



Tribunal Administrativo del Quindío
Sala Tercera de Decisión

Armenia (Q), veintiuno (21) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)

Magistrado Ponente: ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO

Asunto: Sentencia de Primera Instancia
Medio de control: Controversias contractuales
Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00
Demandante: Municipio de Armenia
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

005-2024 -379

CONSIDERACIONES INICIALES

ASUNTO

Agotadas todas las etapas previstas dentro del medio de control de controversias contractuales y cumplidos los presupuestos procesales de esta acción, el Tribunal Administrativo del Quindío procede a dictar en primera instancia la sentencia que en derecho corresponde.

La demanda¹

El Municipio de Armenia, a través de apoderado, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales contra la Empresa de Desarrollo Urbano² y Aseguradora Solidaria de Colombia, con el fin que se resuelva sobre las siguientes:

Pretensiones:

- Que se declare el incumplimiento imputable a la contratista - Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia - EDUA LTDA, en relación con las obligaciones contenidas en el contrato interadministrativo Nro. 008 del 3 de marzo de 2015, suscrito con el Municipio de Armenia.
- Que se declare la efectividad de la cláusula penal, conforme estipula la cláusula décimo cuarta contenida en el contrato interadministrativo Nro. 008 del 3 de marzo de 2015.

¹ SAMAI índice 00004

² En adelante EDUA

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

- Que se declare el siniestro en relación al amparo de cumplimiento contenido en la póliza 300-47-994000007584, expedida por la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia con identificación tributaria N° 860.524.654-6 correspondiente al 10% del valor del contrato, conforme lo estipula la cláusula penal, equivalente a la suma de cuatrocientos catorce millones trescientos noventa y cuatro mil ciento setenta y ocho pesos con veintiocho centavos (\$414,394,178,28), o la suma que se probaren durante el proceso judicial, a favor del beneficiario Municipio de Armenia.
- Que se declare el siniestro en relación al amparo del buen manejo y correcta inversión del anticipo, contenido en la póliza N° 300-47-994000007584, expedida por la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia correspondiente al 100% del valor del anticipo equivalente a la suma de dos mil millones cuatrocientos noventa y nueve millones novecientos cuarenta mil doscientos sesenta y un pesos M/cte. (\$2.499.940.261) o la suma que se probaren durante el proceso judicial, a favor del beneficiario Municipio de Armenia.
- Que se declare que la contratista Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia EDUA - LTDA, debe reintegrar a favor del Municipio de Armenia, por concepto de pago de lo no debido, la suma de mil ciento cuarenta y nueve millones trece mil cuatrocientos sesenta y nueve pesos con setenta y nueve centavos (\$1.149.013.469,79) o la suma que se probaren durante el proceso judicial.
- Que como consecuencia de lo anterior, se condene a pagar a favor del Municipio de Armenia, por el daño antijurídico contractual, a los deudores Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia EDUA - LTDA y/o al garante compañía de seguros – Aseguradora Solidaria, la suma de cuatrocientos catorce millones trescientos noventa y cuatro mil ciento setenta y ocho pesos con veintiocho centavos (\$414,394,178,28), o la suma que se probaren durante el proceso judicial, debidamente indexada, correspondiente al 10% del valor total del contrato por concepto de cláusula penal pecuniaria como tasación anticipada del perjuicio, con cargo al siniestro del amparo de cumplimiento contenido en la póliza N°. 300-47-994000007584.
- Que se condene a pagar a favor del Municipio de Armenia, por el daño antijurídico contractual, a los deudores Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia EDUA - LTDA y/o al garante compañía de seguros – Aseguradora Solidaria, la suma de dos mil millones cuatrocientos noventa y nueve millones novecientos cuarenta mil doscientos sesenta y un pesos M/cte. (\$2.499.940.261), o la suma que se probaren durante el proceso judicial, debidamente indexada, correspondiente al 100% del valor del anticipo, con

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

cargo al siniestro del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, contenido en la póliza N° 300-47- 994000007584.

- Que se condene al contratista Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia EDUA - LTDA, a pagar a título de reintegro a favor del Municipio de Armenia, la suma de mil ciento cuarenta y nueve millones trece mil cuatrocientos sesenta y nueve pesos con setenta y nueve centavos (\$1.149.013.469,79) debidamente indexada, como consecuencia del pago de lo no debido, o la suma que se probaren durante el proceso judicial.
- Que se condene al contratista y garante a pagar la indexación o actualización monetaria de las sumas dejadas de percibir o que deba reintegrar, según el IPC, así como el pago de los intereses por cada una de las sumas debidas o que deba reintegrar, para lo cual, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado (numeral 8, artículo 4, Ley 80 de 1993)
- Que se condene en costas a la parte demandada

Fundamento fáctico

La parte demandante soporta sus pretensiones en los siguientes hechos que la Sala encuentra relevantes:

El 3 de marzo de 2015, entre la Secretaría de infraestructura del Municipio de Armenia y la Empresa de Desarrollo Urbano - EDUA - se suscribió el contrato interadministrativo No. 08 de 2015, teniendo por objeto la construcción del Centro Cultural y Turístico Fase 1, por un valor nominal de cuatro mil novecientos noventa y nueve millones ochocientos ochenta mil quinientos veintidós pesos (\$4.999.880.522.).

Dicho contrato interadministrativo tuvo como fuente de financiación, un contrato de empréstito de deuda pública interna y pignoración de rentas con entidad territorial, suscrito y perfeccionado entre el municipio de Armenia y la entidad financiera Banco Popular el día 15 de abril de 2013

El plazo pactado de ejecución del contrato interadministrativo N° 08 de 2015, fue de siete (7) meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio.

