REPUBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ
Carrera 6 No. 30-07. Piso 3 Barrio Cesar Conto
j02admqdo@cendoj.ramajudicial.gov.co
QUIBDÓ – CHOCÓ

Quibdó, primero (01) de junio de dos mil veintiuno (2021)

INTERLOCUTORIO N° 589/

MEDIO DE CONTROL:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
EXPEDIENTE:	**27001 33 33 002 2016 00203 00**
DEMANDANTE:	**JUAN NEMESIO RODRIGUEZ ORTEGA**
DEMANDADO:	**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AMBIENTALES DEL PACIFICO "JHON VON NEWMANN" - IIAP**

ASUNTO A DECIDIR

Agotado el trámite procesal, correspondería al despacho dictar sentencia dentro del proceso que en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, impetró el señor **JUAN NEMESIO RODRIGUEZ ORTEGA** contra la **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AMBIENTALES DEL PAFICIO "JHON VON NEWMANN" – IIAP**; a no ser porque se observa causal de nulidad que puede invalidar la actuación posterior.

El artículo 16 del CGP, aplicable por disposición expresa del artículo 306 del CPACA, prescribe que la jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables y que cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o de competencia por esos dos factores, lo actuado conservará validez, **salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula** y el proceso se enviará de inmediato al juez competente.

En efecto, de conformidad con el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011[1], que impone a los jueces el deber de ejercer el control de legalidad del proceso y sanear los vicios que acarrean nulidades, corresponde al despacho pronunciarse en relación con la falta de jurisdicción que se presenta en el *sub lite*[2], toda vez que, como se pasa a explicar, el asunto debatido no es de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino de la jurisdicción ordinaria, situación que impide resolver de fondo las pretensiones presentadas por la parte demandante.

Naturaleza, objeto y régimen de los actos y contratos de IIAP

---

[1] *"Control de legalidad. Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrean nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes".*

[2] El despacho es competente para declarar la falta de jurisdicción, de conformidad con lo previsto en el artículo 125 del CPACA que dispone: *"Será de competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala (…)"*. A su turno, los numerales 1 al 4 del mencionado artículo 243 corresponden a los siguientes:
"1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público."

En virtud de la Ley 99 de 1.993, se creó el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John Von Neumann", el cual se organiza como una Corporación Civil sin ánimo de lucro, **de carácter público pero sometida a las reglas de derecho privado**, organizada en los términos establecidos por la Ley 29 de 1990 y el Decreto 393 de 1.991, vinculada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio.

En cuanto al objeto del IIAP[3], se definió así:

El Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico tendrá como objeto específico planear, realizar, promover, impulsar, apoyar y divulgar estudios científicos y tecnológicos, así como programas alternativos de generación y fortalecimiento de conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales, relacionados con la realidad natural, social y etnocultural del Chocó Biogeográfico Colombiano, contribuyendo al mejoramiento del bienestar material y espiritual de la población, a la conservación de la naturaleza y e l aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Dar apoyo científico y tecnológico y de conocimiento a los Cabildos y autoridades indígenas, los Consejos Comunitarios en las tierras de comunidades negras, las organizaciones étnicoterritoriales de comunidades negras e indígenas, de acuerdo a su Derecho Interno, al Sistema Nacional y Regional Ambiental y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Igualmente, se establecieron las funciones y actividades a cargo del IIAP para el desarrollo de su objeto, entre ellas, se encuentran las siguientes

