**REPÚBLICA DE COLOMBIA**
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**
**JUZGADO PRIMERO MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES**
**PEREIRA - RISARALDA**

Dos (2) de julio de dos mil veinticinco (2025)

| | |
|---|---|
| Proceso | ACCIÓN DE TUTELA |
| Accionantes | RECAUDOS INTEGRADOS S.A.S.<br>Nit 900.007.889-7 |
| Accionado | MEGABUS S.A. |
| Radicado | 66001-41-05-001-2025-10265-00 |
| **Sentencia No.** | **254** |

Procede el Despacho a proferir el fallo que corresponde dentro de la acción de tutela presentada por **RECAUDOS INTEGRADOS S.A.S.** en contra de **MEGABUS S.A.**, por la posible vulneración al derecho fundamental al debido proceso.

Juzgado Primero Municipal de Pequeñas Causas Laborales Pereira - Risaralda

**PRETENSIÓN**

Solicita la parte actora se ordene:

1. Suspender provisionalmente el proceso de licitación pública No. MB-LP001-2025 de la accionada, hasta tanto se resuelvan las medida cautelares presentadas ante el Juez administrativo que conoce del proceso de nulidad simple en contra de la resolución No. 105 del 6 de mayo de 2025 emitida por el Gerente General de MEGABUS S.A. y contra los pliegos de condiciones y anexos de Licitación Pública No. MB-LP001-2025, demanda radicada por la sociedad que represento, el 5 de junio de 2025 y que a la fecha se encuentra en proceso de reparto.

2. Se ordene a la pasiva no adjudicar el proceso de contrato de concesión dentro del proceso de licitación pública No. MB-LP001-2025.

3. Se ordene a la accionada retrotraer el proceso de licitación pública No. MB-LP001-2025, para corregir las falencias y vicios expuestos en los pliegos de condiciones y anexos.

**HECHOS**

Indica la parte accionante que:

El 8 de abril de 2025, MEGABUS S.A. publicó en SECOP II el aviso de convocatoria de la Licitación Pública MB-LP001-2025, cuyo objeto es otorgar

en concesión la operación del servicio de recaudo centralizado del sistema de transporte de Pereira. Que el 23 de abril de 2025, RECISA presentó observaciones al proyecto de pliegos, destacando inconsistencias en la numeración y denominación de los formatos requeridos, así como la omisión de formularios obligatorios (como el "Pacto por la Transparencia" y el "Compromiso de Confidencialidad"). Para el 6 de mayo de 2025, MEGABUS respondió parcialmente las observaciones, aceptando algunos errores, pero sin incorporar 16 formatos requeridos y mencionados en el pliego definitivo, lo que compromete la posibilidad de presentar ofertas completas y verificables.

Que el pliego definitivo, publicado el 6 de mayo de 2025 mediante Resolución No. 105, presenta múltiples errores sustanciales: "Omisión de 16 formatos mencionados como obligatorios; *Incongruencias en numeración y contenido de los formatos; Términos imprecisos que generan inseguridad jurídica para los oferentes; Esta omisión se mantuvo incluso después del vencimiento del término legal para modificar los pliegos (22 de mayo de 2025)*."

Que el pliego impone requisitos financieros y técnicos que no guardan proporcionalidad con el objeto contractual ni con las condiciones del mercado, vulnerando el principio de libre concurrencia (CPE Art. 333) y lo previsto por Colombia Compra Eficiente. Para el 4 de junio de 2025, en la reunión de pruebas de funcionalidades, MEGABUS restringió arbitrariamente la participación del equipo técnico de INTERRECAUDOS S.A.S. y prohibió la observación de la prueba del otro oferente (UNIÓN TEMPORAL PEREIRA AVANZA), violando los principios de publicidad, transparencia y contradicción, pilares del debido proceso en la contratación estatal.

Que la unión temporal mencionada no participó en ninguna fase previa del proceso, ni presentó observaciones, ni asistió a la visita de campo, pero presentó oferta el último día, generando dudas sobre su idoneidad, transparencia en la evaluación, y el trato igualitario. Que el 30 de mayo de 2025, RECISA solicitó la revocatoria directa de la Resolución No. 105 por vicios insubsanables en el proceso, solicitud que no ha sido respondida por la administración, vulnerando el derecho de petición (C.P. Art. 23). Por otro lado, el 5 de junio de 2025, se radicó demanda de nulidad simple contra la Resolución No. 105 y el pliego de condiciones ante el Juzgado Sexto Administrativo de Pereira (Rad. No. 66001333300620250014100), aún sin decisión de fondo. Se solicitó medida cautelar de suspensión provisional de los actos.