La oferta presentada por la Empresa de Desarrollo Urbano, se estructuró mediante presupuesto de obra pública a precios unitarios (costos directos), y AIU (costos indirectos).

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

La forma de pago estipulada en el referido contrato interadministrativo, a título de contraprestación económica, fue establecida en la cláusula tercera de la siguiente forma:

“(…) 1. El Municipio de Armenia, transferirá a la EDUA, en calidad de anticipo el 50% con la suscripción del contrato y el acta de inicio, previa presentación de la cuenta de cobro.

2. El Municipio desembolsará un 40% del valor del contrato, una vez la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia, certifique, por lo menos el 75% de ejecución del primer desembolso, con el respectivo visto bueno del supervisor o certificado de supervisor del avance de obra.

3. Y el 10% final del valor del contrato, previa presentación de los siguientes documentos: informe detallado de terminación de obra en un ciento por ciento (100%), que incluye balance financiero, administrativo, técnico, registro fotográfico acompañado de la certificación del supervisor del término de la obra, recibiendo a satisfacción y suscripción del acta de liquidación de la obra. (...)”

La cláusula décima cuarta del citado contrato interadministrativo señaló que, en caso de incumplimiento parcial o total de la EDUA frente a las obligaciones emanadas de este contrato, tendría una sanción, una pena pecuniaria equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del contrato.

Para el día 24 de marzo de 2015, se aprobó la garantía única de cumplimiento a favor del Municipio de Armenia en calidad de beneficiario, tomada por la Empresa de Desarrollo Urbano – EDUA - con la compañía de seguros Solidaria de Colombia. El número de la garantía corresponde al 300-47-994000007585 con los siguientes amparos: • Cumplimiento • Anticipo • Pago de salarios y prestaciones sociales • Estabilidad y calidad de la obra.

A través de la Resolución 055 del 27 de marzo de 2015 se designó como supervisor del contrato al arquitecto César Ovidio Rodríguez Gil, quien ostentaba el cargo de Subsecretario de Infraestructura del Municipio de Armenia.

Para el día 20 de abril de 2015, se suscribió acta de inicio entre el Gerente de la Empresa de Desarrollo Urbano Ltda. EDUA, en calidad de contratista, y el Secretario de infraestructura del Municipio de Armenia en calidad de contratante (delegatario).

El día 24 de abril de 2015, se solicitó al Municipio de Armenia – Contratante - por medio de la EDUA– Contratista- el pago del anticipo pactado en el contrato por un porcentaje del 50% del valor del contrato interadministrativo, el cual corresponde como valor nominal a dos mil cuatrocientos noventa y nueve

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

millones novecientos cuarenta mil doscientos sesenta y un pesos M/CTE (\$2.499.940.261).

Las partes acordaron de mutuo acuerdo prorrogar el plazo de ejecución el día 29 de diciembre de 2015, postergando la vigencia en seis (6) meses más, tiempo que se iniciaría contabilizando desde el día 19 de enero de 2016.

Por medio de oficio SI-POI-1325 del 27 de mayo de 2015, el supervisor del contrato ofició al gerente de la EDUA requiriendo el cumplimiento de las obligaciones del contrato interadministrativo Nro. 008 de 2015, enlistando las 26 obligaciones del contrato.

El día 25 de junio de 2015, los extremos negociales, suscribieron acta de suspensión del plazo de ejecución del contrato, reiniciándose el 25 de agosto de la misma anualidad, por superarse los motivos que la había generado, quedando como nueva fecha de terminación del contrato el día 20 de enero de 2016.

Para el día 28 de agosto de 2015, el supervisor y contratista suscribieron el acta parcial de ejecución, dejándose constancia que el avance financiero se entregó el 31 de julio de la misma anualidad.

Según oficio G-EDUA-1378 del 28 de agosto de 2015, el gerente de la EDUA, solicita se autorice el segundo pago establecido en la cláusula tercera valor y forma de pago, enviando documentación soporte que demuestra supuestamente la ejecución del anticipo.

Para el día 3 de marzo de 2016, la EDUA, a través de la directora administrativa y financiera, certificó los desembolsos realizados por el Municipio de Armenia,

Por medio de la Resolución N° 008 de 2016, se cambió al supervisor del contrato interadministrativo Nro. 008 de 2015, designándose al ingeniero Dairon Fernando Rojas, quien ostentaba el cargo para dicha época de sub secretario de infraestructura del Municipio.

El 12 de febrero del año 2016, el secretario de infraestructura, el supervisor del contrato interadministrativo por parte del municipio de Armenia y el gerente de la Empresa de Desarrollo urbano - EDUA - suscribieron acta de suspensión 5Nro. 002, por temas del proceso constructivo relacionado con las características del suelo y aspectos relacionados con visita técnica del Ministerio de Cultura

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

Por medio de la Resolución N° 047 de abril de 2016, se cambió de supervisor del contrato, designándose a José Julián Torres Vásquez, quien actuaría como Subsecretario de Infraestructura del Municipio de Armenia.

Según consta en Acta de reunión No. 86 del 22 de noviembre de 2017, para tratar el tema relacionado al balance presupuestal, y saldo para dar continuidad a la obra, de acuerdo al nuevo presupuesto y plan de mitigación y de obra final, se estableció la continuidad una vez se tuviera el permiso del Ministerio de Cultura.

