

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**Departamento de Arauca  
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA  
SALA ÚNICA DE DECISIÓN**

**Aprobado Mediante Acta de Sala No. 157  
Magistrada Ponente: MATILDE LEMOS SANMARTÍN**

Arauca, agosto seis (6) de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA: 81-001-31-10-001-2020-00054-01**  
**RAD. INTERNO: 2020-00066**  
**ACCIÓN: TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA**  
**ACCIONANTE: JOHN JAIRO LEÓN SUAREZ**  
**ACCIONADO: MUNICIPIO DE TAME, SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL DE TAME – OFICINA ASESORA JURÍDICA MUNICIPAL DE TAME E INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS-INVIAS**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Decide esta Corporación la impugnación interpuesta por JOHN JAIRO LEÓN SUAREZ contra la sentencia de junio 24 de 2020 proferida por el Juzgado Primero de Familia de Arauca<sup>1</sup>, que declaró la carencia actual de objeto por hecho superado.

**ANTECEDENTES<sup>2</sup>**

El señor JOHN JAIRO LEÓN SUAREZ, expuso en su escrito de tutela, que el MUNICIPIO DE TAME inició la Licitación Pública LP-TA-001 de 2020, cuyo objeto es *"AUNAR ESFUERZOS PARA EL MEJORAMIENTO DE VÍAS Terciarias en el Municipio PDET de Tame en el Departamento de Arauca en el marco implementación del Acuerdo Final para la Paz a Nivel Nacional"*, (proceso con recursos provenientes del Convenio Administrativo celebrado entre el municipio y el INVIAS, en el marco de la Implementación del acuerdo final para la Paz a nivel Nacional), en cuyo cronograma, establecido en la Resolución No. 260 del 28 de mayo de 2020, se dio plazo hasta el 2 de junio de la presente anualidad para presentar observaciones al pliego de condiciones, a través de la «sección de comunicaciones de los pliegos de condiciones o al correo electrónico [juridica@tame-arauca.gov.co](mailto:juridica@tame-arauca.gov.co).

<sup>1</sup> Dra. Blanca Yolima Caro Puerta

<sup>2</sup> Ítem 1 carpeta digital del Juzgado Fls. 1 a 12

Explicó, que revisado el capítulo 1.3 del pliego de condiciones definitivo denominado «*comunicaciones y observaciones al proceso*», encontró que los interesados en éste podían enviarlas en medio físico o al correo electrónico [alcaldía@tame-arauca.gov.co](mailto:alcaldía@tame-arauca.gov.co), motivo por el cual el 2 de junio de la presente anualidad, siendo las 5:46 pm, presentó las observaciones al pliego de condiciones definitivo, encaminadas al ajuste de la matriz de experiencia, toda vez que en el citado pliego exigen *acreditar "3.5.1 Características de los contratos presentados para acreditar la experiencia exigida: Que hayan contenido la ejecución de actividades ejecutadas correspondientes a **MEJORAMIENTO O MANTENIMIENTO DE VÍAS TERCIARIAS (...)**"*, y en la matriz requieren *"Experiencia General para esta Actividad a Contratar en el Punto 2.1. PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE VÍAS TERCIARIAS - **"CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO O MANTENIMIENTO O REHABILITACIÓN O CONSERVACIÓN EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO O PLACA HUELLA DE CARRETERAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VÍAS TERCIARIAS O VÍAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS"***.

Indicó, que el Secretario de Infraestructura y el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Tame omitieron dar respuesta a las observaciones elevadas el 2 de junio de la presente anualidad, y tampoco la publicaron en la página web «*Colombia Compra Eficiente*».

Señaló, que el MUNICIPIO DE TAME de manera arbitraria y sin ningún tipo de fundamento jurídico o técnico, modificó lo establecido en la matriz de la experiencia publicada por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, a través de la Resolución No. 0045 de 2020, solicitando la acreditación de actividades correspondientes únicamente a mejoramiento o mantenimiento de vías terciarias, lo cual, a la luz de la normatividad vigente y aplicable para la presente materia, vulnera los principios de selección objetiva y transparencia, limitando la participación plural de oferentes.

Agregó, que la Administración Municipal se resiste a ajustar dicho requisito a la matriz de experiencia establecida en el pliego tipo de la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente, pese a que también fue motivo de objeciones en el pre-pliego de condiciones por parte de la mayoría de los oferentes, y ha fundamentado su negativa en la interpretación errónea del artículo 2.2.1.2.6.1.3 del Decreto 342 de 2019, toda vez que en ningún parámetro establece que la entidad contratante es quien debe seleccionar la opción adecuada para evaluar la experiencia de los proponentes, pues la competencia recae sobre la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte.

Dijo, que la modificación de la experiencia vulnera su derecho fundamental a la igualdad, pues limita la participación en el proceso licitatorio, sin ninguna justificación legal, y demuestra con ello que está orientado a un posible oferente.

Finalmente, expuso, que la acción de tutela es procedente toda vez que, si bien se cuenta con el mecanismo ordinario de nulidad simple con medida cautelar, por motivos del aislamiento legal obligatorio decretado por el Gobierno Nacional en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica y la suspensión de términos decretados por el Consejo Superior de la Judicatura no es posible acceder a este mecanismo, por lo tanto, se deben flexibilizar los requisitos de procedencia.

Conforme a lo expuesto solicitó el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad, buena fe y a la confianza legítima, para que como consecuencia de ello se ordene al MUNICIPIO DE TAME, a la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL DE TAME y a la OFICINA ASESORA JURÍDICA MUNICIPAL DE TAME que, en el término de 48 horas, siguientes a la notificación del fallo: (i) proceda a dejar sin efecto la Resolución No. 260 de 2020, por medio de la cual se ordena la apertura del proceso de Licitación Pública No. LP-TA-001 de 2020, y ajusten el pliego de condiciones definitivo a la Matriz de Experiencia del Pliego Tipo, atendiendo las previamente establecidas en la Resolución No. 0045 de 2020, proferida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente; (ii) se impartan las demás ordenes que el Juez estime pertinente, y; (iii) se les instruya para que en adelante se abstengan de incurrir en la misma conducta que entorpezca el libre acceso a datos digitales.

