



Consejo Superior  
de la Judicatura

*JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE TUNJA*

Tunja, veintitrés (23) de octubre de dos mil quince (2.015)

Referencia: **ACCION POPULAR**

Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**

Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA - OTROS**

Radicación: **2008-0203**

**I. ANTECEDENTES**

El señor ULISES BERNAL FLECHAS, actuando a través de Apoderado, presenta demanda contra el DEPARTAMENTO DE BOYACA, FISCALIA GENERAL DE LA NACION, PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, CONTRALORIA GENERAL DE BOYACA y LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, con el fin de que sea protegido el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

**A. FUNDAMENTOS FÁCTICOS (Folios 3 a 6)**

El Despacho se permite resumirlos de la siguiente manera:

Sustenta que el día trece (13) de noviembre de dos mil seis (2006), el Departamento de Boyacá y la Contraloría General de Boyacá celebraron el convenio interadministrativo, para hacer viable el funcionamiento del taller imprenta, funcionamiento que podía realizarse a través de administración delgada, arrendamiento o por concesión.

Afirma que en virtud del anterior convenio, el Departamento de Boyacá entregó el inmueble en arrendamiento por cinco (5) años susceptibles de prórroga a la sociedad GRUPO EDITORIAL IBAÑEZ LTDA, mediante contrato de fecha treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006), con un ínfimo canon de arrendamiento en comparación con los bienes oficiales entregados, por lo que se genera un grave desmedro al patrimonio público.

Señala que los Entes de Control han sido omisivos en los trámites de investigaciones que permitan decidir la responsabilidad de los funcionarios públicos que hubieren intervenido en las actuaciones que dieron lugar al Contrato de Arrendamiento.

**B. PRETENSIONES (Folio 6 y 7)**

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA - OTRO**  
Radicación: **2008-0203**

**"PRIMERA:** Declarar que la entidad territorial denominada Departamento de Boyacá y el organismo de control fiscal seccional denominado Contraloría General de Boyacá, como parte demandada son responsables de la afectación directa a los derechos colectivos a que se refiere esta demanda, por graves faltas a la moralidad administrativa y por infracción manifiesta al régimen jurídico, por la utilización indebida de la imprenta del departamento

**SEGUNDA:** Declarar que los organismos de control, convocados como parte demandada, son responsables por omisión, por falta de oportunidad, por manifiesta negligencia y ausencia de eficacia en el cumplimiento de sus deberes de vigilancia y control en el manejo y ejecución de los recursos públicos y en al falta de determinación de la responsabilidad personal de los funcionarios en áreas penal, disciplinaria y fiscal, por la utilización indebida de la imprenta departamental de Boyacá, por parte de la administración de la entidad territorial, como se ha señalado en la demandada.

**TERCERA:** Imponer al departamento de Boyacá la obligación de obtener la modificación del contrato de arrendamiento de la imprenta del departamento, en condiciones justas a los precios del mercado y el restablecimiento de la ecuación económica, o en caso contrario al restitución de los elementos y del inmueble.

**CUARTA:** Disponer que al actuación a que se refiere la pretensión anterior, debe cumplirla la entidad territorial, dentro del mes siguiente a la ejecutoria de la sentencia.

**QUINTA:** Señalarle a la entidad territorial que disponga de la utilización y puesta en funcionamiento de la imprenta departamental de Boyacá, directamente para el servicio de la Contraloría General de Boyacá y el Departamento de Boyacá

**SEXTA:** Imponer a los organismos de control, esto es, a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la Republica, la obligación de adelantar las actuaciones judiciales, administrativas y fiscales a su cargo de manera diligente, oportuna y eficaz, en cumplimiento de su deberes de vigilancia y control en el manejo de la imprenta del departamento de Boyacá, para determinar la responsabilidad personal de los funcionarios del departamento de Boyacá por el uso inadecuado de estos bienes públicos.

**SEPTIMO:** Imponer a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y al Contraloría General de la Republica, la obligación de cumplir estrictamente los términos procesales correspondientes dentro de las actuaciones judiciales, administrativas y fiscales, que adelanten en al áreas penal, disciplinaria y fiscal, orientadas a determinar la responsabilidad personal de los funcionarios del departamento de Boyacá por los hechos que se refiere esta demanda.

**OCTAVA:** Ordenara la conformación de una comisión de vigilancia y control que procure al utilización de la imprenta del departamento para fines públicos que corresponde, en beneficio de la entidad territorial y del organismo de control seccional.

**NOVENA:** Condenar a la parte demandada al apago del incentivo que ordena la ley 472 de 1998"

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA - OTRO**  
Radicación: **2008-0203**

## **II. TRAMITE PROCESAL**

### **1. DEMANDA, ADMISIÓN Y NOTIFICACIÓN**

La demanda le correspondió al Juzgado Séptimo Administrativo de Tunja, Despacho que la admitió a través del Auto de fecha doce (12) de noviembre de dos mil ocho (2008) (Folios 65 a 68), notificándose al DEPARTAMENTO DE BOYACA (Folio 161 ), CONTRALORIA GENERAL DE BOYACA (Folio 157), SOCIEDAD GRUPO EDITORIAL EDICIONES IBAÑEZ (Despacho Comisorio Folios 383 a 422), descartando como demandados a la FISCALIA GENERAL DE LA NACION a la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, y al CONTRALORIA GENERAL DE LA REUBLICA

### **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

#### **2.1. DEPARTAMENTO DE BOYACA (Folios 171 a 180)**

Se opone a todas y cada una de las pretensiones, en razón a que no existe, ni ha existido violación a los Derechos Invocados.