El ingeniero de la EDUA, Duberney Trujillo, en la referida reunión, comienza a exponer y explicar discriminadamente el balance de obra, especificando los valores de obra.

De acuerdo a informe del día 4 de marzo de 2021, presentado por la Secretaría de Infraestructura del municipio de Armenia quien, conforme a la delegación del alcalde del Municipio de Armenia, actuó como extremo negocial en calidad de representante del contratante, se evidencia incumplimiento contractual imputable a la EDUA.

La Secretaría de Infraestructura del municipio de Armenia, presentó un análisis exhaustivo y detallado de los antecedentes al proyecto denominado “Centro cultural y turístico la Estación”, iniciando con una descripción de las 3 fases que lo componen, concluyendo que:

- La fase I del proyecto posee un alto desarrollo planímetro, el cual permitiría la correcta ejecución técnica del proyecto en todos sus componentes. A lo largo de la ejecución del proyecto desde la concepción del mismo hasta la fecha este ha sufrido modificaciones en pro de la adaptación a los distintos requerimientos de las entidades involucradas, no obstante, cuenta con las respectivas actualizaciones lo que a la fecha sigue permitiendo su ejecución.
- La fase II del proyecto posee un desarrollo planimétrico moderado, en los archivos revisados no se observan la totalidad de planos y documentos que soportarían la correcta ejecución del mismo, no se observan evidencias de presupuestos, cantidades, especificaciones o algún otro insumo que permita generar un costo aproximado de la ejecución de esta fase.
- La fase III del proyecto posee un desarrollo planimétrico deficiente, en los archivos revisados no se observan la totalidad de planos y documentos que soportarían la correcta ejecución del mismo, no se observan evidencias de presupuestos, cantidades, especificaciones o algún otro insumo que permita generar un costo aproximado de la ejecución de esta fase.

Asunto: Sentencia de Primera Instancia
Medio de control: Controversias contractuales
Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00
Demandante: Municipio de Armenia
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

El balance del anticipo de acuerdo con oficio G-EDUA-438-2020 enviado por la EDUA el 13 de julio de 2020 es el siguiente:

Anticipo Recibido:	\$ 2.499.940.261
Anticipo Amortizado:	\$ 2.249.946.234 (ver nota)
Pendiente por Amortizar:	\$ 249.994.027

- Pagos efectuados por parte del municipio de Armenia Quindío.

BALANCE FINANCIERO	
Valor Inicial del Contrato	\$4.999.880.522,00
Valor del Anticipo	\$2.499'940.261,00
Valor Acta Parcial No. 1	\$4.249'898.444,00
Amortización del Anticipo	2.249'946.235,00
Valor a Pagar (40% del Contrato)	\$1.999'952.209,00
Saldo	\$ 499'988.052,00
Fecha de Corte: 31 de julio de 2015	

Para la ejecución del contrato la Empresa de Desarrollo Urbano, suscribió cinco (05) Contratos Derivados y veinte (20) Contratos de Prestación de Servicios así:

VALORES CONTRATOS DERIVADOS SUSCRITOS POR LA EDUA CON CARGO AL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO	
Movimiento de Tierra (incluye AIU 25%)	\$842.995.752
Acueducto y Alcantarillado (incluye AIU 25%)	\$728.610.678
Figurado de Hierro (incluye AIU 25%)	\$928.159.911
Mano de Obra (incluye AIU 25%)	\$961.641.822
Suministro de Materiales (incluye AIU 25%)	\$961.945.644
Contratos de Prestación de Servicios	\$273.741.300
TOTAL	\$4.697.095.107

PAGOS REALIZADOS POR LA EDUA A LOS CONTRATOS DERIVADOS SUSCRITOS								
Concepto	Valor Total	Anticipos	Actas de Pago			Saldo por Amortizar	Valor por Pagar según Contrato (después de amortizar anticipo)	Descuentos Legales pagados por la EDUA a los Contratistas
			Valor Total	Amortización Anticipo	Valor Pagado			
Movimiento de Tierra (incluye AIU 25%)	\$ 842.995.752	\$ 421.497.876	\$ 470.115.576	\$ 235.057.788	\$ 235.057.788	\$ 186.440.088	\$ 186.440.088	\$ 52.934.969
Acueducto y Alcantarillado (incluye AIU 25%)	\$ 728.610.678	\$ 334.934.035	\$ 647.041.924	\$ 323.520.962	\$ 323.520.962	\$ 11.413.073	\$ 70.155.681	\$ 11.579.695
Figurado de Hierro (incluye AIU 25%)	\$ 928.159.911	\$ 464.079.956	\$ 151.842.778	\$ 75.921.389	\$ 75.921.389	\$ 388.158.567	\$ 388.158.566	\$ 110.330.139
Mano de Obra (incluye AIU 25%)	\$ 961.641.822	\$ 480.820.861	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 480.820.861	\$ 480.820.961	\$ 136.516.979

Asunto: Sentencia de Primera Instancia
Medio de control: Controversias contractuales
Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00
Demandante: Municipio de Armenia
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

Suministr o de Materiale s (incluye AIU 25%)	\$ 961.945.64 4	\$ 384.778.258	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 384.7 78.25 8	\$ 577.167.386	\$ 78.780.032
Contratos prestació n de servicios	\$ 273.741.30 0	\$ 0	\$ 273.741.300	\$ 0	\$ 273.741.30 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
TOTAL	\$ 4.697.095. 107	\$ 2.086.110.98 6	\$ 1.542.741.57 8	\$ 634.500.13 9	\$ 908.241.43 9	\$ 1.451. 610.8 47	\$ 1.702.742.6 82	\$ 390.141.81 4

El Municipio encontró que de un AIU total inicial pactado entre las partes (Municipio y EDUA) del 25% (15% Administración, 5% imprevistos, 5% utilidad), la EDUA -contratista-, comprometió en costos indirectos de los subcontratos, el veintinueve (29%) del valor total del costo directo del proyecto (\$3.999.904.417).