Además de las funciones establecidas en el Decreto 1603 de 1994, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, tendrá las siguientes:

a) Generar, almacenar, analizar, estudiar, procesar, suministrar, coordinar y divulgar la información sobre la realidad ecológica, biológica y ambiental del Chocó Biogeográfico y sus aspectos económicos, sociales y culturales relacionados con el conocimiento, conservación y uso sostenible de la naturaleza, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables y el medio ambiente de la región, de acuerdo con las pautas que para el efecto señalen la Asamblea General, Asamblea Delegataria y Junta Directiva, en el marco del respeto, garantía y reconocimiento de los derechos de las comunidades Indígenas y negras. **b)** Apoyar con información relevante y oportuna la construcción participativa de las políticas que se formulen para el Pacífico, acordes con la realidad sociocultural y ecológica de la región y sus comunidades, de manera que ésta sirva como punto de referencia al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las corporaciones regionales y entidades territoriales y a los consejos nacionales, regionales y locales de planificación en el diseño y ejecución de dichas políticas, a las instancias de planificación, legislación y política de las comunidades indígenas y negras y sus organizaciones étnico-territoriales, de acuerdo con su derecho interno. **c)** Garantizar y apoyar el diseño, ejecución y divulgación de planes de investigación y generación de conocimientos, innovaciones y prácticas elaboradas por las Comunidades Indígenas y negras de la región. Para el efecto podrá establecer contratos, convenios o tratados de cooperación técnica con las comunidades y organizaciones étnico - territoriales en mención. **d)** Garantizar y apoyar el diseño, ejecución y divulgación de planes y proyectos de investigación y desarrollo tecnológico elaborados por las ONGs y centros académicos y de investigación de la región, acordes con el objeto del instituto. Para tal efecto, podrá establecer contratos, convenios o tratados de cooperación técnica con las antes mencionadas y con otras instituciones del orden nacional e internacional siempre y cuando se cumpla con los principios definidos en el parágrafo del Artículo 4o de los presentes estatutos.

En lo atinente al régimen de los actos y contratos que celebra el IIAP[4] se tiene se estableció un manual de contratación en el cual se señaló:

Que, para desarrollar y cumplir con sus objetos y funciones, junto a la realización de actividades de apoyo al cumplimiento de su misión, el INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AMBIENTALES DEL PACIFICO "JOHN VON NEUMMAN", para suscribir convenios, negociar y

[3] https://iiap.org.co/normatividad
[4] https://iiap.org.co/manuales

contratar bienes y servicios, es el de la autonomía privada de la voluntad, el cual faculta a las personas para disponer de sus intereses y, por tanto para ejercer derechos y contraer obligaciones , con los limites generales, impuestos por la Constitución política , la ley, el orden público y las buenas costumbres.

Que, el principio de la autonomía privada de la voluntad se evidencia y se materializa mediante el libre albedrio y la facultad dispositiva de la libertad contractual, la que a su vez faculta para elegir, contratar o no contratar, escoger con quien contratar, determinar los procedimientos, el tipo de contrato y definir el contenido del acto jurídico, entre otras.

Teniendo en cuenta lo anterior y atendiendo a la naturaleza y régimen jurídico aplicable el INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AMBIENTALES DEL PACIFICO "JOHN VON NEUMMAN", considerando los principios generales de la contratación consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, se hace necesaria la adopción de un manual de contratación que defina los criterios y mecanismos para la elaboración de contratos y convenios que responda a las necesidades institucionales, que se constituyan en una hoja de ruta que establezca reglas que sin perjuicio de los procesos establecidos en el sistema de gestión de calidad, hagan expeditos los procedimientos y con ello, mejore la actuación institucional para el adecuado cumplimiento de los cometidos misionales

Y en el artículo 2° se señaló: la contratación del INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AMBIENTALES DEL PACIFICO "JOHN VON NEUMMAN", se regirá por las disposiciones contenidas en el presente manual, las normas de derecho privado nacional. Los estatutos corporativos, las leyes 23 de 1982, 44 de 1993, el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses previsto en la Constitución Política y en la ley y por las demás disposiciones normativas especiales que le sean aplicables, atendiendo a su naturaleza jurídica conforme al artículo 21 de la ley 99 de 1993, así como las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

El objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo según la Ley 1437 de 2011

De acuerdo con lo establecido en el artículo 104 del CPACA los asuntos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo, son los siguientes:

> ***"Artículo 104.*** *De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.*
>
> *"Igualmente conocerá de los siguientes procesos:*
> *1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable.*
> *2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado.*
> *3. Los relativos a contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes.*
> *4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.*
> *5. Los que se originen en actos políticos o de gobierno.*
> *6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.*

7. Los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definan conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado.

