mientras se resolvía su legalidad en sede de lo contencioso_administrativa, otorgando a la Administración un plazo de tres meses para retomar las funciones tributarias.

El Tribunal Administrativo del Valle, en sede de apelación, consideró que, si bien el juez popular no puede anular un contrato estatal, puede adoptar otras medidas que resulten idóneas para la protección de los derechos e intereses colectivos, por lo que confirmó la decisión de primera instancia.

Además, en atención a que el contrato fue también demandado en acción de nulidad, el Tribunal señaló que cuando existe identidad de

52. Alzate Ortiz J. E., Nanclares Márquez J. (2016). Prohibición expresa de anular contratos en la acción popular: ¿una solución o un problema? *Revista lasallista de investigación*, 13(1). Recuperado de https://revistas.unilasallista.edu.co/index.php/rldi/article/view/994

partes, objeto y causa, procede la figura denominada, agotamiento de jurisdicción, ante lo cual no es posible tramitar un proceso por existir uno igual en curso. Pero indicó que tal figura no aplicaba en este caso, porque la existencia de otro proceso en el que se estudiaba la legalidad del contrato no impedía que se tramitara la acción popular, pues en esta última, lo que se buscaba era la protección de los derechos e intereses colectivos.

Se probó que el contratista, además de ejercer funciones de fiscalización y determinación de los impuestos municipales, también desempeñó funciones de jurisdicción coactiva, siendo estas propias de la Administración, que en los términos de la Constitución y la ley no pueden ser desempeñadas por los particulares. Conforme a ello, el Tribunal determinó que la relación contractual entre el municipio y Sicali tuvo objeto ilícito y, por ende, constituyó una conducta contraria a la moralidad administrativa.

Como antes se dijo, confirmó la sentencia de primera instancia amparando el derecho colectivo a la moralidad administrativa, y ordenó suspender en forma inmediata y definitiva la ejecución del contrato.

Este caso pone en evidencia que, pese a la diferencia conceptual de una y otra acción, el efecto es igual, en tanto la suspensión definitiva del contrato en la acción popular, o la declaratoria de nulidad de este en la acción contenciosa, conducen a su inejecución. A ello se suma que, en este caso, el juez popular abiertamente se refiere a la ilicitud del objeto contractual, lo que está reservado al juez del medio de control de legalidad, por lo que resulta aún más difusa la frontera entre una y otra acción.

Caso 2 Tutela contra fallo de acción popular

Corte Constitucional, T-176 de 2016, 11 de abril de 2016

Actor: *Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial*

El 14 de noviembre de 2014, la Unidad Administrativa de la Carrera Judicial, por delegación de la Sala Administrativa del Consejo

Superior de la Judicatura, interpuso acción de tutela contra las sentencias de acción popular (i) del 30 de abril de 2012 proferida por el Juzgado 17 Administrativo de Bogotá (primera instancia), y (ii) del 21 de febrero de 2014, dictada por la Sección Primera, Subsección B, Sala de Conjueces del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (segunda instancia).

La acción pretendió tutelar los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa y acceso a la administración de justicia, que consideró vulnerados por las providencias mencionadas, debido a que a través de estas los jueces, en acción popular, adoptaron decisiones incongruentes, inaplicaron un acto administrativo de carácter general sin tener competencia para hacerlo y profirieron órdenes que desconocen la autonomía del Consejo Superior de la Judicatura.

La acción popular tiene origen en el 2009, por parte de un funcionario en calidad de juez administrativo contra la nación (Rama Judicial) y los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia, por considerar que estos lesionaron los derechos colectivos a la moralidad pública, a la defensa del patrimonio público y al acceso a los servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna, debido a que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo PSAA08-4874 de 2008, acto que determinó la capacidad máxima de respuesta de los juzgados administrativos, sin consultar las particularidades de la Jurisdicción de lo contencioso-administrativo en palabras del actor.

El juez popular, en primera instancia (confirmada por Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en segunda), determinó que la cantidad de despachos administrativos era insuficiente y, por tanto, el sistema de calificación no era adecuado; además, señaló que la falta de personal y la carga laboral excesiva de los jueces administrativos los enfrenta a un dilema ético entre la calificación satisfactoria de su desempeño y el desarrollo de una labor eficiente y de calidad, dilema que, en sí mismo, implica que el servicio público de administración de justicia está en riesgo.

Por los anteriores motivos, el juez popular dispuso amparar el derecho de acceso y prestación eficiente y oportuna del servicio público de administración de justicia, ordenando la inaplicación del sistema de evaluación y calificación para los jueces administrativos, adoptado en el Acuerdo del Consejo Superior de la Judicatura.

Adicionalmente, ordenó a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura elaborar y expedir un sistema de evaluación y calificación para los jueces administrativos, tras un proceso en el que se garantice la participación de los destinatarios del nuevo acuerdo, y exhortó a la misma Sala para adelantar las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para replantear el número de juzgados administrativos permanentes y su planta de personal.

Conforme lo analizó la Corte Constitucional en la acción de tutela contra los fallos demandados, las órdenes del juez popular conllevaron a la suspensión del sistema de calificación de jueces administrativos a nivel nacional, lo que constituyó una injerencia en las funciones que la Constitución asignó al órgano que gestiona la carrera judicial; al tiempo que, al desmontarse el sistema de calificación de jueces, se amenazó el derecho y servicio público de administración de justicia pues, en la práctica, se puso en riesgo la autonomía de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura por condicionar el ejercicio de sus funciones constitucionales a la potestad de los jueces administrados.

La Corte señaló que el trámite de la acción popular se caracteriza por regirse por un sistema dispositivo especial, donde el juez goza de la facultad de proferir fallos *extra* y *ultra petita*, pero aclaró que este sistema no implica que las facultades del juez sean absolutas, pues estas encuentran su límite en los derechos al debido proceso y de defensa del demandado, de modo que las determinaciones que se adopten en una acción popular están circunscritas a la *causa petendi* de la demanda, lo que significa que el operador judicial no puede decidir con fundamento en hechos y pretensiones que no

tengan relación con los que le fueron puestos en conocimiento por el actor popular.

En este caso se evidenció que el juez popular cambió por completo la *causa petendi* contenida en la demanda, razón por la cual la Corte concedió la tutela solicitada por la Unidad Administrativa de la Carrera Judicial, y revocó la sentencia de acción popular en segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que había confirmado el fallo de primera instancia.

Vale destacar que, en este fallo, la Corte señaló que, aunque la acción popular es de naturaleza constitucional, su trámite no ha sido atribuido a una nueva jurisdicción diseñada e instituida para el efecto, sino que, por disposición de la ley, se asignó a la Jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

Agregó que si el remedio idóneo es dejar sin efectos los actos generadores de vulneración a derechos colectivos, es decir, declarar la nulidad de actos administrativos, porque solo de ese modo es posible restituir las cosas a su estado anterior, ello debe llevarse a cabo porque en esa forma se hace efectiva la connotación subjetiva que se predica de un derecho o interés colectivo.

La anterior afirmación de la Corte, aunque no se refiere a un contrato estatal, no solo equipara la decisión de «dejar sin efectos» a la de «declarar la nulidad», sino que refiere una posición distinta a la adoptada por esa misma Corporación en la Sentencia C-644 de 2011, en la que declaró la exequibilidad del artículo 144 del CPACA, que proscribió la anulación de actos y contratos por la vía de la acción popular.

Pese a ello, recalcó la Corte que las acciones ordinarias tienen como finalidad el restablecimiento del orden jurídico general o abstracto, o de un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, mientras que el objeto de la acción constitucional es la

protección y restablecimiento de los derechos colectivos, y en ese orden de ideas, no se puede decir que la acción constitucional sea subsidiaria de la ordinaria, porque su objeto es diferente.

Caso 3 *Gestión del Carnaval de Barranquilla (Barranquilla, Atlántico).*

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Revisión eventual, Sala Especial de Decisión número 2, radicación 08001-33-31-006-2007-00010-01, 5 de mayo de 2020.

***Actor:** Marcio Melgosa Torrado*

Los actores demandan al Distrito de Barranquilla y a la sociedad de economía mixta "Carnaval de Barranquilla S.A.", buscando la protección de los derechos colectivos a la defensa del patrimonio cultural de la nación, la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, al considerar que el carnaval es manejado por particulares, dado que la participación del Distrito de Barranquilla en la sociedad "Carnaval de Barraquilla S.A." es inferior al 51%, sumado a que dicha sociedad celebró convenio con la Fundación Carnaval de Barranquilla, organización encargada del manejo del carnaval.

Señalaron los demandantes que es al Distrito de Barranquilla al que corresponde gestionar todo lo relacionado con el carnaval de esa ciudad, evento declarado Patrimonio Cultural de la Nación.

En primera instancia, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Barranquilla, amparó los derechos colectivos al patrimonio cultural y público, y resolvió dejar sin efecto el convenio de cooperación celebrado en 1997 entre la sociedad Carnaval de Barranquilla S.A. y la Fundación Carnaval de Barranquilla. En segunda instancia (año 2012), el Tribunal Administrativo del Atlántico confirmó la decisión del *a quo*.

La revisión del Consejo de Estado hace énfasis en la facultad del juez popular para dejar sin efectos, actos y contratos incluso de naturaleza privada, como ocurrió en este caso, anotando que las órdenes dadas por el Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla y confirmadas por el Tribunal Administrativo del Atlántico, entre estas la de dejar sin efectos el convenio celebrado entre la sociedad de economía mixta Carnaval de Barranquilla S.A. con la Fundación Carnaval de Barraquilla no equivalen a declarar su nulidad.

Lo anterior, por cuanto tales decisiones no están fundadas en la ilegalidad de las actuaciones o del convenio celebrado, sino en la vulneración de los derechos colectivos. Es decir, estas órdenes no son el resultado de un estudio de legalidad.

A juicio de la Sala Especial de Decisión, esas medidas están en consonancia con las autorizadas por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, porque con estas se logra cesar, de manera efectiva, la vulneración de los derechos colectivos de defensa al patrimonio cultural y público de la nación, son proporcionadas a su finalidad y no invaden la órbita de otras acciones, como las previstas en el Código Civil o en el Código de Comercio, ni las competencias de otros órganos o jurisdicciones.

Como se observa, el Consejo de Estado reitera su jurisprudencia sobre la independencia de la acción popular y su alcance autónomo respecto de otras acciones, sin abordar un análisis de los efectos en la práctica.

Actualmente, la gestión del carnaval está en cabeza de la Administración distrital, por medio de la sociedad de economía mixta Carnaval de Barranquilla S.A.S., conformada por entidades del distrito con participación mayoritaria.

En los casos analizados en decisiones dictadas entre 2019 a 2023, por el Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos de Antioquia, Atlántico, Boyacá, Chocó, La Guajira, Santander y Valle del Cauca, se realizó la misma clasificación de los efectos de la acción popular, como pasa a explicarse.

Respecto de la insuficiencia o insuficiencia o ausencia del análisis de proporcionalidad y razonabilidad, y su impacto fiscal y de políticas públicas, se evidenciaron 11 casos así:

Caso 1

Tribunal Administrativo de Atlántico, radicación 08-001-33-33-006-2017-00334-01 del 26 de junio de 2019.

Actores: *Farid Manuel Güell Salinas y otros.*

Los demandantes señalaron que la carrera 31, ubicada en el barrio Nueva Granada en Barranquilla, presentaba problemas por la falta de pavimento en la vía y los andenes, lo que ponía en riesgo la integridad y seguridad personal de los habitantes. Por lo tanto, solicitaron a la Secretaría Distrital de Obras Públicas de Barranquilla que adoptara las medidas necesarias para el mejoramiento de la vía.

El Juzgado 6.° Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla reconoció la vulneración de los Derechos Colectivos al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la seguridad y salubridad públicas, así como el acceso a la infraestructura de servicio que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

El juez argumentó que se demostró que el tramo de la vía de la carrera 31, cuya reparación se solicitó, se encontraba sin pavimentar, lo que ocasionaba un riesgo latente para la salud de los habitantes de la zona. Además, quedó claro que la Secretaría Distrital de Obras Públicas de Barranquilla no había iniciado las actuaciones administrativas, financieras y presupuestales necesarias para la reparación de la vía y los andenes.

Como consecuencia, el juez ordenó, al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y a la Secretaría Distrital de Obras Públicas de Barranquilla, iniciar las actuaciones presupuestales,

financieras, técnicas, jurídicas y administrativas necesarias para llevar a cabo la pavimentación de la vía y los andenes de la carrera 31, en un término máximo de seis meses.

El Distrito de Barranquilla apeló la decisión y señaló que la ciudad tenía un gran número de obras viales en desarrollo, las cuales requerían una considerable inversión de recursos que no estaban dentro de su presupuesto anual y que el tiempo otorgado por el juez era limitado, por lo que solicitó que se extendiera a un año y medio.

El Tribunal del Atlántico, en segunda instancia, indicó que la falta de recursos públicos no era excusa para negar la protección de los derechos e intereses colectivos y que correspondía al alcalde obtener los recursos económicos necesarios, si fuere el caso a través de mecanismo de cofinanciación, utilizando el porcentaje de fondos que la nación transfiere bajo el concepto de Participación de Beneficio General.

Agregó que si dichos recursos no eran suficientes se debían buscar recursos adicionales de cofinanciación con el departamento o la nación, identificar recursos de inversión disponibles para este tipo de proyectos en los programas y subprogramas de los presupuestos del Departamento Nacional de Planeación, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y del Ministerio de Desarrollo.

En todo caso, el Tribunal modificó la sentencia de primera instancia y aumentó a doce meses el plazo para realizar las gestiones presupuestales necesarias y la construcción de andenes, señalización y otras obras complementarias en la carrera 31.

Se observa que tanto la sentencia del juez de primera instancia como la del Tribunal Administrativo del Atlántico impusieron plazos y exigencias presuntamente incompatibles con la realidad administrativa y financiera del Distrito portuario de Barranquilla, el cual argumentó no contar con los recursos financieros para poder cumplir con las órdenes que le fueron dadas, debido a la

gran cantidad de obras en ejecución en la ciudad, incluso con vigencias futuras.

El juez popular debe propender por el equilibrio entre la protección de derechos colectivos y la capacidad del Distrito para cumplir con las obligaciones de manera efectiva y sostenible, sin comprometer los recursos destinados a otras necesidades de la ciudad y sus medidas deben estar respaldadas por estudios de necesidad, ponderación, y conveniencia.

