

28 ENE. 2020

"Por medio de la cual se decide una solicitud de Revocatoria directa en contra de la RESOLUCIÓN No. 1271 DE 2019 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA APERTURA DEL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA NO. LIC- SI-019-2019 OBJETO: CONSTRUCCIÓN DE PUENTES POR LA PAZ II, MUNICIPIOS DE MAHATES, EL GUAMO, CALAMAR, BARRANCO DE LOBA, MARGARITA Y MAGANGUE EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR"

EL SECRETARIO JURIDICO DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR.

Debidamente facultado mediante Decreto Departamental de Delegación No. 26 del 2020, y en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales, en especial las que confiere la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, la Ley 1882 de 2018, así como lo preceptuado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y

CONSIDERANDO

I. SOBRE LAS MOTIVACIONES DE LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El señor LUIS ALBERTO ARRIETA ANAYA, en representación de la CORPORACIÓN VEEDORA NACIONAL A LA GESTIÓN PÚBLICA, presentó solicitud de revocatoria del acto de apertura del proceso de selección de contratista del proceso de LIC-SI-019-2019 cuyo objeto es CONSTRUCCIÓN DE PUENTES POR LA PAZ II, MUNICIPIOS DE MAHATES, EL GUAMO, CALAMAR, BARRANCO DE LOBA, MARGARITA Y MAGANGUE EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR, así:

FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA REVOCATORIA DIRECTA

La secretaria de infraestructura de la gobernación de bolívar, representada por el Sr. DULIS GARRIDO RAAD o quien haga sus veces, violo los principios de publicidad constatados en el artículo 209, 121, de la constitución política nacional de 1991 y transparencia consagrada en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y su vez las disposiciones consignadas en el decreto 1082 del 2015.

la entidad VIOLÓ DIRECTAMENTE, El artículo 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 establece el deber que tienen las Entidades Estatales de realizar durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de Riesgo.

Es decir que todas las Entidades Estatales tienen la obligación de hacer PUBLICAR LOS APU, ANALISIS DE PRECIOS UNITARIOS Y ANALISIS DE RIESGO QUE ES MUY DIFERENTE A LA AUDIENCIA DE ASIG DE RIESGOS.

<https://sintesis.colombiacompra.gov.co/content/estudios-del-sector-en-procesos-de-contrataci%C3%B3n-modalidad-contrataci%C3%B3n-directa>

NO OBSTANTE NO SE VE REFLEJADO EN EL SECOP, LOS ESTUDIOS DEL ANALISIS DE RIESGO, NI LOS ANALISIS DE PRECIOS UNITARIOS.

QUIERO CITAR QUE POR ANALOGIA FACTICA, EL INFORMATIVO EXPEDIDO POR EL PERIODICO EL UNIVERSAL, DONDE LE IMPUTAN PLIEGO DE CARGOS A LA ALCALDESA DEL GUAMO POR NO PUBLICAR LOS APU. O ANALISIS DE PRECIOS UNITARIOS Y LOS ANALISIS DE RIESGOS.

<https://m.eluniversal.com.co/politica/cargos-a-alcaldesa-de-el-guamo-bolivar-por-presuntas-irregularidades-en-licitacion-IG2109309>

De acuerdo con la investigación de la Procuraduría Provincial de Cartagena, la funcionaria aparentemente omitió verificar que se publicaran en el Sistema Electrónico de Contratación Pública, Secop, los diseños y planos de construcción, así como los análisis de riesgos y de precios unitarios.

En ese orden de ideas hubo una Omisión al deber de planeación. En tal virtud, el deber de planeación, como manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica. 7415. Bajo estos presupuestos, es necesario que los contratos estatales estén debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y así satisfacer el interés público. Omitir dicho

28 ENE. 2020

"Por medio de la cual se decide una solicitud de Revocatoria directa en contra de la RESOLUCIÓN No. 1271 DE 2019 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA APERTURA DEL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA NO. LIC- SI-019-2019 OBJETO: CONSTRUCCIÓN DE PUENTES POR LA PAZ II, MUNICIPIOS DE MAHATES, EL GUAMO, CALAMAR, BARRANCO DE LOBA, MARGARITA Y MAGANGUE EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR"

deber conduce a la nulidad absoluta del contrato por ilicitud del objeto. 7319. Por otro lado, la Administración y sus funcionarios son responsables por el incumplimiento del deber legal de contar con estudios planos y diseños definitivos, previamente al procedimiento de selección, cuando tales omisiones ocasionen daños antijurídicos al contratista.

La negligencia, improvisación y falta de planeación de la Administración no es excusa para desconocer las obligaciones a su cargo.