Señala que de conformidad con el artículo 2 de la constitución política son fines esenciales del Estado y las Autoridades de la República, servir a la comunidad, promover la prosperidad general, y proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y demás derechos de los particulares.

Afirma que con base en lo anterior, se adelantó la Actuación Administrativa encaminada a la celebración del Contrato de Arrendamiento por parte del Departamento de Boyacá 208 M2 del inmueble ubicado en la calle 18 No.9-89 Interior 2 de la Ciudad de Tunja y que este se adelantó según lo normado en ley 80 de 1.993 y demás normas concordantes.

Sostiene que contrario a lo esgrimido por el demandante, no se puede hablar de una lesión al patrimonio público, habida cuenta que todas las actuaciones administrativas y actos proferidos se adelantaron según los parámetros legales, en procura de un mejor bienestar social.

Ahora bien frente a la Moralidad Administrativa presuntamente violada a criterio del demandante, manifiesta que contrario a ello la moralidad implica que las actuaciones de los servidores públicos estén dirigidas o encaminadas al propósito del interés público, con honestidad, lealtad, interés y acatamiento de la ley.

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA – OTRO**  
Radicación: **2008-0203**

Finalmente afirma que, para el caso en concreto no se presentó una violación a la moralidad administrativa, ya que los bienes del Departamento han sido administrados y manejados de conformidad con las normas legales al respecto.

#### **2.1.1. EXCEPCION DE INEXISTENCIA DE LA CAUSAL QUE SE DEMANDA DENOMINADA FALTA GRAVE A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA.**

Sostiene que no se configura Falta Grave al Derecho Colectivo a la Moralidad Administrativa, toda vez que los bienes de la imprenta del Departamento se han venido administrando y manejado de conformidad con las normas legales, observando el Contrato de Arrendamiento suscrito.

#### **2.1.2. EXCEPCION BASADA EN LA AUSENCIA DE VULNERACION DE LOS DERECHOS COLECTIVOS**

Sostiene que el Departamento de Boyacá no ha vulnerado Derechos Colectivos, toda vez que ha dado cabal cumplimiento a la normatividad legal y en especial de los convenios de fecha 12 de abril de 2005 y 13 de noviembre de 2006 celebrados entre el Departamento de Boyacá y la Contraloría General Boyacá, por lo que se celebró el Contrato de Arrendamiento con el señor GUSTAVO CARREÑO Representante Legal de Ediciones Ibáñez, el cual se dio por el terminado de manera bilateral.

#### **2.2. CONTRALORIA GENERAL DE BOYACA**

No contesto la Demanda.

#### **2.3. GRUPO EDITORIAL IBAÑEZ**

No contesto la Demanda.

### **3. DE LA VINCULACION DE OTROS SUJETOS PROCESALES**

El Juzgado Séptimo Administrativo de Tunja, a través del Auto de fecha ocho (8) de julio de dos mil nueve (2009) (Folio 258), dispuso vincular a la presente Acción a la Asociación Grafica Ltda, la cual fue debidamente notificada (Folio 260).

#### **3.1. ASOCIACION GRAFICA LTDA**

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA – OTRO**  
Radicación: **2008-0203**

No contesto la Demanda.

#### **4. DEL IMPEDIMENTO DEL JUZGADO SEPTIMO ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

EL Juzgado Séptimo Administrativo de Tunja a través de Auto de fecha catorce (14) de julio de dos mil diez (2010), se declaró impedida para tramitar este proceso (Folios 299 a 300), el cual fue aceptado por este Despacho en Auto de fecha once (11) de agosto de dos mil nueve (2009) (Folios 303 a 304)

#### **5. PACTO DE CUMPLIMIENTO**

A través de Auto de fecha cinco (5) de septiembre de dos mil once (2011) (Folio 424) se fijó para el día seis (6) de diciembre de dos mil once (2011), ese día se dio apertura a la Audiencia, la cual fue declarada fallida.