En el mes de septiembre de 2020, la EDUA envía balance en el cual considera lo siguiente:

RESUMEN CONTRACTUAL EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA EDUA	
BALANCE OBRA	
ACUMULADO EJECUTADO CONTRACTUAL = (I)	\$ 855.938.739,21
ACUMULADO EJECUTADO NO CONTRATADO = (III)	\$ 730.795.907,18
TOTAL, VR EJECUTADO (I)+(III)	\$ 1.586.734.646,39
POR EJECUTAR CONTRACTUAL = (II) (ELABORADO CON PRECIOS DEL 2015)	\$ 4.156.769.857,43
TOTAL, VR PROYECTO CONTRATADO (INCLUYE ACTIVIDADES EJECUTADAS NO CONTRATADAS) = (I)+(II)+(III)	\$ 5.743.504.503,81

Según el balance presentado por la EDUA, se encuentra que existen obras ejecutadas no contratadas ni autorizadas por el contratante, es decir, resulta una actuación de mera liberalidad por parte de la empresa de desarrollo urbano.

De las visitas efectuadas por el personal de la secretaria de infraestructura y del resultado de las mismas, además de los reportes de avance de obra entregados por la EDUA y el análisis efectuado a los mismos, se determinó, en principio, que las obras contratadas y ejecutadas fueron por valor equivalente a \$803.604.773.

De acuerdo con lo anterior, el balance a la fecha, avalado por la Secretaría de Infraestructura Municipal es el siguiente:

A= VALOR DE LAS OBRAS QUE SE REQUIEREN EJECUTAR A LA FECHA PARA FINALIZAR LA INTERVENCIÓN DE ACUERDO CON LOS NUEVOS DISEÑOS	
VALOR DE LAS OBRAS INCLUYENDO LO PENDIENTE POR EJECUTAR Y LAS OBRAS NUEVAS	\$ 5.674.293.257

B= EJECUCIÓN REALIZADA POR LA EDUA EN EL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO		
VALOR ENTREGADO A LA EDUA	\$ 4.499.892.470	
VALOR EJECUTADO POR LA EDUA (OBRAS CONTRATADAS Y EJECUTADAS)	\$ 803.604.773	
PENDIENTE POR EJECUTAR Y/O JUSTIFICAR EDUA		\$ 3.696.287.697

DIFERENCIA A-B	
VALOR PENDIENTE PARA FINALIZAR LAS OBRAS (considerando que la EDUA tiene en caja la disponibilidad de \$ 3.696.287.697)	\$1.978.005.560

Fundamentos jurídicos.

Hace referencia a los artículos 32, 39 y 40 de la Ley 80 de 1993.

Dice que del informe técnico presentado por la Secretaría de Infraestructura y verificado en el expediente contractual, se puede inferir que la Empresa de Desarrollo Urbano - EDUA - no justificó la inversión del anticipo, pues el porcentaje de ejecución contractual es mínimo con relación a los recursos desembolsados por el contratante, en este caso, el Municipio de Armenia.

Señala que, según el resumen del balance financiero efectuado por la Secretaría de Infraestructura, se determina que durante la ejecución del contrato fueron invertidos recursos en mayores cantidades de obra que nunca fueron legalizadas y obras ejecutadas no contratadas que no fueron aprobadas ni legalizadas, lo cual, aduce, impide el reconocimiento y pago de las mismas.

Menciona que lo ejecutado por la contratista y que fue pactado por las partes, es lo correspondiente al valor nominal de (\$855.938.739,21). Por su parte, existe un valor de mil quinientos ochenta y seis millones setecientos treinta y cuatro mil seiscientos cuarenta y seis pesos con treinta nueve centavos (\$1.586.734.646,39), que incluye las actividades no contractuales, y obras no autorizadas por la entidad contratante, conllevando la mutabilidad del contrato en su ejecución por mera liberalidad del contratista EDUA.

Indica que con los \$728.610.678 la EDUA solo construyó las redes de alcantarillado, no se construyeron redes de acueducto, lo cual compromete el cumplimiento del objeto contractual

Asunto: Sentencia de Primera Instancia
Medio de control: Controversias contractuales
Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00
Demandante: Municipio de Armenia
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

Afirma que al contratista de obra le fueron cancelados un total de \$2.499'940.261,00, por concepto de anticipo y a través de acta parcial 1 fueron cancelados \$4.249'898.444,00 que efectuando la amortización correspondería al valor de \$1.999'952.209,00, lo anterior traduce que al contratista durante la ejecución del contrato le fueron entregados un total de \$ 4.499.892.470 de los cuales según lo manifestado por la contratistas \$1.586.734.646,39 han sido ejecutados en obra, determinando además que, de la suma antes cancelada \$855.938.739,21 corresponden a ítems que hacen parte del presupuesto de obra que hace parte del contrato interadministrativo y el valor de \$730.795.907,18 corresponde a obras ejecutadas pero que no fueron contratadas, lo cual permite concluir que fueron invertidos \$730.795.907,18 en actividades no autorizadas por la parte contratante, generando de esta manera una inadecuada inversión del recurso.