<https://sintesis.colombiacompra.gov.co/jurisprudencia/sintesis/12248>

En el secop no se ve reflejado la publicación del acta de audiencia de asignación de riesgo o de haberse realizado, no se publicó tal cual como dispone el **DECRETO 1082 DEL 2015 ARTÍCULO 2.2.1.1.7.1. PUBLICIDAD EN EL SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el Secop.**

Es importante RESALTAR, EL decreto 1082 del 2015, obliga a **la Entidad Estatal a presentar el análisis de Riesgos efectuado en definitiva del respectivo contrato estatal.**

LOS ANALISIS DE RIESGOS EN LA CONTRATACION ESTATAL, SON MUY DIFERENTES A LA AUDIENCIA DE ASIGNACION DE RIESGOS, en ese orden de ideas [https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/publicaciones/Revista%20Integritas%202%20\(58-69\)%20La%20importancia%20del%20an%C3%A1lisis%20del%20riesgo%20en%20la%20contrataci%C3%B3n%20oficial%20como%20herramienta%20de%20gerencia%20p%C3%BAblica.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/publicaciones/Revista%20Integritas%202%20(58-69)%20La%20importancia%20del%20an%C3%A1lisis%20del%20riesgo%20en%20la%20contrataci%C3%B3n%20oficial%20como%20herramienta%20de%20gerencia%20p%C3%BAblica.pdf)

FUENTES JURIDICAS

Los Riesgos en la Contratación Estatal, Becerra Salazar Álvaro Dario, Editorial Leyer, Bogotá 2008.

- El seguro de cumplimiento en la contratación administrativa, Penagos Botero Andrea, Tesis de Grado para Título de Abogado, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, primera edición, Bogotá D. C. año 2005.
- El Contrato Estatal en el Contexto de la nueva Legislación, Yong Serrano Samuel, editorial Ibáñez, primera edición, Bogotá 27 de julio de 2012.
- Rizzi Cicci Sara, "El Riesgo" año 2012, <https://www.monografias.com/trabajos40/el-riesgo/el-riesgo.shtml>
- Diccionario Enciclopédico Vox 1. © 2009 Larousse Editorial, S.L., <https://es.thefreedictionary.com/riesgo> define el riesgo como la contingencia o la proximidad de un daño. Cada una de las contingencias que pueden ser objeto de un contrato de seguro.
- Documento Conpes 3714 del 2011, p.15.
- Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Tesis Doctoral. El contrato de concesión de servicios públicos. Coherencia con los postulados del estado social y democrático de derecho en aras de su estructuración en función de los intereses públicos. Universidad Carlos III de Madrid. <http://hdl.handle.net/10016/8339>.

Atendiendo que los derechos al debido proceso y sus corolarios de defensa y de contradicción, según lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, rigen en los procedimientos administrativos - sancionatorios o no-, mandato éste que constituye un avance significativo en la defensa del ciudadano y que en el ámbito de la contratación tiene específicas manifestaciones, como por ejemplo, motivar por la administración su actuación y darla a conocer; brindar la posibilidad de controvertir los informes y conceptos y de presentar observaciones a los mismos, etc., deberes todos estos que se involucran en los principios de transparencia, economía y selección objetiva. En particular, el artículo 77 de la Ley 80 de 1993 indica que "las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa, serán aplicables a las actuaciones administrativas", cuestión que claramente remite al CPACA, el cual ordena la aplicación del debido proceso en todas las actuaciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 numeral 1; es por ello que la entidad procedió a comunicar a los que han presentado propuesta dentro del proceso de selección, a efectos que se manifiesten sobre la misma, y eventualmente expresen su beneplácito o no con la revocación del acto, en los términos que expondremos a continuación.

II. SOBRE LA ACTUACION ADMINISTRATIVA SURTIDA.

"Por medio de la cual se decide una solicitud de Revocatoria directa en contra de la RESOLUCIÓN No. 1271 DE 2019 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA APERTURA DEL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA NO. LIC- SI-019-2019 OBJETO: CONSTRUCCIÓN DE PUENTES POR LA PAZ II, MUNICIPIOS DE MAHATES, EL GUAMO, CALAMAR, BARRANCO DE LOBA, MARGARITA Y MAGANGUE EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR"

Conforme a lo establecido en el artículo 3º del de la Ley 1437 de 2011, las actuaciones administrativas se desarrollarán, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Así mismo, conforme al párrafo del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, en el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.

III. **SOBRE LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS Y ANALISIS DE ASPECTOS DE FORMA Y FONDO DE LA SOLICITUD Y FUNDAMENTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES.**

- **SOBRE LA LEGITIMIDAD EN LA CAUSA PARA LA INTERPOSICIÓN DE LA SOLICITUD DE REVOCATORIA.**

Se encuentra acreditado que los solicitantes se encuentran legitimado para interponer solicitud de revocatoria directa en los términos de la ley 1437 de 2011.

- **SOBRE LA OPORTUNIDAD.**

Señala el ARTÍCULO 95. OPORTUNIDAD de la Ley 1437 de 2011, *La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.*

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

PARÁGRAFO. No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.

Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria.

En este sentido, se encuentra en oportunidad para dar trámite a la solicitud.

