

**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Interés directo para actuar en el proceso /  
VEEDURÍAS CIUDADANAS - Falta de legitimación en la causa por activa /  
VEEDURÍAS CIUDADANAS - Sus integrantes no son funcionarios públicos**

[L]a jurisprudencia, al desarrollar el concepto de interés directo, ha establecido que éste se predica de quienes intervinieron en el proceso licitatorio en calidad de proponentes, pero que, finalmente, no resultaron vencedores en dicho proceso, lo anterior, siempre y cuando la demanda de nulidad absoluta del contrato, con fundamento en la nulidad del acto de adjudicación, se presente dentro del vencimiento de los 30 días que se tienen para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el mencionado acto, pues, pasado ese término, los proponentes vencidos serán terceros llanamente o sin interés, ya que habrán perdido la legitimación para demandar la nulidad absoluta del contrato, toda vez que, al ejercer la acción por fuera del término ya señalado, los efectos jurídicos, a nivel patrimonial o de restablecimiento de derechos, se habrán concretado, en cuanto su situación no podrá mejorar con la desaparición del acto de adjudicación; así las cosas, se evidencia que el interés ya no es directo, pues el resultado del proceso ya no lo puede favorecer, ni tiene incidencia en su situación personal. (...) en el caso concreto no se advierte que los demandantes actúen como terceros con un interés directo, ya que no intervinieron en el proceso licitatorio; por el contrario, se vislumbra que los actores interponen la demanda en su calidad de veedores ciudadanos del municipio de Floridablanca, es decir, que actúan a través de una organización de participación ciudadana que encuentra su fuente tanto en el artículo 270 de la Constitución Política, como en el artículo 100 de la ley 134 de 1994 y se encuentra regulada en la ley 850 de 2003, la cual no otorga prerrogativas especiales a los veedores para actuar en este tipo de procesos. Al respecto, es necesario precisar que, si bien las veedurías ciudadanas tienen por objeto la vigilancia de la gestión pública, la cual podrá ser ejercida sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad, lo cierto es que ellas no hacen parte de los órganos de control y en ningún caso los veedores pueden ser considerados funcionarios públicos.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 270 / LEY 850 DE 2003 / LEY 134 DE 1994 - ARTÍCULO 134

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero Ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá D.C., treinta (30) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 68001-23-33-000-2013-00581-02(61276)**

**Actor: JOSÉ GUALDRÓN GUERRERO Y OTRO**

**Demandado: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA Y OTROS**

## Referencia: CONTROVERSIA CONTRACTUALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el municipio de Floridablanca y la U. T. Luces de Floridablanca contra la decisión tomada por el Tribunal Administrativo de Santander el 5 de marzo de 2018, a través de la cual declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa.

### ANTECEDENTES

1. El 7 de junio de 2013, José Gualdrón Guerrero y Carlos José Slebi Paz, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, presentaron demanda contra el municipio de Floridablanca (Santander), Electrificadora de Santander S.A. -ESSA- y la Unión Temporal Luces de Santander Floridablanca. En la demanda se formularon las siguientes pretensiones (se transcribe como obra en el original):

*"PRIMERA.- Que se reconozca que CARLOS JOSE SLEBI PAZ y JOSE GUALDRON GUERRERO, como veedores ciudadano de Floridablanca, vecinos y residentes de esa municipalidad, poseen interés directo para solicitar la declaración de nulidad absoluta del contrato suscrito entre ELECTRIFICADORA DE SANTANDER S.A. E.S.P., y el MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA, suscrito (sic) el 19 de marzo de 2002, el cual tiene por objeto el suministro de energía que se requiere para el funcionamiento del Alumbrado público del Municipio, la facturación y el recaudo de la tasa de Alumbrado Público, El mantenimiento, la repotenciación, la expansión y la reposición del sistema de Alumbrado Público del Municipio; por una duración de 20 años.*