#### **6. PRUEBAS**

A través del Auto del catorce (14) de diciembre de dos mil once (2011) se abrió el proceso a pruebas (Folios 447 a 449), recaudándose las siguientes:

1. Convenio Interadministrativo No. 001 celebrado entre la Gobernación de Boyacá y la Contraloría General de Boyacá de fecha doce (12) de abril de dos mil cinco (2005) que tiene como objeto "...la mutua cooperación entre la CONTRALORIA Y LA GOBERNACION, para lo cual la primera, entrega la segunda en calidad de comodato. La maquinaria del taller de artes gráficas, cuya relación se encuentra en el anexo uno (1) del presente convenio y una área de 208 metros cuadrados de las casa ubicada en al Calle 18 No. 9-89 Interior 2; la cual es propiedad de la Contraloría General de Boyacá, y cuya ubicación interna se enmarca en el plano anexo número 2" (Folios 18 a 19, 63 a 64, 89 a 90, 89 a 103, 189 a 190, 507 a 512, 679 a 680, 709 a 710)
2. Acta de entrega de elementos devolutivos que hace la Contraloría General de departamento a la Gobernación de Boyacá, de acuerdo a convenio interadministrativo (Folios 20 a 28, 191 a 222)
3. Acta de Terminación por mutuo acuerdo del Convenio Interadministrativo celebrado entre el Departamento de Boyacá y la Contraloría General de

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA – OTRO**  
Radicación: **2008-0203**

Boyacá (Folios 29 a 30, 104, 674 , 678, 708) y demás anexos (Folios 55 a 60)

4. Convenio Interadministrativo celebrado entre la Gobernación de Boyacá y la Contraloría General de Boyacá de fecha trece (13) de noviembre de dos mil seis (2006) que tiene como objeto "...la mutua cooperación entre la CONTRALORIA Y EL DEPARTAMENTO DE BOYACA, para lo cual la primera, entrega la segunda en calidad de COMODATO, la maquinaria del taller de artes gráficas cuya relación se encuentra en el cuadro anexo del presente convenio y una área de 208 metros cuadrados de la casa ubicada en la Calle 18 No. 9-89 Interior 2 la cual es propiedad de la Contraloría General de Boyacá, y cuya ubicación interna se enmarca en el plano anexo " (Folios 31 a 33, 84 a 86, 91 a 96, 513 a 515, 671 673, 675 a 677, 703 a 705), con sus respectivos anexos (Folios 34 a 54).
5. Contrato de Arrendamiento suscrito entre el Departamento de Boyacá y el Grupo Editorial Ibáñez, celebrado el treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006), cuyo objeto es "EL DEPARTAMENTO entrega en arrendamiento al ARRENDATARIO, los siguientes bienes la maquinaria del taller de artes gráficas, cuya relación y descripción se encuentra en el anexo 1 del presente contrato, el cual forma parte integral del mismo, y el inmueble donde se encuentra instalada, ubicado en la calle 18 No. 9-89 Interior 2 de la ciudad de Tunja" (Folios 87 a 88, 516 a 517, 681 a 682, 706 a 707)
6. Indagación Preliminar Radicación 094-51491-2009 de la Procuraduría Regional de Boyacá (Folios 107 a 155)
7. Certificación de la Contraloría General de la Republica en la que indica que no se ha adelantado ninguna investigación preliminar, proceso de Responsabilidad Fiscal o Proceso Administrativo Sancionatorio (Folios 162 a 163, 524 a 525)
8. Estudio de Convencía y oportunidad de la Gobernación de Boyacá (Folios 181 a 183) del Convenio Interadministrativo No. 001.
9. Solicitud del GRUPO EDITORIAL IBAÑEZ dirigida al GOBERNACION DE BOYACA, de fecha dieciséis (16) de agosto de dos mil siete (2007) (Folios 184 a 186, 518 a 521)

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA – OTRO**  
Radicación: **2008-0203**

10. Resolución No. 00365 del dieciséis (16) de noviembre de dos mil siete (2007), por al cual se da por terminado el Contrato de arrendamiento 409 de 2006, de mutuo acuerdo. (Folio 187)
11. Oficio del cuatro de (4) noviembre de dos mil ocho (2008), mediante el cual Directora de Servicios Administrativos de la Gobernación de Boyacá informa al Secretario de Hacienda, que el Contrato de Arrendamiento con el GRUPO EDITORIAL IBAÑEZ se dio por terminado, y que en la actualidad los bienes fueron arrendados a través del Contrato No. 000180 del primero (1) de abril de dos mil ocho (2008) (Folios 223 a 224)
12. Certificación del pago del Canon de Arrendamiento del Contrato celebrado entre el Departamento de Boyacá y el Grupo Editorial Ibañez (Folios 239)
13. Certificación de la Fiscalía General de la Nación, en la que manifiesta que no se adelanta investigación alguna (Folios 240 a 241, 536 a 541)
14. Certificado de Existencia y Representación Legal del GRUPO EDITORIAL IBAÑEZ LTDA (Folios 246 a 250)
15. Estudio de Convencia y oportunidad de la Gobernación de Boyacá (Folios 181 a 183) del Convenio Interadministrativo del trece (13) de noviembre de dos mil seis (2006) (Folios 264 a 266)
16. Propuesta de la Asociación Grafica LTDA (Folios 267 a 284)
17. Contrato de Arrendamiento No. 000180 suscrito entre el Departamento de Boyacá y la Asociación Grafica Ltda., celebrado el diecisiete (17) de marzo de dos mil ocho (2008), cuyo objeto es "EL DEPARTAMENTO entrega en arrendamiento al ARRENDATARIO, los siguientes bienes la maquinaria del taller de artes gráficas, cuya relación y descripción se encuentra en el anexo 1 del presente contrato, el cual forma parte integral del mismo, y el inmueble donde se encuentra instalada, ubicado en la calle 18 No. 9-89 Interior 2 de la ciudad de Tunja" (Folios 285 a 287)
18. Recibos de pago del Canon de Arrendamiento de la Asociación Grafica Ltda (Folios 288 a 296)
19. Expediente Disciplinario adelantado por la Procuraduría Regional de Boyacá (Folios 547 a 660)