Dado que no se ha adjudicado el contrato y que la vía ordinaria resulta ineficaz para evitar un perjuicio irremediable (exclusión arbitraria del proceso, favorecimiento indebido, violación al debido proceso), se interpone acción de tutela para la protección inmediata del derecho fundamental al debido proceso (C.P. Art. 29).

**RESPUESTA DE LA PARTE ACCIONADA**

**MEGABUS S.A.**

La entidad informó que:

El pliego de condiciones del proceso licitatorio MB-LP001-2025 fue publicado de manera íntegra en SECOP II, incluyendo anexos, estudios previos, adendas y formatos necesarios. La ausencia de ciertos formatos no impidió la presentación de ofertas válidas ni vulneró el principio de selección objetiva, dado que el accionante presentó propuesta mediante promesa de sociedad futura.

El plazo otorgado para presentar ofertas fue razonable y ajustado al marco legal (Ley 80 de 1993 y Decreto 1082 de 2015). La entidad atendió observaciones y expidió una adenda ampliando el plazo, sin que ello impidiera la participación de oferentes, incluida la del accionante.

Los requisitos de capacidad financiera y experiencia se justifican en la magnitud del contrato (21 años, con ingresos anuales estimados en más de $10.000 millones). Estos requisitos fueron soportados en estudios técnicos y económicos contenidos en el expediente contractual.

Los criterios de evaluación y demás condiciones fueron debidamente detallados y publicados. Se brindaron mecanismos de aclaración y respuestas a observaciones, lo cual evidencia la transparencia del proceso. El monto de las inversiones exigidas al futuro concesionario se fundamenta en estudios técnicos y en la necesidad de modernizar y mantener actualizado el sistema.

El pliego fija estándares mínimos de calidad técnica y permite la mejora de especificaciones por parte de los oferentes. Se incluyen mecanismos de verificación técnica objetiva. La exclusión de las "rutas asociadas" se basó en una decisión técnica y discrecional de la entidad contratante, sin que ello implique ilegalidad o favorecimiento indebido. La estructuración del contrato no incluye reformas laborales futuras e inciertas, lo cual se ajusta al principio de legalidad. El pliego contempla cláusulas de revisión ante cambios normativos sustanciales posteriores.

**PRUEBAS**

Con el escrito de la acción de tutela se aportaron los siguientes documentos:

- Resolución No. 105 del 6/05/2025
- Proceso de licitación pública No. MB-LP001-2025
- Pantallazo de SECOP II
- Demanda de nulidad y restablecimiento del derecho
- Acta de reparto del 6/06/2025
- Acta de audiencia de asignación de riesgos y observaciones al

pliego de condiciones definitivo

**MEGABUS S.A.**

- Proceso de licitación pública No. MB-LP001-2025

**CONSIDERACIONES**

**COMPETENCIA**

Según el Decreto 2591 de 1991, es competente a prevención los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaron la presentación de la tutela en primera instancia (artículo 37); en segunda, el superior jerárquico correspondiente (artículo 32); y para su eventual revisión la Corte Constitucional (artículo 33).

Adicionalmente, el numeral 1 del artículo 1° del Decreto 333 de 2021, que modificó el artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, establece las reglas de reparto en el presente asunto a los Jueces Municipales.

**PROBLEMA JURÍDICO**

Determinar si **MEGABUS S.A.** se encuentra vulnerando el derecho fundamental de debido proceso de **RECAUDOS INTEGRADOS S.A.S.** y, en consecuencia, si es viable ordenar suspender provisionalmente el proceso de licitación pública No. MB-LP001-2025; de igual forma la adjudicación de la licitación.

Para tal fin, el Despacho abordará el estudio del caso teniendo en cuenta los siguientes temas: (i) el objeto de la acción de tutela; (II) Requisitos mínimos para la procedencia de la acción de tutela, es decir, legitimación en la causa por activa y pasiva, inmediatez y subsidiariedad; (III) Normas y Jurisprudencia de la Corte Constitucional aplicable al respecto; (IV) caso concreto.

**OBJETO DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

El objetivo de la acción de tutela es procurar una defensa inmediata ante la vulneración de un derecho constitucional fundamental, mediante una orden judicial para que aquel respecto de quien se solicitó la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. Entonces, la persona que considere que se le están vulnerando o amenazando sus derechos fundamentales, puede acudir a la acción de tutela en procura de la protección de sus derechos, siempre que no cuente con otro medio idóneo de defensa judicial, a menos que se solicite como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución, ampliamente desarrollada en el Decreto 2591 de 1991, como mecanismo preferente y sumario, tiene como objetivo proteger los derechos

fundamentales de las personas cuando quiera que sean amenazados o vulnerados, así mismo, se la concibe únicamente como un medio para dar solución eficiente a situaciones u omisiones que impliquen vulneración o amenaza a derechos fundamentales, frente a los cuales el sistema jurídico no tenga previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces de la jurisdicción ordinaria.