Adicional a lo anterior, señala, con base en el precitado informe de la Secretaria de Infraestructura del Municipio de Armenia, se puede concluir, que lo inicialmente contratado por los extremos negociales fue la tipología de “obra pública”, lo que incluía una cláusula que contenía un presupuesto de obra con costos directos e indirectos, no obstante, no se cumplió en su ejecución, y por el contrario, se subcontrató la ejecución de las actividades por parte de la EDUA, mediante contratos de servicios, materiales, mano de obras, entre otros, lo cual, desnaturaliza el contrato de obra y el sistema de remuneración a precios unitarios fijos para la confección de una obra pública, aspecto que no fue contemplado en el negocio jurídico primigenio, lo cual, denota, el incumplimiento del contenido obligacional, en especial, el incumplimiento del objeto contractual como prestación principal que constituye el núcleo esencial del mismo.

Manifiesta que es claro que existe un incumplimiento imputable al contratista de obra – Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia – EDUA - cuyo perjuicio se estima en un total de tres mil seiscientos cuarenta ocho millones novecientos cincuenta y tres mil setecientos treinta pesos con setenta y nueve centavos (\$3.648.953.730,79), más la cláusula penal pactada equivalente al 10% de este es decir, cuatrocientos noventa y nueve millones novecientos ochenta y ocho mil cincuenta y dos pesos (\$499.988.052) conforme a lo ejecutado por el contratista EDUA, quedando un valor como sanción de cuatrocientos catorce millones trescientos noventa y cuatro mil ciento setenta y ocho pesos con veintiocho centavos (\$414.394.178,28), explicados de la siguiente manera:

Asunto: Sentencia de Primera Instancia
Medio de control: Controversias contractuales
Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00
Demandante: Municipio de Armenia
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

Tasación del Perjuicio: \$4.063.347.909	
Valor del anticipo por no existir justificación legal de la inversión del 100% del valor del anticipo	\$2.499.940.261.
Valor de obras ejecutadas, no autorizadas por la Alcaldía de Armenia, ni pactadas por las partes (acción de reintegro)	\$730.795.907,18.
Obras no explicadas ni evidenciadas en campo por valor (acción de reintegro)	\$418.217.562,61
clausula penal	\$499.988.05, aplicando el principio de proporcionalidad por el valor real contractual ejecutado y evidenciado, se estima en \$414.394.178,28

Contestación de la demanda.

Empresa de Desarrollo Urbano³

La entidad demandada se opone a las pretensiones de la demanda, alegando que no existe un incumplimiento contractual de su parte.

Dice que a partir de la suscripción del acta de inicio, la EDUA inició el proceso correspondiente para el buen desarrollo del contrato No. 08 de 2015, para lo cual estableció mediante reuniones con el Supervisor de la Secretaría de Infraestructura, ingeniero contratista de la EDUA, contratistas y el Gerente de la EDUA, el proceso contractual, presentación del programa de obra, (lo cual se encuentra soportado en el acta 01 del 23 de abril de 2015), presentación de contratistas de obra por parte de la EDUA, presentación inversión de anticipo por parte de los contratistas, inicio de obra (movimientos de tierra) y las inquietudes para la ejecución del contrato de acueducto y alcantarillado. (Acta 02 de 20 de mayo de 2015).

Señala que para el día 10 de junio de 2015, en reunión llevada a cabo en las Empresas Públicas de Armenia sede Corbones, con el ingeniero contratista EDUA, supervisor de infraestructura, gestor planeación técnica empresas públicas de Armenia, contratista acueducto y alcantarillado y gerente EDUA, se realiza un análisis para ejecución de obra de acueducto y alcantarillado por cuanto que no se contaba con las coordenadas exactas y profundidad del box coulvert y se requería una inspección técnica por parte de la EPA a las tuberías ya que estas contaban con muchos años. (Acta 03 de 10 de junio de 2015).

Manifiesta que el día 25 de junio en acta de suspensión No. 01, se suspende contrato interadministrativo hasta que se resuelva los inconvenientes; toda vez que en los estudios previos (planos) que fueron realizados y entregados por la

³ SAMAI índice 00015
Tribunal Administrativo del Quindío – Sala Tercera

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

Secretaría de Infraestructura, no se contaba con dicha información y estaba ocasionando traumatismos para el avance de la obra.

Indica que los estudios previos y el análisis del sector en su elaboración no fueron competencia de la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia - EDUA, sino que estuvieron a cargo de la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Armenia quienes determinaron la conveniencia, oportunidad organizacional, técnica y de riesgo que sirvan de soporte para la contratación, según lo establecido en la Ley 80 de 1993 artículo 25 numeral 7, ley 1150 de 2007 y Decreto 1510 de 2013.

Manifiesta que la planeación, sin importar el régimen contractual al cual esté sometida una entidad pública, tiene dos expresiones normativas claras: la elaboración del plan de compras y el desarrollo de los estudios previos. Señala que los estudios previos son un paso imprescindible para el buen desarrollo del proyecto, que evitarán problemas durante la construcción de la obra y aseguran una correcta planificación, se pueden identificar problemas y obstáculos en todas las fases del proyecto y plantear soluciones de forma preventiva.

Aduce que el día 25 de agosto de 2015, en reunión en la Secretaría de Infraestructura el Secretario de Infraestructura, el interventor del contrato y el gerente de la EDUA, para dar reinicio al contrato interadministrativo 08 de 2015 (acta de reinicio 01).