Caso 2

Tribunal Administrativo de Antioquia, radicación 05001-33-33-033-2018-00169-01 del 1 de agosto de 2019.

Actores: *Gladys Omaira Carmona Carmona, Aurora Hurtado López, José Joaquín Montoya Castro, Juan Guillermo Flórez, Luz Ángela Alzate Santa, Sandra Eugenia Flórez y Dora Lucía Zapata.*

Los demandantes manifestaron que las viviendas y los habitantes del barrio San Vicente del municipio de Guarne habían sufrido afectaciones debido a la insuficiente capacidad del alcantarillado para evacuar las aguas durante la temporada de lluvias, por lo que solicitaron a Aquaterra y a la Administración municipal intervenir las redes de conducción de aguas residuales y lluvias.

En primera instancia, el Juez 33 Administrativo del Circuito de Medellín declaró la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y la salubridad pública, así como la defensa de los bienes y el patrimonio público, y ordenó a Aquaterra adelantar las gestiones necesarias para continuar ejecutando las medidas de contingencia, y realizar los trámites correspondientes para la intervención definitiva de las redes de alcantarillado del barrio Santo Tomás de Guarne. Además, ordenó a dicho municipio realizar la reposición de los alcantarillados en la misma zona en un plazo de 20 meses.

El municipio de Guarne apeló la decisión, alegando que se encontraba en el último año del período de gobierno y los recursos presupuestales ya se encontraban dirigidos a la ejecución de proyectos priorizados en el plan maestro de acueducto y alcantarillado de la vigencia y que, en todo caso, la magnitud del proyecto ordenado en la sentencia superaba su presupuesto anual, lo que hacía necesaria la cofinanciación de otras entidades públicas, además de que no podían celebrar convenios o contratos comprometiendo vigencias futuras.

Adicionalmente, las dos entidades condenadas solicitaron extender el término para la reposición del alcantarillado a 30 meses, considerando que el plazo de 20 meses no era coherente y racional, pues, atendiendo las limitaciones presupuestales y la magnitud de las obras requeridas, el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado había arrojado que las modificaciones y reposiciones de las tuberías superaban el sector de los demandantes. Por lo tanto, alegaron que el presupuesto municipal no alcanzaba a cubrir la magnitud de la intervención y que se debía hacer una ejecución en etapas desde el 2018 hasta el 2047.

El Tribunal Administrativo de Antioquia, en sede de apelación, señaló que, de conformidad con el principio de anualidad, es cierto que toda apropiación o partida aprobada durante una vigencia fiscal solo podía ser utilizada como autorización de gasto durante esa vigencia. Sin embargo, indicó que existía la excepción de vigencias futuras excepcionales, las cuales se podrían aplicar en el presente caso, toda vez que se trataba de un proyecto de saneamiento básico que según el artículo 1.° de la Ley 1483 de 2011, hacía parte de aquellos en los que se pueden autorizar dichas vigencias.

No obstante, reconoció que la Ley 1483 de 2011 y la Ley 819 de 2003 prohíben aprobar vigencias futuras excepcionales en el último año de gobierno, a menos que haya «cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del sistema general de participaciones», lo cual no resultaba aplicable.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la Sala modificó el término establecido en la sentencia de primera instancia para la reposición de las redes de alcantarillado en el barrio Santo Tomás, y lo aumentó a 30 meses. Las demás ordenes de la sentencia fueron confirmadas.

Si bien la decisión en segunda instancia del Tribunal Administrativo de Antioquia modificó el término para cumplir con las órdenes impartidas, no se aclaró cómo se podría financiar el proyecto ordenado, teniendo en cuenta que la magnitud de este aún seguía superando el presupuesto anual del municipio y que, además, no era posible utilizar las vigencias futuras excepcionales, lo que limitaba aún más la capacidad de financiamiento del municipio.

No se advierte un debido análisis de proporcionalidad y razonabilidad por parte del Tribunal y del juez de primera instancia, lo cual pudo derivar en un impacto desfavorable en la ejecución de las políticas públicas y los proyectos prioritarios del municipio.

Caso 3

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación 85001-23-33-000-2017-00030-01 del 5 de octubre de 2020.

Actor: *Diana Patricia Puentes Suárez (Defensora del Pueblo Regional Casanare).*

El Ministerio de Cultura y el departamento del Casanare firmaron en 2005 el Convenio Interadministrativo número 074 para construir y dotar las bibliotecas públicas de Yopal, Paz de Ariporo y Villanueva. En desarrollo de dicho convenio, el departamento de Casanare celebró con el Consorcio Alejandría el contrato de obra pública número 031 para la construcción de la biblioteca en Paz de Ariporo. Sin embargo, en 2007, mientras el contrato continuaba en ejecución, el Ministerio de Cultura y el Departamento de Casanare decidieron liquidar el convenio interadministrativo número 074.

En 2008, el departamento de Casanare y el municipio de Paz de Ariporo firmaron un nuevo convenio interadministrativo (número 114) con el objetivo de completar la obra pública de la biblioteca; no obstante, este no se terminó ejecutando debido a deficiencias en los diseños que llevaron a que los recursos fueran insuficientes. En cuanto al contrato de obra número 031, fue suspendido dos veces debido a problemas de planificación del proyecto y, finalmente, en 2010, fue liquidado.

A raíz del deterioro de la Biblioteca Pública del municipio de Paz de Ariporo, la Defensoría del Pueblo regional demandó a las entidades involucradas para que adoptaran las medidas necesarias para la terminación y puesta en funcionamiento de la biblioteca. Sin embargo, a excepción del departamento del Casanare, que celebró un contrato de consultoría[53] con el Consorcio AC Ingeniería Davinci, las demás entidades no adoptaron las medidas necesarias para la finalización de la obra. Importante señalar que el departamento del Casanare no entregó los resultados de la consultoría.

En primera instancia, el Tribunal Administrativo de Casanare declaró la vulneración de los derechos colectivos relacionados con la protección del patrimonio público; el goce de bienes estatales destinados al uso común; la seguridad y movilidad pública; el acceso efectivo a servicios públicos institucionales; la previsión de desastres técnicamente previsibles; y el desarrollo de las ciudades, priorizando la calidad de vida de sus habitantes.

El Tribunal determinó que se había demostrado que la obra estaba inconclusa y presentaba problemas de acceso seguro, además de estar ubicada cerca de redes eléctricas de alta tensión. Como consecuencia, ordenó al departamento de Casanare que, en un plazo máximo de dos meses, entregara el resultado del contrato de consultoría que había celebrado en 2017. También ordenó al departamento de Casanare y al municipio de Paz de Ariporo cofinanciar la terminación de la construcción de la

53. El objeto del contrato de consultoría era «realizar el diagnóstico integral, estudio de vulnerabilidad sísmica, evaluación estructura y estudios y diseños para terminación y puesta en funcionamiento de la biblioteca del municipio de Paz de Ariporo» (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, 85001-23-33-000-2017-00030-01(AP), 2020).

biblioteca para que estuviera lista para recibir las dotaciones. En este sentido, el proceso de selección del contratista debía llevarse a cabo en un plazo máximo de dos meses, y la finalización de la obra debía completarse en un término máximo de dos años. Además, estableció que el Ministerio de Cultura debía apoyar subsidiariamente la inversión, priorizando la finalización de la biblioteca sobre nuevos proyectos.

Los demandados apelaron la sentencia de primera instancia. El departamento de Casanare señaló que el plazo de dos meses para entregar los resultados de la consultoría era insuficiente y que podría retrasarse, ya que era necesaria la aprobación del OCAD, lo cual tardaría entre cuatro y seis meses.

El municipio de Paz de Ariporo solicitó la modificación de las órdenes impartidas, argumentando que: (i) dentro del presupuesto para la terminación de la biblioteca no se incluía el monto necesario para la contratación de la interventoría; (ii) el apoyo subsidiario del Ministerio de Cultura dependía de la aceptación o no de la justificación del presupuesto del departamento y del municipio, lo que podría llevar al incumplimiento de la sentencia; y (iii) para cumplir con la sentencia se requerían vigencias futuras presupuestales que excedían el período del gobierno municipal y no estaban en el plan de desarrollo. Como consecuencia, solicitó que el Ministerio de Cultura y el departamento de Casanare financiaran la obra en un 100%.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en sede de apelación, desestimó los argumentos planteados por las entidades demandadas. Señaló que no había lugar a la extensión del plazo para entregar el resultado del contrato de consultoría, pues los resultados de este ya habían sido entregados en junio de 2018. Además, aclaró que la falta de disponibilidad presupuestal no justificaba el incumplimiento de una orden judicial, especialmente tratándose de proteger los derechos colectivos.

La Sección modificó los numerales segundo y tercero de la sentencia en el sentido de agregar la vulneración a la moralidad administrativa, dado que las acciones y omisiones de las entidades

demandadas resultaron en que, tras más de 14 años, la biblioteca del municipio de Paz de Ariporo siguiera sin terminarse y sin ofrecer ningún servicio a la comunidad.

Asimismo, el Ministerio de Cultura, el departamento de Casanare y el municipio de Paz de Ariporo debía, en un plazo de tres meses, determinar los componentes[54] necesarios para su correcta ejecución. Además, con el fin de respetar la autonomía de las entidades demandadas, la sentencia les ordenó presentar al comité de verificación un acuerdo que incluyera un cronograma detallado de las actividades para la ejecución del proyecto y su plazo de finalización; sin embargo, este no podía ser mayor a dos años.

Si bien la Sección Tercera del Consejo de Estado sostuvo que la falta de disponibilidad presupuestal no justificaba el incumplimiento de una orden judicial, es crucial considerar los plazos y recursos necesarios para su efectiva ejecución. La decisión podría llevar al municipio a tomar decisiones insostenibles a largo plazo, ya que podría verse en la necesidad de comprometer otros proyectos de alta relevancia para el municipio, especialmente cuando, para cumplir la sentencia, se requerían vigencias futuras presupuestales que excedían el período del gobierno municipal y que no estaban contempladas en el plan de desarrollo.

Caso 4

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación 68001-23-33-000-2017-00326-01(AC) del 27 de mayo de 2021.

***Actor:** delegados de derechos humanos de la cárcel Modelo de Bucaramanga e internos suscritos.*

En el establecimiento penitenciario de Bucaramanga se construyó una unidad de sanidad, la cual no fue entregada ni puesta en

54. Con componentes se refiere a «presupuesto, monto de cofinanciación, actualización de la información del contrato de consultoría 2696 de 2017, viabilidad del proyecto, diseños, entidad(es) a cargo de la contratación de la obra e interventoría, dotación y gastos de funcionamiento para la operación de la biblioteca». (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 85001-23-33-000-2017-00030-01(AP), 2020).

funcionamiento para la prestación de los servicios de salud, debido a la falta de una subestación eléctrica en el establecimiento.

Como resultado, algunas de las personas allí recluidas elevaron una acción popular en la que solicitaron una unidad de sanidad en óptimas condiciones, que contara con los operadores y equipamientos necesarios, así como un plan de atención médica de urgencia y el suministro adecuado de medicamentos, con el fin de mejorar el servicio para su atención en salud.

El Tribunal Administrativo de Santander amparó los derechos colectivos a la seguridad y salubridad, y al acceso a servicios públicos eficientes por cuanto encontró probada la falta de mejora en las condiciones de seguridad y salubridad de la cárcel. En consecuencia, ordenó a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), al Instituto Nacional Pentenciario y Carcelario (Inpec) y al Consorcio Fondo de Atención en Salud de la Población Privada de la Libertad (PPL): (i) que, en un plazo de cuatro meses, llevaran a cabo un censo de la población carcelaria con problemas de salud; (ii) posteriormente, en un plazo de cuatro meses, gestionaran el presupuesto necesario para mejorar las instalaciones de salud del establecimiento carcelario; (iii) crearan un comité interdisciplinario que incluyera representantes de cada una de las entidades demandadas, internos del establecimiento y la Defensoría del Pueblo; y (iv) crearan un comité de verificación.

El Consorcio Fondo de Atención en Salud de la Población Privada de la Libertad (PPL) apeló esta decisión y alegó que había cumplido sus obligaciones fiduciarias, correspondientes a la administración del patrimonio autónomo para la atención de la salud de la población privada de la libertad. Además, señaló que no era su responsabilidad la insuficiencia y deficiencia en insumos y personal médico, toda vez que había contratado adecuadamente una red de atención intramural y extramural.

La Uspec también apeló la decisión y argumentó que la acción popular era improcedente por no evidenciarse violación a los derechos colectivos que se alegaban, pues se habían celebrado contratos y convenios para mejorar la infraestructura, alimentación, salud y

logística del establecimiento penitenciario de Bucaramanga, dando cumplimiento así a sus obligaciones.

El 27 de mayo de 2021, la Sección Tercera del Consejo de Estado modificó la sentencia solo en lo relativo a la conformación del comité de verificación y confirmó el resto del fallo. Argumentó que la infraestructura de salud en el establecimiento penitenciario de Bucaramanga presentaba un gran deterioro y que la Uspec no había realizado el mantenimiento necesario desde enero de 2021, lo cual había sido evidenciado por la Superintendencia de Salud y por la Secretaría de Salud y Ambiente de Bucaramanga, al tiempo que esta última advirtió la ausencia de un plan de Gestión Integral de Residuos Hospitalarios, lo que impedía el almacenamiento seguro de residuos biosanitarios.

Agregó que no se evidencian estrategias efectivas para el seguimiento y control de la atención en salud, lo que demuestra la incapacidad de las autoridades para satisfacer las necesidades de las personas privadas de la libertad, poniendo en riesgo su vida e integridad.

En el presente caso, el plazo establecido para gestionar el presupuesto podría ser limitado, debido a la participación de varias entidades que requieren coordinación entre sí. Además, la gestión del presupuesto puede implicar procesos de obligatorio cumplimiento, como el adelantamiento de procesos de selección objetiva para la adjudicación de contratos de obra e interventoría, los cuales podrían extenderse a más de los cuatro meses asignados, amén que no se verificó si la Uspec contaba con los recursos en el presupuesto para cubrir la financiación de las mejoras ordenadas.

Caso 5

Tribunal Administrativo de la Guajira, radicación 44-001-23-40-000-2019-00041-00 del 1.° de abril de 2022.