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA - OTRO**  
Radicación: **2008-0203**

20. Informe de órdenes de Pago del DEPARTAMENTO DE BOYACA al GRUPO EDITORIAL IBAÑEZ por servicios Editoriales prestados. (Folios 693 a 695)
21. Certificación de los pagos efectuados por el GRUPO EDITORIAL IBAÑEZ a favor del DEPARTAMENTO DE BOYACA, por pago de arrendamiento. (Folio 696)
22. Certificación de Pago del Impuesto Predial (Folio 713)
23. Certificación de la Contraloría General del Departamento de Boyacá, en la que indica que el pago de impuestos y servicios públicos de la Imprenta estaba a cargo de del Departamento de Boyacá. (Folios 740)
24. Informe de Administración de la Impetra, rendido por el Departamento de Boyacá (Folios 767 a 769) con sus respectivos anexos (Folio 770 a 833)

## **7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

A través del Auto de fecha dieciséis (16) de septiembre de dos mil quince (2015), el Despacho ordeno correr traslado de Alegatos, término que empezó a correr desde el veinticinco (25) de septiembre de dos mil quince (2015), y dentro del cual partes guardaron silencio.

### **III. CONSIDERACIONES;**

#### **1. PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde al Despacho establecer, si la Acción Popular es el Mecanismo Procesal idóneo para obtener la modificación o anulación del Contrato de Arrendamiento de la Imprenta, celebrado inicialmente entre el Departamento de Boyacá y el Grupo Editorial Ibañez Ltda y posteriormente con la Asociación Grafica Ltda.

#### **2. NATURALEZA DE LA ACCIÓN POPULAR**

El artículo 88 de la Constitución Política, prescribe lo siguiente;

*"La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio público, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, la libre competencia económica y otras de similar naturaleza que se definen en ella.*

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA – OTRO**  
Radicación: **2008-0203**

*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."*

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998, la cual en su artículo 2, dispone;

**"Acciones populares:** *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."*

Normativa que es ratificada, por el Artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, dispuso:

*"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 acudir 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"*  
(Negrilla fuera del texto)

Ahora bien, en la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2, 4 y 9 de la ley 472 de 1998, son elementos necesarios para la procedencia de las acciones populares, los siguientes:

- a) La finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA - OTRO**  
Radicación: **2008-0203**

c) Se ejerce 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.

d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la ley 472 de 1998.

e) La titularidad para su ejercicio, como lo está indicando su nombre, ha de corresponder a su naturaleza popular, por lo tanto puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la ley 472 de 1998.

El Juez deberá analizar, en cada caso concreto, si se reúnen los requisitos de procedencia de la acción popular.

Es de suma importancia resaltar, que la naturaleza de la acción popular es la de ser un mecanismo cautelar de defensa de los intereses y derechos colectivos, así lo determina la norma constitucional Art. 88, en aras de garantizar su protección, frente a conductas u omisiones de las autoridades o de los particulares.

### **3. DE LOS DERECHOS COLECTIVOS**

Sobre el **concepto de derechos colectivos**, en sentencia de 17 de mayo de 2002, Rad. AP-397, el Consejo de Estado, Sección Quinta, dijo;

*"De los derechos colectivos se ocupa la Carta del 91 en el artículo 88, que vino a ser reglamentado por la Ley 472 de 1998, vigente a partir del 5 de agosto de 1.999, y a los cuales derechos se refirió la Asamblea Constituyente, según el informe de ponentes, en los siguientes términos;*

*"Los derechos en cuestión propenden por la satisfacción de necesidades de tipo colectivo y social, y se diseminan entre los miembros de grupos humanos determinados, quienes los ejercen de manera idéntica, uniforme y compartida. Por su naturaleza e importancia, requieren un reconocimiento en la nueva Carta que fomente la solidaridad entre los habitantes del territorio nacional para la defensa de vitales intereses de carácter colectivo y que propicie la creación de instrumentos jurídicos para su protección". (Gaceta Constitucional, lunes 15 de abril de 1991, páginas 21 a 25).*

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA – OTRO**  
Radicación: **2008-0203**

*Son, por tanto, derechos colectivos todos los que proveen a la defensa de intereses inestimables de carácter supra individual, reconocidos en provecho de la comunidad, para asegurar su estabilidad y prosperidad”.*

#### **4. LOS INTERESES COLECTIVOS**

Los colectivos son intereses de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas que, en potencia, pueden ser, incluso, todos los que integran una comunidad.