- **PARTICULARIDADES DE LA REVOCATORIA FRENTE AL ACTO DE APERTURA DEL PROCESO DE SELECCIÓN.**

Sea lo primero manifestar que la administración en las respuestas a las solicitudes y observaciones formuladas al proyecto de pliego de condiciones y al pliego de condiciones definitivo, reiteró – a diferencia de lo señalado por el observante- que la integridad de los documentos de maduración del proceso, en los términos de la Ley 1474 de 2011, se encuentran a disposición en la secretaría de infraestructura del Departamento de Bolívar. Sobre la no publicación de los mismos, es indispensable poner de presente a los solicitantes conforme se evidencia en la siguiente imagen que el software del portal de contratación no permitió la publicación de alguno de ellos, atendiendo el formato en que fueron elaborados, sin embargo, la integridad de los mismos se encuentran disponibles desde el día 11 de octubre de 2018; es decir, que a la fecha de formulación de la actuación administrativa habían transcurrido más de 3 meses, tiempo en el cual, la integridad de los documentos que hacen parte de la maduración del proyecto se encuentran disponibles y de acceso a todos los ciudadanos.

El artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 establece la posibilidad de que la administración proceda a la revocatoria de un acto propio que ha sido expedido en contra de la Constitución Política o la ley; no esté conforme el interés público o social y atente contra él, o cuando cause un agravio injustificado a una persona.

Esta disposición encuentra su sustento normativo en el hecho de que Colombia es un Estado Social de Derecho,

"Por medio de la cual se decide una solicitud de Revocatoria directa en contra de la RESOLUCIÓN No. 1271 DE 2019 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA APERTURA DEL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA NO. LIC- SI-019-2019 OBJETO: CONSTRUCCIÓN DE PUENTES POR LA PAZ II, MUNICIPIOS DE MAHATES, EL GUAMO, CALAMAR, BARRANCO DE LOBA, MARGARITA Y MAGANGUE EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR"

según las voces del artículo primer de la Carta Política, lo cual significa que las actuaciones del Estado deben estar enmarcadas dentro de un ordenamiento jurídico y sentido social previamente definidos, que establecen los raseros con los cuales se medirán todas sus actuaciones.

Al decir de VIDAL PERDOMO, se puede sostener que "la actividad de la administración debe estar permanentemente sujeta al ordenamiento jurídico, esto es, que las normas que ella expida y los actos que realice no vayan en contra de las reglas jurídicas superiores", para asegurar luego que "la consecuencia que se deriva de la existencia de este principio es la de que la violación del orden jurídico por un acto administrativo puede dar lugar a su anulación..."

En este orden de ideas, la legislación en materia contencioso administrativa no guarda silencio respecto a la posibilidad de que la administración obre por fuera de tales parámetros, sino que le otorga la posibilidad a los particulares de atacar los actos administrativos que consideren contrarios a derecho ante los jueces de la República, a fin de que se declare la nulidad de ellos. Además, se afirma que el derecho fundamental de acceso a la justicia para que se entablen todas las acciones judiciales pertinentes que tengan por objeto discutir la legalidad y la justicia de las actuaciones administrativas, contractuales y extracontractuales que emanen del Estado.

Es indispensable destacar que no solo la vía judicial es la única que se ha establecido para ajustar los actos de la Administración al ordenamiento jurídico, sino también se ha dispuesto que la misma Administración revoque, de manera directa, los actos que considere contrarios al ordenamiento jurídico por alguna de las tres razones señaladas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011. En efecto dicho artículo señala:

"Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona". (Negrillas nuestras).*

La revocatoria tiene la facultad de dejar sin efecto, de pleno derecho, los actos administrativos cuestionados cuando se ha incurrido en alguna de las causales antes mencionadas, las cuales pueden ser alegadas por la misma Administración, o por una parte que tenga interés en ello.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la figura de la revocatoria, mediante Sentencia C-095 del 18 de marzo de 1998, Magistrado Ponente: Hernando Vergara Vergara, en donde señaló:

"La figura de la revocatoria directa de un acto administrativo no forma parte de la vía gubernativa, ni constituye un recurso ordinario, se trata de una decisión soberana y unilateral de la administración en cumplimiento de un deber de revisión del Estado de sus propios actos, que se sustenta en el principio de legalidad, y en los valores fundantes constitucionales a la libertad de los administrados y a la justicia, que le permite rectificar su actuación o decisión sin la necesidad de recurrir al conocimiento de los tribunales contencioso-administrativos".

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, mediante Sentencia de 26 de febrero de 2014 y Radicación 25.750 expuso que "La revocatoria directa es una potestad que el ordenamiento le atribuye a la administración para expulsar de él –es decir, por mano propia-, un acto administrativo suyo, para lo cual dicta otro de sentido contrario o simplemente expide uno que deja sin efectos el anterior".

