

**Ref. Nulidad y restablecimiento del derecho. Nohemí Pérez Flórez y otros contra el Municipio de Florencia - Caquetá. Rad. 18001334000420160006701. Recurso de reposición.**

**FORLEG S.A.S. <forleg@hotmail.com>**

Vie 5/11/2021 11:20 AM

Para: Secretaria Tribunal Administrativo - Florencia - Seccional Neiva <stradfl@cendoj.ramajudicial.gov.co>;  
procjudadm71@procuraduria.gov.co <procjudadm71@procuraduria.gov.co>; Fabio Andres Dussan Alarcon  
<fdussan@procuraduria.gov.co>; notificacionesjudiciales@florencia-caqueta.gov.co <notificacionesjudiciales@florencia-  
caqueta.gov.co>; BETY DEL CARMEN SAAVEDRA GUERRA <notificacionesjudiciales@putumayo.gov.co>

Florencia, 05 de noviembre de 2021

**FL/JUR 0005342**

Doctora

**Angélica María Hernández Gutiérrez**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ

Florencia, Caquetá

E. S. D.

Ref. Nulidad y restablecimiento del derecho. Nohemí Pérez Flórez y otros  
contra el Municipio de Florencia - Caquetá. Rad. 18001334000420160006701.  
Recurso de reposición.

Cordial saludo.

**Mónica Andrea Lozano Torres**, mayor, vecina de Florencia, con cédula de ciudadanía 40.783.806, abogada con tarjeta profesional 112.483 del C.S. de la J., con correo electrónico forleg@hotmail.com, dirección física Calle 15 No. 4-06 El Porvenir de Florencia y abonado celular 3134396906, en calidad de apoderada de la parte actora propongo recurso de reposición contra el auto del 29 de octubre de 2021 proferido dentro del proceso de la referencia, en el que se decidió declarar la nulidad de todo lo actuado por la no vinculación del Departamento del Putumayo al proceso.

Atentamente,

**MÓNICA ANDREA LOZANO TORRES**

C.C. 40.783.806

T.P. 112.483



*MU*



Florencia, 05 de noviembre de 2021

FL/JUR 0005342

Doctora  
**Angélica María Hernández Gutiérrez**  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ  
Florencia, Caquetá  
E. S. D.

Ref. Nulidad y restablecimiento del derecho. Nohemí Pérez Flórez y otros contra el Municipio de Florencia - Caquetá. Rad. 18001334000420160006701. Recurso de reposición.

Cordial saludo.

**Mónica Andrea Lozano Torres**, mayor, vecina de Florencia, con cédula de ciudadanía 40.783.806, abogada con tarjeta profesional 112.483 del C.S. de la J., con correo electrónico forleg@hotmail.com, dirección física Calle 15 No. 4-06 El Porvenir de Florencia y abonado celular 3134396906, en calidad de apoderada de la parte actora propongo recurso de reposición contra el auto del 29 de octubre de 2021 proferido dentro del proceso de la referencia, en el que se decidió declarar la nulidad de todo lo actuado por la no vinculación del Departamento del Putumayo al proceso.

El motivo de inconformidad gravita en torno a que se acogió el argumento propuesto por el mentado ente territorial y se consideró que “la falta u omisión de vinculación al proceso de una parte o un interés legítimo es una irregularidad que debe sanearse por vulnerar el núcleo esencial del debido proceso; por ello, dado que la sentencia de primera instancia se profirió sin la presencia del Departamento del Putumayo, entidad que suscribió el convenio con el Municipio de Florencia para el traslado de Ángel Alberto Oyola Lis, debe concluirse que se omitió el deber de integración del contradictorio, lo que impone declarar la nulidad de todo lo actuado desde la admisión de la demanda”.

Respetuosamente consideramos que erra el Despacho, por cuanto la pretensión y las resultas del proceso, no vinculan al Departamento del Putumayo y ni podía ni pretendía esta parte lograr la anulación del convenio de traslado, habida cuenta que carecen mis mandantes de interés directo en la nulidad de aquel.