Por eso ha dicho la Corte Constitucional que es imposible enmarcar el interés colectivo en un ámbito meramente subjetivo o particular, pero que cualquier persona perteneciente a un grupo o una comunidad puede acudir ante los jueces para exigir la defensa de tal colectividad, con lo cual logra simultáneamente proteger su propio interés.

Por otra parte, si bien la Constitución, en su artículo 88, ha mencionado algunos intereses colectivos, tal enumeración no es taxativa, pues la ley o los tratados internacionales pueden calificar como tales otros intereses similares a los contenidos en el artículo 88 de la Carta.<sup>1[3]</sup>

Dicho planteamiento se tiene por fundamento lo dispuesto en inciso final del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, que prevé;

*“Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia.”*

Lo anterior supone, que si bien, no se trata de una enumeración taxativa, sólo pueden considerarse como intereses o derechos colectivos aquellos reconocidos como tales por cualquiera de las normas aludidas y sólo a partir de su reconocimiento son susceptibles de protegerse por medio de la Acción Popular, de toda acción u omisión de las autoridades públicas y los particulares que los amenace o vulnere. Es decir, que la calidad de derecho colectivo no la ostentan per se, no surge de su propia naturaleza, sino que es necesario que el ordenamiento jurídico los reconozca como tales.

Refiriéndose al tema el Consejo de Estado señaló; *“... si bien la Sala ha reiterado ciertas características inherentes a los derechos e intereses colectivos, entre ellas,*

<sup>1[3]</sup> AP-001 de 2000, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA – OTRO**  
Radicación: **2008-0203**

*es menester mencionar el reconocimiento -como tales- hecho por la Constitución Política, la ley, o los tratados internacionales que hayan seguido los trámites de recepción por el ordenamiento interno colombiano.*

*Lo anterior es evidente, y lo ha puesto de presente la Sala<sup>2[4]</sup>, al establecer que si bien un derecho colectivo compromete el interés general, no todo lo que suponga este último configura por esa sola característica, un derecho colectivo.*

*Resulta así claro que mientras no se haya producido su reconocimiento legal, no se puede considerar que un interés determinado, así tenga carácter general, revista la naturaleza de colectivo; por consiguiente, sólo será derecho colectivo susceptible de ser amenazado o vulnerado por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares, aquél que, reuniendo las características propias del interés colectivo, esté reconocido como tal por la ley, la constitución o los tratados internacionales..”<sup>3</sup>*

Respecto del **objeto de las Acciones Populares**, en sentencia de la Sección Tercera, de 22 de marzo de 2001. Consejero Ponente: MARIA ELENA GIRALDO GÓMEZ, Radicación número: Acción Popular 25000-23-24-000-1999-0552-01, el Consejo de Estado señaló;

“Las conductas que dan lugar a examen en este tipo de proceso ante La Justicia De Lo Contencioso Administrativo (Art. 15 ibídem), están referidas a que estén causadas, por regla general, en ejercicio de función administrativa (causa) salvo que por fuero de atracción se atraigan otras, de los particulares.

Para ese efecto la mencionada ley refiere, de una parte, a que pueden ser objeto de la acción popular toda acción u omisión o de las autoridades públicas o de los particulares que “hayan violado o amenacen violar” (arts. 88 C. N., 2 y 9 ley 472 1998) y, de otra parte, que esas conductas o alerten sobre el daño contingente, o produzcan peligro o amenacen o vulneran y/o agravan derechos e intereses colectivos. Estas calificaciones de las conductas, así descritas, son antítesis de lo que se puede pretender con el ejercicio de la referida acción como pueden ser;

- **Evitar el daño contingente,**
- **Hacer cesar el peligro, o la amenaza, o la vulneración o los agravios sobre los derechos e intereses colectivos,**

<sup>2[4]</sup> AP-001 de 2000, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

<sup>3</sup> Consejo de Estado Sent. 22/01/2004 exp. 2001-0527 C.P. Dr. Alíer Eduardo Hernández Enríquez

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA - OTRO**  
Radicación: **2008-0203**

- **Y/o restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible (Art. 2).**

La misma ley prevé que la sentencia que acoja las pretensiones del demandante podrá contener *“una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible”* (Art. 34).

Tal principio de legalidad precisa que la Acción Popular busca, por su causalidad y objeto, cautelar derechos y no definir conflictos; y que cuando la acción se ejercita ante esta jurisdicción el juzgador debe examinar, entre otros, si el demandado es la persona que amenaza, quebranta o agravia un derecho o interés colectivo.

En resumen, las Acciones Populares tienen como finalidad la protección de los Derechos e Intereses Colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente atribuible a la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas, para lo cual debe tenerse en cuenta el carácter eminentemente altruista de este tipo de acciones, pues dicha protección busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico que de forma rápida y sencilla logre la protección de los derechos que se encuentren amenazados o vulnerados.