Frente a la revocatoria directa del acto de apertura, el Consejo de Estado ha establecido igualmente que se puede revocar discrecionalmente hasta antes de que los interesados presenten sus ofertas dentro del proceso de selección, situación que se cumple en el caso concreto, teniendo en cuenta que no se ha cumplido la fecha prevista para el cierre del proceso. Textualmente señaló el Consejo de Estado:

"(...) En suma, el acto administrativo de apertura puede ser revocado directamente por la administración hasta antes de que agote sus efectos jurídicos, es decir, hasta antes de que se adjudique o se declare desierto el proceso de selección; pero, en cada caso, debe observar las situaciones jurídicas que se



28 ENE. 2020

"Por medio de la cual se decide una solicitud de Revocatoria directa en contra de la RESOLUCIÓN No. 1271 DE 2019 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA APERTURA DEL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA NO. LIC- SI-019-2019 OBJETO: CONSTRUCCIÓN DE PUENTES POR LA PAZ II, MUNICIPIOS DE MAHATES, EL GUAMO, CALAMAR, BARRANCO DE LOBA, MARGARITA Y MAGANGUE EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR"

han generado y las razones que conducen a adoptar la decisión, para evitar que el acto revocatorio surja viciado de nulidad.

En ese sentido, lo puede hacer discrecionalmente hasta antes de que los interesados presenten sus ofertas dentro del proceso de selección, porque hasta ese momento ninguna situación particular puede afectar; pero, cuando ya se haya presentado alguna oferta, para revocar el acto la administración debe iniciar la actuación de qué trata el artículo 28 del C.C.A. y solicitar el consentimiento de quien o quienes la hayan presentado dentro del plazo previsto en los pliegos de condiciones. En este último caso, de no contarse con tal consentimiento, si se produce la revocatoria el acto surge viciado de nulidad por expedición irregular, a menos que se presente el supuesto previsto en la parte final del inciso segundo del artículo 73 del C.C.A. (que el acto haya ocurrido "por medios ilegales"), caso en el cual la administración puede revocarlo directamente, en cualquier estado del proceso de selección (hasta antes de la adjudicación o de la declaratoria de desierto), sin que entonces requiera el consentimiento expreso de los participantes."

La jurisprudencia de la máxima corporación de lo contencioso administrativo nos enseña¹ "Generalmente, la actuación administrativa preparatoria, orientada a seleccionar al contratista de la administración, se desarrolla en dos fases: una interna y otra externa.

La primera de dichas fases es previa al procedimiento administrativo de selección y la desarrolla internamente la entidad administrativa. Comprende, entre otros aspectos, la identificación de la necesidad que requiere satisfacer la administración, la forma en que la debe suplir la necesidad, la identificación del proceso de selección apropiado, la solicitud de autorizaciones, la realización de los estudios previos, de los estudios del sector, la consulta de los precios del mercado, la elaboración del proyecto de pliego de condiciones, etc., y la segunda fase (la externa) es la etapa precontractual propiamente dicha, que inicia con el acto administrativo de apertura del proceso de selección, que es aquel por medio del cual la administración declara o exterioriza, con fuerza vinculante, la voluntad de iniciar un procedimiento administrativo orientado a escoger a su contratista (artículo 30, numeral 1, Ley 80 de 1993).

(...) se trata {la apertura}, indiscutiblemente, de un acto administrativo de carácter general que crea una situación jurídica abstracta e impersonal dirigida a una pluralidad de sujetos de derecho que no están "individualmente determinados", en la medida en que invita o convoca públicamente a todo aquel que esté interesado y que cumpla unos requisitos mínimos, para que concurra en igualdad de condiciones a participar en el procedimiento administrativo de escogencia del contratista de la administración, con sujeción a las reglas definidas en los pliegos de condiciones.

Ahora bien, el acto administrativo de apertura del proceso de selección agota sus efectos, por regla general, con el acto que decide la actuación administrativa, es decir, con el acto que adjudica o el que declara desierto el proceso de selección.

Sin embargo, es posible que ese acto de apertura sea retirado del ordenamiento jurídico, de manera definitiva, mediante la revocatoria directa, es decir, a través de la expedición otro acto administrativo en sentido opuesto.

Vista de manera general, la revocatoria directa constituye un medio de control administrativo que ejercen las autoridades públicas respecto de sus propios actos y que les "... permite volver a decidir sobre asuntos ya decididos en procura de corregir en forma directa o a petición de parte, las actuaciones lesivas de la constitucionalidad, de la legalidad ...", del interés público o de derechos fundamentales.

Técnicamente resulta más atinado hablar de revocatoria de los actos administrativos de carácter particular, individual y concreto y de derogatoria de los actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, pues es éste el fenómeno que se produce cuando una disposición posterior deja sin efecto, total o parcialmente otra anterior, bien sea de forma expresa o de manera tácita; no obstante, la misma ley refunde los dos conceptos y se refiere indistintamente a la revocatoria directa en relación con los actos de contenido general y respecto de los de alcance particular y concreto (artículo 71 del C.C.A.).