Sabido es que el numeral 5° del artículo 162 CPACA establece que todas las pretensiones han de tramitarse por el mismo procedimiento, y si entendemos este presupuesto en sentido amplio, podría admitirse el supuesto de la nulidad decretada; empero, la nulidad del convenio es un asunto que se excluye por su propia naturaleza de este proceso.

Véase, que ha dicho la Corte Constitucional al respecto:



*“Tradicionalmente, la normas jurídicas según su relación con la voluntad de los particulares han sido clasificadas en taxativas y dispositivas. Son taxativas, aquellas que obligan en todo caso a los particulares independientemente de su voluntad. Llámese dispositivas, por el contrario, las que pueden dejar de aplicarse, por decisión expresa de los sujetos en una situación jurídica concreta. Así, respecto de las primeras, no resulta lícito derogarlas ni absoluta, ni relativamente en vista del fin determinado que las partes se propongan alcanzar, porque la obtención de este fin se encuentra cabalmente disciplinado por la norma misma.*

*En ese orden, se encuentran dentro de las llamadas normas taxativas, las relativas a los procedimientos, por cuanto su observancia vincula independientemente de la voluntad de los sujetos respecto de los cuáles ésta va a producir efectos. (...)”<sup>1</sup>*

*“ (...) 3. En ese contexto, el derecho fundamental al debido proceso viene a compendiar todo ese cúmulo de garantías sustanciales y procesales que regulan la actividad jurisdiccional y administrativa orientada a la solución de controversias; garantías enarboladas desde el Estado liberal, consolidadas tras una ardua tensión entre el poder y la libertad, potenciadas por el constitucionalismo y que hoy se orientan a la racionalización del poder estatal en el trámite de los asuntos que se someten a decisión de las autoridades. Por ello, el debido proceso involucra la previa determinación de las reglas de juego que se han de seguir en las actuaciones procesales, garantiza la igualdad ante la ley de quienes se someten a la justicia o a la administración, asegura su imparcialidad y las sustrae de la arbitrariedad”<sup>2</sup>.*

*Ahora bien, es claro que las garantías que integran el debido proceso, y entre ellas el derecho de defensa, son de estricto cumplimiento en todo tipo de actuaciones, ya sean judiciales o administrativas, pues constituyen un presupuesto para la realización de la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico. Ello es así por cuanto la concepción del proceso como un mecanismo para la realización de la justicia, impide que algún ámbito del ordenamiento jurídico se sustraiga a su efecto vinculante pues a la conciencia jurídica de hoy le repugna la sola idea de alcanzar la justicia pervirtiendo el camino que conduce a ella.”<sup>3</sup>*

*Pues bien, nótese cómo las leyes de estirpe procesal son de orden público y en consecuencia de obligatoria observancia. Sus dictados entonces, son ajenos al querer de los individuos: particulares y funcionarios llamados a aplicarlas”<sup>4</sup>.*

Con todo esto se tiene, que la acción a ejercer al hacer parte del catálogo de normas del procedimiento, se integra al mismo y que su jerarquía normativa no admite interpretación sino una aplicación estricta, al punto que, si bien es cierto con la entrada en vigencia del

---

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-213/08 M.P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>2</sup> Ver GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Trigesimoséptima edición. 1.990 Pag. 94

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-213/08 M.P. Jaime Araújo Rentería.



CPACA se predica uniformidad de procedimiento en varias de las acciones consagradas como medios de control, también lo es que no por ello puede hacerse uso arbitrario de aquellas.

Aunado a lo expuesto, la ‘libertad de acción’ no puede confundirse con la ‘arbitrariedad en la escogencia del medio de control’, pues de una u otra forma, la acción y su procedencia se vinculan a las reglas del procedimiento según el medio de control que se tramite.

El convenio que vincula al Departamento del Putumayo, para ser cuestionado, debía demandarse por el medio de control de controversias contractuales. El artículo 141 del CPACA en su inciso segundo reza que *“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”*<sup>5</sup>.

Una pretensión de nulidad del dicho convenio, conforme a la norma comentada y a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 80 de 1993, solamente hubiera podido ocurrir si se tratara de la controversia contractual. Es decir, no pueden pedir que se nulite el convenio por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que es el que nos ocupa.

El inciso primero del artículo 141 CPACA ora que *“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...”*<sup>6</sup>.