Como medida provisional solicitó, ordenar al MUNICIPIO DE TAME - SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL DE TAME – OFICINA ASESORA JURÍDICA MUNICIPAL DE TAME, suspendan el proceso de Licitación Pública LP-TA-001 de 2020, cuyo objeto es *"AUNAR ESFUERZOS PARA EL MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCIARIAS EN EL MUNICIPIO PDET DE TAME EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA EN EL MARCO IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL PARA LA PAZ A NIVEL NACIONAL"*.

Con el fin de sustentar sus pretensiones aportó copia del aviso de Convocatoria del proceso de Licitación Pública No. LP-TA-001 de 2020<sup>3</sup>; de la Resolución No. 260 del 28 de mayo de 2020, por medio de la cual se ordena la apertura del proceso en mención<sup>4</sup>; pliego de

---

<sup>3</sup> Anexo 1 carpeta digital del Juzgado

<sup>4</sup> Anexo 2 carpeta digital del Juzgado

condiciones definitivo<sup>5</sup>; Constancia de envío de las observaciones al pliego de condiciones definitivo<sup>6</sup>; documento Base o Pliegos Tipo CCE-EICP-GI-01 Licitación, establecido por Colombia Compra Eficiente Versión 2<sup>7</sup>; Matriz 1 -Experiencia CCE-EICP-FM-11 Licitación, establecido por Colombia Compra Eficiente Versión 2<sup>8</sup>, y; observaciones formuladas por todos los interesados en participar en el proceso de licitación<sup>9</sup>.

## **SINOPSIS PROCESAL**

Presentado el escrito de tutela el asunto fue asignado por reparto al Juzgado Primero de Familia de Arauca el 8 de junio de la presente anualidad<sup>10</sup>, Despacho que mediante auto del día siguiente<sup>11</sup> procedió a: (i) admitir la acción constitucional contra el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVIAS, el MUNICIPIO DE TAME, la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL DE TAME y la OFICINA ASESORA JURÍDICA MUNICIPAL DE TAME - ARAUCA.; (ii) requerir a las accionadas para que en el término de dos (2) días se pronuncien sobre los hechos de la tutela; (iii) negar la medida provisional solicitada por el actor, toda vez que no se acredita que sea una persona de especial protección constitucional y/o se le esté causando un perjuicio irremediable; (iv) tener como pruebas las allegadas con el escrito introductorio, y; (v) ordenar al MUNICIPIO DE TAME que certifique o informe si es cierto que a la fecha no ha dado respuesta a las observaciones presentadas por el actor, el 2 de junio de 2020, dentro del proceso de licitación Pública LP-TA-001 DE 2020.

Posteriormente, mediante auto del 23 de junio de 2020, la *a quo* requirió al MUNICIPIO DE TAME para que certificara o informara la contestación ofrecida al señor LEÓN SUÁREZ, con respecto a las observaciones que formuló el 2 de junio de 2020 en el referido proceso de licitación<sup>12</sup>.

## **INFORME DE LAS ACCIONADAS**

- El apoderado especial del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVIAS, allegó escrito<sup>13</sup> en el cual: (i) indicó que la acción de tutela es improcedente toda vez que el actor puede acudir a

---

<sup>5</sup> Anexo 3 carpeta digital del Juzgado

<sup>6</sup> Anexo 4 carpeta digital del Juzgado

<sup>7</sup> Anexo 5 carpeta digital del Juzgado

<sup>8</sup> Anexo 6 carpeta digital del Juzgado

<sup>9</sup> Anexos 7 carpeta digital del Juzgado

<sup>10</sup> Itém 2 cdno del Juzgado Fl. 1

<sup>11</sup> Itém 3 cdno del Juzgado Fl. 1

<sup>12</sup> Itém 4 carpeta digital del Juzgado, Fl. 1

<sup>13</sup> Itém 5 carpeta digital del Juzgado, Fls. 1 a 9

otros mecanismos de defensa judicial y no existe un perjuicio irremediable; (ii) alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva en razón a que el proceso de contratación y la celebración del mismo se encuentra a cargo del MUNICIPIO DE TAME, conforme lo establece la cláusula novena del convenio interadministrativo No. 0542 de 2020 celebrado entre el municipio e INVÍAS, y; (iii) solicitó negar las pretensiones del actor y anexó copia del convenio.

- El Alcalde del MUNICIPIO DE TAME, mediante escrito del 11 de junio de 2020<sup>14</sup> manifestó, que en cumplimiento de la obligación de las entidades del Estado de publicar los proyectos de pliegos junto con los estudios previos, conforme lo establece la Ley 1150 de 2007 en armonía con la Ley 80 de 1993, a ello procedió dando a conocer en la plataforma del SECOP los documentos respectivos junto con la Licitación Pública LP-TA-001 DE 2020, dentro de los cuales se encuentra la Adenda 001, por medio de la cual se ajustó el cronograma de las etapas a desarrollar dentro del proceso de contratación y se señaló que hasta el 4 de junio de 2020 se tenía plazo para presentar las observaciones al pliego de condiciones, a través del correo electrónico [juridica@tame-arauca.gov.co](mailto:juridica@tame-arauca.gov.co).

Expuso, que el señor JOHN JAIRO LEÓN SUAREZ no envió observación alguna al correo habilitado para tal fin, pues remitió su escrito al e-mail [alcaldia@tame-arauca.gov.co](mailto:alcaldia@tame-arauca.gov.co) el 2 de junio de 2020 a las 5:46 pm, razón por la cual no fue posible analizar su escrito dentro de los términos establecidos en el proceso licitatorio como se hizo con las demás oferentes, sin embargo la administración municipal procederá a dar respuesta de acuerdo con las directrices, términos y condiciones contempladas en el CPACA.

Conforme a lo anterior, solicitó declarar que el MUNICIPIO DE TAME no ha vulnerado los derechos fundamentales del actor, ya que se encuentra dentro del término legal para atender la petición del accionante, resaltando que la solicitud no se hizo por el canal habilitado [juridica@tame-arauca.gov.co](mailto:juridica@tame-arauca.gov.co) sino al correo [alcaldia@tame-arauca.gov.co](mailto:alcaldia@tame-arauca.gov.co), último que aunque es un e-mail oficial no está contemplado para la etapa procesal «Presentación de observaciones al pliego de condiciones» de la invitación pública.