Al margen de lo anterior, para los fines que interesan al presente proceso, importa destacar que la diferencia entre la revocatoria de los actos de carácter general (derogatoria) y los de carácter particular estriba en que, en relación con los primeros, tal decisión se puede adoptar en cualquier momento (siempre que no haya agotado sus efectos), con la expedición de otro acto que se limite a dejarlo sin validez, o que modifique su contenido o lo reemplace en su totalidad, sin que para ello se requiera nada más que la voluntad de la administración, pues,

¹ Sentencia 31297 de 2014 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN "A" Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera Bogotá, D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil catorce (2014). Radicación: 760012331000199801093 01 Expedient3:31.297

"Por medio de la cual se decide una solicitud de Revocatoria directa en contra de la **RESOLUCIÓN No. 1271 DE 2019 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA APERTURA DEL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA NO. LIC- SI-019-2019 OBJETO: CONSTRUCCIÓN DE PUENTES POR LA PAZ II, MUNICIPIOS DE MAHATES, EL GUAMO, CALAMAR, BARRANCO DE LOBA, MARGARITA Y MAGANGUE EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR"**

debido a su esencia impersonal y abstracta, no consolida una situación jurídica particular y concreta y, por lo mismo, no requiere consentimiento alguno para eliminarlo del universo jurídico. En cambio, en relación con los segundos, el ordenamiento jurídico ha dispuesto un procedimiento reglado que exige el consentimiento del particular en cuyo favor fue expedido, tal como lo dispone el artículo 73 del C.C.A., por cuanto tal medida (la revocatoria) puede afectar situaciones particulares consolidadas, las cuales deben ser protegidas, en los términos de los artículos 29 y 58 de la Constitución (...)

"Hechas las anteriores precisiones, se puede afirmar que es verdad incontrovertible que si se reúnen los presupuestos legales para la revocación del acto, la administración debe solicitar a su respectivo titular el consentimiento expreso y escrito; si no lo obtiene, no estando autorizada para revocarlo, debe demandar su anulación ante la autoridad judicial competente. Es la filosofía que orienta el artículo 73 del C.C.A., una de las normas garantes de la seguridad jurídica, del respeto y vigencia de los derechos de los asociados dentro del Estado Social de Derecho. Este criterio se ha mantenido uniforme, no solo en distintos pronunciamientos de la Sala Plena de la Corporación, sino también en sus Secciones"

Todo lo anterior significaría, en principio, que el acto administrativo de apertura del proceso de selección se podría revocar sin necesidad de agotar el procedimiento establecido en los artículos 73 y 74 del C.C.A., por tratarse de un acto administrativo de carácter general; sin embargo, ocurre que este acto administrativo goza de algunas particularidades que no pueden pasar desapercibidas y que, por lo mismo, se deben tener en cuenta al momento de pensar en la revocatoria directa.

En efecto, el acto de apertura no sólo da inicio al proceso de selección, su principal y más importante característica es que constituye una especie de policitación que realiza la administración pública, para que los interesados, que reúnan ciertas condiciones, formulen sus ofrecimientos en los plazos y con el lleno de los requisitos previstos en los pliegos de condiciones, los cuales, a su turno, deben estar concebidos con sujeción a lo dispuesto por la Constitución y la ley, de tal suerte que, si bien el acto de apertura del proceso de selección, al igual que la policitación (artículo 847 del C. de Co), en principio, no obliga, ni crea, ni modifica situaciones jurídicas particulares y concretas[22], una vez los interesados presentan sus respectivas ofertas, dentro del plazo establecido previamente en los pliegos de condiciones, se genera la legítima expectativa de que su propuesta sea considerada y, en ese momento, la oferta pública de la administración, contenida en el acto de apertura del proceso de selección, se particulariza y se convierte en irrevocable, es decir, engendra una situación individual, porque existe una aceptación expresa de ella por parte de quienes realizan sus ofrecimientos y, de esta forma, se comienza a perfilar el negocio jurídico que se proyecta celebrar, de manera que, a partir de ese momento, para revocar el acto administrativo de apertura, la administración debe agotar el procedimiento establecido en los artículos 73 y 74 del C.C.A.; por consiguiente, debe iniciar la actuación administrativa en la forma prevista por el citado artículo 28 y debe solicitar el consentimiento de quienes presentaron formalmente sus propuestas durante el plazo de la licitación y, en caso de que éstos no accedan a la revocatoria, la entidad pública no tiene opción distinta que promover la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra su propio acto, es decir, debe ejercer la llamada acción de lesividad.

En suma, el acto administrativo de apertura puede ser revocado directamente por la administración hasta antes de que agote sus efectos jurídicos, es decir, hasta antes de que se adjudique o se declare desierto el proceso de selección; pero, en cada caso, debe observar las situaciones jurídicas que se han generado y las razones que conducen a adoptar la decisión, para evitar que el acto revocatorio surja viciado de nulidad.

En ese sentido, lo puede hacer discrecionalmente hasta antes de que los interesados presenten sus ofertas dentro del proceso de selección, porque hasta ese momento ninguna situación particular puede afectar; pero, cuando ya se haya presentado alguna oferta, para revocar el acto la administración debe iniciar la actuación de que trata el artículo 28 del C.C.A. y solicitar el consentimiento de quien o quienes la hayan presentado dentro del plazo previsto en los pliegos de condiciones. En este último caso, de no contarse con tal consentimiento, si se produce la revocatoria el acto surge viciado de nulidad por expedición irregular."