*"SEGUNDA.- Que se reconozca que CARLOS JOSE SLEVI PAZ y JOSE GUALDRON GUERRERO, como veedores ciudadano (sic) de Floridablanca, vecinos y residentes de esa municipalidad, poseen interés directo para solicitar la declaración de nulidad absoluta del convenio o alianza estratégica, suscrito entre la ELECTRIFICADORA DE SANTANDER S.A. E.S.P., y la UNIÓN TEMPORAL LUCES DE SANTANDER FLORIDABLANCA, suscrito el 31 de mayo de 2002, para que ejecutara la operación de mantenimiento, repotenciación, expansión y reposición del sistema de Alumbrado (sic) Público (sic) del Municipio (sic) de Floridablanca, por un término de VEINTE AÑOS (20).*

*"TERCERA.- Que se declare la nulidad absoluta del contrato suscrito entre la ELECTRIFICADORA DE SANTANDER S.A. E.S.P., y el MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA, suscrito el 19 de marzo de 2002, el cual tiene por objeto el suministro de energía que se requiere para el funcionamiento del Alumbrado (sic) Público (sic) del Municipio (sic), la facturación y el recaudo de la tasa del Alumbrado (sic) Público (sic), El (sic) mantenimiento, la repotenciación, la expansión y la reposición del sistema de Alumbrado (sic) Público (sic) del Municipio (sic); por una duración de 20 años.*

*"CUARTA.- Que se declare la nulidad absoluta del convenio o alianza estratégica, suscrito entre la ELECTRIFICADORA DE SANTANDER S.A. E.S.P., y la UNIÓN TEMPORAL LUCES DE SANTANDER FLORIDABLANCA, suscrito el 31 de mayo de 2002, para que ejecutara la operación de mantenimiento, repotenciación, expansión y reposición del sistema de Alumbrado (sic) Público (sic) del Municipio (sic) de Floridablanca, por un término de VEINTE AÑOS (20).*

*"QUINTA.- Que la ELECTRIFICADORA DE SANTANDER S.A. E.S.P., y la UNIÓN TEMPORAL LUCES DE SANTANDER FLORIDABLANCA, deben devolver al Municipio (sic) de Floridablanca con destino específico al alumbrado público la suma de \$18.497.800 millones<sup>1</sup> (...) más los intereses del dinero al máximo legal permitido, sumas indexadas a la fecha" (fls 1 y 2, cuaderno 1).*

2. Mediante auto del 27 de agosto de 2013, el Tribunal Administrativo de Santander asumió la competencia del asunto; sin embargo, previo a admitir la demanda, se refirió a dos temas que, a su juicio, no eran claros en el libelo: (i) el agotamiento del requisito de procedibilidad y (ii) la legitimación en la causa por activa.

3. Frente a lo anterior, en memorial allegado al proceso la parte demandante señaló que, al ser este un asunto no conciliable, no era necesario haber acudido antes al Ministerio Público para intentar una conciliación extrajudicial y, respecto de la legitimación para demandar, manifestó que el interés directo está dado en su calidad de veedores ciudadanos del municipio de Floridablanca.

4. Teniendo en cuenta lo anterior, el 24 de septiembre de 2013 el Tribunal Administrativo de Santander rechazó la demanda, decisión que fue apelada.

5. Mediante auto del 31 de mayo de 2016, esta Corporación revocó la decisión impugnada con base en los siguientes argumentos:

*"la razón por la que el a quo rechazó la demanda no constituye uno de aquellos requisitos formales que deben ser expuestos en el auto de inadmisión de la demanda y subsanados en un término de diez (10) días, ya que la acreditación del mencionado interés (...) no se puede establecer, efectivamente, con la sola presentación de la demanda, pues para su definición se requiere, en muchos casos, de la recaudación de los medios probatorios solicitados para su demostración; por tanto, la certeza sobre la existencia de tal interés se puede establecer en etapas posteriores, ya sea en la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A. o a la finalización del período probatorio, es decir, al momento de fallar un asunto, según cada asunto en particular.*