A su turno el inciso 3º ora que *“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”*<sup>7</sup>.

Bajo ese entendido, la nulidad del contrato o convenio puede declararse a pedido de parte, solamente a través de este medio de control, ya que fue concebido, entre otros, con el propósito de cuestionar su validez; mientras que como se dijo, la nulidad está destinada a dicho examen respecto de actos administrativos.

Por eso, no pueden acumularse pretensiones de nulidad de actos administrativos como la que nos ocupa, con la nulidad del convenio, pues se trata de acciones distintas y en sentido

---

<sup>5</sup> Ib.

<sup>6</sup> Ib.

<sup>7</sup> Ib.



estricto, de procedimientos distintos. Amén de lo expuesto, no podía esta parte pretender la nulidad del convenio por falta de interés legítimo y directo para hacerlo.

En las voces de la Corte Constitucional *“La legitimación en la causa es un presupuesto de la sentencia de fondo porque otorga a las partes el derecho a que el juez se pronuncie sobre el mérito de las pretensiones del actor y las razones de la oposición por el demandado, mediante sentencia favorable o desfavorable. En resumen, la legitimación en la causa es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. Por tanto, cuando una de las partes carece de dicha calidad o atributo, no puede el juez adoptar una decisión de mérito y debe entonces simplemente declararse inhibido para fallar el caso de fondo”*.<sup>8</sup>

En el ordenamiento jurídico se mantiene la exigencia consistente en que para pretender la nulidad del contrato se acredite interés directo. Sobre este tema se pronunció el Consejo de Estado<sup>9</sup> cuando el ciudadano Ciro Ernesto Sabogal Correa demandó por causa de nulidad absoluta el Contrato No. 45 celebrado el 24 de septiembre de 1999 entre la Empresa de Servicios Públicos de Ibagué E.S.P. y la Unión Temporal S.A. E.S.P. - Termotécnica Industrial S.A. - Aseoupar S.A. E.S.P. cuyo objeto fue la *prestación integral de los servicios de aseo urbano en la ciudad de Ibagué* advirtiendo presuntos vicios en la formación del negocio jurídico. El asunto de la nulidad no fue abordado de fondo, pues el Tribunal Administrativo del Tolima en principio inadmitió la demanda para que el actor acreditara su interés directo y durante el traslado éste se limitó a informar que su calidad de usuario del servicio público de aseo le endilgaba ese interés y que debía inaplicarse el artículo 32 de la Ley 446 de 1998 que legitimaba a *“cualquier tercero que acredite un interés directo”* por cuanto a su juicio la norma especial contenida en el artículo 45 de la Ley 80/93 le endilgaba la facultad de pedir la nulidad a cualquier persona sin perjuicio de su interés. En consecuencia, el Tribunal rechazó la demanda por lo que el actor recurrió ante el Consejo de Estado.

Si bien es cierto se trata de un conflicto normativo entre la Ley 446/98 que según los actores está derogada, y el artículo 45 de la ley 80/93, la fundamentación del pronunciamiento sobre el interés directo para demandar la nulidad absoluta del contrato estatal es plenamente aplicable a este caso.

Al tenor del Consejo de Estado, La posible disconformidad entre el artículo 32 de la Ley 446/98 y el artículo 45 de la Ley 80 de 1993 ya había sido abordado por esa Corporación<sup>10</sup>, indicando que desde la primera versión del artículo 87 del C.C.A. se había establecido que estaba legitimado para accionar en nulidad ‘quien demuestre interés directo en el contrato’ y que la modificación que pudo haber sufrido esta habilitación legal para demandar con el artículo 45 en cita, esta fue temporal pues la Ley 446 en su artículo 32 retornó a la limitación

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1001/06. M.P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejero ponente: RICARDO HOYOS DUQUE. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil uno (2001). Radicación número: 73001-23-31-000-1999-2966-01(18210). Actor: CIRO ERNESTO SABOGAL CORREA. Demandado: EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DE IBAGUE

<sup>10</sup> En sentencia 10.610 del 7 de octubre de 1999 del CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA



a la legitimación al indicar que el titular sería *‘cualquier tercero que acredite un interés directo’*.