Anexó a su escrito: captura de pantalla del correo recibido por el actor<sup>15</sup>; copia de adenda 001 del proceso LP-TA-001 DE 2020<sup>16</sup>, y; copia de la Resolución No. 260 de 2020<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Ítem 5.2 carpeta digital del Juzgado, Fls. 1 a 8

<sup>15</sup> Ítem 5.2 carpeta digital del Juzgado, Fls. 9 y 10

<sup>16</sup> Ítem 5.2 carpeta digital del Juzgado, Fls. 11 a 13

<sup>17</sup> Ítem 5.2 carpeta digital del Juzgado, Fls. 14 a 17

Posteriormente, en cumplimiento del requerimiento elevado por la Juez, la Oficina Asesora Jurídica del MUNICIPIO DE TAME allegó escrito<sup>18</sup> mediante el cual indicó, que el 23 de junio de la presente anualidad dio respuesta a la petición elevada por el actor denominada "*observaciones al pliego de condiciones*" y como soporte de lo manifestado anexó copia de la misma<sup>19</sup>.

### **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>20</sup>.**

Mediante providencia del 24 de junio de 2020, la *a quo* decidió declarar improcedente la acción de tutela instaurada por el señor JOHN JAIRO LEÓN SUAREZ y la carencia actual de objeto por hecho superado respecto del derecho de petición.

Para adoptar esta determinación la juez de conocimiento, luego de precisar los antecedentes procesales de la tutela y citar referentes jurisprudenciales sobre la materia, precisó cómo la Corte Constitucional en la sentencia SU- 713 de 2006, con ponencia del Dr. Rodrigo Escobar Gil, determinó la improcedencia del amparo tratándose de actos precontractuales, al señalar: "*(...) Si bien dicha posición podría estimarse en principio razonable, a partir de la configuración de una de las causales de procedencia de la acción de tutela, consistente en la falta de idoneidad de las acciones ordinarias para otorgar un amparo integral, lo cierto, es que dicho punto de vista, resulta contrario a la naturaleza jurídica de los actos precontractuales y a los mecanismos previstos en el ordenamiento legal para controvertir su validez y suspender sus efectos.*"

Señaló, entonces, que es improcedente la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, buena fe y confianza legítima peticionados por el señor JOHN JAIRO LEÓN SUAREZ, en razón a que tratándose de asuntos precontractuales la Corte afirma que la acción constitucional solo procede cuando se pruebe la existencia de un perjuicio irremediable, y en el presente caso el accionante no lo acreditó.

Explicó, que si bien para el actor el daño o perjuicio irremediable se produjo por la falta de respuesta a las observaciones que formuló el 2 de junio de 2020 que imposibilitó modificar la experiencia exigida, ello no era impedimento para que se presentara en calidad de oferente dentro del proceso licitatorio ya que, contrario a lo sostenido por él, lo pertinente y oportuno

---

<sup>18</sup> Ítem 6 carpeta digital del Juzgado, Fl. 1

<sup>19</sup> Ítem 6.1. carpeta digital del Juzgado, Fls. 1 a 4

<sup>20</sup> Ítem 7 carpeta digital del Juzgado, Fls. 1 a 23

era no perder la oportunidad de presentar su oferta, independientemente del resultado que se produjera con posterioridad dentro del proceso licitatorio, para de esa manera adquirir la calidad de oferente que lo habilitaba legalmente a hacer uso de otros medios de control distintos de la tutela, como las acciones de simple nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho y la contractual.

Expuso, que los actos administrativos proferidos en desarrollo de un proceso licitatorio, como el acto que contiene el pliego de condiciones, deben ser controvertidos a través de las acciones contenciosas previstas en el ordenamiento jurídico, las cuales resultan idóneas y suficientes para otorgar una protección integral y eficaz de los derechos invocados.

Finalmente, expresó que, frente a la posible vulneración del derecho de petición, analizados los hechos y las pruebas obrantes en el expediente, se acreditó que el 23 de junio de la presente anualidad la administración municipal de Tame dio respuesta a la petición elevada por el actor el 2 de ese mismo mes y año, por lo que tampoco será favorable a la pretensión planteada por el accionante.

## **IMPUGNACIÓN<sup>21</sup>**

Inconforme con la decisión adoptada por la juez de primera instancia, el señor JOHN JAIRO LEÓN SUAREZ la impugnó argumentando, que resulta bastante desacertado que el Juzgado haya declarado improcedente la acción de tutela por carencia actual de objeto por hecho superado apoyado en la teoría de la supuesta vulneración al derecho de petición, toda vez que el punto de fondo, por el que se solicitó el amparo como mecanismo transitorio, es el ajuste del Pliego de Condiciones Definitivo a la Matriz de la Experiencia publicada por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, a través de la Resolución No. 0045 de 2020, en razón a que la entidad exige en el Pliego de Condiciones Definitivo una experiencia distinta a la requerida legalmente en los «*Pliegos Tipo*».

Finalmente, expuso, que son los derechos al debido proceso, igualdad, buena fe y confianza legítima los que están siendo vulnerados por la administración municipal de Tame al no garantizar la vigencia, goce y efectividad del derecho a participar, en igualdad de condiciones, en el proceso licitatorio, máxime cuando se acude a la tutela como mecanismo idóneo y eficaz ya que los términos judiciales se encontraban suspendidos.

---

<sup>21</sup> Ítem 8 carpeta digital del Juzgado, Fls. 1 a 3

## CONSIDERACIONES

Esta Sala de Decisión es competente para conocer la impugnación del fallo proferido por el Juzgado Primero de Familia de Arauca el 24 de junio de 2020, conforme al art. 37 del Decreto 2591 de 1991.

La acción de tutela ha sido instituida como mecanismo ágil y expedito para que todas las personas reclamen ante los jueces de la República la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quieran que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción de cualquier autoridad pública o de los particulares, en los casos previstos en la ley.