## **5. DE LA DEMOSTRACIÓN DE LA AMENAZA O VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS**

Para declarar el amparo de los derechos o intereses colectivos, que es el objeto de la Acción Popular, se requiere la demostración de **su violación o la amenaza real y actual de éstos**, sin importar que, para tal efecto, deba disponerse que la administración construya o ejecute una obra, pues cuando se trata de proteger algún derecho colectivo se deben adoptar todas las medidas que sean necesarias para que cesen las causas de la vulneración, con mayor razón cuando uno de los fines esenciales del Estado es el de garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política y cuando las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (artículo 2º de la Constitución Política).

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA - OTRO**  
Radicación: **2008-0203**

Ahora bien, la Acción Popular está encaminada a la protección de los llamados Derechos Colectivos; "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" (artículo 2º de la Ley 472 de 1998), razón por la cual es necesario que el **daño o la amenaza sean reales y actuales.**

Es así con el ánimo de fomentar la solidaridad ciudadana y de defender intereses vitales colectivos fueron creados tales instrumentos jurídicos de protección en el artículo 88 de la Carta, después reglamentados por medio de la Ley 472 de 1998 con el nombre de Acciones Populares, útiles cuando esos intereses o derechos fueren amenazados o lesionados por la intervención o inactividad de la autoridad, o de los particulares en determinados casos; en el presente el señor ULISES BERNAL FLECHAS, instauro esta acción para que sea protegido el derecho colectivo a la moralidad pública, el que considera vulnerado por la celebración del Contrato de Arrendamiento celebrado inicialmente entre el Departamento de Boyacá y el Grupo Editorial Ibáñez Ltda y posteriormente con la Asociación Grafica Ltda.

Así las cosas procede el Despacho al estudio del Derecho presuntamente vulnerado, a fin de establecer si las Entidades y particulares accionados vulneran o amenazan el Derecho Colectivo a la Moralidad Administrativa.

## **6. DERECHO COLECTIVO A LA MORALIDAD PUBLICA**

El literal b) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 señala:

*"Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:  
d) La moralidad administrativa"*

Sobre este Derecho el Consejo de Estado<sup>4</sup> ha señalado lo siguiente:

*"Resulta importante señalar que a la luz de la Constitución Política, **la moralidad administrativa ostenta naturaleza dual.** En efecto, funge **como principio de la función administrativa** (Constitución Política, artículo 209 y ley 489 de 1998, artículo 3) y **como derecho colectivo.** En el **primer caso**, esto es como principio, orienta la producción normativa infra-constitucional e infra-legal a la vez que se configura como precepto*

<sup>4</sup>. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Providencia del ocho (8) de junio de dos mil once (2011). Radicación número Radicación número: 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP).Consejero Ponente: Dr. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA – OTRO**  
Radicación: **200B-0203**

*interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico; y como derecho o interés colectivo, alcanza una connotación subjetiva, toda vez que crea expectativas en la comunidad susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular, y así lo ha reconocido esta corporación en fallos anteriores. Así las cosas, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa ha señalado que el derecho colectivo a la moralidad administrativa puede resultar vulnerado o amenazado cuando se verifiquen varios supuestos. En primer lugar, resulta necesario que se pruebe la existencia de unos bienes jurídicos afectados y su real afectación. Al entender de esta Sala dichos bienes jurídicos comprenderían la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros; y habrá lugar a que se configure de forma real su afectación, si se prueba el acaecimiento de una acción u omisión, de quienes ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una vulneración o amenaza de dichos bienes jurídicos, que se genera a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación". Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que la moralidad administrativa no se predica únicamente del "fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad". En segundo término, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han reiterado que la vulneración a la moralidad administrativa supone generalmente el quebrantamiento del principio de legalidad. (...) Por último, la jurisprudencia ha reiterado que la vulneración de la moralidad administrativa coincide con "el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero", noción que sin duda se acerca a la desviación de poder"*

## **7. DE LA PROCEDENCIA DE LA ACCION POPULAR FRENTE A CONTRATOS ESTATALES**

De acuerdo a la Jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>5</sup>, la Acción Popular procede contra Contratos Estatales siempre que estos últimos vulneren o amenazan Derechos Colectivos, lo anterior en los siguientes términos:

*"En primer término se ha de señalar que las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, ya sea evitándose el daño contingente o haciendo cesar el peligro, la amenaza, agravio o vulneración o, en la medida de lo posible, restituyendo las cosas a su estado anterior, lo cual se logra a través de la efectividad de las medidas y correctivos implementados por las autoridades. Esta acción constitucional tiene el carácter de autónoma y, por ende, no es residual o supletiva; el Legislador se encargó de establecer tal autonomía según se desprende de la lectura armónica de los artículos 1, 2, 9 y 34 de la Ley 472 de 1998, todos ellos en perfecta consonancia con el querer del Constituyente, expresado en los siguientes términos en los antecedentes históricos del artículo 88 Constitucional. En este sentido, cabe mencionar que los contratos estatales no escapan al ámbito de la acción popular, cuando con ocasión de los mismos resulten amenazados o vulnerados*