Afirma que para continuar con la ejecución del contrato y poder cumplir con los tiempos establecidos dentro de este la EDUA, en oficios del 10 de septiembre de 2015 G-EDUA 1494-2015, solicita al Sub secretario de Infraestructura Municipal entrega de nuevos diseños de acueducto y alcantarillado para el contrato 08 de 2015. Así mismo, indica que los días 15 y 17 de diciembre de 2015 G-EDUA1910-2015, G-EDUA 1913-2015, nuevamente se solicita al Secretario de Infraestructura y al sub Secretario de Infraestructura municipal, diseños definitivos de acueducto y alcantarillado.

Sostiene que, por lo anterior expuesto, fue necesario que la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia - EDUA, presentara solicitud de ampliación de plazo para ejecución del contrato interadministrativo 08 de 2015, ante la Sub Secretario de Infraestructura Municipal argumentando los inconvenientes que se presentaron, Oficio G-EDUA 1914-2015.

Señala que el día veintinueve (29) de noviembre de 2015, de común acuerdo entre las partes se realizó modificación y adición N° 1 al contrato interadministrativo N° 08 de 2015 entre el Municipio de Armenia y La Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia EDUA, para la construcción centro cultural y turístico la estación fase 1; en la cláusula primera en plazo de ejecución del

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

contrato se adicionará en seis (6) meses, contados a partir del 19 de enero de 2016.

Argumenta que para el día 12 de febrero de 2016, se reúnen en las oficinas de la EDUA, contratistas de movimiento de tierras, mano de obra, forjado de hierro, ingenieros residente del contratista, contratista EDUA, arquitecto contratista EDUA y Gerente EDUA (Acta de reunión N°4), para mirar el estado actual del contrato interadministrativo 08 de 2015, por cuanto se habían dado nuevos hallazgos en la obra los cuales no se encontraban en los diseños iniciales (Estudios Previos), por cuanto a que el terreno rocoso se encontraba una profundidad menor que la que se había establecido y era necesario la elaboración de nuevos diseños, además de contar con la visita técnica por parte del Ministerio de Cultura en la cual se debía suspender la obra.(Acta de Suspensión N°2)

En cuanto al cumplimiento de las obligaciones contractuales procede a referirse frente a cada una de ellas así:

- 1) La EDUA ejercerá la dirección y coordinación general del proyecto para la Construcción del Centro Turístico y Cultural La Estación Fase I.

La Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia- EDUA, a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio la cual se constituye día 20 de abril de 2015, entre el Gerente de la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia Ltda. EDUA y el secretario de infraestructura del Municipio de Armenia, inicia el proceso contractual requerido para iniciar las obras del contrato N° 08 de 2015, las evidencias reposan en las diferentes actas, así como los contratos derivados suscritos por la EDUA.

- 2) La EDUA ejecutará el objeto contractual de acuerdo con las especificaciones técnicas.

La demanda cumplió parcialmente con esta obligación, por cuanto a que la ejecución del contrato estaba supeditada a los estudios previos, los cuales durante el transcurso de la ejecución del contrato presentaron inconsistencias que conllevaron a la suspensión del contrato 08 de 2015, en dos oportunidades, la última de ellas sin poder determinar el tiempo en el cual se podrían reiniciar la obra.

- 3) Realizar los trabajos en el tiempo acordado.

Se reitera lo enunciado en el inciso anterior por cuanto que las causas que llevaron al incumplimiento de la obligación obedecen a factores externos,

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

los cuales fueron enunciados en el oficio G-EDUA-1914-2015, del 18 de diciembre de 2015.

- 5) Tener disponibilidad del equipo y materiales necesarios para la realización de todas las actividades.

La Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia EDUA, cumplió en su totalidad con la obligación aquí exigida, por cuanto que contaba con la mano de obra calificada, la maquinaria correspondiente así como los materiales necesarios para la ejecución del contrato, es así como la primera suspensión del contrato se da el día 25 de junio de 2015 y se reinicia el día 25 de agosto de 2015, la demandada contaba con un periodo de 30 días para dar continuidad al proceso de ejecución que fue suspendido sin embargo para día 28 de agosto se suscribió acta parcial N°1 y se aprobó el valor a pagar del 40% del contrato según lo establecido en la cláusula tercera forma de pago del contrato 08 de 2015.

- 6) Acatar las órdenes de la Supervisión que representa al municipio de Armenia.

Durante el periodo en que se pudo llevar a cabo la ejecución del contrato no se evidencia en los documentos o archivos de mi representada los soportes materiales o físicos del cumplimiento de esta obligación, no obstante, tampoco existen requerimientos u observaciones en lo que corresponde a este ítem de las obligaciones por parte del supervisor del contrato.

- 7) Cumplir con el régimen de protección social de los trabajadores de la obra. 8) Utilizar todos los implementos de seguridad que se requieran para ejecutar la obra acorde con las Normas acerca de Seguridad Industrial que se encuentren vigentes. 9) Cumplir con la utilización del equipo de protección en Seguridad Industrial del personal que va a laborar en la obra.

En los numerales del 7 al 9, La Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia EDUA, cumplió con lo establecido en la Ley 100 de 1993, a Ley 789 de 2002, Decreto 1703 de agosto 2 de 2002, la Ley 797 y 828 de 2003 y el decreto 510 de 2003 y demás normas reglamentarias vigentes concordantes en la implementación del SG-SST en pro de del bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las ocupaciones, evidencia que reposa en los contratos suscritos. (Anexo)

- 10) Dejar limpio el sitio donde se ejecutaron los trabajos y sectores aledaños garantizando un buen manejo de los componentes como residuos sólidos y material particulado que no genere afectación a la comunidad

Asunto: Sentencia de Primera Instancia
Medio de control: Controversias contractuales
Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00
Demandante: Municipio de Armenia
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

circundante en la obra y al medio ambiente. 11. Mantener en perfectas condiciones el lugar y las instalaciones donde se ejecutarán las obras y el lugar que sea destinado como depósito de materiales.