### 1. La subsidiariedad de la acción de tutela frente a actos administrativos

La jurisprudencia constitucional ha indicado que, de acuerdo a lo normado en el artículo 86 del Estatuto Superior, la acción de tutela solo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable, siendo obligación de los ciudadanos acudir a los mecanismos ordinarios con los que cuenten para conjurar la situación que estimen lesiva de sus derechos. Es así que con el objeto del establecer si en determinada circunstancia se está o no ante la inminencia de un perjuicio irremediable el máximo Tribunal Constitucional ha señalado:

*"Para determinar si se está configurando un perjuicio irremediable, la Corte Constitucional ha señalado unos elementos que se deben presentar, como lo son: (i) la inminencia, la cual se presenta cuando existe una situación "que amenaza o está por suceder prontamente"<sup>22</sup>, con la característica de que sus consecuencias dañinas se pueden dar a corto plazo, lo que hace urgente tomar medidas oportunas y rápidas para evitar que se lleve a cabo la afectación; (ii) la urgencia, que se relaciona directamente con la necesidad o falta de algo que es necesario y que sin eso se pueden amenazar garantías fundamentales, que exige una pronta ejecución y que sea de forma ajustada a las circunstancias de cada caso; (iii) la gravedad, que se puede ver cuando las consecuencias de esa falencia o necesidad han producido o pueden producir un daño grande e intenso en el universo de derechos fundamentales de una persona, lo cual puede desembocar en un menoscabo o detrimento de sus garantías. Dicha gravedad se reconoce fundada en la importancia que el ordenamiento jurídico le concede a ciertos bienes bajo su protección"<sup>23</sup>: "La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición*

<sup>22</sup> Sentencia T-225 de 2003, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>23</sup> Sentencia T-576ª de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

*jurídica, a todas luces inconveniente”<sup>24</sup>.*

*Finalmente, (iv) la impostergabilidad de la acción, que lleva a que el amparo sea realmente oportuno pues, si se llegara a tardar o posponer se corre el riesgo de que no resulte lo eficaz que se requiere, así, se hace necesario acudir al amparo constitucional para obtener el restablecimiento o protección de los derechos fundamentales y evitar la amenaza o vulneración de los mismos, y las consecuencias que podría traer al accionante.*

*Concluyendo, la Corporación ha señalado que la acción de tutela resulta improcedente cuando dicha situación se puede ventilar ante la jurisdicción ordinaria o la contenciosa, según el caso, pero de manera excepcional se admite su procedencia cuando la persona no cuente con otro mecanismo de defensa o cuando este mecanismo existe pero no es el idóneo o resulte ineficaz para la protección de sus derechos, y se incluyó una circunstancia más, y es que cuando se evidencian los elementos de inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad de la acción<sup>25</sup>, se configure un perjuicio irremediable y éste se pretenda evitar, como sucede con las personas que conforman los grupos poblacionales que están llamados a gozar de una protección especial del estado.<sup>26</sup>*

De la misma forma ha señalado el alto Tribunal que, en el evento de determinarse la existencia de un medio de defensa judicial para la salvaguarda del derecho fundamental invocado, deberá examinarse si dicho mecanismo deviene idóneo y eficaz en el caso concreto, tema sobre el cual expresó:

***"En relación con la idoneidad y eficacia de los otros medios de defensa judicial a disposición de las personas, esta Corporación ha considerado que "el medio debe ser materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales"<sup>27</sup> y que el medio "debe estar diseñado de forma tal que brinde oportunamente una protección al derecho"<sup>28</sup>.***

*Así bien, para determinar la concurrencia de estas dos características (idoneidad y eficacia), debe estudiarse si en cada caso concreto se cumple con los siguientes presupuestos:*

***"(i) si la utilización del medio o recurso de defensa judicial existente tiene por virtud ofrecer la misma protección que se lograría a través de la acción de tutela; (ii) si es posible hallar circunstancias que excusen o justifiquen que el interesado no haya promovido los mecanismos ordinarios que tiene a su alcance; (iii) si la persona que solicita el amparo es un sujeto de especial protección constitucional, y por lo tanto su situación requiere de particular consideración"<sup>29</sup>*** (Destaca el Tribunal).

También señaló la alta Corporación que, cuando se cuenta con la posibilidad de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, puede el demandante, en caso de advertir la inminencia de un perjuicio irremediable, hacer uso de la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo mientras se decide de fondo el asunto, por lo que resulta irrefutable que el derrotero a seguir estará determinado por el ejercicio de dicho mecanismo, que resulta idóneo para la salvaguarda efectiva de sus derechos y no la acción de tutela.

<sup>24</sup> Sentencia T-225 de 1993 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-046/16, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>27</sup> Sentencia T-891 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-597/15, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

## 2. Generalidades del Proceso de Licitación

En virtud del numeral 25 del artículo 150 de la Constitución Política, el legislador promulgó el Estatuto General de la Contratación Estatal con la finalidad de establecer las condiciones y requisitos que deben acatar las entidades estatales, los servidores públicos y los particulares para celebrar, ejecutar, terminar y liquidar los contratos estatales.

Dentro de ese conjunto de exigencias que deben cumplir las entidades públicas y los particulares para la celebración de los contratos estatales, se encuentra el sometimiento previo a un *procedimiento administrativo* para la formación de la voluntad contractual, que pretende garantizar la selección de la oferta más favorable a la administración, con la finalidad de asegurar el bienestar general y de satisfacer el interés público.

Ese procedimiento puede recibir el nombre de licitación o concurso, según el objeto material del contrato. Así, bajo la figura del *concurso* la entidad estatal formula públicamente una convocatoria para celebrar un negocio jurídico, cuyo objeto consiste "*en estudios o trabajos técnicos, intelectuales o especializados*"<sup>30</sup>, mientras que cuando recae sobre cualquier otro que se deriva del resto de contratos típicos o atípicos que puede llegar a celebrar la administración, el procedimiento se denomina *licitación pública*.

En ese sentido, conforme lo establece el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y la jurisprudencia, el proceso de licitación es el conjunto de procedimientos y trámites de la administración que pueden dar origen a un contrato estatal. Es una invitación que emana de la voluntad de las entidades administrativas, quienes hacen una oferta pública dirigida a las personas interesadas en la realización del contrato y entre quienes se selecciona la mejor oferta, acorde con los intereses del Estado y conforme con los procedimientos, normas y principios legales.