Actor: *Procuraduría General de la Nación.*

El municipio de Riohacha firmó un contrato de operación con Aguas de La Guajira S.A. E.S.P. (después Avanzadas Soluciones

de Acueducto y Alcantarillado S.A. - ASAA) para la operación, rehabilitación y mantenimiento de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado de la ciudad de Riohacha, con un plazo de ejecución de 20 años.

Según la cláusula 7.3 del contrato, desde 2011 hasta 2013, el municipio debía aportar un porcentaje de los ingresos que recibía del Gobierno nacional al patrimonio de Aguas de La Guajira. Para cumplir con esta obligación, el Concejo Municipal de Riohacha aprobó el Acuerdo número 013 del 7 de diciembre de 2000, que permitía al alcalde comprometer vigencias fiscales futuras. Para cumplir con dicho acuerdo, las partes firmaron dos otrosíes, extendiendo la obligación de aportar al patrimonio autónomo, para lo cual se requería que el ejecutivo municipal presentara un nuevo proyecto de acuerdo.

La Procuraduría General de la Nación consultó a la Secretaría Ejecutiva del Concejo Municipal de Riohacha sobre el Acuerdo modificatorio del Acuerdo 013 de 2000 y esta respondió que el mismo no había sido modificado, derogado o adicionado, y que el alcalde no podía comprometer vigencias fiscales futuras sin autorización.

Por lo anterior, la Procuraduría instauró acción popular ante el Tribunal Administrativo de La Guajira, en la que solicitó que se declarara la ineficiencia de la cláusula 7.3 del contrato de operación, debido a que estaba sujeta a la aprobación de un proyecto de acuerdo que nunca fue presentado.

El Tribunal Administrativo de La Guajira, en fallo de segunda instancia, indicó que quedó demostrado que, entre 2001 y 2013, el Distrito de Riohacha, mediante el Acuerdo 013 de 2000, tenía autorización para comprometer vigencias futuras y pignorar recursos de ingresos corrientes de la nación, por concepto del Sistema General de Participaciones (SGP) destinados al agua potable y saneamiento básico. Pero entre 2014 y 2018, el distrito continuó haciendo transferencias al patrimonio autónomo sin

contar con la autorización necesaria para comprometer vigencias futuras hasta el final del contrato.

El Tribunal concluyó que no estaba clara la forma como se habían utilizado los recursos transferidos desde 2001 y, por ello, decidió proteger el derecho colectivo al patrimonio público. Aunque precisó que no podía anular actos o contratos, indicó que sí podía tomar medidas para detener la vulneración de los derechos colectivos. Como resultado, ordenó medida cautelar consistente en la suspensión definitiva de las transferencias de recursos de la nación destinados a agua potable y saneamiento básico al patrimonio autónomo.

En lo que respecta al derecho a la moralidad administrativa, el Tribunal no encontró demostrada desviación alguna de poder, por lo que negó su amparo. Agregó que para que prospere una acción popular sobre este derecho, es necesario demostrar la afectación a una colectividad indeterminada o determinable, lo cual no fue evidenciado.

Como consecuencia, el Tribunal concedió el amparo del derecho colectivo al patrimonio público y ordenó mantener de manera definitiva la medida cautelar preventiva referente a la suspensión de las transferencias de los recursos provenientes de ingresos corrientes de la nación, destinados al Patrimonio Autónomo de Aguas de La Guajira.

En el presente caso, no se evidencia un debido estudio de proporcionalidad y razonabilidad, ya que la suspensión de las transferencias de los recursos de la nación al Patrimonio Autónomo de Aguas de La Guajira podría afectar la ejecución del contrato de operación debido a la falta de financiación, lo cual tendría un efecto negativo en la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en Riohacha, que terminaría socavando otros derechos colectivos, como la prestación eficiente de los servicios públicos.

Caso 6

Tribunal Administrativo de Boyacá, radicación 15238333002-2021-00085-01 del 5 de diciembre de 2022.

***Actor:** Jerónimo Gutiérrez Hurtado (personero municipal de Gámeza).*

El actor popular advirtió que el puente sobre el río Saza, ubicado entre los municipios de Gámeza y Mongua, presentaba un deterioro significativo, por lo que solicitó a la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres del departamento de Boyacá (UNGRD) que realizara una visita para verificar su riesgo de colapso. Dicha entidad rindió un informe donde determinó que, además del riesgo del puente sobre el río Saza, se identificaron otros dos en mal estado que también presentaban riesgos de colapso, ubicados sobre las quebradas Chorro e Injerto.

Con base en el informe de la UNGRD, el Juzgado 2.° Administrativo de Oralidad del Circuito de Sogamoso ordenó a los municipios de Gámeza y Mongua iniciar las gestiones necesarias para la construcción de un nuevo puente sobre el río Playas, en el sector de Saza Bajo, vereda Saza. Las gestiones debían consistir en: (i) elaborar un cronograma de trabajo y actividades en un plazo de un mes; (ii) firmar un convenio interadministrativo o cualquier acuerdo permitido por la ley para financiar las obras y los estudios técnicos necesarios, en un plazo de dos meses; (iii) en un término de seis meses, o el tiempo que la obra requiriera (en cuyo caso debía informarse al despacho), contratar y ejecutar la construcción del puente y otras obras necesarias según los estudios previos realizados.

Adicionalmente, ordenó al municipio de Mongua llevar a cabo las gestiones necesarias para la construcción de dos nuevos puentes sobre las quebradas Chorro e Injerto, ubicados en su territorio. Las gestiones comprendían: (i) elaborar, en un plazo de un mes, un cronograma de trabajo y actividades; (ii) realizar los estudios técnicos, administrativos y financieros necesarios para la construcción de los puentes en un plazo de dos meses; (iii) gestionar los recursos, contratar y ejecutar la construcción de

los dos puentes, así como cualquier otra obra necesaria, en un término de un año.

El municipio de Mongua apeló parcialmente la sentencia de primera instancia, específicamente los numerales 2 y 3, que se referían a los plazos y a la gestión necesaria para construir los puentes. Señaló que el municipio primero debía gestionar los recursos económicos y, de contar con su aprobación, realizar estudios para contratar los diseños de los puentes mediante un concurso abierto, lo que tomaría aproximadamente 40 días hábiles.

Además, la adjudicación del contrato de consultoría se estimaba en tres a cuatro meses, para un total de seis meses correspondiente a esta etapa, en contraste con los dos meses ordenados. En caso de no contar con los recursos suficientes, debía buscar apoyo del Gobierno departamental o nacional. Adicionalmente, el proceso desde la convocatoria hasta la adjudicación tomaba entre 55 y 60 días hábiles, y la ejecución del contrato de seis a ocho meses.

El Tribunal Administrativo, en sede de apelación, determinó que el plazo otorgado por el *a quo* para que las entidades cumplieran sus obligaciones era suficiente. Indicó que la falta de infraestructura adecuada obligaba a los ciudadanos a utilizar puentes que estaban en riesgo de colapso, lo que requería que la Administración actuara con urgencia. Destacó que, a diferencia del municipio de Gámeza, que había avanzado en el proceso de contratación para construir el puente, el municipio de Mongua no había tomado ninguna acción para iniciar los trámites administrativos necesarios, a pesar de estar al tanto del riesgo de colapso.

Consideró que no era justificable admitir la solicitud del municipio de Mongua de ampliar el plazo establecido en la primera instancia para la ejecución de las obras y, en consecuencia, mantuvo el plazo original.

Sin embargo, modificó algunos aspectos de la sentencia apelada en lo referente al orden en que quedaron redactadas

las obligaciones de los mandatarios locales en la construcción y puesta en funcionamiento de los puentes (numerales segundo y tercero de la sentencia de primera instancia).

En el presente caso, se evidencia un escaso análisis de proporcionalidad y razonabilidad respecto de los plazos otorgados que sea congruente con la disponibilidad presupuestal del municipio, lo que podría resultar en la incapacidad para cumplir con las órdenes dadas o afectar negativamente el presupuesto municipal.

Caso 7

Tribunal Administrativo de Antioquia, radicación 05001-33-33-033-2021-00323-01 del 12 de julio de 2023.

Actor: *Jairo Alberto Lopera Quintero.*

El demandante manifestó que en el barrio El Volador de Medellín se previó la construcción de los patiotalleres del proyecto «Metro Ligero de la 80», en un sector donde se encontraba un asentamiento de más de 40 años donde la mayoría de los habitantes no contaban con título de propiedad ni matrícula inmobiliaria. Indicó que, aunque se socializó un posible traslado del barrio, no había sido posible llegar a un acuerdo con la comunidad debido a que eran poseedores y no propietarios. En consecuencia, solicitó que se realizara un cambio de diseños y de ubicación de los patiotalleres.

El Juzgado 33 oral del circuito de Medellín negó las pretensiones de la demanda argumentando que, si bien un proyecto de infraestructura puede amenazar derechos colectivos, no se demostró que las entidades accionadas hubieran infringido lineamientos urbanísticos, ni acciones u omisiones de desviación de poder o favorecimiento de intereses particulares.

La sentencia fue apelada por el actor, aduciendo amenazas y obstáculos a la comunidad para iniciar los procesos de adjudicación por prescripción adquisitiva, pues el municipio bloqueó la

expedición del certificado de tradición y libertad, necesario para accionar en demanda de pertenencia.

Alegó que, en las socializaciones del proyecto a la comunidad, no se planteó una solución a las preocupaciones y necesidades de la misma y que, aunque se había asegurado la no afectación de las casas más allá de 15 metros, en la práctica se incluyeron viviendas a más de 30 metros.

El Tribunal Administrativo de Medellín, en sede de apelación, encontró que la amenaza a los derechos colectivos alegados persistía, así como la existencia de una amenaza a los derechos de un ambiente sano, a la moralidad administrativa y a construcciones urbanas ordenadas. Consideró que las autoridades y particulares ignoraron las normas urbanísticas, a pesar de que el Plan de Ordenamiento Territorial y el Acuerdo número 145 de 2019 establecían una Política Pública de Protección a Moradores, y que hay una clara amenaza al derecho a una vivienda digna, que incluye la prevención de riesgos estructurales y la seguridad de los ocupantes.

En ese orden, revocó la sentencia de primera instancia y ordenó a los demandados: (i) aportar en un término de tres meses nuevos diseños para la construcción del patiotaller; (ii) identificar en un término de seis meses el territorio para reubicar las viviendas afectadas por la construcción del patiotaller y, cumplida esta etapa, establecer los posibles reconocimientos por daños emergentes y lucro cesante para cada una de las familias que habitan esas viviendas, en un término no superior a tres meses; (iii) buscar apoyo financiero, en un término de cuatro meses, para llevar a cabo las medidas ordenadas y, un año después del vencimiento del plazo anterior, establecer un plan de vivienda subsidiada para las familias reubicadas. Dispuso, mientras se llevaba a cabo este proceso, se gestionaran subsidios de arrendamiento. El plan debía completarse a más tardar en diciembre de 2025.

En este caso se advierte la posible dificultad de cumplir en los plazos establecidos, aportar nuevos diseños e identificar el territorio para reubicar las viviendas debido a la complejidad de dichos procesos, que exigen un mayor tiempo que el otorgado, pues ameritan celebrar un nuevo proceso de selección para la contratación de los diseños y para la identificación de un territorio con las condiciones necesarias y dar cumplimiento a lo ordenado.

Además, la necesidad de establecer compensaciones por daños emergentes y lucro cesante para las familias afectadas implica un análisis financiero que no se aborda en la sentencia. La falta de planificación podría aumentar la carga financiera sobre el presupuesto de la ciudad y afectar fondos de otros programas esenciales.

Caso 8

Tribunal Administrativo de Boyacá, radicación 15238-33-33-001-2022-00144-01 del 24 de agosto de 2023.

Actor: *Yesid Figueroa García.*

La vía 'Las Piscinas' (calle 25), situada en el municipio de Paipa, se encontraba en estado de abandono, con varios daños y afectaciones tanto en esta como en los andenes. Ante esta situación, el actor elevó una petición al municipio de Paipa, al departamento de Boyacá y al Instituto Nacional de Vías (Invías), en el sentido de tomar medidas para proteger los derechos colectivos a «la previsión de daños previsibles técnicamente, la protección, uso y disfrute de los bienes públicos, la protección del patrimonio público y el desarrollo de construcciones y desarrollo urbanos que beneficien la calidad de vida de los habitantes».

El departamento de Boyacá respondió la solicitud indicando que existía un convenio interadministrativo con el Invías y un contrato de obra destinado a mejorar la ciclovía y los andenes de la calle 25. Sin embargo, estos no habían sido ejecutados aún. El municipio de

Paipa no dio respuesta, y el Invías remitió la solicitud al municipio de Paipa, argumentando que no tenía competencia.

El Juzgado 1.° Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama concluyó que la falta de obras no representaba una amenaza real a los derechos colectivos, dado que no se habían reportado accidentes relacionados con las deficiencias. Sin embargo, reconoció la preocupación por la demora en la ejecución de las obras programadas bajo un contrato firmado hacía más de cuatro años.

En este contexto, el juez amparó los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público y al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público. Además, ordenó al departamento de Boyacá que, en el término de un mes, formulara un plan que subsanara los obstáculos de orden administrativo, presupuestal, contractual y de otra índole, con el fin de iniciar la ejecución de las obras. En todo caso, el departamento debía viabilizar técnica y financieramente un nuevo proyecto de rehabilitación de la calzada, la ciclovía y los andenes en un plazo de tres meses, cuya ejecución debía completarse en un término adicional de seis meses. Por otro lado, el municipio de Paipa contaría con un mes para implementar un plan de recuperación del espacio público.

El demandante apeló la sentencia alegando que el dictamen pericial realizado identificó fallas en el tramo de la vía que representaban riesgos para la comunidad, y que el juez no valoró este informe correctamente. Además, sostuvo que el derecho a prevenir desastres no requiere la existencia de un daño previo, sino únicamente un riesgo potencial.

El Tribunal Administrativo de Boyacá, en sede de apelación, le dio la razón al demandante en lo que respecta a la valoración del informe pericial, ya que consideró claro el dictamen sobre la amenaza a los derechos colectivos, especialmente en lo concerniente al acceso

seguro a la infraestructura vial. Además, porque en el informe se había recomendado realizar mantenimiento y rehabilitación en la calzada, ciclorruta y andenes para mejorar la seguridad. Consideró que, tal como lo mencionó el demandante, dado que la acción popular es preventiva, no es necesario demostrar un daño previo, ya que solo se requiere que haya una omisión que ponga en riesgo los derechos. Por lo tanto, la Sala modificó la sentencia para proteger el derecho colectivo a la infraestructura vial segura y la prevención de desastres previsibles técnicamente.