*"Por otra parte, la Sala tampoco comparte el segundo argumento dado por el a quo para rechazar la demanda, es decir, que la parte actora no acreditó el agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad del medio de control, pues este requisito, como lo establece el artículo 161 del C.P.A.C.A., solamente es exigible a aquellos asuntos que puedan ser conciliables y dado que en el presente asunto se pidió la declaratoria de nulidad absoluta del contrato (...) se colige que este asunto no puede ser objeto de conciliación, ya que el juez de lo contencioso administrativo es la única autoridad competente para la realización de este tipo de declaraciones" (folio 16 y 17, cuaderno 2).*

---

<sup>1</sup> Si bien tanto en las pretensiones como en la estimación razonada de la cuantía de la demanda se estableció que el valor a devolver por parte de las demandadas debía ser \$18'497.800, lo cierto es que en un memorial posterior (fl. 254, cdno 1) se corrigió esa cifra y se tasó en \$18'497.800.000.

6. La demanda fue admitida el 27 de octubre de 2016 y se ordenó notificar personalmente a las demandadas, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

7. La Electrificadora de Santander S.A. E.S.P. propuso en la contestación de la demanda la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, con fundamento en que el artículo 141 del CPACA<sup>2</sup>, el cual, si bien prevé que los terceros pueden solicitar la declaratoria de nulidad de un contrato, exige para ello que éstos acrediten un interés directo, supuesto que, según la demandada, no se puede predicar respecto de los demandantes en su calidad de veedores ciudadanos del municipio de Floridablanca.

8. En la audiencia inicial, celebrada el 5 de marzo de 2018, el Tribunal Administrativo de Santander declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa propuesta por la Electrificadora de Santander S.A. E.S.P.

Para el efecto, señaló que el objeto de la excepción propuesta fue previamente resuelto por el Consejo de Estado mediante auto del 31 de mayo de 2016, al revocar la decisión que rechazó la demanda, razón por la cual se atuvo a lo dispuesto en esta última providencia (atrás transcrita).

9. Inconformes con la anterior decisión, en el trámite de la misma audiencia tanto el apoderado del municipio de Floridablanca, como el de la U. T. Luces de Floridablanca interpusieron y sustentaron recurso de apelación.

El apoderado del municipio indicó que no está de acuerdo con los argumentos del Tribunal de instancia pues el Consejo de Estado, al resolver el recurso de apelación contra la decisión que rechazó la demanda, fue claro en señalar que el estudio de la posible falta de legitimación para acudir al proceso como demandante puede darse

---

<sup>2</sup> Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.

Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso.

El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes (se resalta).

en el trámite de la audiencia inicial, de manera que, a su juicio, nada impide que en esta etapa procesal se analice ese particular.

Además, dijo el mismo apoderado, respecto del demandante Carlos José Slebi Paz, que revisado el expediente no halló la certificación que lo acredite como persona inscrita en la personería de Floridablanca como veedor para este asunto.

Manifestó, en el caso del demandante José Gualdrón Guerrero que, si bien éste sí se encuentra inscrito como veedor ciudadano del municipio de Floridablanca, lo cierto es que su acta de posesión como veedor ante la personería de ese municipio es de 2013 y lo faculta para vigilar y ejercer control frente a recursos públicos y proyectos especiales desarrollados por el alcalde electo entre 2012 y 2015, pero el contrato cuya nulidad se pretende fue firmado en 2002, por lo que, a pesar de que dicho contrato ha seguido su ejecución, el señor José Gualdrón no tiene como veedor la capacidad de acudir al proceso como tercero interesado.

Por su parte, la apoderada de la U. T. Luces de Floridablanca, al sustentar su apelación esgrimió los mismos argumentos invocados por el apoderado del municipio y añadió que es menester resolver la excepción en esta etapa procesal, para evitar una posible sentencia inhibitoria.