PARÁGRAFO. Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%".

De esta norma se destacan varios contenidos relevantes; el primero de ellos asigna una connotación preponderante al criterio material o de especialidad del asunto, en tanto señala que el objeto de esta jurisdicción gravita en torno a las controversias originadas en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones *sujetos al derecho administrativo;* de modo que en los casos en que la cuestión litigiosa no se encuentre sometida al derecho de la administración pública (derecho público y/o derecho privado), esta jurisdicción carece de atribuciones para fungir como juez natural de la disputa.

Al lado de lo anterior, despunta una subregla de asignación, soportada en un elemento orgánico, pues no basta que se trate de un asunto subordinado al *derecho administrativo*, sino que en tales conflictos deben estar involucradas entidades públicas o particulares cuando ejerzan función administrativa; de manera que, ya sea de manera conjunta o complementaria, o por aplicación autónoma de este criterio en algunas materias, se ha afirmado que el estatuto procesal de lo contencioso administrativo proclama un régimen mixto en materia de jurisdicción, a partir de la conjugación de los criterios material y orgánico que trae la norma[5].

La subregla antes indicada, adquiere especial relevancia tratándose de conflictos relativos a contratos, en tanto el legislador precisó que cualquiera que sea su régimen, la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de los conflictos que en tal materia se presenten en tanto uno de los extremos de la relación negocial **sea una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado**.

De otro lado, el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 establece que el juez competente para conocer los litigios derivados de **los contratos estatales** es la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En ese orden, en el presente asunto la controversia entre gira en torno a la decisión de adjudicación contractual del 4 de noviembre de 2015, mediante la cual se adjudicó el proceso de contratación surtido a través de la convocatoria pública No. 001 del 2015, cuyo objeto era la construcción del bloque cultural para la sede del INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AMBIENTALES DEL PACIFICO "JOHN VON NEUMMAN", ubicado en la entrada del corregimiento Doña Josefa Km. 18+000 Quibdó – Municipio de Atrato.

Que dicho contrato que no se califica como estatal, pues si bien fue celebrado por una entidad estatal, esto es el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacifico, no lo es menos que la misma es de naturaleza privada. Por lo tanto, a esta jurisdicción le compete resolver la controversia.

En esta línea, la actividad contractual *sub lite*, escapa a la regla general de jurisdicción contenida en el artículo 104 del CPACA, y comoquiera que los actos y contratos del IIAP están sujetos al derecho privado, ha de entenderse que no se está en presencia de

[5] Sobre el régimen mixto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se puede consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia 270012333000201300210 01 (50526), del 17 de junio de 2015.

un acto administrativo –pues bajo el derecho civil y comercial no es posible expedir este tipo de actos– de manera que no existe ningún criterio material u orgánico bajo el cual tales actos debieran ser conocidos por esta jurisdicción; cuyo juez natural, en aplicación del principio de legalidad, es la jurisdicción ordinaria.

Así las cosas, la presente controversia se encuentra expresamente excluida del conocimiento de esta jurisdicción y así será declarado, correspondiendo a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad civil, asumir el conocimiento del *sub lite,* en los términos que a continuación se disponen.

La anterior determinación es consecuencia obligada de la regla legal que se ha estudiado, frente a la cual esta judicatura llama la atención acerca de que independientemente de la jurisdicción que conozca de la definición del conflicto que se ha propuesto, el juez está atado no solo a las reglas del régimen jurídico que resulte aplicable, sino también a los postulados que rigen y gobiernan el actuar de las entidades púbicas, y el logro de los fines para los cuales fueron establecidas.