Asimismo, agregó dos órdenes al departamento de Boyacá en el siguiente sentido: (i) En el término de tres meses debía viabilizar técnica y financieramente un nuevo proyecto para rehabilitar la calzada, la ciclovía y los andenes de la calle 25 de Paipa, cuya ejecución debería completarse en máximo de seis meses adicionales; (ii) en el término de seis meses debía realizar los estudios técnicos necesarios y ejecutar las obras de planeación e intervención para adecuar el tramo vial de la calle 25 en Paipa; (iii) a su vez, el municipio de Paipa debía adelantar los estudios técnicos correspondientes y ejecutar las obras de planeación e intervención necesarias para adecuar los andenes del tramo vial de la calle 25, en un plazo máximo de seis meses.

En el presente caso, se evidencia la fijación de plazos muy cortos para la ejecución de las órdenes dirigidas al departamento de Boyacá y al municipio de Paipa. La exigencia de viabilizar técnica y financieramente un nuevo proyecto en un plazo de tres meses, seguida de la ejecución de las obras en seis meses adicionales, no toma en cuenta la complejidad inherente a estos procesos, que requieren la coordinación entre diversas entidades, evaluaciones detalladas sobre la viabilidad técnica y financiera del proyecto, así como su impacto ambiental, la consecución de permisos y licencias necesarias; además, el impacto fiscal, que en la mayoría de las ocasiones es muy exigente en términos de tiempos y gestiones ante las autoridades respectivas.

Caso 9.

Tribunal Administrativo de Boyacá, radicación 15001-33-33-009-2020-00157-01 del 14 de septiembre de 2023.

Actor: *Yesid Figueroa García.*

El actor popular presentó una demanda solicitando el «mantenimiento, adecuación, remodelación y reactivación» del Teatro Cultural Fernando Soto Aparicio, situado en el centro histórico de Tunja, el cual estaba abandonado por la Administración.

El Juzgado 9.° Administrativo del Circuito Judicial de Tunja declaró al municipio de Tunja responsable de amenazar y vulnerar los derechos colectivos relacionados con el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y la prevención de desastres previsibles, así como la defensa del patrimonio cultural de la nación.

En ese sentido, le ordenó al municipio: (i) realizar, dentro de tres meses, las gestiones necesarias para firmar un contrato cuyo objeto fuera la ejecución de las reparaciones urgentes en el teatro, para lo cual tendría seis meses; (ii) gestionar, en un término de 10 meses, un contrato para realizar estudios que incluyeran un diagnóstico y propuestas de intervención para el teatro. Tras firmar este contrato, tendría ocho meses para ejecutarlo; (iii) una vez cumplidas las órdenes anteriores, en un término de 10 meses, debería gestionar otro contrato para llevar a cabo una intervención integral en el teatro, que incluyera la reparación de todos los daños identificados en los informes técnicos y la actualización del edificio a las normas de construcción sismoresistente.

El juez basó su decisión en la evidencia de un deterioro significativo en la estructura y la falta de cumplimiento de las normas de construcción sismorresistentes, lo que puso de manifiesto el riesgo para los visitantes y la necesidad de intervención.

El Tribunal Administrativo de Boyacá, en sede de apelación, confirmó la sentencia de primera instancia, señalando que, de acuerdo con las pruebas aportadas, el municipio había violado los derechos colectivos al no intervenir adecuadamente en el mantenimiento del teatro, que presentaba serios deterioros, conforme se evidenció en informe pericial proporcionado por la Secretaría de Cultura y Turismo.

Los plazos establecidos en la primera instancia, confirmados por el Tribunal Administrativo de Boyacá en la apelación, resultan de difícil cumplimiento si se tiene en cuenta la exigencia de firmar un contrato en un plazo de tres meses y ejecutarlo en seis meses, pues no toma en cuenta la complejidad de los procesos administrativos y técnicos necesarios para llevar a cabo un nuevo proceso de selección, así como la debida ejecución contractual, ni tampoco el impacto fiscal, que en la mayoría de las ocasiones es muy exigente en términos de tiempos y gestiones ante las autoridades respectivas.

Caso 10

Tribunal Administrativo de Boyacá*, radicación 15001-33-33-013-2021-00092-01 del 21 de noviembre de 2023.*

Actor: *Yesid Figueroa García.*

El demandante manifestó en la acción popular que en el municipio de Tunja el mal estado de las vías [...] causaba la vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles.

El Juzgado 13 Administrativo de Tunja comprobó que las vías estaban en mal estado y requerían reparaciones, lo cual era responsabilidad del municipio. Además, evidenció que, aunque el municipio contaba con un paquete de diseños y estudios para la intervención de las vías, no se sabía si estos afectarían las propiedades de los habitantes del sector, en cuyo caso se requeriría la cesión de las zonas correspondientes.

Como consecuencia, ordenó al municipio de Tunja que: (i) en el plazo de dos meses, realizara el levantamiento topográfico, el trazado y la geometría de las vías señaladas en la demanda; (ii) después de identificar los terrenos, en un plazo máximo de seis meses debía iniciar las gestiones administrativas para las cesiones de las áreas necesarias, ya sea mediante cesiones obligatorias o acuerdos con los propietarios; (iii) en un término máximo de seis meses, debía destinar los recursos, realizar los estudios y ejecutar las obras relacionadas al mejoramiento de las superficies de las vías, incluida la construcción de drenajes.

Adicionalmente, el juez exhortó al Ministerio de Defensa - Ejército Nacional (Ejenal) a apoyar al municipio en la adquisición de terrenos necesarios para el trazado de las vías que afectaran al Batallón Bolívar de Tunja, con el fin de agilizar los trámites administrativos.

El municipio de Tunja apeló esta decisión solicitando que se revocara la sentencia de primera instancia y se negaran las pretensiones de la demanda, argumentando que: (i) el Departamento de Planeación ya contaba con los levantamientos topográficos y el trazado de las vías objeto de la acción; (ii) respecto a la orden de iniciar las cesiones de terrenos necesarios para las obras en estas vías, para identificar los predios que se cederían, el Departamento Administrativo de Planeación adjuntó un recorte del terreno, un gráfico y la información de los propietarios de esos predios; (iii) según el ordenamiento urbanístico de Tunja, los propietarios de inmuebles debían realizar cesiones gratuitas al municipio para vías locales. Por lo tanto, el Ministerio de Defensa, como titular del Batallón Simón Bolívar, estaba obligado a gestionar la cesión gratuita del tramo de vía que correspondiera.

El Tribunal Administrativo de Boyacá, en sede de apelación, advirtió que en la decisión de primera instancia no había evidencia suficiente para imponer una orden al Ministerio de Defensa de ceder las franjas de terreno necesarias para que pudieran ser intervenidas por el municipio. Así, al no haber certeza de que el trazado de las vías objeto de la acción pasaba por terrenos del Batallón Simón Bolívar, la Sala confirmó la decisión de *a quo* de exhortar al Ministerio de

Defensa - Ejército Nacional (Ejenal) a apoyar al municipio en la adquisición de terrenos necesarios para el trazado de las vías que afectaran al Batallón Bolívar de Tunja.

Por otro lado, consideró que los plazos establecidos por el juez de primera instancia no eran razonables, ya que se requería más tiempo y procedimientos para llevar a cabo los trámites contractuales y administrativos necesarios para la cesión de terrenos.

En consecuencia, modificó los términos fijados inicialmente, quedando las órdenes dirigidas al municipio de Tunja de la siguiente manera: (i) en el plazo de cuatro meses debía realizar los levantamientos topográficos, el trazado y la geometría de las vías señaladas en la demanda. Estos estudios debían identificar qué terrenos eran privados y cuáles pertenecían al municipio; (ii) después de identificar los terrenos, debía iniciar las gestiones administrativas para realizar las cesiones de las áreas necesarias, bien mediante cesiones obligatorias o mediante acuerdos con los propietarios. Este proceso debía completarse en un plazo máximo de un año; (iii) en un término máximo de dos meses debía destinar los recursos del presupuesto, realizar los estudios y ejecutar las obras relacionadas con el mejoramiento de las superficies de las vías, incluyendo la construcción de drenajes.

En este caso, se observa que el Tribunal Administrativo de Boyacá reconoció la falta de razonabilidad de los plazos impuestos por el juez de primera instancia, especialmente si se considera la complejidad de los trámites administrativos y contractuales necesarios para la cesión de terrenos, los cuales requieren un tiempo adecuado para garantizar su ejecución correcta y conforme a la ley.

No obstante, también la decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá de otorgar solo dos meses para llevar a cabo todas las actividades necesarias para destinar recursos del presupuesto, realizar estudios y ejecutar obras relacionadas con el mejoramiento de las superficies de las vías, incluyendo la construcción de drenajes, resulta de difícil cumplimiento, especialmente si se considera que la asignación de recursos presupuestales incluye aprobaciones

que escapan del control del municipio y que los estudios técnicos requieren un tiempo adecuado, ya que son cruciales para asegurar que las obras se ejecuten de manera efectiva y sin dilaciones.

Caso 11

Tribunal Administrativo del Chocó, radicación 27001-23-33-000-2022-00116-00 del 15 de diciembre de 2023.

Actor: *Carlos Mario Cardona Pérez (Personero municipal de Bahía Solano).*

El actor popular indicó que los barrios Miraflores y La Unión, ubicados en el corregimiento de El Valle, sufrieron inundaciones debido al desbordamiento del río Valle, lo cual provocó importantes afectaciones en la comunidad y comprometió los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública, así como la prevención de desastres técnicamente previsibles y el goce de un ambiente sano.

El Tribunal Administrativo del Chocó evidenció una clara amenaza no mitigable de inundaciones durante la temporada de lluvias y decidió que era necesario reubicar las viviendas, ya que no se podía permitir la continuidad de un entorno de riesgo para la comunidad afectada. En consonancia, ordenó al municipio de Bahía Solano que, en coordinación con las demás entidades demandadas, realizara las gestiones administrativas, presupuestales y financieras necesarias para reubicar de manera definitiva a los habitantes del corregimiento El Valle en un plazo máximo de cuatro meses.

En el presente caso, se advierte que el plazo de cuatro meses para la reubicación de los habitantes del corregimiento El Valle, resulta bastante limitado. No se evidencia un análisis adecuado de proporcionalidad, lo que podría afectar la planificación del presupuesto del municipio, pues la reubicación de los habitantes no solo requiere recursos financieros, sino también una planificación a largo plazo para garantizar que se establezcan condiciones adecuadas en el nuevo entorno.

Además, la reubicación de los habitantes representa una carga fiscal significativa para el municipio, que requería un análisis adecuado de la capacidad presupuestal para evitar comprometer recursos que podían ser necesarios en otros sectores importantes.

Ahora bien, respecto a la coexistencia de acciones judiciales, se citan 7 casos, así:

Caso 1

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación 81001-23-39-000-2015-00023-01(AP) del 27 de abril de 2020.

Actor: *Daniel Alejandro Cruz Medina.*

La Empresa Municipal de Servicios Públicos de Arauca E.S.P. —Empresa Industrial y Comercial del Estado— (en adelante Emserpa), inició un proceso de selección de un contratista especializado para la prestación del servicio de aseo por un período de 15 años, fruto de lo cual se adjudicó el contrato a la empresa EMAAR S.A. E.S.P.

El demandante solicitó, vía acción popular, la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, la libre competencia económica, el acceso a los servicios públicos. Consideró que Emserpa no llevó a cabo una licitación pública en forma adecuada y que seleccionó a un contratista que carecía de la capacidad para ejecutar el contrato. Sostuvo que el plazo del contrato debió ser de ocho años y no de quince, y que la exclusión de recicladores impactó negativamente tanto en el costo del servicio como en la vida útil del relleno sanitario.

En consecuencia, solicitó la nulidad del contrato de prestación de servicios.

El Tribunal Administrativo de Arauca, en sentencia del 21 de enero de 2019, accedió a las pretensiones de la demanda y dejó sin efectos el contrato de prestación de servicios. Sin embargo, postergó el cumplimiento del fallo por un año, con el fin de garantizar la continuidad del servicio. El Tribunal argumentó su decisión en que el contrato número 135 de 2012 tenía objeto ilícito por violación

de la selección objetiva, ya que la escogencia del contratista debía realizarse mediante licitación pública y no a través la aplicación del manual de contratación de Emserpa.

EMAAR solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia, alegando que el fallo violó el artículo 144 del CPACA, conforme al cual al juez popular le es prohibido anular el contrato estatal.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en sede de apelación, revocó la sentencia de primera instancia, argumentando que la acción popular es un mecanismo autónomo y principal que busca la protección de derechos colectivos, sin ser supletoria de otras acciones judiciales. El fallo indicó que la circunstancia de que un derecho colectivo pueda surgir en el contexto de la actividad contractual del Estado no justifica el uso de la acción popular para anular contratos o exigir el cumplimiento de obligaciones.

Recalcó que el juez de la acción popular no puede eludir la prohibición de anular actos administrativos o contratos mediante medidas alternativas contenidas en el artículo 114 del CPACA y que, en el ámbito civil y comercial, la nulidad es la sanción para actos que contravienen la ley, y el juez no puede abordar la validez de tales actos por otros medios.

Como se observa, el Tribunal Administrativo de Arauca, pese a estar actuando como juez popular, dejó sin efectos un contrato de prestación de servicios. En segunda instancia el Consejo de Estado revocó dicha decisión y, por el contrario, mantuvo la aplicación inequívoca de la prohibición de anulación del contrato establecida en el CPACA, con lo cual mantuvo la línea jurisprudencial de la corporación.

Caso 2

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación 25000-23-24-000-2011-00088-01 del 6 de julio de 2020.

***Actor:** Carlos Ernesto Parra Leguizamo.*

La Dirección General de Sanidad Militar y el Hospital Militar Central de Bogotá iniciaron una licitación pública para adjudicar

un contrato de suministro y dispensación de medicamentos a las fuerzas militares en todo el territorio nacional.

De los cinco oferentes que se presentaron, solo dos cumplieron los requisitos habilitantes, y finalmente el contrato fue adjudicado a Éticos Serrano Gómez Ltda.