En general, la actividad estatal en materia de contratación y en especial en el desarrollo de una licitación debe respetar los mandatos y principios constitucionales de: "*legalidad (arts. 6, 121 y 122 C.P), igualdad (art.13 C.P); debido proceso (art. 29), buena fe (art. 83 C.P); responsabilidad (ar. 90 C.P), prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C.P), interés público (art. 2 C.P. y concordantes), imparcialidad, eficacia, moralidad, celeridad y publicidad (art. 209 C.P.)*"<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Ley 80 de 1993, artículo 30.

<sup>31</sup> Consejo de Estado Rad. 24715/2007 y Sentencia T-442 de 2014 con ponencia del Magistrado Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

La doctrina ha establecido distintas etapas dentro del curso del proceso licitatorio: (i) **etapa previa**, donde se otorgan las autorizaciones, aprobaciones, se elaboran los estudios, diseños, planos evaluaciones, pliegos de condiciones, disponibilidad presupuestal y publicación de avisos; (ii) **la etapa inicial**, en la cual se da apertura a la licitación del contrato, plazos, presentación de propuestas y la evaluación de las mismas, y; (iii) **la etapa final**, en la que se adjudica el contrato y se firma o se declara desierta la licitación.

En la etapa previa de la contratación se da origen al pliego de condiciones, acto que profiere la entidad pública, en el cual se establecen los requisitos y distintos criterios de evaluación, que tiene como objetivo el fin perseguido en la contratación. Tema sobre el cual ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado:

*"El pliego de condiciones se trata de un acto jurídico prenegocial con carácter vinculante y obligatorio para los partícipes del proceso de licitación, que únicamente puede ser objeto de modificaciones, en las oportunidades previstas en el estatuto contractual, que lo son exclusivamente con antelación al cierre de la licitación. Es por lo anterior que, en tanto acto jurídico prenegocial, predispuesto las más de las veces unilateralmente por la entidad que invita al ofrecimiento, es susceptible de interpretación con arreglo a los principios y reglas generales sobre la materia, sin olvidar que la naturaleza reglamentaria de acto unilateral predispuesto que es, implica que respecto de dicho contenido, se deba aplicar a él las reglas de interpretación (...)"<sup>32</sup>*

El pliego de condiciones resulta ser un acto vital dentro del proceso de contratación, no solo porque en él se identifica el contrato y se justifica su necesidad para la administración, sino también porque fija las pautas para quienes desean participar en el proceso, el contenido y condiciones de la propuesta, de igual manera, los criterios que la entidad tendrá en cuenta al momento de su adjudicación. Constituye un acto administrativo preparatorio, que si bien se considera previo al proceso se transforma en esencial, y en el que se permite una construcción didáctica, con estricta observación de las normas del debido proceso, y total transparencia tanto para la entidad pública como para las partes interesadas.

### **3. De los mecanismos contenciosos de defensa judicial previstos en el ordenamiento jurídico para controvertir las irregularidades que se presenten en los actos precontractuales.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011, los actos proferidos antes de la celebración del contrato y con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos previstos en los artículos 137 y 138 *ibídem*, según el caso.

---

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Rad. 18059, 30 de noviembre de 2006 y Sentencia T-442 de 2014 con ponencia del Magistrado Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

En relación con los actos precontractuales<sup>33</sup>, la posición que hasta ahora mantiene la jurisprudencia del Consejo de Estado es la de permitir su control judicial, a través de los medios de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, siempre y cuando sean actos definitivos o que impidan continuar con el procedimiento de selección.<sup>34</sup>

Frente al tema, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de diferenciar los distintos actos administrativos y las acciones procedentes en el proceso de licitación pública<sup>35</sup>:

*"Es necesario precisar que la prosperidad de las citadas acciones, en cuanto se relacionan con el proceso de formación de la voluntad contractual de la Administración, se someten a la existencia de actos previos que comporten la existencia de un acto administrativo definitivo y no un simple acto de trámite, pues éstos son susceptibles de impugnación a través del acto que le pone fin a cada una de las etapas del procedimiento licitatorio.*

*Entre los actos administrativos definitivos que se presentan en el trámite de la licitación pública se reconocen, entre otros, los siguientes: la Resolución de apertura, el pliego de condiciones, el acto de rechazo de propuestas, el acto que declara desierta la licitación y la resolución de adjudicación.*

*El Consejo de Estado, en sentencia previamente citada, distinguió las distintas categorías de actos que pueden proferirse en un proceso licitatorio, aclarando cuáles de ellos son actos administrativos definitivos. En sus propias palabras, manifestó:*

*"Además, y consecuentemente con lo expuesto, encontramos actos administrativos, como el llamado a licitación, la admisión, la exclusión del oferente, la recepción de propuestas, la adjudicación; y si el procedimiento de contratación fuere el concurso, los ejemplos podrían ser: el llamado a concurso, la admisión, la aprobación, el nombramiento, etc. Por otra parte, tienen carácter reglamentario, parcialmente, el pliego de condiciones, las bases del concurso, y en un todo, el reglamento de contrataciones del Estado aplicable al caso. Por último son simples actos de la administración, los informes, dictámenes, proyectos, valoraciones de antecedentes, etc., hechos de la administración, la actuación material de recepción de ofertas, publicaciones, anuncios, registros, etc. (...)*

*En esa dirección se ha encaminado la postura de esta Corte, al señalar que la acción de tutela no procede, para (i) impugnar todos aquellos actos proferidos antes de la celebración del contrato, porque para ello se dispone de la acción de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, a la que puede acudir el afectado dentro de los 30 días siguientes a su comunicación, notificación o publicación. Una vez celebrado el contrato, la ilegalidad de los actos previos, únicamente se podrá invocar como fundamento de la nulidad absoluta del mismo a través de la acción contractual. La interposición de estas acciones no interrumpirá el proceso licitatorio, ni la celebración y ejecución del contrato (art. 87 C.C.A.) (ii) para controvertir actuaciones adoptadas en la ejecución del contrato, buscando, entre otros, modificar las condiciones pactadas y a las cuales las partes se sometieron voluntaria y libremente, ni para perseguir mejoras económicas con ocasión de la ejecución del mismo, debido a que para ello se previó la acción de controversias contractuales (art. 87 C.C.A.) y, menos aún, (iii) para impugnar la liquidación del contrato, alegando, por ejemplo, la existencia de un pacto de compromiso, aplicable inclusive en esa etapa, en razón a que precisamente la existencia de dicha cláusula es la que permite una*

<sup>33</sup> En la etapa precontractual, la administración pública contratante, puede adoptar distintas decisiones, que sin duda alguna pueden calificarse en un sentido lato como actos administrativos. Los efectos producidos por algunos de ellos, sin embargo, son mediáticos y por consiguiente trascienden a los efectos de otros; estos se denominan: actos administrativos precontractuales "de trámite". Consejo de Estado Rad. 26649/2007.