En lo pertinente a los numerales 10 y 11, La Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia EDUA, solicita por medio de oficio G-EDUA-1867-2015, a las Empresas Públicas de Armenia EPA, la limpieza sumideros Antigua Estación del Ferrocarril, en oficio G-EDUA-107, se solicita al Secretario de Infraestructura Municipal, el manejo de escombros en vía carrera 19 A estación del ferrocarril, dando cumplimiento con ello a las obligaciones enunciadas.

- 12) La EDUA se obliga a realizar antes del inicio de la ejecución de las obras, la socialización del proceso constructivo con la comunidad. 13) La EDUA SE obliga a realizar las Actas de Vecindad en el sector, si se requieren, por recomendación del Supervisor del Contrato. 14) La EDUA se obliga a colocar la señalización preventiva con el fin de brindar seguridad y limitar el acceso a la obra de personas no vinculadas. 15) Se debe dar cumplimiento al Manual de Señalización y elaborar y cumplir los respectivos Planes de Manejo de Tránsito. 16) La EDUA tendrá en cuenta las observaciones y recomendaciones realizadas por el Municipio a través de los funcionarios de la Secretaría de Infraestructura.

En cuanto a los numerales 12 al 16, se puede establecer el nivel de cumplimiento de la demanda ya que los mismos eran requisito para la ejecución del proyecto y la realización del respectivo pago, además no se encuentra requerimiento alguno por parte del Supervisor del contrato manifestando el incumplimiento en los numerales en mención.

- 17) Realizar correcta inversión del recurso objeto del contrato. 18) Velar por la correcta utilización de los recursos aportados al contrato. 19) Realizar la señalización preventiva. 20) La EDUA deberá hacer cumplimiento de la implementación en obra de las fichas ambientales. 21) Constituir las garantías que se requieran en el Contrato Interadministrativo y así mismo exigir la constitución de estas garantías en los contratos que suscriba de acuerdo a la naturaleza de los mismos. 22) Rendir de manera quincenal y al final de la ejecución del contrato las actividades adelantadas objeto de este contrato.

En cuanto a los numerales 17 al 22, se puede establecer el nivel de cumplimiento de la demanda en oficio G-EDUA 0946-2019, en el cual se presenta informe del contrato interadministrativo 08 de 2015 y los contratos derivados, CONSTRUCCIÓN CENTRO CULTURAL Y TURÍSTICO LA ESTACIÓN FASE 1.

Asunto: Sentencia de Primera Instancia
Medio de control: Controversias contractuales
Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00
Demandante: Municipio de Armenia
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

- 23) Entrega de Planos Record actualizados a la fecha de entrega de las obras. 24) Entrega de bitácoras, registro fotográfico e informes, así como la instalación de la valla informativa de la obra según las especificaciones que entregue el municipio. 25) Instalar una placa una vez finalizadas las obras. 26. Deberá cumplir el uso de los formatos o fichas ambientales de la secretaría de infraestructura. 27. Liquidar el Contrato”.

Se establece que en los numeral 23 al 27, La Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia EDUA, cumple parcialmente con las obligaciones pactadas, por cuanto que la ejecución del contrato 08 de 2015, se encuentra en estado suspendido, por los hallazgos evidenciados por el contratista en los estudios previos, así como la suspensión del contrato por disposición del ministerio de cultura. Es así como el presente contrato motivo de discusión, se encuentra evidencia que establece el cumplimiento del 100% de obligaciones adquiridas por la EDUA en el contrato interadministrativo 08 de 2015, pese a la suspensión del mismo; en oficio del 30 de junio de 2016 G-EDUA 756, el Gerente de La Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia EDUA, hace remisión de información para liquidación del contrato de obra N° 03 de 2015 (obras de alcantarillado), con los respectivos anexos, convenio interadministrativo 08 de 2015 CONSTRUCCIÓN CENTRO CULTURAL Y TURÍSTICO LA ESTACIÓN FASE 1; en oficio G-EDUA 1583-2019, se reitera la liquidación del contrato por cuanto que este se encuentra en uso anexo oficio 7 de noviembre de 2019, emitido por subgerente de EPA. (Tomo 9 página 191-192) allegada por la demandante.

Manifiesta que como documentos demostrativos del cumplimiento de la EDUA Ltda., reposan dentro del expediente contractual las actas parciales de ejecución contractual y pago No. 1 del 28 de agosto de 2015, suscritas por el Interventor del Contrato, el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia Q., en calidad de Contratante y el Gerente de la EDUA, en calidad de Contratista, donde consta que el Municipio de Armenia certificó el cumplimiento del contrato por parte de la EDUA, y aprobó los productos entregados, asintiendo que los mismos se ajustaban al objeto y obligaciones contratados, y respondían a las especificaciones y ajustes requeridos. En este entendido, queda demostrado que durante la ejecución del contrato, el Supervisor a cargo como responsable del control de ejecución del contrato y la entidad contratante, dan cuenta del cumplimiento del contrato interadministrativo No. 08 de 2015 por parte de la EDUA, toda vez que revisaron, aprobaron y recibieron a satisfacción los productos entregados mediante las actas parciales de ejecución contractual y pago y, por ende autorizaron y efectuaron los pagos correspondientes, los cuales incluían la amortización del anticipo entregado a la EDUA, dando por

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

hecho que las obligaciones encomendadas se encontraban plenamente ejecutadas y cumplidas.