En Sentencia T- 207 de 2019, se indicó sobre la procedencia de la acción de tutela en términos generales así:

> *"La Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela es una herramienta procesal preferente, informal, sumaria y expedita que pretende el amparo de los derechos fundamentales de una persona que se ven vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular. Sin embargo, estas características no relevan del cumplimiento de unos requisitos mínimos para que la acción de tutela proceda, a saber: (i) legitimación en la causa por activa; (ii) legitimación en la causa por pasiva; (iii) trascendencia iusfundamental del asunto; (iv) inmediatez; y (v) subsidiariedad."*

**REQUISITOS MÍNIMOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA.**

Así las cosas, corresponde a este Despacho determinar si la acción de tutela cumple con los requisitos mínimos de procedencia establecidos en el Decreto 2591 de 1991 y así resolver el problema jurídico puesto en conocimiento del Juez constitucional.

**Legitimación en la causa por activa:** La Corte Constitucional, en sentencia T-461 de 2021 hizo alusión a este asunto y para el ejercicio de la acción de tutela:

> *"en desarrollo del citado mandato superior, el Decreto 2591 de 1991, en el artículo 10, define a los titulares de la acción, esto es, a quienes tienen **legitimación en la causa por activa**, señalando que la tutela se puede impetrar por cualquier persona, (i) ya sea en forma directa (el interesado por sí mismo); (ii) por intermedio de un representante legal (caso de los menores de edad y personas jurídicas); (iii) mediante apoderado judicial (abogado titulado con mandato expreso); (iv) a través de agente oficioso (cuando el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa); o por conducto (v) del Defensor del Pueblo o de los personeros municipales (facultados para intervenir en representación de terceras personas, siempre que el titular de los derechos haya autorizado expresamente su mediación o se adviertan situaciones de desamparo e indefensión".*

**Legitimación en la causa por pasiva:** La Corte Constitucional, en sentencia T-10 de 2023 indicó lo siguiente:

> *"Los artículos 86 de la Constitución Política y 5 del Decreto 2591 de 1991 disponen que la acción de tutela procede en contra de "toda acción u omisión de las autoridades públicas (sic), que haya violado, viole o amenace violar derechos fundamentales". En este sentido, la Corte Constitucional ha resaltado que el requisito de legitimación en la causa por pasiva exige que la acción de tutela sea interpuesta en contra del sujeto presuntamente responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales o aquel llamado a resolver las pretensiones, sea este una autoridad o un particular".*

**Inmediatez:** La Corte Constitucional, en sentencia T-032 de 2023 afirmó que:

> *"Como presupuesto de procedencia la inmediatez "exige que la tutela se presente en un plazo razonable, contado desde el momento de la supuesta vulneración o amenaza. De esta manera, se garantiza que el amparo sea un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente (artículo 86 de la Constitución)". En estos términos, quien acuda a la acción de tutela debe hacerlo dentro de un término justo y moderado, en cuanto es un instrumento constitucional de protección inmediata de derechos fundamentales.*
>
> *67. La jurisprudencia constitucional ha sido clara en establecer que la acción de tutela no se puede presentar en cualquier momento, de lo contrario podría afectar la seguridad jurídica y alterar su esencia como mecanismo de protección inminente. Por este motivo, aunque no hay regla rigurosa y precisa del término para determinar la inmediatez, el Juez de tutela debe analizar las circunstancias particulares de cada situación y determinar qué se entiende por plazo razonable caso a caso. En esta medida, la Corte Constitucional ha establecido algunos criterios para este fin: "(i) la diligencia del interesado en la defensa de sus derechos; (ii) la eventual afectación de derechos de terceros; (iii) la estabilidad jurídica; (iv) la complejidad del conflicto; (v) el equilibrio de las cargas procesales y (vi) la existencia de circunstancias de vulnerabilidad o debilidad manifiesta".*

**Subsidiariedad**: La Corte Constitucional, en sentencia T-160 de 2023 indicó frente a este requisito que:

> *"El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela "solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable".*

*Teniendo en cuenta esta norma, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 estableció como causal de improcedencia de este mecanismo, la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a la tutela como mecanismo transitorio para remediar un perjuicio irremediable.*