### **CONSIDERACIONES**

Previo a resolver el recurso de apelación, la Sala estima necesario aclarar que, si bien esta Corporación se pronunció previamente sobre la falta de legitimación en la causa por activa dentro del proceso de la referencia, lo cual ocurrió en el marco del estudio del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la decisión del Tribunal de instancia a través de la cual se rechazó la demanda, lo cierto es que en esa oportunidad el análisis del Consejo de Estado se limitó a establecer si era causal de rechazo la supuesta falta de legitimación en la causa por activa y nada tuvo que ver con el tema de la legitimación en la causa, razón por la cual nada impide que en este momento procesal la Sala emita un pronunciamiento de fondo en relación con este último tema.

Aclarado lo anterior, es importante señalar, respecto a lo manifestado por el apoderado del municipio de Floridablanca al sustentar su recurso de apelación frente a la oportunidad procesal pertinente para resolver las excepciones previas, que el

numeral 6 del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, señala lo siguiente:

*"Artículo 180. Audiencia inicial. Vencido el término de traslado de la demanda o de la reconvencción según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:*

*(...)*

*"6. Decisión de excepciones previas. El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.*

*"Si excepcionalmente se requiere la práctica de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término de diez (10) días, con el fin de recaudarlas. Al reanudar la audiencia se decidirá sobre tales excepciones.*

*"Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.*

*"El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso".*

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que no solo resulta procedente el recurso de apelación, comoquiera que fue interpuesto oportunamente y busca controvertir una providencia apelable conforme a la norma transcrita, sino que es la audiencia inicial el momento procesal oportuno para resolver de fondo las excepciones previas, claro está, siempre y cuando existan los elementos probatorios necesarios para ello.

Ahora bien, aclarado lo anterior, corresponde a la Sala establecer si quienes actúan como demandantes en el proceso de la referencia están legitimados en la causa por activa para acudir a él.

En el presente asunto, los actores se presentan al proceso en ejercicio de la acción de controversias contractuales, la cual se encuentra establecida en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, que dice:

*"Artículo 141. Controversias Contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.*

Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos [137](#) y [138](#) de este Código, según el caso.

El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes" (se subraya).

De la sola lectura de la norma trascrita surge con claridad que el legislador limitó los sujetos que pueden demandar la nulidad de un contrato estatal y, frente a los terceros, estableció una cualificación especial, esto es, que tengan "un interés directo".

Así las cosas, resulta determinante establecer qué se entiende por terceros con interés directo dentro de un proceso contractual; al respecto, esta Corporación ha sostenido lo siguiente:

*"Ese interés 'directo' ha sido entendido, en sentido amplio, como derivar del mismo un provecho o un perjuicio con relevancia jurídica, es decir, una utilidad o una pérdida, o lo que es lo mismo, experimentar en la esfera jurídica propia de quien dice tener interés, una afectación también jurídica como consecuencia del negocio celebrado.*

*"Tener **interés directo** consiste en que entre el contrato, como **causa** del **interés** y éste como **efecto** (sic) haya una relación inmediata o próxima, más (sic) no mediata o remota"*<sup>3</sup> (negrilla del texto).

En ese mismo sentido se ha manifestado de la siguiente manera:

*"De conformidad con lo expuesto por la jurisprudencia nacional y particularmente por lo manifestado por esta Sección (sic) la Sala considera que el tercero que pretenda demandar la nulidad absoluta de un contrato debe probar un interés directo que está determinado por el provecho o perjuicio con relevancia jurídica, utilidad o pérdida, entendida como una afectación jurídica causada con el negocio celebrado, que no debe confundirse con el interés genérico de proteger el interés o la moralidad pública"*<sup>4</sup> (subrayado fuera del texto).

Así mismo, la Corte Constitucional ha interpretado el alcance de la expresión "interés directo", en los siguientes términos<sup>5</sup>:

*De su parte, la interpretación del demandante, si bien es acertada en cuanto reconoce que la suscripción del contrato extingue anticipadamente el término de caducidad (como consecuencia de la extinción de las acciones no contractuales), resulta equivocada en cuanto afirma que dicha extinción tiene el alcance de impedir la defensa judicial de los intereses de terceros participantes en la actividad precontractual. La disposición no*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 24 de agosto de 2000, expediente 9527.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 6 de diciembre de 2004, expediente 1992-07699-01 (13.529).