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, quince (15) de febrero de dos mil doce (2012). C.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa

<sup>35</sup> Sentencia SU-713 de 2006, Sentencia T-442 de 2014 con ponencia del Magistrado Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

*vía jurisdiccional de defensa idónea para discutir y examinar los desacuerdos surgidos en la mencionada liquidación contractual”*

En vigencia del nuevo Código Contencioso Administrativo, tanto los actos precontractuales como los que se derivan de la ejecución del contrato son demandables ante la jurisdicción contencioso administrativo, mediante las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que al juez constitucional le compete determinar únicamente si los actos proferidos por la administración son definitivos o de trámite y evaluar si al desaparecer del mundo jurídico generan o no restablecimiento del derecho. Sobre el tema el Consejo de Estado expuso:

*"el contencioso objetivo de anulación está concebido para la revisión de legalidad de aquellos actos administrativos -generales o particulares- que al desaparecer del mundo jurídico no generen restablecimiento del derecho, mientras que el contencioso subjetivo de anulación, además de permitir la nulidad del acto administrativo, permite el restablecimiento del derecho que éste ha vulnerado” y que por lo tanto "el legislador no previó que las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, fueran, indistintamente idóneas para el enjuiciamiento de la legalidad de los actos que se producen durante la actividad pre-contractual, sino que al contrario al permitir ambas acciones según el caso, es el contenido de las pretensiones, determinado a la vez por los efectos de la anulación del acto administrativo, lo que impone que la acción a intentar sea el contencioso objetivo o el subjetivo de anulación.”*

También, dicha Corporación<sup>36</sup> desarrolló los distintos escenarios que pueden presentarse al demandar los actos precontractuales:

**"La primera hipótesis se refiere a aquellos casos en los cuales el contrato estatal no se ha celebrado aun para la fecha en que, dentro de los 30 días siguientes a la comunicación, notificación o publicación del correspondiente acto administrativo de adjudicación, se demanda ese acto administrativo previo en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, caso en el cual y sin mayor discusión se tiene que el interesado podrá pretender e incluso obtener tanto la declaratoria judicial de nulidad del aludido acto administrativo, como el restablecimiento de sus derechos, cuestión ésta que de ordinario se concreta en el reconocimiento de los perjuicios ocasionados por el acto nulo y la consiguiente condena para repararlos.**

*Una segunda hipótesis dice relación con aquellos casos en los cuales hubiere transcurrido el término de 30 días sin que se hubiere celebrado el correspondiente contrato estatal pero igual sin que se hubiere formulado demanda contra el acto administrativo previo dentro de ese mismo término, cuestión que, como resulta apenas natural, da lugar a la configuración de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cual priva definitivamente al interesado de la posibilidad de revivir ese plazo y/o de acudir en una nueva oportunidad ante la Jurisdicción en procura de obtener el reconocimiento de los derechos que le habrían sido desconocidos con la expedición del correspondiente acto administrativo.*

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Rad. 28479, 13 de noviembre de 2013. C.P Mauricio Fajardo Gómez. Reiterada el 12 de febrero de 2014, Rad. 31.753.

*Así pues, si con posterioridad al vencimiento del aludido plazo de los 30 días se celebra el correspondiente contrato estatal, mal podría considerarse que quien dejó operar la caducidad administrativa para demandar el acto previo en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pudiere encontrar entonces en la acción contractual una oportunidad nueva para demandar aquello que no cuestionó judicialmente dentro del plazo que la ley le estableció para ese propósito.*

*En consecuencia, la alternativa que le abre la ley para que pueda demandar la nulidad absoluta del contrato estatal con fundamento en, o como consecuencia de, la ilegalidad de los actos administrativos previos, si bien le permite elevar pretensiones para que dichos actos previos también sean judicialmente declarados nulos, lo cierto es que ya no podrá pretender y menos obtener resarcimientos o indemnizaciones de carácter económico o, lo que es lo mismo, el restablecimiento de sus derechos, puesto que en cuanto dicho interesado dejó operar la caducidad en relación con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la oportunidad que tiene en esta nueva etapa para demandar esos mismos actos previos se encuentra limitada, como el propio texto de la ley lo determina, a reclamar la declaratoria de "... ilegalidad de los actos previos solamente ... como fundamento de [la] nulidad absoluta del contrato".*

*La tercera hipótesis corresponderá a los eventos en los cuales la entidad estatal y el adjudicatario proceden a celebrar el contrato estatal antes de que expire el término de los 30 días siguientes a la notificación, comunicación o publicación del acto de adjudicación, según fuere el caso, sin que para esa fecha el proponente vencido hubiere ejercido la correspondiente acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto previo, situación que si bien determina que el interesado ya no podrá ejercer la mencionada acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la ley expresamente le dejó abierta la opción para ejercer válidamente la acción contractual, dentro de la cual deberá pretender la nulidad del contrato estatal y la declaratoria de ilegalidad de los actos previos[73], pretensión que –según ya se indicó– incluso servirá de fundamento para que prospere aquella de nulidad del contrato, con la anotación de que en estos casos y siempre que la acción contractual se ejerza dentro del mencionado término de 30 días, el interesado también estará legitimado para solicitar el restablecimiento de los derechos que le fueron desconocidos como resultado de la indebida adjudicación, puesto que resultaría ilógico y contrario a los más elementales conceptos de justicia y de equidad, que se asumiere que dicho interesado no pudiere ya formular pretensiones económicas o resarcitorias dentro de la acción contractual que será la única que en este caso tendrá a su disposición, aunque la ejerza dentro del plazo que inicialmente se le fijó para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuya desaparición sobrevino por razón de la celebración del correspondiente contrato estatal.*