*36. La jurisprudencia constitucional ha entendido que el requisito de subsidiariedad exige que el peticionario despliegue de manera diligente las acciones judiciales que estén a su disposición, siempre y cuando ellas sean idóneas y efectivas para la protección de los derechos que se consideran vulnerados o amenazados. Ha sostenido también que una acción judicial es idónea cuando es materialmente apta para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y es efectiva cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados.*

*37. La idoneidad y efectividad de los medios de defensa judicial no pueden darse por sentadas, ni ser descartadas de manera general, sin consideración a las circunstancias particulares del caso sometido a conocimiento del Juez. En otros términos, no puede afirmarse que determinados recursos son siempre idóneos y efectivos para lograr determinadas pretensiones, sin que se tengan en cuenta las circunstancias del caso concreto.*

*38. Por ende, en aquellos eventos en que existan otros medios de defensa judicial, esta corporación ha determinado que existen dos excepciones que justifican su procedibilidad: "(i) cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es idóneo ni eficaz conforme a las especiales circunstancias del caso estudiado, procede el amparo como mecanismo definitivo; y, (ii) cuando, pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la acción de tutela procede como mecanismo transitorio".*

*39. Adicionalmente, la jurisprudencia ha establecido que, entre las circunstancias que el Juez debe analizar para determinar la idoneidad y efectividad de los medios de defensa judicial ordinarios se encuentra: (i) la condición de la persona que acude a la tutela y si es sujeto de especial protección constitucional; y (ii) la situación de debilidad manifiesta del accionante y la afectación a su mínimo vital. Lo anterior, no indica que el requisito de subsidiariedad se desplace, sino que por el contrario su valoración se flexibiliza".*

En cuanto a la **legitimación por activa**, la acción de tutela se ejerció por persona jurídica de derecho privado, por medio de representante legal, estando legalmente facultado para ello, por tal motivo se encuentra

satisfecho este requisito en los términos del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 y se procederá con la verificación de los siguientes.

La acción de tutela se dirige en contra de la **MEGABUS S.A.**, a la cual fueron dirigidos las peticiones objeto de tutela, dado el proceso licitatorio en el cual participa la sociedad accionante; por lo tanto, se encuentra **legitimada por pasiva** de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, así como los artículos 5 y 42 del Decreto en mención.

Frente al **requisito de inmediatez**, se tiene que desde la fecha en que ocurrieron los hechos que presuntamente generan la amenaza de los derechos fundamentales invocados y la fecha de radicación de la acción de tutela ha transcurrido un término razonable, por lo que se cumple con tal presupuesto.

Respecto a la **subsidiariedad**, al verificar los hechos de la acción de tutela surge una causal de improcedencia de acuerdo con lo dispuesto en el ordinal 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, pues existen otros medios de defensa a los cuales puede acudir la parte accionante, no hay evidencia que los mismos no sean idóneos o eficaces para su defensa y no se prueba la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Juzgado Primero Municipal de Pequeñas Causas Laborales Pereira - Risaralda

El actor pretende que sea suspendida provisionalmente el proceso de licitación pública No. MB-LP001-2025. Así mismo, se proceda a suspender la adjudicación de la licitación.

Frente a lo anterior, el actor radicó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual quedó asignado el Juzgado 006 administrativo oral de Pereira, que en el escrito de demanda se solicitó como medida cautelar:

> Con soporte en el artículo 238 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 229 y 230 del CPACA, solicito como medida cautelar previa a la resolución sobre la admisión de la demanda, la suspensión provisional de los siguientes actos administrativos demandados, que competen a un proceso de selección para una concesión muy significativa en valor – aproximadamente $11.500 Millones anuales – para un total aproximado de $230.000 Millones durante su ejecución contractual.
>
> i) La Resolución **No. 105 del 6 de mayo de 2025 emitida por el Gerente General de MEGABUS S.A., "POR LA CUAL SE ORDENA EL PROCESO DE APERTURA DEL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA No. MB-LP001-2025", publicada el 6 de mayo de 2025 por medio de SECOP II dentro del proceso de licitación pública No. MB-LP001-2025 adelantado por la entidad (ANEXO No. 4)**; y
>
> ii) Los Pliegos de condiciones y anexos **de la Licitación Pública No. MB-LP001-2025** "CONCESIÓN PARA LA OPERACIÓN DEL SERVICIO DE RECAUDO CENTRALIZADO Y EL SUMINISTRO, IMPLEMENTACIÓN, SOPORTE, MANTENIMIENTO Y ACTUALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE RECAUDO, GESTIÓN Y CONTROL DE FLOTA E INFORMACIÓN AL USUARIO DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DE PEREIRA Y SU ÁREA METROPOLITANA", publicados el 22 de mayo de 2025 **por medio de SECOP II dentro del proceso de licitación pública No. MB-LP001-2025 adelantado por la entidad (ANEXO No. 5)**.