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1048 de 4 de octubre de 2001, expediente D-3471.

desprotege estos intereses, pues conforme ella misma lo señala en su tercer inciso, dichos terceros, por tener un interés directo, pueden pedir la nulidad absoluta del contrato con fundamento en la ilegalidad de los actos previos. No quedan por ende desamparados, pues esta acción satisface sus pretensiones, amén de que dicha nulidad absoluta, por las mismas razones, también puede ser invocada por el Ministerio Público, o aun ser declarada de oficio por el juez administrativo.

Por lo demás, esta es la posición que también ha acogido el h. Consejo de Estado, que (sic) en referencia al interés directo que les asiste a los licitantes para demandar la nulidad absoluta de los contratos administrativos, ha dicho lo siguiente:

*'En el ordenamiento jurídico procesal la legitimación en la causa se entiende como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por ser el sujeto de la relación jurídica sustancial. Cuando la controversia se centra en la nulidad de un acto administrativo y un consecuente restablecimiento del derecho, el legitimado para ejercer la acción es la persona que pretenda demostrar que el acto administrativo enjuiciado quebranta o lesiona sus derechos amparados por una norma jurídica. Está acreditado dentro del proceso que la sociedad demandante no presentó propuesta en la licitación pública nacional, para la prestación del servicio ... en los sectores VI y VII en los que centra la irregularidad del acto administrativo contenido en el acta N° 1173 del 6 de noviembre de 1991 para pedir su nulidad, que adjudicó dichos sectores a la empresa ..., la cual según la demanda no tenía en ese momento licencia de funcionamiento del Ministerio de ... para operarlos. En el evento de que esta circunstancia se analizara y prosperara para efectos de considerar ilegal la adjudicación, que (sic) beneficio reportaría al demandante si no presentó propuesta para la prestación del servicio en estas zonas?. **El texto original del artículo 87 que traía el Decreto Ley 01 de 1984, ya hacía referencia a que podía intentar la nulidad del contrato <quien demuestre 'interés directo' en el contrato>, presupuesto que se mantiene después de su modificación por el artículo 32 de la ley 446 de 1998. Se hace sí la salvedad, que si bien es cierto la ley 80 de 1993 - Estatuto de la Contratación Estatal - estableció en el art. 45 que la nulidad absoluta del contrato estatal podía alegarse <por cualquier persona>, convirtiéndola en una acción pública de legalidad, dicha situación fue temporal, ya que con la ley 446 de 1998 se volvió al sistema general del código, al asignar la titularidad de la acción a <cualquier tercero que acredite un 'interés directo' para pedir que la nulidad se declare. En estas condiciones, hoy la legitimación para el ejercicio de la acción de nulidad de un contrato en virtud del acuerdo de voluntades que surge entre la entidad estatal y la persona natural o jurídica para la realización de la labor encomendada que genera derecho y obligaciones recíprocas. La posee también el Ministerio Público como defensor del orden jurídico y como parte en todos los procesos e incidentes que se promuevan ante la jurisdicción administrativa (art. 277 núm. 7 Constitución Política) y por atribución que le otorgara antes la ley 50 de 1936 en los eventos de objeto o causa ilícitos y en interés de la moral y de la ley. De esta manera, en principio son los terceros intervinientes en el proceso licitatorio para la adjudicación del contrato los que tendrán "interés directo" en que se declare la nulidad del contrato cuando éste se haya celebrado con otro proponente ya sea con pretermisión de las exigencias legales, ya sea porque considere viciado el acto de adjudicación. También estarán legitimadas las personas que pudieron ser licitantes por reunir las condiciones para presentarse al proceso licitatorio y sin embargo la entidad contratante les impidió hacerlo sin justificación legal. Pero en el primer caso, ese "interés directo" no nace del solo hecho de haber participado en la licitación; es necesario que el proponente que después decida impugnarla al igual que el contrato que se celebró con ocasión de ella, haya licitado y ofrecido para ejecutar el contrato que en particular cuestiona.>'***<sup>6</sup> (negrillas fuera del original).