Las conclusiones que se derivan del extracto jurisprudencial citado son las siguientes:

- La revocatoria directa es una potestad que el ordenamiento le atribuye a la administración para expulsar de él —es decir, por mano propia—, un acto administrativo suyo, para lo cual dicta otro de sentido contrario o simplemente expide uno que deja sin efectos el anterior.
- La naturaleza del acto de apertura es la de un acto general.
- Una vez presentada las ofertas, se genera la legítima expectativa para los oferentes de que su propuesta sea considerada y, en ese momento, la oferta pública de la administración, contenida en el acto de apertura del proceso de selección, se particulariza y se convierte en revocable en los términos del art. 97 del CPACA.

Sobre la causal invocada, encontramos que ambas se fundamentan en la oposición a la constitución y a la Ley.

GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR

RESOLUCION No 33 DE 2020

8 ENE. 2020

"Por medio de la cual se decide una solicitud de Revocatoria directa en contra de la RESOLUCIÓN No. 1271 DE 2019 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA APERTURA DEL PROCESO DE LICITACIÓN PUBLICA NO. LIC- SI-019-2019 OBJETO: CONSTRUCCIÓN DE PUENTES POR LA PAZ II, MUNICIPIOS DE MAHATES, EL GUAMO, CALAMAR, BARRANCO DE LOBA, MARGARITA Y MAGANGUE EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR"

- DE LOS PROBLEMAS OBJETO DE ESTUDIO, DE LOS HECHOS, LOS ASPECTOS OBRANTES EN EL EXPEDIENTE, ARGUMENTOS Y PRUEBAS ALLEGADAS

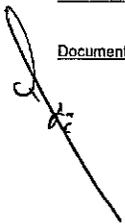
Planteamos la decantación bajo la siguiente línea argumentativa: problema objeto de estudio, tesis y argumentos.

Problema I. ¿EXISTIÓ OMISIÓN POR PARTE DE LA ENTIDAD EN LA PUBLICACIÓN EN EL PORTAL DE CONTRATACIÓN DE DOCUMENTOS DEL PROCESO DE SELECCIÓN?

Para la Administración Departamental resulta absolutamente determinante, por tratarse de un valor fundamental, que concurran la mayor cantidad de oferentes, logrando las ventajas de la libre competencia (por ser el mercado el que regula la mayor parte de los precios de los bienes y servicios utilizados por parte del Estado); y el de la libre concurrencia (porque le da una mayor participación a posibles oferentes que demuestren unas condiciones mínimas para participar); y en gran medida la satisfacción de estos importantes principios, se erigen sobre la puesta a disposición de todos -ya sea que se encuentren en la ciudad o no-, de los documentos con que cuenta la Administración.

Es menester señalar que, a diferencia de lo manifestado por la veeduría, la totalidad de documentos observados están publicados en el portal de contratación, es decir, que existen la integridad de los estudios o análisis previos a la contratación, en los distintos niveles de exigencia y complejidad, de acuerdo con la naturaleza o cuantía de la contratación y su relación con el objeto social o la misión de la entidad contratante. Contando, por tanto con las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, y por tanto también los diseños, planos, análisis técnicos, etc; así como los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado podría demandar la celebración y ejecución del contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar; la disponibilidad de recursos de la entidad, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato.

Documento Adicional	DOCUMENTO TECNICO-		2.93 MB	1	25-11-2019 08:24 PM
Documento Adicional	DOCUMENTO TECNICO- ESPECIFICACIONES TECNICAS		4.42 MB	1	25-11-2019 08:24 PM
Documento Adicional	DOCUMENTO TECNICO- PRESUPUESTO		307 KB	1	25-11-2019 08:24 PM
Documento Adicional	DOCUMENTO TECNICO- PRESUPUESTO		307 KB	1	25-11-2019 08:24 PM
Documento Adicional	DOCUMENTO TECNICO- PRESUPUESTO		307 KB	1	25-11-2019 08:24 PM
Documento Adicional	DOCUMENTO TECNICO- PRESUPUESTO		307 KB	1	25-11-2019 08:24 PM
Documento Adicional	DOCUMENTO TECNICO- PRESUPUESTO		308 KB	1	25-11-2019 08:24 PM
Documento Adicional	DOCUMENTO TECNICO- PRESUPUESTO		313 KB	1	25-11-2019 08:23 PM
Documento Adicional	DOCUMENTO TECNICO- PRESUPUESTO		308 KB	1	25-11-2019 08:23 PM
Documento Adicional	DOCUMENTO TECNICO		909 KB	1	25-11-2019 08:23 PM
Documento Adicional	DOCUMENTO TECNICO		972 KB	1	25-11-2019 08:23 PM
Documento Adicional	DOCUMENTO TECNICO PUENTES - PLANOS		241 KB	1	25-11-2019 07:47 PM
Documento Adicional	DOCUMENTO TECNICO PUENTES - PLANOS		301 KB	1	25-11-2019 07:47 PM
Documento Adicional	DOCUMENTO TECNICO PUENTES - PLANOS		286 KB	1	25-11-2019 07:47 PM
Documento Adicional	DOCUMENTO TECNICO PUENTES - PLANOS		231 KB	1	25-11-2019 07:46 PM



"Por medio de la cual se decide una solicitud de Revocatoria directa en contra de la RESOLUCIÓN No. 1271 DE 2019 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA APERTURA DEL PROCESO DE LICITACIÓN PUBLICA NO. LIC- SI-019-2019 OBJETO: CONSTRUCCIÓN DE PUENTES POR LA PAZ II, MUNICIPIOS DE MAHATES, EL GUAMO, CALAMAR, BARRANCO DE LOBA, MARGARITA Y MAGANGUE EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR"

Captura de pantalla. Imagen tomada del Portal del SECOP. Énfasis de la entidad para descarga de Presupuesto y Análisis de Precios Unitarios.