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Providencia del quince (15) de agosto de dos mil siete (2007). Radicación: 19001-23-31-000-2005-00993(AP). Consejera Ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA – OTRO**  
Radicación: **2008-0203**

los derechos colectivos, toda vez que en ellos está contenida la actividad del Estado, en tanto son celebrados por las entidades públicas para cumplir los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines (artículo 3 de la Ley 80 de 1993), llevan ínsito el principio de legalidad, tienen la impronta del interés general y son expresión del ejercicio de la función administrativa (art. 209 de C.P.). Es decir, no se discute la procedencia de este medio procesal cuando la conducta vulnerante del derecho o interés colectivo es un contrato estatal, toda vez que se trata del mecanismo idóneo para la protección de los derechos e intereses colectivos, con independencia de la naturaleza de la conducta vulnerante. A tal conclusión se arriba sin mayor dificultad al revisar el contenido de los artículos 9, 15, ordinal b) del 18 e inciso segundo del 40 de la Ley 472, los cuales señalan genéricamente y de forma reiterativa que estas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, sin circunscribir a determinada categoría de actuación su procedencia. **En conclusión, la adjudicación, celebración, ejecución y liquidación de los contratos configura una típica acción de la Administración (función administrativa) que puede amenazar o causar agravio a derechos o intereses colectivos y en esa medida es válido concluir que son generadores de la acción popular**" (Negrillas fuera del texto)

Posición jurisprudencial que es reafirmada por el máximo Tribunal de los Contencioso Administrativo<sup>6</sup>, de la siguiente manera:

"La acción popular procede con independencia de la clase de actuación administrativa, ello se desprende de la literalidad del artículo 2, disposición que preceptúa que su objeto es la de evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio de un derecho colectivo sin distinguir si se trata de acciones u omisiones de las autoridades y sin importar el instrumento mediante el cual éstas pueden ocasionar el agravio (actos administrativos, contratos, operaciones o hechos administrativos). **Así las cosas, la actividad contractual no se encuentra excluida de la utilización de este medio de defensa judicial, máxime cuando a través de la misma se deben cumplir los principios de igualdad, transparencia, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.** (...) Por ende, lo anterior no significa que entre la acción popular y la acción contractual consagrada en el artículo 87 del C.C.A exista identidad, **cosa diferente es que la Administración con la celebración y ejecución de contratos pueda vulnerar derechos colectivos como la moralidad administrativa o el patrimonio público, situación en la cual, la puesta en movimiento del aparato judicial no persigue la protección de derechos subjetivos sino la defensa de intereses o bienes jurídicos cuya titularidad corresponde a la comunidad.** De ahí que pueda afirmarse que se trata de un mecanismo procesal autónomo y principal, pues a diferencia de lo que ocurre con la acción de tutela, no está condicionado a la inexistencia de otro medio de defensa judicial" (Negrilla fuera del texto)

Así las cosas, considera el Despacho que si bien es cierto los Derechos e Intereses Colectivos amenazados o vulnerados por un Contrato Estatal pueden ser protegidos a través de la Acción Popular, tal y como se especificó en precedencia, **también lo**

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Providencia del ocho (8) de junio de dos mil once (2011). Radicación: 41001-23-31-000-2004-00540 -01(AP). Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA – OTRO**  
Radicación: **2008-0203**

**es que el Contrato Estatal no puede ser anulado por el Juez que tramita la Acción Popular**, dado que no es la vía procesal correcta, pues para solicitar la anulación de un Contrato Estatal que vulnera o amenaza los Derechos, se debe acudir al Medio de Control de Controversias Contractuales, dado que este es el Medio consagrado por el Legislador para que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa pueda pronunciarse respecto a la legalidad de un Contrato Estatal, tal y como lo dispone el inciso segundo del Artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, que señala:

*"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.**"*  
(Negrilla fuera del texto)

Norma que fue declarada exequible por la Corte Constitucional<sup>7</sup> en los siguientes términos:

*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, **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**"* (Negrilla fuera del texto)

Ahora bien el Consejo de Estado<sup>8</sup>, al estudiar en tema de la procedencia de la Acción Popular contra de Contratos Estatales en vigencia de la Ley 1437 de 2011, dispuso lo siguiente:

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-644 de 2011. Magistrado Ponente: JORGE IVAN PALACIO PALACIO

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Providencia del veintinueve (29) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación: 11001-03-15-000-2012-00058-00(AC). Consejero Ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO.

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA – OTRO**  
Radicación: **2008-0203**

*"Así las cosas, según el carácter vinculante que ya fue expuesto frente a la ratio decidendi de las sentencias de constitucionalidad, se puede concluir, sin lugar a hesitación alguna, **que el Tribunal Administrativo del Magdalena estaba obligado a acogerse a la determinación de la Corte que impide que mediante acción popular se dejen sin efectos contratos estatales**, y en consecuencia, dado el exhaustivo análisis que efectuó en esa sede, debió acompañar la orden a otro tipo de medidas cautelares que protegieran los derechos colectivos que encontró infringidos, bien confirmando lo dicho por el juez de instancia o diseñando sus propias medidas, pero, **se repite, sin entrar a fulminar el contrato estatal suscrito hace más de diez años, pues de otra manera desconocería no sólo el procedimiento diseñado desde antaño por la ley para el efecto, y de contera, el término improrrogable para demandar los contratos estatales**"*