Visto lo anterior, se tiene que la jurisprudencia, al desarrollar el concepto de "interés directo", ha establecido que éste se predica de quienes intervinieron en el proceso

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 7 de octubre de 1999. radicación 10610.



licitatorio en calidad de proponentes, pero que, finalmente, no resultaron vencedores en dicho proceso, lo anterior, siempre y cuando la demanda de nulidad absoluta del contrato, con fundamento en la nulidad del acto de adjudicación, se presente dentro del vencimiento de los 30 días que se tienen para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>7</sup> contra el mencionado acto, pues, pasado ese término, los proponentes vencidos serán terceros llanamente o sin interés, ya que habrán perdido la legitimación para demandar la nulidad absoluta del contrato, toda vez que, al ejercer la acción por fuera del término ya señalado, los efectos jurídicos, a nivel patrimonial o de restablecimiento de derechos, se habrán concretado, en cuanto su situación no podrá mejorar con la desaparición del acto de adjudicación; así las cosas, se evidencia que el interés ya no es directo, pues el resultado del proceso ya no lo puede favorecer, ni tiene incidencia en su situación personal.

Ahora, explicado lo anterior, en el caso concreto no se advierte que los demandantes actúen como terceros con un interés directo, ya que no intervinieron en el proceso licitatorio; por el contrario, se vislumbra que los actores interponen la demanda en su calidad de veedores ciudadanos del municipio de Floridablanca, es decir, que actúan a través de una organización de participación ciudadana que encuentra su fuente tanto en el artículo 270 de la Constitución Política<sup>8</sup>, como en el artículo 100 de la ley 134 de 1994<sup>9</sup> y se encuentra regulada en la ley 850 de 2003, la cual no otorga prerrogativas especiales a los veedores para actuar en este tipo de procesos.

Al respecto, es necesario precisar que, si bien las veedurías ciudadanas tienen por objeto la *"vigilancia de la gestión pública"*, la cual podrá ser ejercida *"sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad"*<sup>10</sup>, lo cierto es que ellas no hacen parte de los órganos de control y *"en ningún caso los veedores pueden ser considerados funcionarios públicos"*<sup>11</sup>.

Por lo anterior, la Sala, sin necesidad de estudiar los argumentos propuestos por las apelantes en el recurso de alzada y teniendo en cuenta que ha quedado demostrado

---

<sup>7</sup> Término de caducidad para demandar los actos previos que operaba para demandas interpuestas en vigencia de la ley 446 de 1998.

<sup>8</sup> "ARTÍCULO 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados".

<sup>9</sup> "ARTÍCULO 100. De las Veedurías Ciudadanas. Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

"La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política".

<sup>10</sup> Artículo 4, Ley 850 de 2003

<sup>11</sup> Artículo 8, ley 850 de 2003.

que los demandantes, al acudir al proceso en calidad de veedores ciudadanos del municipio de Floridablanca, no cuentan con las atribuciones exigidas por la norma para ello, pues no son parte del contrato que se pretende sea anulado, ni hicieron parte del proceso licitatorio y tampoco hacen parte del Ministerio Público revocará la decisión tomada por el Tribunal Administrativo de Santander el 5 de marzo de 2018 y, en su lugar, declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa.

En mérito de lo expuesto, se

#### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO: REVÓCASE** la decisión tomada por el Tribunal Administrativo de Santander el 5 de marzo de 2018, a través de la cual se declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa.

**SEGUNDO:** En consecuencia, **DECLÁRASE** probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa y, por tanto, se da por terminado el proceso.

**TERCERO:** En firme este proveído, **DEVUÉLVASE** el proceso al Tribunal de origen.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**