En el caso abordado en el pronunciamiento se cita, el demandante acreditó un interés indirecto, pues el hecho de ser usuario del servicio no deriva para él un vínculo de necesidad frente a la promoción e intervención en la acción *“en razón de que las resultas pueden incidir, repercutir o afectar en cualquier forma o modo situación e interés, el goce o efectividad de sus derechos”*<sup>11</sup>; de tal suerte que el motivo esbozado por el demandante, esto es, demandar a guisa de control social, no puede ser el móvil de una controversia de esta naturaleza, y para efectos del mentado control, tiene el ciudadano con interés indirecto otros medios como los que indicaba para la época el artículo 66 de la Ley 80/93.

Si bien es cierto, la pieza jurisprudencial es corta, si es rica en contenido en cuanto a la claridad sobre el asunto que va más allá del tema de la legitimación en la causa. Recordemos que la Corte Constitucional en sentencia T-416 de 1997 ha señalado que *“La legitimación en la causa es un presupuesto de la sentencia de fondo porque otorga a las partes el derecho a que el juez se pronuncie sobre el mérito de las pretensiones del actor y las razones de la oposición por el demandado, mediante sentencia favorable o desfavorable. Es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. Por tanto, cuando una de las partes carece de dicha calidad o atributo, no puede el juez adoptar una decisión de mérito y debe entonces simplemente declararse inhibido para fallar el caso de fondo”*. Entonces, es un concepto íntimamente ligado al de titularidad de la acción, en tratándose del extremo activo de la figura.

Lo que pretendió el Consejo de Estado fue moldear el tema de la titularidad desde la perspectiva del legitimado para accionar, acatando fielmente el precedente de la Corte Constitucional en su pronunciamiento contenido en la Sentencia C-221 de 1999, en la que claramente se muestra la solución que la misma ley entregó a un problema de posible contradicción normativa, en la medida que la norma especial (Ley 80/93), establecía con mayor amplitud la potestad para pedir la nulidad de un contrato estatal, mientras que la norma general y de procedimiento limitaba un poco el asunto. Empero, luego de la temporal contradicción, una norma posterior hace una suerte de derogatoria tácita o al menos una limitación definitiva exigiéndose para el caso que existiera un interés directo como se verá.

Como el actor pedía inaplicar el artículo 32 de la Ley 446/98 invocando una suerte de excepción de inconstitucionalidad, el Consejo de Estado aclaró que ya la Corte Constitucional se había pronunciado sobre la exequibilidad de la norma referida en la Sentencia C-221 de 1999, pronunciamiento con efectos erga omnes<sup>12</sup> y por ende estaría incólume la limitación a la titularidad de la acción. Anota el Consejo de Estado su conformidad con la decisión de la Corte Constitucional, en la medida que encuentra razonable y justificada la mentada

---

<sup>11</sup> Citando la Sentencia C-221 de 1999 de la Corte Constitucional.

<sup>12</sup> En las voces de la jurisprudencia “La Corte Constitucional, en lo que hace a las normas sometidas a su examen, define, con la fuerza de la cosa juzgada constitucional, su exequibilidad o inexequibilidad, total o parcial, con efectos erga omnes y con carácter obligatorio general, oponible a todas las personas y a las autoridades públicas, sin excepción alguna”. Sentencia C-600/98



limitación a la legitimación en la acción de nulidad, ya que *“cierra la posibilidad de que la acción pueda emplearse con intereses y finalidades ajenas a las que inspiraron su consagración legal”*. En eventos como el que nos ocupa, los primeros legitimados serán las partes<sup>13</sup>.

Bajo ese entendido, no podían mis clientes pedir la nulidad de dicho convenio y, en consecuencia, resulta a todas luces improcedente integral al contradictorio al Departamento del Putumayo.

### PETICIÓN

Con lo expuesto, le solicito se sirva REPONER la decisión de que trata el auto del 29 de octubre de 2021 proferido dentro del proceso de la referencia.

Atentamente,

MÓNICA ANDREA LOZANO TORRES  
C.C. 40.783.806  
T.P. 112.483

---

<sup>13</sup> El artículo 6 de la Ley 80 de 1993 “Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales, los consorcios y uniones temporales (...)”.