*Ahora bien, si en el marco de esta tercera eventualidad se ejerce la correspondiente acción contractual con posterioridad al vencimiento de los mencionados 30 días siguientes a la notificación, comunicación o publicación del acto de adjudicación, según fuere el caso, necesariamente habrá de concluirse de nuevo que en este específico contexto las únicas pretensiones que podrían abrirse paso serán aquellas encaminadas a obtener las correspondientes declaratorias de nulidad del acto administrativo previo de adjudicación y la consiguiente o consecuencial nulidad absoluta del contrato, sin que resulte posible para el Juez de lo Contencioso Administrativo considerar y menos aún estimar las pretensiones económicas resarcitorias del restablecimiento del derecho por la no adjudicación del contrato estatal correspondiente."*

En esa oportunidad precisó que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el término para interponer dichas acciones es de cuatro meses para los actos anteriores a la celebración del contrato.

De otra parte, en el curso de las anteriores acciones, las partes cuentan con la posibilidad de solicitar medidas cautelares, que tienen como finalidad garantizar provisionalmente la efectividad de una eventual sentencia favorable y la materialización de perjuicios, actuales o futuros, tal y como lo estableció el legislador en el artículo 229 del CPACA - Ley 1437 de 2011. Entre esas medidas, se encuentra la de **"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, 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". O la consagrada en el inciso 3 de "Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo."*

Por eso, en materia de tutela contra actos administrativos la regla general es la improcedencia y solo es excepcionalmente admisible, cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable con evidente repercusión sobre los derechos fundamentales.

#### **4. Decisión del caso**

Descendiendo al asunto que concita la atención de esta Corporación, tenemos, que el señor JOHN JAIRO LEÓN SUAREZ solicitó la protección constitucional de sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, buena fe y la confianza legítima, los que a su juicio se encuentran vulnerados por el MUNICIPIO DE TAME, la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL DE TAME y la OFICINA ASESORA JURÍDICA MUNICIPAL DE TAME al modificar sin justificación legal la experiencia exigida en la Matriz de Experiencia del Pliego Tipo previamente establecidas en la Resolución No. 0045 de 2020, proferida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, situación que no le permitió presentarse como oferente dentro del proceso licitatorio.

La prueba documental aportada con el escrito de tutela demuestra, que el MUNICIPIO DE TAME inició la Licitación Pública LP-TA-001 de 2020, cuyo objeto es *"AUNAR ESFUERZOS PARA EL MEJORAMIENTO DE VÍAS Terciarias en el Municipio PDET de Tame en el Departamento de Arauca en el marco implementación del Acuerdo Final para*

*LA PAZ A NIVEL NACIONAL*”, y que en el pliego de condiciones, letra A del numeral 3.5.1, exige una experiencia en *"MEJORAMIENTO O MANTENIMIENTO DE VÍAS Terciarias"*, con la cual no cumple el accionante para poder presentarse como oferente, motivo por el cual presentó sus observaciones al pliego y solicitó mantener la establecida en la Matriz de Experiencia del *Pliego Tipo*, previamente fijada en la Resolución No. 0045 de 2020, proferida por la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente, esto es, *"2.1 PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN DE VÍAS Terciarias - CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO O MANTENIMIENTO O REHABILITACIÓN O CONSERVACIÓN EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO O PLACA HUELLA DE CARRETERAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VÍAS Terciarias O VÍAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS"*, sin embargo, como envió su solicitud a un correo electrónico no dispuesto por la administración municipal para tal fin no fue posible que se le diera respuesta dentro del plazo establecido en el cronograma, sino que se le contestó bajo los términos establecidos en el CPACA para derechos de petición, situación que no le permitió acceder a la licitación.

Señaló el accionante que la entidad se niega a cambiar la experiencia exigida, a pesar que fue motivo de objeción en el pre-pliego de condiciones por la mayoría de los oferentes, y que además sostiene una interpretación errónea del artículo 2.2.1.2.6.1.3 del Decreto 342 de 2019, pues bajo ningún parámetro dicha norma establece que la entidad contratante es quien debe seleccionar la opción adecuada para evaluar la experiencia de los proponentes, ya que la competencia recae sobre la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte.

Cumplido el trámite de primera instancia, la acción culminó con fallo que: (i) negó por improcedente la protección de los derechos fundamentales alegados por el actor, argumentando que cuenta con otros mecanismos de defensa idóneos a la par que no demostró la existencia de un perjuicio irremediable, y; (ii) declaró la carencia actual de objeto por hecho superado frente al derecho de petición, toda vez que la administración municipal dio respuesta a la solicitud elevada por el actor el 23 de junio de 2020.

Inconforme con la decisión, el accionante la impugnó alegando, que solicitó el amparo como mecanismo transitorio para conseguir el ajuste del Pliego de Condiciones Definitivo a la Matriz de la Experiencia publicada por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, a través de la Resolución No. 0045 de 2020, toda vez que la entidad exige en el Pliego de Condiciones Definitivo una experiencia distinta a la legalmente señalada en los

«Pliegos Tipo», y acudió a la tutela en razón a que los términos judiciales se encuentran suspendidos.

Al respecto, recuérdese, como se explicó en las consideraciones jurídicas previas, que no es viable acudir a la acción de tutela para controvertir la legalidad de los actos precontractuales de contenido general y abstracto, pues así lo establece expresamente el artículo 6º, numeral 5º del Decreto 2591 de 1991. Acerca de la validez de dicha causal de improcedencia, de vieja data la Corte Constitucional ha señalado que la misma justifica por la existencia de otros medios de defensa judicial que permiten a través de un control abstracto verificar la constitucionalidad y legalidad del acto censurado<sup>37</sup>.