En consecuencia, la Dirección de Sanidad Militar y Éticos Gómez Ltda. celebraron el contrato Número 086 de 2010, destinado a la «compra, distribución, suministro, dispensación y control de medicamentos a través de un operador logístico para los usuarios del subsistema de salud de las fuerzas militares».

El demandante en la acción popular argumentó que la adjudicación, celebración y ejecución de este contrato vulneró los derechos colectivos a la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, por cuanto fue adjudicado al oferente que presentó la oferta más costosa, cuyos precios superaban los valores del mercado. Señaló que el valor adjudicado excedió el establecido en el pliego de condiciones y que la exclusión de oferentes que no cumplían los requisitos perjudicó los intereses estatales. En consecuencia, solicitó la suspensión del contrato número 086 de 2010.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca desestimó las pretensiones de la demanda, argumentando que la parte actora no demostró que el valor asignado a la intermediación en la licitación pública violaba el derecho a la moralidad administrativa. Por el contrario, el tribunal afirmó que las entidades demandadas justificaron adecuadamente dicho valor mediante estudios previos.

Además, indicó que la adjudicación se había realizado a la oferta más favorable que cumplió los requisitos habilitantes y que el proceso estuvo acompañado por la Procuraduría General de la Nación. Finalmente, afirmó que la parte demandante no probó que la adjudicación y ejecución del contrato número 086 de 2010 violara la defensa del patrimonio público. Aunque un dictamen pericial sugirió un posible detrimento, el tribunal desestimó

estas conclusiones en su valoración probatoria por considerarlas insuficientes.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en sede de apelación, advirtió que, dado que la demanda implica cuestionar la legalidad del contrato número 086 del 29 de diciembre de 2010, no era posible abordarla en el proceso de la acción popular.

Asimismo, advirtió que, aunque el demandante no solicitó de manera explícita la anulación del acto de adjudicación, sus alegaciones sobre la transgresión de los derechos colectivos implican un juicio sobre la legalidad del acto administrativo. Por lo tanto, confirmó la sentencia de primera instancia.

Salvamento de voto:

El magistrado Ramiro Pazos Guerrero salvó su voto al considerar que la acción popular es principal, no secundaria, por lo que, pese a existir otros mecanismos para resolver el conflicto, la acción constitucional debía aplicarse sin que la existencia de otros recursos impidiera su trámite.

El magistrado señaló que la demanda planteó problemas en la selección de un contratista que afectaron los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público, asuntos que la Sala debía abordar en la apelación.

Afirmó que en la acción popular se probó que las autoridades involucradas vulneraron los derechos colectivos alegados en la demanda, específicamente los relacionados con la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, debido a graves irregularidades cometidas por parte de las entidades demandadas.

En cuanto a la planificación del contrato, el magistrado señaló que hubo fallas que afectaron el principio de economía en la contratación

pública, pues los precios de referencia se establecieron de manera arbitraria, lo cual comprometió y violó, a su vez, los principios de la contratación estatal.

Como se observa, la pretensión del presente caso era la suspensión del contrato por considerarse que fue adjudicado de manera ilegal. Sin embargo, el fallo de primera instancia determinó que no había elementos probatorios suficientes para decretar dicha suspensión.

En segunda instancia se advirtió sobre la imposibilidad de que vía acción popular se cuestionara la legalidad del contrato, lo cual no comparte el magistrado que salvó el voto, quien por el contrario consideró que, pese a existir otros mecanismos legales para cuestionar la legalidad del contrato, el juez popular sí debía pronunciarse y declarar la vulneración de la moralidad administrativa por las irregularidades que consideró se probaron, respecto del proceso de contratación.

Caso 3

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación 73001-23-31-000-2010-00441-01(AP) del 5 de marzo de 2021.

Actor: *Emmanuel Arango Gómez.*

El Departamento del Tolima y la Empresa Generadora de Energía del Tolima S.A. E.S.P. (Egetsa) celebraron un contrato interadministrativo, cuyo objeto era la interventoría del contrato de obra para la rehabilitación, recuperación y mejoramiento de la vía secundaria Villahermosa - Platanillal - Líbano.

El demandante señaló que la celebración del contrato interadministrativo violó el artículo 54 del Decreto 2474 de 2008, al no haberse llevado a cabo una convocatoria pública por concurso de méritos. Afirmó que la contratación de la interventoría se llevó a cabo con una entidad vinculada a la contratante, ya que la Gobernación del Tolima (contratante) tiene un asiento principal en la junta directiva de Egetsa (contratista).

El Tribunal Administrativo de Tolima consideró que la Secretaría de Hacienda del Departamento del Tolima, la Empresa Generadora de Energía del Tolima - Egetsa S.A. E.S.P. y el gobernador de la época no consultaron los principios que guían la función administrativa al firmar el contrato. Además, que se observaron irregularidades desde la etapa de adjudicación del contrato, ya que Egetsa contaba con escasa experiencia en la interventoría de obras viales. Que el gerente de Egetsa no tenía autorización para contratar por el monto acordado, y que hubo falta de imparcialidad entre las partes en el desarrollo de la interventoría.

En consecuencia, declaró la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público. Asimismo, ordenó al gobernador del Tolima que cesara los pagos del contrato interadministrativo con Egetsa S.A. y que lo liquidara dentro del mes siguiente a la notificación de la sentencia.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en sede de apelación, revocó la sentencia de primera instancia y negó las pretensiones de la demanda, pues consideró que no se evidenció que la celebración y ejecución del contrato interadministrativo hubieran vulnerado los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público o la libre competencia económica.

Respecto a la falta de independencia entre las entidades contratantes, la Sección destacó que el departamento del Tolima poseía el 96 % de las acciones de Egetsa S.A. E.S.P., lo que produjo dudas sobre la independencia entre ambas entidades, pues, según la Ley 222 de 1995, una sociedad es controlada si más del 50 % de su capital pertenece a otra entidad, lo que se aplicaba en este caso.

Sin embargo, a pesar de esta falta de independencia, la sentencia argumentó que no se podía afirmar que esto constituyera una violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa ni al patrimonio público, porque para ello se requeriría prueba de tales violaciones.

En la presente sentencia, se observó que el Tribunal Administrativo de Tolima ordenó la liquidación del contrato administrativo entre el departamento del Tolima y Egetsa, decisión que produce efectos similares a los de una anulación, ya que en ambos casos se busca que el contrato deje de producir efectos futuros, adentrándose en los terrenos de la prohibición prevista en el artículo 144 del CPACA. De esta manera, el Tribunal, pese a estar actuando como juez popular, terminó asumiendo funciones que son propias del juez ordinario.

Caso 4

Tribunal Administrativo de La Guajira, radicación 44-001-33-40-003-2020-00158-01 del 27 de julio de 2022.

***Actor:** Neffer Álvarez Rosado.*

El Concejo de Barrancas, mediante Acuerdo Municipal número 006 del 28 de febrero de 2018, otorgó al alcalde permiso para entregar en concesión el servicio de alumbrado público, lo cual estaba condicionado a la liquidación de la empresa de servicios públicos de dicho municipio en un plazo de 10 meses. No obstante, el alcalde no cumplió ese requisito antes de iniciar el proceso de concesión, y emitió una resolución para abrir la licitación pública correspondiente.

Dicha licitación concluyó con la adjudicación del servicio de alumbrado público a la empresa PSF Alumbrado Público Barrancas S.A.S.

Transcurridos 75 días de la adjudicación de dicho contrato, el Concejo Municipal aprobó el Acuerdo número 029 del 20 de diciembre de 2018, que derogó la condición establecida en el Acuerdo 006, relativa a la liquidación de la empresa de servicios públicos.

El actor alega que se vulneró el derecho a la moralidad administrativa por parte del alcalde de Barrancas, y solicitó que

se dejara sin efectos la resolución que adjudicó la licitación a la empresa PSF Alumbrado Público Barrancas S.A.S., así como el Acuerdo Municipal número 029 que derogó la condición establecida en el Acuerdo 006 de 2018.

El Juzgado 3.° Administrativo Oral del Circuito de Riohacha negó las pretensiones de la demanda, señalando que, aunque se produjo una violación al ordenamiento jurídico debido al incumplimiento por parte del alcalde de Barrancas de la condición establecida en el acuerdo municipal, no se encontraron pruebas que demostraran que los actos de la Alcaldía y los concejales estaban motivados por conductas corruptas o engañosas.

El juez aclaró que, para que se considerara que hubo una violación a la moralidad administrativa, debía existir una transgresión clara a la ley y mala fe por parte de la Administración. Además, se debía demostrar un propósito de beneficio personal o de terceros.

El Tribunal Administrativo de La Guajira, en sede de apelación, confirmó la sentencia de primera instancia, ya que no encontró probado el elemento subjetivo de la violación del derecho a la moralidad administrativa. Indicó que no había evidencia de que el procedimiento administrativo se hubiera llevado a cabo para el beneficio de un interés particular en detrimento del interés público, por lo que concluyó que no estaba demostrada la vulneración de derechos colectivos.

Adicionalmente, la Sala señaló que los argumentos presentados por el demandante se centraron más en la legalidad del proceso contractual que en la protección de los derechos colectivos. Aclaró que el juez popular debe enfocarse en si existió o no afectación de derechos colectivos, y no en analizar la legalidad del contrato o acto administrativo, pues para ello no tiene competencia. Agregó que la legalidad de estos actos debe discutirse a través de los medios ordinarios, y corresponde al juez natural decidir sobre la nulidad de los mismos.

Caso 5

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación 25000234100020170008302 (64048) del 27 de julio de 2023.

***Actor:** Procuraduría General de la Nación.*

El 14 de enero de 2010, el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) y la Concesionaria "Promesa de Sociedad Futura Concesionaria Ruta del Sol S.A.S.", conformada por la Constructora Norberto Odebrecht S.A.S., Odebrecht Investimentos em Infraestructura Ltda. y Episol S.A.S., firmaron el contrato de concesión número 001 de 2010, el cual tenía como objeto la concesión del sector II de la Ruta del Sol, que es el corredor vial entre Puerto Salgar y San Roque. Las obligaciones del contratista incluían la construcción, mejora y rehabilitación de dicho sector. Las contraprestaciones acordadas a favor del concesionario provenían de dos fuentes: los aportes del INCO y los ingresos causados por tasas y peajes. El acuerdo tenía un plazo de 20 años y un valor total de $2 billones.

Mediante otrosí se amplió el plazo del contrato a 25 años, y la ANI se comprometió a gestionar ante el Ministerio de Transporte un aumento en la tarifa de los cinco peajes existentes, así como la instalación de dos nuevos peajes en la vía Ocaña - Gamarra.

El 21 de diciembre de 2016, en el caso U.S. vs. Braskem S.A. - Odebrecht S.A., el Departamento de Justicia de los Estados Unidos reveló que Odebrecht aceptó haber incurrido en prácticas de corrupción en varios países, incluido Colombia.

El 26 de enero de 2017, el procurador general de la nación interpuso ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca acción popular contra la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S y la Agencia Nacional de Infraestructura, con el objetivo de proteger los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y el acceso a los servicios públicos, y a que su prestación fuera eficiente y oportuna. En escrito aparte, solicitó el decreto de medida cautelar de urgencia para evitar un

perjuicio irremediable y salvaguardar los derechos colectivos que consideraba afectados.

Debido a los hechos de corrupción, la Agencia Nacional de Infraestructura presentó demanda de reconvención ante el Tribunal de Arbitramento el 17 de enero de 2017, en la que solicitó la nulidad absoluta del contrato y sus otrosíes, por objeto ilícito y abuso de poder. Además, solicitó la terminación del contrato y el pago a la concesionaria solo por las obras ya ejecutadas.

El 9 de febrero de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca decretó las siguientes medidas cautelares: (i) la suspensión provisional de los efectos del Contrato de Concesión número 001 del 14 de enero de 2010; (ii) la designación por parte del presidente de la República de la autoridad que tendría que administrar el Proyecto Ruta del Sol Sector II, con el objetivo de evitar que las obras se detuvieran durante la suspensión provisional del contrato; (iii) la toma de posesión inmediata, por parte de la autoridad designada por el presidente, de las obras de la Concesión Ruta del Sol Sector II, a fin de supervisar la ejecución correcta y eficiente de los trabajos y vigilar el uso de los recursos económicos relacionados con la concesión; (iv) el embargo de las cuentas bancarias de la concesionaria y de sus socios.

Entre febrero y septiembre de 2017, el mismo Tribunal amplió las medidas cautelares y decretó el embargo y secuestro de siete predios de la concesionaria y de Episol S.A.S., y ordenó al concesionario la entrega material de los tramos de la concesión y la cesión de las licencias ambientales del proyecto al Invías.

En sentencia de primera instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca hizo definitiva la medida cautelar de la suspensión del Contrato número 001 de 2010, ya que, a la fecha de la sentencia, el Tribunal de Arbitramento, encargado de tomar las decisiones finales sobre la nulidad del contrato, no se había pronunciado. Además, se había demostrado que el contrato estaba viciado de objeto ilícito, causa ilícita y desviación del poder.

Si bien el Tribunal de Cundinamarca mencionó que la tarea del juez popular no era emitir pronunciamientos definitivos sobre la nulidad del contrato, sino evaluar cómo los actos ilegales afectan los derechos colectivos, dado que el Tribunal de Arbitramento no había tomado una decisión sobre la petición de nulidad fundada en hechos de corrupción, correspondía al tribunal administrativo pronunciarse de fondo sobre los efectos jurídicos del contrato.

Adicionalmente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó:

1) Declarar la responsabilidad por la comisión de actos de corrupción de las personas naturales y jurídicas que vulneraron los derechos colectivos alegados en la demanda; 2) declarar la inhabilidad para proponer y celebrar contratos en Colombia y ejercer cargos públicos, por un término de 10 años, a las sociedades y personas naturales involucradas en los actos de corrupción; 3) el levantamiento de las medidas cautelares ordenadas el 9 de febrero de 2017, excepto las relacionadas con los embargos, las cuales se mantendrían hasta que se confirmara el pago de las sanciones impuestas en la sentencia; 4) la destinación, por parte de la ANI, de cualquier saldo a favor de la empresa Concesionario Ruta del Sol S.A.S. que resultara de la liquidación del contrato de concesión número 001 de 2010, al pago de la sanción impuesta en la sentencia; 5) la entrega de los fondos depositados por embargos en la cuenta de Depósitos Judiciales del Banco Agrario de Colombia al Ministerio de Transporte, que los usaría exclusivamente para financiar los contratos necesarios para terminar el Proyecto Ruta del Sol Sector II.

