Rama Judicial
República de Colombia

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO MIXTO
DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ – TOLIMA

RADICACIÓN:	73001-33-33-012-2018-00174-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTRACTUAL
DEMANDANTE:	RENEE LOPEZ ROA
DEMANDADO	DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
ASUNTO:	NULIDAD CONTRACTUAL

AUDIENCIA INICIAL
ARTÍCULO 180 DE LA LEY 1437 DE 2011 (C.P.A.C.A.)

El Despacho autoriza que esta audiencia sea grabada en el sistema de audio con que cuenta esta instancia judicial, conforme lo prevé el numeral 3 del artículo 183 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En Ibagué, a los veintiún (21) días del mes de agosto del dos mil diecinueve (2019), siendo las tres de la tarde **(3:00 PM)** día y hora fijada mediante providencia de fecha veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019) para llevar a cabo la presente diligencia, el suscrito Juez Doce Administrativo Mixto del Circuito de Ibagué – Tolima, Doctor **GERMAN ALFREDO JIMÉNEZ LEÓN**, en asocio de su Secretario Ad-Hoc, se constituyen en audiencia pública conforme lo preceptuado en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dentro del medio de control de **CONTROVERSIAS CONTRACTUALES** radicado con el número **73001-33-33-012-2018-00174-00** promovido por el señor **RENEE LOPEZ ROA** en contra del **DEPARTAMENTO DEL TOLIMA y OTRO.**

En este momento procesal es pertinente señalarle a las partes que conforme al artículo 202 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo toda decisión que se adopte en audiencia pública se notifica en estrados y las partes se consideran notificadas aun cuando no hayan asistido.

INSTALADA LA AUDIENCIA EL JUEZ:

De conformidad con el numeral 2 del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo le concede el uso de la palabra a los intervinientes para que procedan a identificarse, nombre completo, cedula de ciudadanía, tarjeta profesional, teléfono, dirección, correo electrónico o buzón judicial.

1. PRESENTACIÓN DE LAS PARTES ASISTENTES.

1.1. PARTE DEMANDADA- DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
Apoderado: GABRIEL HUMBERTO COSTA
C.C. No. 19.239.017 de Bogotá
T.P. No. 31.842 del C. S. de la J.
Dirección: Edificio Gobernación del Tolima Piso 10
Correo Electrónico: notificacionesjudiciales@tolima.gov.co

1.2. VINCULADO- UNIÓN TEMPORAL REFORZAMIENTO ASAMBLEA
Apoderado: EDWIN FERNANDO SAAVEDRA MEDINA
C.C. No. 1.110.558.160 de Ibagué
T.P. No. 306.502 del C. S. de la J.
Dirección: Centro Comercial Combeima Oficina 507
Correo Electrónico: manuelmejiaq@hotmail.com

1.3. MINISTERIO PÚBLICO
ALFONSO LUIS SUAREZ ESPINOSA
Procurador 201 Judicial I en lo Administrativo
Dirección: Calle 15 N° 3 – 26 piso 8 Edificio del Banco Agrario de Colombia
Dirección Electrónica: alsurez@procuraduria.gov.co

AUTO:

- Acéptese la sustitución del poder efectuada por el Dr. VICTOR MANUEL MEJIA QUESADA al **DR. EDWIN FERNANDO SAAVEDRA MEDINA** como apoderado de la entidad vinculada, para los efectos y en las condiciones previstas en el memorial que se allega a la presente diligencia en0 0un (1) folio.

CONSTANCIA

Se deja constancia de que no se hizo presente apoderado de la parte demandante.

La presente decisión queda notificada por estrados. **En silencio.**

2. SANEAMIENTO DEL PROCESO:

En aplicación al control de legalidad que establece el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no observa esté Despacho que exista causal de nulidad que invalide lo actuado en el presente proceso, y por lo tanto se le advierte a las partes que si consideran la existencia de motivo de nulidad dentro del proceso se manifieste en este momento, de lo contrario se entiende subsanada con la celebración de esta audiencia. Se le concede el uso de la palabra a las partes.

Tanto las partes asistentes como el agente del Ministerio Público manifiestan no tener reparo alguno.

Al no existir irregularidad procesal que afecte la validez del proceso y además de evidenciarse el cumplimiento de todos los presupuestos procesales tales como Jurisdicción, Competencia, No configuración de Caducidad y que las Partes tienen Capacidad para ser parte y comparecer al proceso, se declara evacuada esta etapa procesal y se continuará con el trámite de la presente audiencia sin la declaratoria de nulidad procesal alguna, **la presente decisión se notifica por estrados**.