Incluso hay recursos directos que no han sido resueltos, como lo afirma la propia accionante.

Al respecto la Corte Constitucional manifestó en sentencia T-657 de 2024 que:

> *"La acción de tutela es un mecanismo que consagró la Constitución Política de 1991, para proteger los derechos fundamentales de las personas, de lesiones o amenazas de vulneración por parte de una autoridad pública y, bajo ciertos supuestos, por parte de un particular. Se trata entonces de un procedimiento judicial específico, autónomo, directo y sumario, que en ningún caso puede sustituir los procesos judiciales que establece la ley; en ese sentido la acción de tutela no procede cuando exista otro medio de defensa judicial, salvo que se configure un perjuicio irremediable, caso en el cual, la tutela procede, hasta que la autoridad correspondiente decida de fondo sobre el asunto".*

La acción de tutela no es el medio adecuado para controvertir actuaciones que específicamente hacen parte del ámbito de la justicia civil ordinaria o contenciosa administrativa. Al respecto la Corte Constitucional, manifestó en sentencia T 698 de 1998 que:

> *"Sin lugar a dudas, el trámite del proceso de tutela es regularmente más ágil que el de los procesos ordinarios y el de los recursos que se surten ante las otras jurisdicciones. Pero si se acogiera la posición de la actora, los recursos ordinarios tenderían a desaparecer y todos los procesos terminarían tramitándose por la vía de la tutela, en detrimento de las demás jurisdicciones. Este resultado no se compagina con la Constitución ni con la labor que le ha encomendado ésta a la Corte Constitucional de defender el ámbito de cada una de las jurisdicciones. Además, conduciría a la desnaturalización de la acción de tutela, la cual fue concebida como un mecanismo de defensa alternativo".*

No obstante, se deberá evaluar que el mecanismo ordinario ofrece una protección "*cierta, efectiva y concreta del derecho*", al punto que sea la misma que podría brindarse por medio de la acción de amparo.

Al respecto en la Sentencia T-381 de 2018 la Corte Constitucional manifestó lo siguiente:

> *"En aquellos casos en que se constata la existencia de otro medio de defensa judicial, establecer la idoneidad del mecanismo de protección alternativo supone en los términos del Artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, que el otro medio de defensa judicial debe ser evaluado en concreto, es decir, teniendo en cuenta su eficacia en las circunstancias específicas que se invoquen en la tutela. Por tal*

*razón, el Juez de la causa, debe establecer si ese mecanismo permite brindar una solución "clara, definitiva y precisa" a los acontecimientos que se ponen en consideración en el debate constitucional, y su habilidad para proteger los derechos invocados. En consecuencia, "el otro medio de defensa judicial existente debe, en términos cualitativos, ofrecer la misma protección que el Juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela."*

Por otro lado, la acción de tutela no es el medio idóneo para zanjar este tipo de controversia que existe entre las partes, pues el asunto compete a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y no se evidencia los elementos para que se pueda configurar un perjuicio irremediable y que permita la intervención del juez constitucional.

Concluye entonces el Despacho que no se cumple con el requisito de subsidiariedad para la procedencia del estudio de fondo del presente asunto. Esto es así, porque el Juez constitucional no puede reemplazar al Juez natural en los asuntos sometidos a su consideración, salvo las excepciones atrás expuestas, la acción de tutela está concebida como un medio residual para la defensa de los derechos fundamentales.

En razón y mérito de lo expuesto, el **JUZGADO PRIMERO MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE PEREIRA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato Constitucional,

**RESUELVE**

**PRIMERO**: **DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela presentada por **RECAUDOS INTEGRADOS S.A.S.**, con Nit 900.007.889-7, en contra de **MEGABUS S.A.** por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO**: **NOTIFICAR** debidamente este fallo a las partes de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, haciéndoles saber que pueden impugnarlo dentro de los tres (3) días siguientes a aquel en que se haya surtido la notificación.

**TERCERO:** Si no fuere impugnada esta sentencia, se remitirá por Secretaría la presente acción de tutela ante la Corte Constitucional para su eventual revisión, conforme lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991, Art. 31.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**JOHN FREDDY CAMPUZANO ARBOLEDA**
**JUEZ**