En el mismo sentido y en pronunciamiento más reciente, el Consejo de Estado<sup>9</sup> señaló:

**"De conformidad con el artículo 144 del C.P.A.C.A. 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... esta Sala ha señalado que, siendo uno de los más importantes instrumentos para la ejecución de los recursos públicos y el logro de los cometidos estatales, no resulta posible que a la actividad contractual de la administración se la sustraiga del control judicial que la constitución garantiza a los ciudadanos, para exigir la eficacia de los deberes de corrección que impone la moralidad administrativa en las etapas de formación, ejecución, terminación y liquidación del contrato, para subordinarlo y conducirlo exclusivamente por los cauces de la legalidad y de las acciones ordinarias dispuestas para el control de este principio. **Ello debe ser así, porque, estando el contrato estatal al servicio de los intereses generales, el control de sus fines se ubica más allá de la eficacia de los derechos particulares creados, de manera que el reconocimiento de estos últimos solamente es posible cuando en sus efectos se adecúa plenamente a los fines estatales, dada la prevalencia de la moralidad administrativa**"*

## **8. DEL ANALISIS PROBATORIO Y DEL CASO CONCRETO**

Sea lo primero señalar y tal como se expuso que la **Acción Popular es improcedente para anular o atacar un Contrato Estatal, lo que no significa que a través de este Medio de Control se puedan adoptar medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de Derechos colectivos derivado de un Contrato Estatal**, cuando haya lugar a ello.

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del veintinueve (29) de agosto de dos mil catorce (2014). Radicación: 25000-23-24-000-2011-00032-01(AP). Consejera Ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA – OTRO**  
Radicación: **200B-0203**

Al revisar el expediente se observa que la parte actora formula las siguientes pretensiones:

**"PRIMERA:** Declarar que la entidad territorial denominada Departamento de Boyacá y el organismo de control fiscal seccional denominado Contraloría General de Boyacá, como parte demandada son responsables de la afectación directa a los derechos colectivos a que se refiere esta demanda, por graves faltas a la moralidad administrativa y por infracción manifiesta al régimen jurídico, por la utilización indebida de la imprenta del departamento

(...)

**TERCERA:** Imponer al departamento de Boyacá la obligación de obtener **la modificación del contrato de arrendamiento** de la imprenta del departamento, en condiciones justas a los precios del mercado y el restablecimiento de la ecuación económica, **o en caso contrario la restitución de los elementos y del inmueble.**

**CUARTA:** Disponer que al actuación a que se refiere la pretensión anterior, debe cumplirla la entidad territorial, dentro del mes siguiente a la ejecutoria de la sentencia.

**QUINTA:** Señalarle a la entidad territorial que disponga de la utilización y puesta en funcionamiento de la imprenta departamental de Boyacá, directamente para el servicio de la Contraloría General de Boyacá y el Departamento de Boyacá

(...)” (Negrilla fuera del texto)

En consecuencia, **para el Despacho no cabe duda que la parte actora cifra la vulneración o amenaza del Derecho Colectivo a la Moralidad Administrativa en la celebración del Contrato de Arrendamiento (Contrato Estatal) celebrado inicialmente entre el Departamento de Boyacá y el Grupo Editorial Ibáñez Ltda y posteriormente con la Asociación Grafica Ltda, de ahí que se solicite la modificación anulación del mismo; razón por la cual y de acuerdo con la jurisprudencia citada y el Artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, la Acción Popular resulta improcedente**, dado que como se señaló, **la Acción Popular es improcedente para anular o atacar un Contrato Estatal** como lo pretende el Actor.

Es de aclarar que si bien la Acción Popular ostenta el carácter de autónoma o principal, como se analizó anteriormente, esto no significa que el Juez Constitucional usurpe o invada las competencias del Juez natural del proceso ordinario de **Controversias Contractuales**; en este caso es al Juzgador Contencioso a quien le concierne mediante este Medio de Control, establecer si procede o no la declaratoria

Referencia: **ACCION POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **DEPARTAMENTO DE BOYACA - OTRO**  
Radicación: **200B-0203**

de nulidad o modificación del Contrato Estatal (Contrato de Arrendamiento celebrado inicialmente entre el Departamento de Boyacá y el Grupo Editorial Ibáñez Ltda y posteriormente con la Asociación Grafica Ltda., para el uso de la Imprenta ), **razón por la cual la presente Acción Popular es improcedente, puesto que se reitera se está cuestionado la legalidad de un Contrato Estatal.**

#### **IV. DECISIÓN;**

En razón y mérito de lo expuesto, el **Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

#### **RESUELVE;**

**PRIMERO: Negar** las pretensiones de la Demanda, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: Envíese** una copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para los efectos previstos en el artículo 80 de la ley 472 de 1.998.

**TERCERO: Ejecutoriada** esta providencia y previas las constancias del caso archívese el expediente.

#### **NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

  
**GLORIA CARMENZA PAEZ PALACIOS**  
**JUEZ**