Efectos de la declaratoria de falta de jurisdicción
De conformidad con los artículos 16 y 138 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA[6], este despacho declarará la falta de jurisdicción en aras del saneamiento del proceso y en aplicación del principio de improrrogabilidad de la jurisdicción, que confiere al juez las siguientes atribuciones y mandatos:

> *"Artículo 16. Prorrogabilidad e improrrogabilidad de la jurisdicción y la competencia. La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo."*

Por su parte, el artículo 138 de CGP, dispone:

> *"Artículo 138. Efectos de la declaración de falta de jurisdicción o competencia y de la nulidad declarada. Cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará.*
>
> *La nulidad solo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por este. Sin embargo, la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirla, y se mantendrán las medidas cautelares practicadas.*
>
> *El auto que declare una nulidad indicará la actuación que debe renovarse".*

De acuerdo con estas disposiciones, en las que se evidencia la evolución de estas figuras en la escena procesal, se observa que el legislador ha dispuesto, de manera progresiva, la atenuación de los efectos que genera de la falta de jurisdicción así como la falta de competencia por los factores funcional y subjetivo, en procura de lograr el equilibrio entre los derechos de acceso a la administración de justicia y la primacía del

---

[6] Dispone el citado artículo: *"En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo."*

derecho sustancial sobre las formas, de cara al derecho al debido proceso y, en éste, a la garantía del juez natural.

Este destino impone al juez que, ante la presencia de uno de tales vicios, y por su carácter insaneable[7], ya sea de oficio o a petición de parte, no haya otro camino que declarar la falta de jurisdicción, conservando validez las actuaciones procesales adelantadas con anterioridad[8].

Igualmente, por razón de la cuantía de las pretensiones, la naturaleza del conflicto y el domicilio de la entidad demandada, se dispondrá la remisión inmediata del expediente al Juzgado Civil del Circuito Quibdó -reparto- por competencia residual (art. 168 CPACA y arts. 15 y 20 numeral 11 CGP).

En mérito de lo expuesto **el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó**, **DISPONE:**

PRIMERO. DECLARAR la Falta de Jurisdicción en sede de lo Contencioso Administrativo del proceso de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. REMITIR el expediente al Juzgado Civil del Circuito de Quibdó para lo de su competencia, conforme lo expuesto en la parte considerativa de este proveído.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

YUDY YINETH MORENO CORREA
Juez

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DE QUIBDO
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO
La anterior providencia se notifica por estado electrónico No._____.

De hoy, _____, a las 7:30 a.m.

_____
KELLY LORENA MOSQUERA AGUILAR
Secretaria
https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-quibdo/262

[7] La Corte Constitucional, en la sentencia C-537 de 2016 que declaró la exequibilidad de los artículos 16 y 138 del CGP, entre otras disposiciones, señaló lo siguiente: *"el legislador estableció el régimen de las nulidades procesales en los procesos que se rigen por este Código y dispuso que la falta de jurisdicción y la incompetencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables (artículo 16), es decir, que* ***la nulidad que su desconocimiento genera es insaneable****. Implícitamente dispuso, por consiguiente, que la incompetencia por los otros factores de atribución de la competencia, como el objetivo, el territorial y el de conexidad, sí es prorrogable y el vicio es entonces saneable, si no es oportunamente alegado. En los términos utilizados por el legislador, la prorrogabilidad de la competencia significa que, a pesar de no ser el juez competente, el vicio es considerado subsanable por el legislador y el juez podrá válidamente dictar sentencia, si la parte no alegó oportunamente el vicio"* (Negrilla añadida).

[8] El *sub lite* tiene por objeto el examen de actos y contratos regidos por el derecho privado, de forma que aunque las pretensiones formuladas están orientadas a adelantar un juicio de nulidad y restablecimiento del derecho como si se tratara de actos administrativos, no siendo tales, será de cargo de la jurisdicción ordinaria examinar la conformidad del acto de aceptación de oferta con el derecho privado y los principios de la función administrativa, para luego determinar si tal decisión, efectivamente, causó un daño al Consorcio demandante, el cual sea susceptible de ser indemnizado; lo anterior para la efectiva materialización de los derechos que el legislador buscó garantizar a través de la atenuación de los efectos de la falta de jurisdicción, en los términos indicados en los artículos 16 y 138 del CGP.