En sede de apelación, la Sección Tercera del Consejo de Estado recordó que la acción popular busca identificar y detener amenazas o violaciones a los derechos colectivos y que, si había acciones ilegales graves que afectaban la moralidad y el patrimonio público, el juez popular podía intervenir. Que, sin embargo, este no tiene autoridad para anular contratos ni decidir sobre las causas de esa nulidad.

Advirtió el fallo que el *a quo* no podía decidir sobre temas que eran de competencia del Tribunal de Arbitramento y conocer de la acción contractual que se estaba adelantando paralelamente, así como tampoco le correspondía suspender provisionalmente el contrato, porque cuando se profirió la sentencia de primera instancia no se había emitido el laudo arbitral.

Enfatizó en que si el juez de la acción popular toma decisiones que dependen de lo que decida el Tribunal de Arbitramento, está reconociendo la autoridad de ese tribunal, lo que contradice la independencia de la acción popular. Indicó que el desconocimiento de los límites legales produjo que el juez de la acción popular expusiera en la sentencia consideraciones y adoptara decisiones sobre el contrato que ya habían sido abordadas por el Tribunal de Arbitramento.

El fallo destacó que incluso si se demostraron actos graves de corrupción en el contrato, el juez de la acción popular no podía desconocer que, según la Ley 1882 de 2018, el contratista tiene derecho a que se le reconozcan los trabajos realizados hasta que se declare nulo el contrato, siempre que estos hayan beneficiado a la entidad. Agregó que, aunque se considera inmoral continuar con un contrato afectado por corrupción, el juez de la acción popular no debía tomar decisiones apresuradas afectando a la comunidad solo para dar la impresión de que está protegiendo la moralidad y el patrimonio público.

Por otro lado, indicó que la Procuraduría no cumplió el requisito de procedibilidad establecido en el artículo 144 del CPACA y que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no lo exigió porque consideró que había una excepción por “perjuicio irremediable”, aunque no explicó el por qué de tal consideración y solo afirmó que ya se habían comprobado actos de corrupción en el contrato.

En segunda instancia, el máximo tribunal recordó que, conforme a las disposiciones legales (artículos 17 y 25 de la Ley 472 de 1998 y el CPACA), el juez popular, al adoptar medidas cautelares temporales, debía constatar que estas tuvieran relación con lo que podría decidir en la sentencia final, y que antes de decretarlas,

debía justificar su decisión a través de razones claras y evaluar si realmente protegen el interés general.

Agregó que si el *a quo* tenía conocimiento de que ya se estaba llevando a cabo un proceso ante el juez contractual, en este caso, el Tribunal de Arbitramento, en el que se había solicitado decretar la nulidad del contrato, debía reconocer que ese juez era el encargado de tomar las medidas cautelares necesarias y no adoptarlas, como en efecto lo hizo al decretar la suspensión temporal de los efectos del contrato y sus modificaciones hasta que se resolviera la acción popular o el Tribunal de Arbitramento decidiera sobre su anulación. Indicó que esa decisión contradecía otras reglas que buscan mantener el proyecto en marcha, ya que no se podía avanzar si el contrato estaba suspendido temporalmente.

Adicionalmente, el fallo de segunda instancia observó que el Tribunal no motivó adecuadamente la adopción de las medidas cautelares.

Indicó que, en la sentencia de primera instancia, el Tribunal condenó a la indemnización de perjuicios, lo cual no puede hacerse a través de una acción popular, pues esta tiene como finalidad garantizar los derechos colectivos, no los intereses particulares. Agregó que la indemnización que puede solicitarse no es para compensar a las personas afectadas por el daño, sino para reparar o restablecer el derecho colectivo que ha sido dañado. Teniendo en cuenta esto, concluyó que la indemnización ordenada en la sentencia de primera instancia no correspondía a daños a un interés colectivo, sino a perjuicios derivados de la nulidad del contrato.

Adicionalmente, como en la sentencia de primera instancia, el Tribunal inhabilitó por 10 años a las personas naturales y sociedades involucradas en los hechos de corrupción relacionados con la celebración y modificación del contrato, el juez de segunda instancia consideró que la inhabilidad es una sanción relacionada con condenas penales y civiles que el juez popular no puede imponer, porque no tiene competencia para decidir sobre la

responsabilidad penal o civil de las personas involucradas en la contratación estatal; que además, su función es preventiva, no resarcitoria.

Como consecuencia, la Sala revocó varias de las decisiones de la sentencia de primera instancia, y levantó las medidas cautelares.

El proyecto vial Ruta del Sol constituye una de las concesiones más importantes de Colombia. Particularmente la construcción del Tramo II enfrentó diversas acciones populares y de nulidad por las afectaciones al medioambiente y al derecho colectivo al espacio público, así como por las presuntas irregularidades en la fase de licitación y contratación que en acción popular se demandaron por el posible deterioro del patrimonio público.

En el caso analizado, la suspensión de las obras decretada como medida cautelar por el juez de primera instancia produjo la paralización de un proyecto estratégico para la conectividad nacional, con los consiguientes retrasos y sobrecostos. Este asunto sirve de elemento para la reflexión sobre las competencias del juez popular de cara a los contratos estatales, pues dichas medidas exigen un juicio estricto de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, particularmente cuando impactan la continuidad de servicios públicos, la estabilidad de la contratación y el equilibrio económico de los contratos. La posterior revocatoria en segunda instancia no deshace los efectos fácticos y financieros ya causados.

Caso 6

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación 52001-23-33-000-2018-00334-02 del 9 de agosto de 2023.

Actores: *Sintracorponariño y Sintrambiente.*

La Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño) expidió la Resolución número 1089, a través de la cual convocó

a los municipios de Nariño para que presentaran proyectos destinados a la descontaminación del recurso hídrico.

Posteriormente, se publicó un acta en la que solo 17 de los 64 municipios del departamento de Nariño fueron considerados en el proceso de descontaminación.

Sintracorponariño y Sintrambiente presentaron ante el Tribunal Administrativo de Nariño acción popular al considerar la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y el goce del medioambiente sano. Solicitaron que se ordenara a Corponariño realizar una nueva convocatoria en condiciones de igualdad, por cuanto el término de presentación de los proyectos era insuficiente en tanto se requería la obtención de permisos de vertimiento.

En primera instancia, el Tribunal Administrativo de Nariño declaró vulnerados los derechos colectivos que fueron alegados por los accionantes en la demanda, debido a irregularidades en el cronograma y la asignación de recursos del proyecto de descontaminación hídrica. Además, ordenó a Corponariño iniciar los trámites para liquidar los convenios de cofinanciación suscritos por la convocatoria de la Resolución número 1089.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en sede de apelación, revocó la sentencia de primera instancia. Argumentó que, si bien el *a quo* no declaró la nulidad de la Resolución No. 1089 de 2017, sí ordenó a Corponariño iniciar los trámites de liquidación de los convenios de cofinanciación derivados de dicha resolución, lo cual tuvo efectos decisivos sobre los acuerdos y terminó reemplazando al juez contractual, superando las competencias del juez popular.

Dado que el actor solicitó la realización de una nueva convocatoria, la Sala aclaró que esto implicaría anular los actos administrativos previos, lo cual excedía la competencia del juez popular, en tanto si bien no se pidió expresamente la declaratoria de nulidad de los acuerdos vigentes, esta sería la consecuencia lógica de repetir

el proceso de selección, para lo cual el juez popular no tenía competencia.

Agregó el Consejo de Estado que, de haber existido irregularidades en la convocatoria para la selección de proyectos, estas solo podrían haber afectado los derechos individuales de quienes alegaran tener un mejor derecho, y no los derechos colectivos alegados en la demanda.

La Sección Tercera aludió a la jurisprudencia de esa misma corporación respecto a que la acción popular no es un recurso suplementario o residual frente a otros medios judiciales, sino que es autónoma y principal, ya que su objetivo es la protección de derechos colectivos, lo cual no significa que el juez en la acción popular tenga facultades ilimitadas. Por el contrario, sus decisiones deben partir de la premisa de que a través de ese medio de control no es posible cuestionar la validez de contratos estatales, ni estudiar controversias que deben resolverse a través de los medios de control ordinarios.

El fallo precisó que, aunque en la actividad contractual puede haber un derecho colectivo involucrado, eso no quiere decir que la acción popular sea el medio adecuado para analizar la nulidad de un contrato o el incumplimiento de sus obligaciones, pues no sustituye un medio de control para resolver las controversias contractuales.

Finalmente, la Sala aclaró que el juez popular puede revisar las acciones en el ámbito precontractual y contractual, pero solo si hay una posible vulneración de derechos e intereses colectivos. En el presente caso, no se demostró que las irregularidades activaran el mecanismo de la acción popular.

También, en este caso se advierte que el fallo de primera instancia adoptó una decisión que, si bien no anuló directamente el acto administrativo o contrato, hizo imposible su ejecución y

cumplimiento, lo cual fue advertido por el Consejo de Estado al revocar dicha decisión y reiterar la posición unificada sobre la prohibición de anular actos administrativos y contratos a través de decisiones de un juez popular.

Caso 7

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación 2500-023-24-000-2011-00136-01 del 18 de septiembre de 2023.

Actor: *Carlos Nelson Duque Cuadros.*

El actor señaló que Satena había suscrito desde 2007 contratos interadministrativos con diversas entidades estatales para el suministro de tiquetes aéreos nacionales en sus rutas de operación, así como nacionales e internacionales en las rutas de otros operadores, lo cual desbordó su objeto social y favoreció de manera inapropiada a la agencia de viajes Aviatur, pues para llevar a cabo estos contratos, Satena firmó un contrato de oficina en cuenta comercial con Aviatur, que era la empresa que realmente proporcionaba los boletos de otras aerolíneas. Agregó que este acuerdo le permitió actuar como intermediario, ocultando, a través de Aviatur, la contratación millonaria para el suministro de tiquetes con otras aerolíneas, sin que mediara un proceso de selección adecuado. Esto perjudicó a otras agencias de viajes al excluirlas de este «monopolio» de contratación.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de primera instancia, declaró la vulneración del derecho colectivo a la libre competencia económica y ordenó a Satena y a las demás entidades vinculadas al proceso abstenerse de celebrar contratos interadministrativos que no tuvieran relación con el objeto social de Satena. Asimismo, ordenó no continuar con la ejecución de los contratos vigentes para el suministro de tiquetes aéreos de otros operadores distintos a dicha aerolínea, lo cual debía cumplirse después de los seis meses de la ejecutoria de la sentencia, plazo durante el cual las entidades debían adelantar los procesos de contratación pública que legalmente correspondieran.

En sede de apelación, la Sección Tercera del Consejo de Estado encontró que efectivamente se limitó el derecho a la libre competencia, pues la venta de tiquetes a otras aerolíneas no se consideraba parte del objeto social de Satena. Concluyó que Satena había celebrado contratos interadministrativos para vender tiquetes de sus rutas y de otras aerolíneas, actuando como mandataria, lo cual obstaculizó el acceso de terceros al mercado y anuló la competencia. En este punto, la Sección destacó que los contratos interadministrativos se celebran con el objeto de que la entidad contratista ejecute directamente las obras, suministre los bienes y preste los servicios directamente, y no a través de figuras como la tercerización.

Así, confirmó la decisión de primera instancia al declarar la vulneración del derecho colectivo a la libre competencia, pero modificó las órdenes, con el fin de precisar su alcance, así: (i) que Satena y las entidades involucradas se abstuvieran de suscribir contratos interadministrativos para la venta de tiquetes a otras aerolíneas que restringieran la libre competencia; (ii) en un término de seis meses, finalizaran los contratos interadministrativos con Satena que estuvieran vigentes y cuyo objeto consistiera en el suministro de tiquetes aéreos de otras aerolíneas por intermedio de la agencia comercial entre Satena y Aviatur.

En el presente caso, aunque no se declaró de forma expresa la nulidad de los contratos interadministrativos, sí se ordenó su finalización, lo que, en última instancia, los deja sin efecto.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Constitución Política de 1991, junto con la Ley 472 de 1998 y la Ley 1437 de 2011, otorgaron al juez de la acción popular amplias facultades para prevenir, remediar o evitar la vulneración de derechos colectivos; en ese sentido, la finalidad de la acción popular es garantizar el goce efectivo de los mismos, permitiendo al juez popular adoptar las medidas necesarias para que esa protección sea real.

A partir de dicha facultad, cuando se adviertan perjuicios inminentes o consumados a bienes o derechos colectivos, el juez puede ordenar medidas previas como la suspensión parcial o total de un proyecto estatal, o la modificación de sus condiciones de ejecución, sin que ello pueda significar la anulación ni de actos administrativos ni de contratos, y siempre que dichas medidas estén debidamente sustentadas y para su decreto medie un análisis de razonabilidad, idoneidad y ponderación, so pena de impactar la estabilidad del régimen contractual y la seguridad jurídica de las partes.

Si bien la protección de los derechos colectivos es un mandato constitucional incuestionable, la amplitud de las órdenes judiciales, que pueden incluir suspensiones, modificaciones de cláusulas, con un impacto económico, de la planeación y de la viabilidad de su ejecución, ha suscitado cuestionamientos precisamente sobre la seguridad jurídica que debe regir la contratación estatal.

La suspensión o modificación de contratos estatales puede ocasionar desempleo, retraso en la prestación de servicios públicos o en la mejora de infraestructura y sobrecostos que se trasladan al erario público y los ciudadanos en general.

La crítica radica en la deficiente ponderación que a veces se realiza, pues el juez popular se enfoca en la protección inmediata de un derecho colectivo, sin evaluar en muchos casos las consecuencias económicas y sociales de sus decisiones.

Justamente, para evitar o mitigar este tipo de consecuencias es que desde la jurisprudencia se ha dicho que la autonomía judicial incluye que el juez tenga en cuenta en sus decisiones soportes técnicos especializados, como la consulta a peritos y a autoridades administrativas especializadas.

Si bien en los casos que este estudio denominó emblemáticos se evidenció que el juez popular dictó órdenes sin agotar un amplio estudio técnico que causaron litigiosidad adicional y recursos de apelación que prolongaron el litigio, también en el estudio de casos resueltos entre 2019 a 2023 se advirtió que las decisiones del Consejo de Estado han sostenido la procedencia y alcance de las medidas cautelares en acciones populares, sin embargo, en ocasiones los juzgados y tribunales no han sido igualmente uniformes en la aplicación de esos criterios, lo cual ha producido que persista disparidad en las decisiones.