Notificada la decisión, se procede a continuar con el trámite de la audiencia continuando con la etapa de excepciones previas.

3. EXCEPCIONES PREVIAS

Prevé el numeral 6 del artículo 180 CPACA que en esta audiencia deben decidirse las **EXCEPCIONES PREVIAS,** y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

Tanto la entidad demandada como la Unión Temporal vinculada propusieron la excepción denominada "Falta de legitimación en la causa por activa", bajo los siguientes argumentos:

- **Departamento del Tolima**: Aduce que el demandante carece de la condición de actor en el presente proceso, por cuanto para ostentar dicha calidad debía demostrar que había presentado propuesta y que la misma fue rechazada por no cumplir con los requisitos habilitantes. Para la entidad, era requisito *sine qua non* que el demandante tuviere la

condición de oferente, pues es aquella condición la que le da el vínculo para demostrar la violación al derecho a la igualdad que aduce, por lo cual considera que el demandante carece de la posibilidad de demandar el proceso licitatorio, por cuanto no logra demostrar la lesión del interés jurídico.

- **Unión Temporal Reforzamiento Asamblea:** Manifiesta que conforme lo establece el artículo 141 del C.P.A.C.A, la nulidad absoluta del contrato solo podrá pedir ser declarada por un tercero que acredite un interés directo; en el caso de estudio el señor Renee López Roa no participó en el proceso de selección o licitación pública N° 266 de 2016, por cuanto no presentó oferta, lo cual hace que pierda la connotación jurídica de interés directo en el medio de control en estudio.

Revisados los documentos que fueren allegados al expediente, se tiene que efectivamente el Departamento del Tolima luego de realizar un análisis del sector construcción obras de reforzamiento estructural conforme al Decreto 1082 de 2015 (Fls 13-93 C. I), consideró pertinente realizar un mejoramiento a la estructura del edificio de la Asamblea Departamental dado su tiempo de construcción, por lo cual se dio inicio al proceso licitatorio para tal obra una vez expedido el certificado de disponibilidad presupuestal N° 3193 dentro de la vigencia fiscal 2015 por valor de **$6.846.031.679,14.** (Fl 94 C. I)

Una vez realizados los estudios previos, se procedió a realizar el correspondiente **pre-pliego de condiciones junto con sus anexos** (Fls 107-204 C. I) al cual le fueron realizadas observaciones por parte de los interesados en la licitación, entre ellos el señor Renee López Roa, las cuales fueron debidamente contestadas por el Departamento del Tolima, acogiendo algunas de las observaciones al proceso y rechazando otras, dando como resultado la apertura formal de la Licitación Pública N° 266 de 2015 a través de la Resolución N° 850 del 3 de diciembre de 2015. (Fls 253-256 C. I)

Posteriormente fue dado a conocer el pliego definitivo de condiciones junto con los anexos a los interesados en la licitación con las respectivas observaciones acogidas por la entidad (Fls 257 a 300 C. I y 301 a 355 C. II).

Una vez publicado el pliego de condiciones, fue adelantada el día 9 de diciembre de 2015 audiencia de asignación de riesgos y de aclaración de pliegos programada por parte del Departamento del Tolima, a la que según se desprende de la respectiva acta, no hubo asistentes por lo cual la matriz de riesgos propuesta por la entidad quedó en firme. (Fls 356-357 C. II)

Una vez designado el respectivo Comité Técnico Asesor y Evaluador del proceso de licitación a través de la Resolución N° 882 del 14 de diciembre de 2015, se programó audiencia de cierre del proceso y apertura de propuestas la cual efectivamente se adelantó el 15 de diciembre de 2015, dejándose constancia que solo fue presentada **una propuesta** por parte de la UNIÓN TEMPORAL REFORZAMIENTO ASAMBLEA por valor de $6.844.418.513,18. (Fls 358-367 C.II)

Que revisados los requisitos necesarios por parte del Comité Asesor y Evaluador de la Licitación Pública y el Director Financiero de Contabilidad se consideró que el proponente Unión Temporal Reforzamiento Asamblea cumplía con los mismos, situación que originó que se programará **audiencia de adjudicación o declaratoria de desierta** para el día 29 de diciembre de 2015, en donde se concluyó que resultaba procedente adjudicar el contrato de obra a la UNIÓN TEMPORAL REFORZAMIENTO ASAMBLEA, luego de resolver negativamente tres observaciones presentadas el mismo día por el apoderado del señor Renee López Roa, con las cuales pretendía demostrar que la única propuesta presentada no cumplía con lo exigido en el pliego de condiciones. (Fls 1227-1232 C. V)