Documento Adicional	DOCUMENTO TECNICO PUENTES		587 KB	1	25-11-2019 07:45 PM
Documento Adicional	DOCUMENTO TECNICO PUENTES		3,02 MB	1	25-11-2019 07:45 PM
Documento Adicional	MATRIZ 3		340 KB	1	19-11-2019 06:21 PM
Documento Adicional	FORMATO 3		16 KB	1	19-11-2019 06:03 PM
Documento Adicional	FORMATO 3		44 KB	1	19-11-2019 06:03 PM
Documento Adicional	FORMATO 9		97 KB	1	19-11-2019 06:03 PM
Documento Adicional	FORMATOS 7		100 KB	1	19-11-2019 06:03 PM

Captura de pantalla. Imagen tomada del Portal del SECOP. Énfasis de la entidad para descarga de Matriz de Riesgos.

The image shows a sequence of screenshots from the SECOP portal. The main screenshot displays the document details for 'MATRIZ DE RIESGOS' (Risk Matrix) under the project 'CONSTRUCCIÓN DE PUENTES POR LA PAZ II'. It includes the document title, size (340 KB), and download date (19-11-2019 06:21 PM). Below the document information, there is a detailed risk matrix table with columns for 'CATEGORIA', 'RIESGO', 'IMPACTO', 'SEVERIDAD', 'INDICADORES', 'INDICACIONES', and 'MITIGACIONES'. The matrix is organized into a grid with rows for 'Riesgo', 'Importante', 'Puede', 'Problema', and 'Casi cierto', and columns for 'Baja', 'Medio', 'Alto', 'Muy Alto', and 'Extremo'. The table contains numerical values representing risk levels and corresponding mitigation actions.

Captura de pantalla del documento descargado desde el Portal del SECOP contentivo de la Matriz de Riesgos.

Igualmente se puede constatar que el análisis de los riesgos y la forma de mitigarlo, se encuentra inserto en el Estudio Previo publicado desde el día 05 de noviembre de 2019 en el Portal del SECOP (Páginas 29 y siguientes).

[Handwritten signature]

“Por medio de la cual se decide una solicitud de Revocatoria directa en contra de la RESOLUCIÓN No. 1271 DE 2019 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA APERTURA DEL PROCESO DE LICITACIÓN PUBLICA NO. LIC- SI-019-2019 OBJETO: CONSTRUCCIÓN DE PUENTES POR LA PAZ II, MUNICIPIOS DE MAHATES, EL GUAMO, CALAMAR, BARRANCO DE LOBA, MARGARITA Y MAGANGUE EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR”

 <p>BOLÍVAR SI AVANZA GOBIERNO DE RESULTADOS</p>	SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA	Página 30 de 63
	"CONSTRUCCIÓN DE PUENTES POR LA PAZ II, MUNICIPIOS DE MAHATES, EL GUAMO, CALAMAR, BARRANCO DE LOBA, MARGARITA Y MAGANGUE EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR"	ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS
		NOVIEMBRE DE 2019



IDENTIFICACION Y COBERTURA DEL RIESGO													
1. CONTEXTO DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN:													
OBJETO	"CONSTRUCCIÓN DE PUENTES POR LA PAZ II, MUNICIPIOS DE MAHATES, EL GUAMO, CALAMAR, BARRANCO DE LOBA, MARGARITA Y MAGANGUE EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR"												
PRESUPUESTO OFICIAL:	\$ 16.109.963.083,00												
LUGAR DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:	MUNICIPIOS DE MAHATES, EL GUAMO, CALAMAR, BARRANCO DE LOBA, MARGARITA Y MAGANGUE EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR												
2. IDENTIFICACION Y CLASIFICACION DE LOS RIESGOS													
Para la identificación de Riesgos se tuvo en cuenta la clasificación de clase, fuente, etapa del proceso y tipo de riesgo definidos en el "Manual para la Identificación y Cobertura del riesgo en los Procesos de Contratación" expedido por Colombia Compra Eficiente, los siguientes aspectos: a) los eventos que pueden afectar la adjudicación y firma del contrato como resultado del proceso de contratación, b) los eventos que pueden alterar la ejecución del contrato, c) eventos que pueden afectar el equilibrio económico del contrato, d) eventos previsibles que pueden impedir que la Entidad satisfaga la necesidad motivo de la contratación.													
3. EVALUACIÓN Y CALIFICACION DEL RIESGO													
3.1. PROBABILIDAD DEL RIESGO													
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>CATEGORIA</th> <th>VALORACIÓN</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Raro (puede ocurrir excepcionalmente)</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Improbable (puede ocurrir en cualquier momento futuro)</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>Posible (puede ocurrir en cualquier momento)</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>Probable (probablemente pueda ocurrir)</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>Casi cierto (ocurre en la mayoría de circunstancias)</td> <td>5</td> </tr> </tbody> </table>	CATEGORIA	VALORACIÓN	Raro (puede ocurrir excepcionalmente)	1	Improbable (puede ocurrir en cualquier momento futuro)	2	Posible (puede ocurrir en cualquier momento)	3	Probable (probablemente pueda ocurrir)	4	Casi cierto (ocurre en la mayoría de circunstancias)	5
CATEGORIA	VALORACIÓN												
Raro (puede ocurrir excepcionalmente)	1												
Improbable (puede ocurrir en cualquier momento futuro)	2												
Posible (puede ocurrir en cualquier momento)	3												
Probable (probablemente pueda ocurrir)	4												
Casi cierto (ocurre en la mayoría de circunstancias)	5												
3.2. IMPACTO DEL RIESGO													
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>IMPACTO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> </tr> </tbody> </table>	IMPACTO											
IMPACTO													