Es importante lograr que en las decisiones de primera y segunda instancia se defiendan los derechos colectivos, así como la estabilidad de la contratación estatal, lo cual es posible cuando la intervención del juez popular está debidamente fundamentada,

se basa en criterios de proporcionalidad, razonabilidad y fundamentación técnica, que de un lado garantice la protección del derecho al medioambiente sano, al patrimonio público, la calidad de vida de las comunidades, entre otros, sin ocasionar con ello perjuicios e inestabilidad sobre otros derechos, que hagan imposible el cumplimiento y ejecución de las decisiones adoptadas.

El juez popular debe basar su decisión en la verificación de escenarios reales respecto de la capacidad operativa y presupuestal.

En general, se requiere una aproximación armónica en la que tanto los derechos colectivos como la eficiencia de la gestión pública encuentren un punto de convergencia, evitando que la herramienta constitucional de la acción popular se transforme en un factor de incertidumbre contractual que atente contra el desarrollo socioeconómico del país.

Tanto la ley como la jurisprudencia han respaldado la facultad del juez de la acción popular para intervenir en la ejecución de contratos estatales; no obstante, el reto radica en perfeccionar la práctica judicial para que la salvaguarda de los derechos colectivos sea compatible con la estabilidad jurídica y la buena marcha de la contratación pública. El debate sigue abierto y demandará de las altas cortes y de la comunidad jurídica un análisis constante para equilibrar la prevalencia del interés general con la previsibilidad y eficacia en la ejecución de los proyectos estatales.

En suma, en el marco de los fines de la contratación, la adopción de medidas y decisiones exige un juicio jurídico y técnico de racionalidad y proporcionalidad por parte del operador jurídico, que supone su comprensión del entorno socioeconómico específico, necesidades y expectativas desde una concepción de derechos, sin lugar a consideraciones subjetivas o mediáticas.

La salvaguarda de derechos colectivos no puede justificar lesiones graves e irreparables al patrimonio público o a otros derechos de mayor alcance o impacto a nivel colectivo.

Por otra parte, pese a haberse superado el debate jurisprudencial sobre la procedencia o no de declarar la nulidad de un contrato estatal vía acción popular[55], —lo cual ha quedado proscrito—, los jueces populares han seguido imponiendo las denominadas medidas de cesación de los efectos del contrato, o de la suspensión definitiva del contrato, o su liquidación, lo que en la práctica conlleva o produce el mismo efecto de la anulación.

El riesgo radica en la adopción de medidas o decisiones contradictorias respecto de un mismo asunto, frente al que se ha acudido a la acción de tutela o a los medios de control de legalidad (nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho en la etapa precontractual) de una parte, y de otra, a la acción de controversias contractuales (frente a contratos estatales celebrados).

A su vez, a lo largo de este estudio ha quedado en evidencia que las medidas que toma el juez popular como medidas cautelares o previas, luego se han confirmado en la sentencia y muchas veces superan su competencia.

No debe perderse de vista que el juez, como todo servidor público, está sometido al principio de legalidad, y que anular los contratos o tomar medidas que contengan la misma consecuencia vulnera dicho principio, que es propio del Estado social de derecho en el que la definición legal busca evitar la arbitrariedad y garantizar la igualdad. Máxime si tiene en cuenta que el juez dispone de atribuciones muy amplias para hacer cesar esa vulneración o amenaza, pero no por la vía de la anulación. Concretamente tratándose del poder judicial, el artículo 230 Constitucional perentoriamente ordena «[l]os jueces en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley».

Por ende, sus decisiones tanto previas como definitivas, no pueden ser irrealizables o de imposible cumplimiento por el plazo

55. La Sala Décima Especial de Decisión del Consejo de Estado concluyó, en Sentencia de Unificación Jurisprudencial del 4 de octubre de 2021, la improcedencia de la anulación de contratos estatales vía acción popular, en especial, tratándose de aquellas iniciadas en vigencia del Código Contencioso Administrativo — Decreto 01 de 1984 —. (Consejo de Estado, Sala Décima Especial de Decisión, 52001-33-31-008-2008-00304-01(AP), 2021).

y el presupuesto que requieren, además con efectos económicos relevantes como los que acá se citaron.

Todo lo anterior impone la necesidad de abordar una discusión que eventualmente conduzca a una actualización legal en torno a aspectos tales como:

- Catálogo de derechos colectivos.
- Legitimidad y cualificación para la interposición de la acción popular.
- Criterios sobre la inminencia del daño. Suficiencia probatoria.
- Catálogo y alcance de las medidas preventivas y restaurativas del juez.
- Soluciones ante las consecuencias por los daños producidos tras la imposición de medidas desproporcionadas.

De estas acciones a continuación se anticipan recomendaciones de carácter general:

RECOMENDACIONES

Con base en el análisis realizado en el presente estudio y recogido en las conclusiones de este capítulo, se formulan las siguientes recomendaciones:

- **En aras de propender por la proporcionalidad y fundamentación técnica de las medidas judiciales que suspendan o modifiquen un contrato*:***

1. Modificación de la Ley 472 de 1998

1.1 Incluir en el artículo 25 de la Ley 472 que el juez popular, previo a dictar medidas cautelares que causen la suspensión o modificación de un contrato, cuente con respaldo técnico y jurídico

que sustente la necesidad, urgencia y proporcionalidad de dicha medida.

La orden de una medida de suspensión o modificación contractual debería requerir a las partes del contrato para que establezcan planes de mejora o reestructuración de las condiciones contractuales, con plazos y metas concretas que permitan privilegiar los derechos colectivos, sin perjudicar los que se derivan de la ejecución contractual.

1.2 Incluir en el artículo 27 de la Ley 472 que cuando la acción popular que se resuelve guarda relación con la ejecución de un contrato, a la audiencia de pacto cumplimiento se citen a las partes de dicho contrato y a la interventoría para que presente su posición y, de ser el caso, proponga alternativas de modificación o ajuste a las condiciones del contrato, para que no impacten, con su ejecución, ningún derecho colectivo.

1.3 Incluir en el artículo 31 de la Ley 472 que las pruebas anticipadas a que se refiere esa disposición siempre deban decretarse cuando el juez vaya a adoptar medidas que tengan que ver con la modificación o suspensión de un contrato estatal.

El objetivo de estas propuestas es propender por que la intervención del juez popular en la ejecución de contratos estatales sea proporcional, técnicamente fundamentada y prevea un análisis de costos y beneficios, así como un análisis de ponderación (como el balance entre impacto ambiental y social, afectaciones económicas y viabilidad del proyecto).

Las anteriores propuestas no producen, a juicio de este estudio, reproche alguno de constitucionalidad, pues ya el CPACA, al establecer en el artículo 230 una serie de medidas cautelares —entre estas, la suspensión de una actuación administrativa, incluso de carácter contractual— y al fijar en el artículo 231 los requisitos para decretarlas, estableció precisamente la necesidad de que su solicitud esté acompañada de criterios de razonabilidad y pruebas para que, en un juicio de ponderación de intereses, el juez pueda

ver si resulta más gravoso conceder la medida cautelar que negarla, todo lo cual fue revisado y avalado por la Corte Constitucional.

En ese sentido, para el ordenamiento jurídico colombiano no ha sido ajena la necesidad de protección y garantía de los derechos colectivos, lo cual se ha garantizado aún con la definición de presupuestos para que dicha protección respete la seguridad jurídica y los demás principios del Estado social de derecho.

Pedir que, para el decreto de una medida cautelar, la demanda esté razonablemente fundada y se pruebe la vulneración del derecho colectivo siquiera sumariamente no es ponerle una barrera de formalidad o rigurosidad, sino garantizar que el juez pueda efectivamente llegar al cumplimiento de los principios de razonabilidad y ponderación, para determinar que el no decretar la medida conlleva un perjuicio irremediable o un efecto nugatorio de la sentencia.

Lo que ha ocurrido es que el juez en la práctica ha dado más valor o se ha basado, principalmente, en los presupuestos generales de la Ley 472, y no ha exigido debidamente los fijados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, lo cual ha quedado evidenciado en algunos de los casos analizados en este estudio, en los que las medidas cautelares decretadas superan en sus efectos incluso las competencias que el juez tenía para el fallo.

Exigir requisitos de procedibilidad para el decreto de una medida cautelar cuando esta tenga la magnitud de suspender un importante contrato estatal no es supeditarla a otro instrumento administrativo o procesal, sino, por el contrario, es una práctica legítima que hace parte de la potestad de configuración legislativa, que, en el caso de las acciones populares, no suprime su carácter principal o autónomo, y garantiza su legitimidad como herramienta de carácter preventivo.

Tampoco puede entenderse como una barrera de acceso a la justicia, o una reglamentación restrictiva, sino como la garantía de una justicia efectiva, integral, que proteja todos los derechos, que no exceda su competencia, que sea proporcional y que entienda la realidad socioeconómica de nuestro país.

Estas propuestas respetan el mandato constitucional establecido en el artículo 88 que expresamente otorgó a la ley la regulación de las acciones populares para protección de los derechos e intereses colectivos.

Así lo ha avalado la Corte[56] al señalar:

> **La potestad de configuración del legislador consiste en una competencia constitucional que, como tal, debe ejercerse dentro de los límites de la Carta Política y debe estar justificada en un principio de razón suficiente que excluya la tacha de arbitrariedad por la cual pudiera ser retirada del ordenamiento jurídico.**

En todo caso, el ordenamiento mantiene la previsión del inciso 3 del artículo 144, relacionada con la posibilidad de sustentar que existe «inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos», el cual omite el deber de agotamiento del requisito previo, y por ende resulta en una garantía para el ciudadano, quedando en el plano de valoración del juez, por lo que también es importante capacitarlo en temas de presupuesto, planeación, políticas públicas, todo lo cual se materializa en la celebración y ejecución de los contratos estatales.

En suma, no se trata de una propuesta de medidas regresivas, sino de acciones para evitar el efecto de la acción popular que se ha observado y advertido en el presente estudio a efectos de mitigarlas.

No debe perderse de vista que la jurisprudencia ha reconocido que el derecho colectivo a la moralidad administrativa persigue, entre otros objetivos, el manejo adecuado del erario el cual también guarda estrecha relación con la contratación estatal, cuya finalidad es la satisfacción del interés público y las necesidades colectivas.

56. Corte Constitucional, Sala Plena. (30 de abril de 2002). Sentencia C-314/02.

En ese sentido, la debida ejecución de los contratos que el Estado suscribe para la consolidación de los fines del Estado también garantiza el cumplimiento, justamente, de la moralidad administrativa.

La contratación estatal busca satisfacer las necesidades de la sociedad, promover la prosperidad general y crear desarrollo en el país, por lo que no tiene sentido que, apelando la protección del derecho constitucional de una colectividad, se desconozcan o vulneren otros derechos de tal vez la misma comunidad o incluso de una más amplia, o por lo menos no de manera automática, sino previo a estudio de razonabilidad y ponderación.

En este punto se destaca de manera muy general, referentes internacionales en los que el juez popular, o su equivalente, puede ordenar medidas cautelares previo informe técnico, adopción de medidas correctivas para evitar la paralización de los proyectos y la ponderación de costos beneficios.

Argentina: existe la acción de amparo colectivo para la defensa de derechos de incidencia colectiva (Ley 16.986 y desarrollos jurisprudenciales de la Corte Suprema). En casos ambientales, el juez puede ordenar medidas cautelares amplias, pero la tendencia jurisprudencial ha sido exigir un informe técnico del Ministerio de Ambiente u organismos especializados[57].

Brasil: cuenta con la Ação Civil Pública (Ley 7.347/1985), que puede interponerse ante daños al medioambiente, consumidor, patrimonio cultural, etc. El Ministerio Público (Fiscalía) suele liderar estas acciones, y los jueces disponen de poderes para suspender obras. Sin embargo, se promueve la conciliación y el Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), mediante el cual el responsable se compromete a adoptar medidas correctivas, evitando la paralización total de los proyectos[58].

57. Argentina.gob.ar (2025). Amparo. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/amparo#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20amparo%20colectivo,servicio%20que%20no%20les%20dan.

58. Congresso Nacional (24 de julho de 1985). Lei da Ação Civil Pública. [Lei N° 7347]. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm.

Estados Unidos: el Environmental Public Interest Litigation, o litigio de interés público ambiental, es un proceso judicial donde ciudadanos, grupos o procuradores presentan demandas para la defensa del bien común en temas como contaminación, daño ecológico o contra el uso indebido de poder por parte de entidades gubernamentales[59]. Se ejerce principalmente a través de demandas colectivas (*class actions*) o bajo estatutos federales como el Clean Air Act y el Clean Water Act, que permiten a ONG y ciudadanos demandar a los infractores. Los jueces pueden imponer *injunctions* (medidas cautelares) que detengan proyectos; sin embargo, el sistema pondera estrictamente los costos y beneficios, y a menudo exige estudios de impacto ambiental obligatorios (NEPA: National Environmental Policy Act) antes de iniciar obras federales.

India: se ha consolidado la Public Interest Litigation (PIL), con la Corte Suprema y las High Courts interviniendo en casos de violación de derechos fundamentales y colectivos (medioambiente, derechos de comunidades vulnerables, etc.). La jurisprudencia india ha reconocido un margen amplio de intervención judicial, pero el Tribunal Supremo suele acompañarse de Comités de Expertos, generando informes técnicos vinculantes[60].

Propuestas:

1. Modificación de la Ley 472 de 1998

ARTÍCULO 25. Medidas Cautelares. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.

59. Zhao L, Xie C, Huang, H. (2024). Does environmental public interest litigation improve the urban land green use efficiency?—Evidence from a quasi—natural experiment in China. PLoS ONE 19(5): e0303850. Recuperado de https://doi.org/10.1371/journal.pone.0303850.

60. Srivastava M (2021). *Global Lex. India's Legal Research and Legal System*. Recuperado de https://www.nyulawglobal.org/globalex/india_legal_research1.html#:~:text=4.-,Constituci%C3%B3n%20de%20la%20India,de%20un%20poder%20judicial%20independiente.

En particular, podrá decretar las siguientes:

a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando:

b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;

c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;

d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

PARÁGRAFO 1.°. El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.