En virtud de lo anterior fue proferida la Resolución N°918 del 29 de diciembre de 2015 por medio de la cual se adjudicó el **Contrato N° 136 del 2 de marzo de 2016** como resultado del proceso de licitación pública N° 266 de 2015 a la Unión Temporal Reforzamiento Asamblea por valor de $6.844.418.513,18. (Fls 1233-1255 C. V), el cual tuvo inicio el día 12 de mayo de 2016 según acta de inicio. (Fl 1280 C. V)

Expuesto todo lo anterior, es claro para este juzgador que el proceso contractual se adelantó conforme a lo establecido en la normatividad aplicable al caso, teniendo una única propuesta, la cual una vez fue estudiada por la entidad, cumplió con todos los requisitos siendo procedente la adjudicación del contrato a la Unión Temporal licitante.

Ahora bien, concuerdan las dos entidades en que frente al demandante se presenta una **Falta de legitimación en la causa por activa**, por cuanto no le asiste interés directo en relación con las resultas del proceso licitatorio, pues no presentó propuesta alguna en el proceso, es decir no tuvo la calidad de oferente.

Frente al medio de control de control de Controversias Contractuales el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 determina lo siguiente:

> "ARTÍCULO **141. CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.** Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.
>
> Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso.
>
> El Ministerio Público o **un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato**. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes. (Negrilla del despacho)

Se entiende de lo anterior que el legislador limitó los sujetos que pueden demandar la nulidad de un contrato estatal y, frente a los terceros, estableció una cualificación especial, esto es, que tengan "un interés directo"

Frente al interés directo de los terceros dentro de un proceso contractual, el Consejo de Estado ha determinado lo siguiente[1]:

> "Ese **interés 'directo'** ha sido entendido, en sentido amplio, como derivar del mismo un provecho o un perjuicio con relevancia jurídica, es decir, una utilidad o una pérdida, o lo que es lo mismo, experimentar en la esfera jurídica propia de quien dice tener interés, una afectación también jurídica como consecuencia del negocio celebrado.
>
> "Tener **interés directo** consiste en que entre el contrato, como **causa** del **interés** y éste como **efecto** haya una relación inmediata o próxima, más no mediata o remota" (Negrilla del texto).

[1] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 24 de agosto de 2000, expediente: 9527, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

Siguiendo tal línea, en sentencia posterior el órgano de cierre administrativo determinó[2]:

> "En ese mismo sentido se ha manifestado de la siguiente manera: "De conformidad con lo expuesto por la jurisprudencia nacional y particularmente por lo manifestado por esta Sección[3] la Sala considera que el tercero que pretenda demandar la nulidad absoluta de un contrato debe probar un interés directo que está determinado por el provecho o perjuicio con relevancia jurídica, utilidad o pérdida, entendida como una afectación jurídica causada con el negocio celebrado, que no debe confundirse con el interés genérico de proteger el interés o la moralidad pública"

Cabe mencionar que también la Corte Constitucional en sentencia C-1048 de 2001 con ponencia del Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra determinó frente al "interés directo" lo siguiente:

> "De su parte, la interpretación del demandante, si bien es acertada en cuanto reconoce que la suscripción del contrato extingue anticipadamente el término de caducidad (como consecuencia de la extinción de las acciones no contractuales), resulta equivocada en cuanto afirma que dicha extinción tiene el alcance de impedir la defensa judicial de los intereses de terceros participantes en la actividad precontractual. La disposición no desprotege estos intereses, pues conforme ella misma lo señala en su tercer inciso, dichos terceros, por tener un interés directo, pueden pedir la nulidad absoluta del contrato con fundamento en la ilegalidad de los actos previos. No quedan por ende desamparados, pues esta acción satisface sus pretensiones, amén de que dicha nulidad absoluta, por las mismas razones, también puede ser invocada por el Ministerio Público, o aun ser declarada de oficio por el juez administrativo.
>
> Por lo demás, esta es la posición que también ha acogido el h. Consejo de Estado, que en referencia al interés directo que les asiste a los licitantes para demandar la nulidad absoluta de los contratos administrativos, ha dicho lo siguiente:
>
> "En el ordenamiento jurídico procesal la legitimación en la causa se entiende como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por ser el sujeto de la relación jurídica sustancial. Cuando la controversia se centra en la nulidad de un acto administrativo y un consecuente restablecimiento del derecho, el legitimado para ejercer la acción es la persona que pretenda demostrar que el acto administrativo enjuiciado quebranta o lesiona sus derechos amparados por una norma jurídica. **Está acreditado dentro del proceso que la sociedad demandante no presentó propuesta en la licitación pública nacional, para la prestación del servicio de vigilancia en los sectores VI y VII en los que centra la irregularidad del acto administrativo contenido en el acta N° 1173 del 6 de noviembre de 1991 para pedir su nulidad, que adjudicó dichos sectores a la empresa Dincolvip Ltda., la cual según la demanda no tenía en ese momento licencia de funcionamiento del Ministerio de Defensa para operarlos. En el evento de que esta circunstancia se analizara y prosperara para efectos de considerar ilegal la adjudicación, que beneficio reportaría al demandante si no presentó propuesta para la prestación del servicio en estas zonas?.** El texto original del artículo 87 que traía el Decreto Ley 01 de 1984, ya hacía referencia a que podía intentar la nulidad del contrato "quien demuestre "interés directo" en el contrato", presupuesto que se mantiene después de su modificación por el artículo 32 de la ley 446 de 1998. Se hace sí la salvedad, que si bien es cierto la ley 80 de 1993 - Estatuto de la Contratación Estatal - estableció en el art. 45 que la nulidad absoluta del contrato estatal podía alegarse "por cualquier persona", convirtiéndola en una acción pública de legalidad, dicha situación fue temporal, ya que con la ley 446 de 1998 se volvió al sistema general del código, al asignar la titularidad de la acción a "cualquier tercero que acredite un "interés directo" para pedir que la nulidad se declare. En estas condiciones, hoy la legitimación para el ejercicio de la acción de nulidad de un contrato en virtud del acuerdo de voluntades que surge entre la entidad estatal y la persona natural o jurídica para la realización de la labor encomendada que genera derecho y obligaciones recíprocas. La posee también el Ministerio Público como defensor del orden jurídico y como parte en todos los procesos e incidentes que se promuevan ante la jurisdicción administrativa (art. 277 núm. 7 Constitución Política) y por atribución que le otorgara

---

[2] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de diciembre de 2004, expediente: 1992-07699-01 (13529), C.P. María Elena Giraldo Gómez.

[3] "[9] Al efecto, pueden consultarse los autos: *) del 12 de diciembre de 2001, exp. 20.456, Actor: Sociedad Guiness UDV Colombia S.A. y otros *) del 7 de marzo de 2002, exp. 20.737, Actor: Sociedad Guines UDV Colombia S.A., como también la sentencias dictada el 7 de octubre de 1999. Exp. 10.610, Actor: Sociedad Grancolombiana de Seguridad".

> antes la ley 50 de 1936 en los eventos de objeto o causa ilícitos y en interés de la moral y de la ley. **De esta manera, en principio son los terceros intervinientes en el proceso licitatorio para la adjudicación del contrato los que tendrán "interés directo" en que se declare la nulidad del contrato cuando éste se haya celebrado con otro proponente ya sea con pretermisión de las exigencias legales, ya sea porque considere viciado el acto de adjudicación. También estarán legitimadas las personas que pudieron se licitantes por reunir las condiciones para presentarse al proceso licitatorio y sin embargo la entidad contratante les impidió hacerlo sin justificación legal. Pero en el primer caso, ese "interés directo" no nace del solo hecho de haber participado en la licitación; es necesario que el proponente que después decida impugnarla al igual que el contrato que se celebró con ocasión de ella, haya licitado y ofrecido para ejecutar el contrato que en particular cuestiona**."[4] (...).
>
> ***A partir de ese momento, los referidos actos previos sólo podrán ser impugnados a través de la acción de nulidad absoluta, la cual puede ser incoada, entre otras personas, por los terceros con interés directo -interés que ha sido reconocido por la jurisprudencia del h. Consejo de Estado como existente en cabeza de los licitantes o proponentes***-. *En este caso, la ilegalidad de los actos previos se puede alegar como fundamento de la nulidad absoluta del contrato.* (Negrillas del despacho)

Finalmente, resulta pertinente traer a colación providencia reciente en la cual el Consejo de Estado analizando caso similar concluye lo siguiente[5]:

> "Visto lo anterior, se tiene que la jurisprudencia, al desarrollar el concepto de "interés directo", ha establecido que éste se predica de quienes intervinieron en el proceso licitatorio en calidad de proponentes, pero que, finalmente, no resultaron vencedores en dicho proceso, lo anterior, siempre y cuando la demanda de nulidad absoluta del contrato, con fundamento en la nulidad del acto de adjudicación, se presente dentro del vencimiento de los 30 días que se tienen para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el mencionado acto, pues, pasado ese término, los proponentes vencidos serán terceros llanamente o sin interés, ya que habrán perdido la legitimación para demandar la nulidad absoluta del contrato, toda vez que, al ejercer la acción por fuera del término ya señalado, los efectos jurídicos, a nivel patrimonial o de restablecimiento de derechos, se habrán concretado, en cuanto su situación no podrá mejorar con la desaparición del acto de adjudicación; así las cosas, se evidencia que el interés ya no es directo, pues el resultado del proceso ya no lo puede favorecer, ni tiene incidencia en su situación personal."

Analizado el material documental que reposa en el expediente, se tiene que el señor Renee López Roa no presentó propuesta dentro del proceso licitatorio tal y como se advierte del acta de audiencia de cierre del proceso y apertura de propuestas, diligencia que se adelantó el 15 de diciembre de 2015 y en la cual se dejó constancia que solo fue presentada **una propuesta** por parte de la UNIÓN TEMPORAL REFORZAMIENTO ASAMBLEA por valor de $6.844.418.513,18.

Así las cosas, para este juzgador la parte demandante no actúa como tercero con un interés directo, pues se recalca no fue parte del proceso licitatorio, es decir no adquirió la calidad de proponente, de modo que no se agotan los presupuestos mencionados, así como tampoco se cumple con la característica especial exigida en la ley, razón por la cual se declarará probada la excepción propuesta denominada "Falta de legitimación en la causa por activa" y en consecuencia se dará por terminado el presente proceso.

AUTO:

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción denominada "Falta de legitimación en la causa por activa" conforme a los argumentos expuestos.

---

[4] Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de siete de octubre de 1999. C.P Ricardo Hoyos Duque. Radicación 10610.
[5] Consejo de Estado Sección Tercera Subsección A C.P: Carlos Alberto Zambrano Barrera Bogotá D.C., treinta (30) de agosto de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 68001-23-33-000-2013-00581-02(61276)

Medio de control: **Controversias Contractuales**
Radicado: **73001-33-33-012-2018-00174-00**
Demandante: **Renee López Roa**
Demandado: **Departamento del Tolima**

SEGUNDO: DAR por terminado en presente proceso.

TERCERO: La presente decisión se notifica en estrados.

Las partes y el agente del Ministerio Público manifiestan estar conformes con la decisión.

No siendo otro el objeto de la presente diligencia se da por terminada y se firma por quienes en ella intervinieron, siendo las 3:30 pm, antes de finalizar, se verifica que haya quedado debidamente grabado el audio y que hará parte de la presente acta.

GERMAN ALFREDO JIMÉNEZ LEÓN
Juez

GUILLERMO ANDRES BARRIOS SOSA
Secretario Ad- Hoc

Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO IBAGUÉ TOLIMA

CONTROL DE ASISTENCIA A AUDIENCIA O DILIGENCIA

1. INFORMACIÓN DEL PROCESO Y DE LA AUDIENCIA

MEDIO DE CONTROL	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
DEMANDANTE	RENEE LOPEZ ROA
DEMANDADO	DEPARTAMENTO DEL TOLIMA y UNION TEMPORAL REFORZAMIENTO ASAMBLEA
RADICACIÓN	73001-33-33-012-2018-00174-00
FECHA	21 DE AGOSTO DE 2019
CLASE DE AUDIENCIA	AUDIENCIA INICIAL ART 180 LEY 1437 DE 2011
HORA DE INICIO	3:00 P.M.
HORA DE FINALIZACIÓN	

2. ASISTENTES

Nombre y Apellidos	Identificación/ Tarjeta profesional	Calidad	Dirección	Correo electrónico	Teléfono	Firma
ALFONSO L. SUAREZ E	14.242.420 153.673	PROC. JUD.	CRA 3 # 15-14 PISO 8°	alsuarez@procuraduria.gov.co	3158808888	
Edwin Ferrando Saavedra Medina	1.110.5.58.260 T.P. 306.502	Apoderado Sustituto Unión Temporal Reforzamiento Asamblea	Oficina 507 Centro Comercial Cambeima	edwinsaavedra-15@hotmail.com	3283714161	
Gabriel Humberto Costa López	19'239.017 31.842	Apoderado Gobernación Tolima	KRA3 entre calles 10 y 11 piso 10	notificacionesjudiciales@tolima.gov.co.		

Secretario Ad Hoc,