En ese sentido, el Consejo de Estado ha destacado<sup>38</sup> que el pliego de condiciones es un acto unilateral proferido por la entidad pública *"con efectos jurídicos tanto en el proceso de selección del contratista como en los posteriores de celebración y ejecución del contrato; reglamenta las relaciones de quienes participan en el primero; es fuente de interpretación de las cláusulas que se acuerdan y ejecutan en los últimos; de allí que su naturaleza corresponda a la de un acto administrativo general entendido este último como la manifestación unilateral de la voluntad del Estado en ejercicio de la función administrativa, creadora de situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas (...)"*.

De modo que la Ley establece la posibilidad de acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, entre otras, en ejercicio de la acción de nulidad, con el propósito de controvertir la validez de dichos actos administrativos precontractuales al margen de su alcance general o particular.

Además, cuando se acude a la jurisdicción contencioso administrativa para demandar la validez de un acto administrativo, es viable proponer la suspensión provisional de sus efectos en los términos y condiciones del artículo 229 del CPACA - Ley 1437 de 2011, aliviando temporalmente la afectación que sobre los derechos fundamentales de los proponentes se producirían de continuar su ejecución.

De acuerdo con lo expuesto, tal como lo señaló la juez de primera instancia, el accionante tiene a su disposición otro mecanismo de defensa que le permitiría plantear ante la justicia

---

<sup>37</sup> Corte Constitucional, SU-713 de 2006.

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 1º de agosto de 1991, Expediente No. 6802. C.P. Juan de Dios Montes Hernández.

administrativa el control judicial del Pliego de Condiciones Definitivas, proferido en la licitación pública TA-001 de 2020. Así, por intermedio de apoderado judicial, puede acudir a la acción de nulidad para solicitar la declaratoria de invalidez del acto administrativo que, según dijo, desconoce los lineamientos propuestos en la Resolución No. 0045 de 2020, proferida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

De otra parte, no resulta válido que el accionante sostenga que no cuenta con otro mecanismo de defensa alegando la suspensión de términos, puesto que el Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, exceptuó de tal interrupción *"El medio de control de nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria"*.

Ciertamente, mediante Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020 se suspendieron los términos judiciales en todo el país a partir del 16 de marzo de 2020, excepto en los despachos judiciales que cumplían la función de control de garantías y los juzgados penales de conocimiento que tuvieran programadas audiencias con persona privada de la libertad.

Sin embargo, desde el 25 de abril del año en curso es posible ejercitar el medio de control de nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido con posterioridad a la emergencia sanitaria declarada el 12 de marzo de 2020, mediante la resolución 385 del Ministerio de Salud y Protección Social. Inclusive, mediante Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 el Consejo Superior de la Judicatura dispuso que *"La suspensión de términos judiciales y administrativos en todo el país se levantará a partir del 1 de julio de 2020 de conformidad con las reglas establecidas en el presente Acuerdo"*.

A partir de ello es posible concluir que el accionante ha tenido la oportunidad de acudir, desde el 25 de abril del año en curso, ante los jueces administrativos para ejercitar los medios de control dispuesto por el ordenamiento jurídico para verificar la legalidad del Pliego de Condiciones Definitivo, correspondiente a la licitación pública TA-001 de 2020.

Conforme a lo anterior, resulta improcedente la acción de tutela en la medida que, frente al acto administrativo examinado, existen mecanismos de defensa judicial que en principio serían idóneos y eficaces, razón por la cual deben ser agotados. Al efecto, no puede desconocer la regla establecida en el fallo SU-713 de 2006 de la Corte Constitucional, que dispuso:

*"En conclusión, es claro que los actos administrativos proferidos en desarrollo de un proceso licitatorio, como lo es, el acto que contiene el pliego de condiciones, deben ser controvertidos a través de las acciones contenciosas previstas en el ordenamiento jurídico, las cuales resultan idóneas y suficientes para otorgar una protección integral y eficaz a los derechos comprometidos, siempre que no se demuestre la existencia de un perjuicio irremediable, el cual además de ser personal, exige su demostración de manera concreta, específica y con repercusiones sobre garantías ius fundamentales, para permitir conceder el amparo tutelar de manera transitoria, aun a pesar de tener la posibilidad solicitar -en el trámite de las citadas acciones- la suspensión provisional de los actos administrativos. (...)*

*Por consiguiente, como previamente se expuso, si mediante la suspensión provisional de los actos administrativos precontractuales, es posible impedir total o parcialmente la continuación del proceso licitatorio, por ejemplo, paralizando los efectos de un pliego de condiciones manifiestamente lesivo del derecho a la igualdad o impidiendo la celebración del contrato estatal por la suspensión del acto de adjudicación; no existe razón válida para entender que la acción de tutela se convierte en un mecanismo prevalente de defensa judicial sobre las acciones contenciosas y la acción contractual, pues ello implicaría subvertir la regla conforme a la cual la acción de amparo constitucional tan sólo procede de manera subsidiaria (C.P. art. 86), como expresamente se señaló por este Tribunal en la citada sentencia SU- 219 de 2003.*

Para terminar, aunque se ha reconocido la viabilidad del amparo constitucional, a pesar de existir otros mecanismos de defensa judicial, cuando se demuestra de manera clara la violación de un derecho fundamental y la existencia de un perjuicio irremediable, concreto y específico, el accionante no satisfizo la carga argumentativa inherente, pues justificó la procedencia como consecuencia de la suspensión de términos, la cual, como se ha visto, no opera en su situación.

Sin necesidad de más consideraciones el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca, Sala Única de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **RESUELVE**

**PRIMERO:** CONFIRMAR la sentencia de primera instancia, proferida por el Juzgado Primero de Familia de Arauca el 24 de junio de 2020, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** NOTIFÍQUESE el presente fallo a las partes por el medio más expedito y eficaz.

**TERCERO:** ENVÍESE a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

  
**MATILDE LEMOS SAN MARTÍN**  
**Magistrada Ponente**

Radicado: 2020-00054-01  
Impugnación de Tutela – 2ª Instancia  
Accionado: Municipio de Tame e INVÍAS.  
Accionante: John Jairo León Suarez



**ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ**  
Magistrada



**MARTÍN FERNANDO JARABA ALVARADO**  
Magistrado