PARÁGRAFO 2.°. Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.

PARÁGRAFO 3.°. Cuando la medida cautelar suspenda o modifique la ejecución de un contrato estatal, la decisión deberá estar precedida de una opinión técnica especializada, que le permita asegurar la necesidad, urgencia, ponderación y proporcionalidad de esta.

De imponer la medida cautelar, el juez deberá dar oportunidad a las partes del contrato suspendido, para que propongan planes de mejora y restructuración de las condiciones contractuales a cumplirse en plazos razonables.

ARTÍCULO 27. Pacto de Cumplimiento. El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatorio.

Igualmente, cuando la acción popular que se resuelve guarde relación con la ejecución de un contrato, será obligatoria la intervención de las partes del contrato, así como de la interventoría en caso de que la tenga, o de la supervisión.

[...]

ARTÍCULO 31. Pruebas Anticipadas. Conforme a las disposiciones legales podrán solicitarse y practicarse antes del proceso las pruebas necesarias con el objeto de impedir que se desvirtúen o se pierdan, o que su práctica se haga imposible y para conservar las cosas y las circunstancias de hecho que posteriormente deben ser probadas en el proceso.

Estas pruebas deberán solicitarse por las partes o decretarse de oficio, siempre que el asunto que se resuelve suspenda o modifique la ejecución de un contrato estatal.

PARÁGRAFO. Los jueces de la República le darán trámite preferencial a las solicitudes y prácticas de pruebas anticipadas con destino a los procesos en que se adelanten acciones populares.

2. Capacitación a jueces y magistrados de tribunal

Fomentar la capacitación de jueces y magistrados de tribunal que conozcan de la acción popular, en materia de contratación estatal, ejecución presupuestal, principio de planeación y evaluación de impacto, para que sus decisiones cuenten con criterios especializados.

Esta propuesta apunta también a propender por que las decisiones que se adopten para salvaguarda de los derechos colectivos guarden un equilibrio y estabilidad jurídica con el desarrollo de la infraestructura y los servicios estatales.

En definitiva, que la acción popular siga siendo un instrumento vital de control ciudadano en el Estado social de derecho colombiano, cuya eficacia y legitimidad parta de su uso razonado, experto y concertado, que evite caer en excesos y, a la vez, no ignore la función esencial de proteger los bienes colectivos de la nación.

3. Modificación de la Ley 80 de 1993

Se busca prevenir la vulneración de derechos colectivos desde la estructuración contractual, garantizando transparencia, debida planeación y gestión del riesgo. En ese sentido, se propone que, en los procesos que por regla general deban adelantarse por licitación pública por exceder la menor cuantía (conforme al art. 2 de la Ley 1150 de 2007), la entidad incorpore un Estudio de Impacto Socioambiental cuando el objeto tenga potencial de afectar derechos colectivos.

Con ello se busca que los estudios previos y análisis de riesgo que se realizan en la etapa de contratación incluyan expresamente el análisis de la potencial afectación colectiva. Ello permitiría dar cumplimiento al principio de precaución, cuya aplicación en la contratación estatal ha sido reconocido por la Sala de Consulta y Servicio civil al señalar que este demanda «de las autoridades el deber de adoptar, ante una situación concreta, las medidas

proporcionadas, aptas y necesarias para evitar la concreción o materialización de un riesgo, y de esta forma, la ocurrencia de perjuicios que afecten el interés público y la satisfacción de las necesidades públicas. [...]»[61].

En ese sentido, se busca disminuir la probabilidad de que el juez deba intervenir a posteriori, así como garantizar que desde la fase inicial de ejecución existan controles técnicos y sociales que detecten cualquier riesgo de afectación a derechos colectivos. Adicionalmente, se pretende que tales riesgos sean identificados y asignados en la matriz de distribución de riesgos.

Conclusión general de las propuestas

Estas propuestas de reforma y mejora reflejan la necesidad de abordar la ejecución de contratos estatales de manera integral, alineando la seguridad jurídica con la protección de los derechos colectivos. La meta es garantizar que:

- Las acciones populares sigan siendo un instrumento eficaz de protección ciudadana, pero con criterios claros que eviten paralizaciones injustificadas.
- Los proyectos públicos, especialmente los de gran impacto, se estructuren y ejecuten con la planeación adecuada, un control técnico continuo y la participación de las comunidades.
- Se mejoren los mecanismos de supervisión que promuevan el respeto por los valores colectivos, al tiempo que se optimiza la eficiencia y la responsabilidad en el gasto público.
- Se logre un mejor equilibrio entre el interés general y el desarrollo sostenible.

61. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil: Concepto del 10 de agosto de 2015, Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00118-00(2260); y Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00042-00(2331) de 28 de marzo de 2017.

BIBLIOGRAFÍA

Alzate Ortiz J. E., Nanclares Márquez J. (2016). Prohibición expresa de anular contratos en la acción popular: ¿una solución o un problema? Revista lasallista de investigación, 13(1). Recuperado de https://revistas.unilasallista.edu.co/index.php/rldi/article/view/994

Argentina.gob.ar. (2025). *Amparo.* https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/amparo

Bermúdez, M. (2006). *Acción popular y nulidad de actos administrativos.* Seminario Tendencias Doctrinarias de las Acciones Constitucionales y la Responsabilidad Contractual (pp. 10-11). Corporación Excelencia en la Justicia.

Borrero, G. (2008). Balance de los 10 años de las acciones populares y de grupo. Corporación Excelencia en la Justicia. https://cej.org.co/publicaciones/acciones-populares-y-de-grupo/balance-de-los-10-anos-de-las-acciones-populares-y-de-grupo/

Congresso Nacional do Brasil. (24 de julho de 1985). Lei da Ação Civil Pública [Lei n.º 7347]. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). Tesauro Biblioteca Corte Interamericana de Derechos Humanos. Segunda generación de derechos. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/sitios/tesauro/ tr430.htm#:~:text=Los%20derechos%20de%20Segunda%20Generaci%C3%B3n,humanos%20y%20de%20los%20pueblos

Gómez Lee, I. D. (2021). *Contratación segura - Compilación y estudios en contratación estatal: seguridad jurídica en las acciones populares.* 4a ed. (pp. 30– 59). Recuperado de https://bibliotecadigital.ccb.org.co/items/a29111e8-e5c4-423a-bfa3-d3c41324cb14

Hernández, A. (2002). Una regulación legal oscura, confusa y, en ocasiones, contradictoria de las nuevas acciones. R*evista del Instituto Antioqueño de Responsabilidad Civil y del Estado,* (12).

Matallana Camacho, E. (2010). Revista Digital de Derecho Administrativo. *Acción popular de moralidad administrativa.* (pp. 195-262). Recuperado de https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2774

Srivastava, M. (2021). *India's legal research and legal system. Globalex.* https://www.nyulawglobal.org/globalex/india_legal_research1.html

Zhao L, Xie C, Huang, H. (2024). Does environmental public interest litigation improve the urban land green use efficiency?—Evidence from a quasi—natural experiment in China. PLoS ONE 19(5): e0303850. Recuperado de https://doi.org/10.1371/journal.pone.0303850.

Normas con fuerza de ley

Congreso de la República 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.

Congreso de la República de Colombia. (5 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: 43.357.

Presidencia de la República de Colombia. (10 de octubre de 2014). Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política [Decreto Ley 2055 de 2014]. DO: 40.165.

Decretos

Presidencia de la República de Colombia. (2 de enero de 1984). Código Contencioso Administrativo [Decreto 01 de 1984]. DO: 36.439.

Jurisprudencia

Autos

Consejo de Estado:

Consejo de Estado, Sección Primera. (13 de julio de 2017). Auto 2014-00223

Consejo de Estado, Sección Primera. (2 de agosto de 2017). Auto 2015-00052.

Sentencias

Consejo de Estado:

Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. (18 de mayo de 2000). Sentencia 251342.

Consejo de Estado, Sección Quinta. (13 de septiembre de 2000). Sentencia 254088.

Consejo de Estado, Sección Cuarta. (9 de febrero de 2001). Sentencia 76001-23-31-000-2000-0256-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección B. (12 de julio de 2001). Sentencia 17001-23-31-000-2000-0981-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (19 de julio de 2001). Sentencia 25000-23-25-000-2000-0014-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (19 de julio de 2001). Sentencia 68001-23-15-000-2000-1684-01.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (9 de diciembre de 2003). Sentencia 25000-23-26-000-2002-1204-01.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (25 de noviembre de 2004). Sentencia 25560.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (16 de junio de 2005). Sentencia 2002-01062-01.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (16 de marzo de 2006). Sentencia 13001-23-31-000-2003-00239-01.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (21 de febrero de 2007). Sentencia 25000-23-25-000-2005-00355-01.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (14 de febrero de 2012). Sentencia 11001-03-26-000-2010-0036-01.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (3 de septiembre de 2013). Sentencia 17001-33-31-001-2009-01566-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2 de diciembre de 2013). Sentencia 76001-23-31-000-2005-02130-01 (AP).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. (27 de marzo de 2014). Sentencia 25000-23-15-000-2010-02404-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (28 de marzo de 2014). Sentencia 25000-23-27-000-2001-90479-01.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (29 de agosto de 2014). Sentencia 25000-23-24-000-2011-00032-01 (AP].

Consejo de Estado, Sección Segunda. (1.° de diciembre de 2015). Sentencia 11001-33-31-035-2007-00033-01 (AP)].

Consejo de Estado, Sección Primera. (19 de mayo de 2016). Sentencia 73001-23-31-000-2011-00611-01 (AP).

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (13 de febrero de 2018). Sentencia 25000-23-15-000-2002-02704-01 (SU).

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (14 de agosto de 2018). Sentencia 05001-33-31-003-2009-00157-01 (AP)(SU).

Consejo de Estado, Sección Primera. (11 de octubre de 2018). Sentencia de Unificación Jurisprudencial 17001-23-33-000-2016-00440-01 (AP).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. (27 de abril de 2020). Sentencia 81001-23-39-000-2015-00023-01 (AP).

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Revisión Eventual, Sala Especial de Decisión. (5 de mayo de 2020). Sentencia 08001-33-31-006-2007-00010-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (6 de julio de 2020). Sentencia 25000-23-24-000-2011-00088-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (5 de octubre de 2020). Sentencia 85001-23-33-000-2017-00030-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (5 de marzo de 2021). Sentencia 73001-23-31-000-2010-00441-01 (AP).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (27 de mayo de 2021). Sentencia 68001-23-33-000-2017-00326-01 (AC).

Consejo de Estado, Sala Décima Especial de Decisión. (4 de octubre de 2021). Sentencia 52001-33-31-008-2008-00304-01 (AP) REV-SU 20211004.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (4 de mayo de 2022). Sentencia 15001-23-33-000-2013-00105-02.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (27 de julio de 2023). Sentencia 25000-23-41-000-2017-00083-02 (64048).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (9 de agosto de 2023). Sentencia 52001-23-33-000-2018-00334-02.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (18 de septiembre de 2023). Sentencia 25000-23-24-000-2011-00136-01.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (10 de agosto de 2015). Radicación número 11001-03-06-000-2015-00118-00 (2260).

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (28 de marzo de 2017). Radicación número 11001-03-06-000-2017-00042-00 (2331).

Corte Constitucional:

Corte Constitucional, Sala Plena. (30 de abril de 2002). Sentencia C-314 de 2002.

Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. (27 de mayo de 2005). Sentencia T-576 de 2005.

Corte Constitucional, Sala Plena. (23 de agosto de 2006). Sentencia SU-713 de 2006.

Corte Constitucional, Sala Plena. (14 de agosto de 2007). Sentencia C-622 de 2007.

Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión. (11 de abril de 2016). Sentencia T-176 de 2016.

Corte Constitucional, Sala Plena. (19 de octubre de 2017). Sentencia SU-649 de 2017.

Tribunales Administrativos:

Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. (4 de junio de 2012). Sentencia 76109-33-31-000-2005-01625-01..

Tribunal Administrativo del Huila. (diciembre de 2020). Sentencia 41001-23-33-000-2014-00524-00.

Tribunal Administrativo del Casanare. (13 de junio de 2018). Sentencia 85001-23-33-000-2017-00075-00.

Tribunal Administrativo del Atlántico. (26 de junio de 2019). Sentencia 08001-33-33-006-2017-00334-01.

Tribunal Administrativo de Antioquia. (1.º de agosto de 2019). Sentencia 05001-33-33-033-2018-00169-01.

Tribunal Administrativo de La Guajira. (1 de abril de 2022). Sentencia 44001-23-40-000-2019-00041-00.

Tribunal Administrativo de La Guajira. (27 de julio de 2022). Sentencia 44001-33-40-003-2020-00158-01.

Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Primera de Decisión. (4 de octubre de 2022). Sentencia 15001-33-33-009-2018-00034-01.

Tribunal Administrativo de Boyacá. (5 de diciembre de 2022). Sentencia 15238-33-30-002-2021-00085-01.

Tribunal Administrativo de Antioquia. (12 de julio de 2023). Sentencia 05001-33-33-033-2021-00323-01.

Tribunal Administrativo de Boyacá. (24 de agosto de 2023). Sentencia 15238-33-33-001-2022-00144-01.

Tribunal Administrativo de Boyacá. (14 de septiembre de 2023). Sentencia 15001-33-33-009-2020-00157-01.

Tribunal Administrativo de Boyacá. (21 de noviembre de 2023). Sentencia 15001-33-33-013-2021-00092-01.

Tribunal Administrativo del Chocó. (15 de diciembre de 2023). Sentencia 27001-23-33-000-2022-00116-00.

La impresión de esta publicación fue realizada por la Imprenta Nacional de Colombia utilizando tintas formuladas con base en aceite de soya, consideradas más respetuosas con el medio ambiente. Los papeles utilizados son fabricados a partir de fibras alternativas (no maderables), como el bagazo de caña de azúcar, los cuales son biodegradables, reciclables, inodoros e inocuos. Además, se emplearon planchas para la impresión offset destacadas por su capacidad para reducir el consumo de agua y productos químicos durante el proceso. Estas decisiones reflejan el firme compromiso de la Imprenta Nacional con la adopción de prácticas responsables y ecológicas en la industria de la impresión en Colombia, contribuyendo activamente a la preservación del medio ambiente.

www.imprenta.gov.co
PBX (0571) 457 80 00
Carrera 66 No. 24-09
Bogotá, D. C., Colombia

imprentanalcol