No menos importante, fue el desarrollo de la audiencia de riesgos con el fin de establecer su tipificación, estimación y asignación definitiva, cuyas actuaciones constan en el Acta que igualmente está publicada en el SECOP.

<u>Documento Adicional</u>	EVALUACION TECNICA PRELIMINAR		178 KB	2	18-12-2019 10:22 AM
<u>Documento Adicional</u>	DILIGENCIA DE CIERRE		318 KB	1	16-12-2019 11:36 AM
<u>Aclaraciones durante el proceso de selección</u>	RESPUESTAS DE OBSERVACIONES		450 KB	1	10-12-2019 09:03 PM
<u>Acta de audiencia de aclaración de los pliegos de condiciones</u>	AUDIENCIA DE ASIGNACION DE RIESGO		301 KB	1	16-12-2019 09:03 PM
<u>Documento Adicional</u>	ANEXO CRONOGRAMA		39 KB	1	06-12-2019 06:47 PM
<u>Acto que ordena Apertura del Proceso</u>	APERTURA		143 KB	1	06-12-2019 06:47 PM
<u>Pliegos de Condiciones definitivos</u>	PDCD		863 KB	1	06-12-2019 06:47 PM
<u>Aviso</u>	AVISO II		376 KB	1	06-12-2019 06:43 PM

Por tanto, debe expresarse sin dubitación que invitación a ofertar se encuentra precedido del análisis que convierte al mismo en un negocio debidamente diseñado, pensado, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; todo ello en cumplimiento del deber de observar el principio de planeación, atendiendo los parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos con miras a asegurar la correcta ejecución de las obras y la preservación de los recursos del Estado.

Conforme a lo antes expuesto, para la Entidad resulta claro, el cumplimiento absoluto del deber de publicación de los documentos de maduración del proceso. Cabe resaltar, que el control de legalidad que realiza la Administración ante una solicitud de revocatoria, debe tener justificación en alguna de las tres causales

GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR
RESOLUCION No. **33** DE 2020



"Por medio de la cual se decide una solicitud de Revocatoria directa en contra de la RESOLUCIÓN No. 1271 DE 2019 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA APERTURA DEL PROCESO DE LICITACIÓN PUBLICA NO. LIC- SI-019-2019 OBJETO: CONSTRUCCIÓN DE PUENTES POR LA PAZ II, MUNICIPIOS DE MAHATES, EL GUAMO, CALAMAR, BARRANCO DE LOBA, MARGARITA Y MAGANGUE EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR"

establecidas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, a saber: 1. *Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley*; 2. *Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él*; 3. *Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona*", y ante la ausencia de la configuración de alguna de estas causales, no queda camino distinto que ratificar la legalidad del acto administrativo mediante la no revocatoria del mismo.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. NO REVOCAR la RESOLUCIÓN No. 1271 DE 2019 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA APERTURA DEL PROCESO DE LICITACIÓN PUBLICA NO. LIC- SI-019-2019 OBJETO: CONSTRUCCIÓN DE PUENTES POR LA PAZ II, MUNICIPIOS DE MAHATES, EL GUAMO, CALAMAR, BARRANCO DE LOBA, MARGARITA Y MAGANGUE EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR".

ARTÍCULO SEGUNDO. Notifíquese al solicitante y al representante legal del proponente de conformidad con lo establecido en los Artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTICULO TERCERO. Contra la presente no procede recurso alguno.

28 ENE. 2020

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Dado a los


JUAN MAURICIO GONZALEZ NEGRETE
Secretario de Jurídico
Gobernación de Bolívar
Delegado (Decreto 26 de 2020)


Vo.Bo. JAIME DAVID ROA
Secretario de Infraestructura

Revisó: LIGIA ANDRADE
Asesora Jurídica Externa