Afirma que en el caso concreto no aparecen debidamente acreditados los elementos sustanciales de la responsabilidad contractual, ni reposa en el expediente evidencia fehaciente que soporte los argumentos esgrimidos por el Municipio de Armenia en el escrito de demanda, frente al presunto incumplimiento contractual por parte de la EDUA Ltda.

Aseguradora Solidaria de Colombia.

Contestó de manera extemporánea, razón por la cual mediante auto de 20 de octubre de 2023 se tuvo por no contestada la demanda.⁴

Actuación procesal

Mediante providencia de 16 de septiembre de 2022⁵ se admitió la demanda de la referencia.

El 25 de abril de 2023 se requirió al Municipio de Armenia para que allegara el expediente contractual completo.⁶

Luego, a través de auto de 20 de octubre de 2023⁷, se dio aplicación al artículo 182A de la Ley 1437 de 2011 adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, por lo tanto, i) se ordenó incorporar como pruebas los documentos aportados por la parte demandante y la Empresa de Desarrollo Urbano; ii) se negaron pruebas solicitadas por esta última entidad; iii) se tuvo por no contestada la demanda de la Aseguradora Solidaria de Colombia; iv) se fijó el litigio y; v) se corrió traslado para alegar a las partes y al Ministerio Público para emitir concepto.

La Aseguradora Solidaria de Colombia interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto que negó una prueba solicitada por la EDUA, y a través de auto de 21 de febrero de 2024⁸ se rechazó el recurso de reposición y no se concedió el recurso de apelación por falta de interés para recurrir.

⁴ SAMAI índice 00029

⁵ SAMAI índice 00007

⁶ SAMAI índice 00021

⁷ SAMAI índice 00029

⁸ SAMAI índice 00042

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

Alegatos de Conclusión y concepto del Ministerio Público.

Parte demandante- Municipio de Armenia-.⁹

Señala que, contrario a lo indicado por la EDUA, la inversión de los dineros entregados por concepto de anticipo, no fueron empleados en los términos y condiciones pactadas por las partes o, al menos, aduce, no logró la EDUA desvirtuar la negación indefinida que sobre el particular propuso el municipio de Armenia (Q) desde el líbello demandatorio.

Indica que quedó en evidencia la liberalidad con la cual la EDUA ejecutó actividades contractuales no previstas o pactadas so pretexto de una presunta falta de planeación en materia contractual.

Manifiesta que en el proceso se encuentra probado inicialmente el daño antijurídico, correspondiente a la lesión de su derecho de crédito y frente al título de imputación jurídico denominado incumplimiento se tiene probado que el mismo es imputable al extremo negocial EDUA teniendo en cuenta que en la ejecución del negocio jurídico no se ciñó al contenido obligacional en tanto de un lado se ejecutaron actividades no contractuales; y de otro, faltó el extremo contratista al deber de correcta inversión de los recursos entregados por concepto de anticipo, conforme a su finalidad.

Sostiene que en relación con la tasación del perjuicio se debe precisar que el quantum indemnizatorio fue pactado de manera anticipada y convencional entre las partes del pluricitado negocio jurídico.

Argumenta que en el proceso no se acreditaron las circunstancias especialísimas que pueden dar lugar a la nulidad absoluta del contrato por desconocimiento del principio de planeación, estas son: 1. Situaciones que desde el momento de la celebración del negocio jurídico evidencian que el objeto contractual no podrá ejecutarse. 2. Situaciones que desde el momento de la celebración del negocio jurídico evidencian que la ejecución del contrato va a depender de circunstancias indefinidas o inciertas por necesitar de decisiones de terceros. 3. Situaciones que desde el momento de la celebración del negocio jurídico evidencian que los tiempos de ejecución acordados no podrán cumplirse y por ende habrá de sobrevenir el consiguiente detrimento patrimonial de la entidad.

De otro lado, indica que para el municipio de Armenia (Q) es clara la carga que le asiste a la aseguradora hoy demandada, respecto al conocer el objeto y las obligaciones del contrato estatal y evaluar el alcance y el riesgo de cumplimiento del mismo antes de expedir la póliza, por lo tanto, señala, toda

⁹ SAMAI Índice 00037

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

manifestación proveniente de la compañía de seguros en torno a las posibles falencia en la etapa de celebración y subsiguiente ejecución del contrato Interadministrativo N° 08 de 2015, se muestran extemporáneas

Afirma que la garantía de cumplimiento de cualquier contrato estatal está integrada por diferentes amparos que cubre los perjuicios que puedan ocasionarse durante la ejecución, entre tantos, se encuentra el denominado buen manejo y correcta inversión del anticipo, este amparo, cubre los perjuicios sufridos por la Entidad Estatal con ocasión de: (i) La no inversión del anticipo (ii) El uso indebido del anticipo (iii) La apropiación indebida de los recursos recibidos en calidad de anticipo.

Menciona que dispone el decreto único reglamentario N° 1082 de 2015 en el artículo 2.2.1.2.3.1.10, la suficiencia de la garantía del buen manejo y correcta inversión del anticipo, la cual, debe estar vigente hasta la liquidación del contrato o hasta la amortización del anticipo, y el valor de esta garantía debe ser el ciento por ciento (100%) de la suma establecida como anticipo, ya sea este en dinero o en especie.

Dice que, conforme a lo anterior, los dineros que entrega la entidad pública contratante, por este concepto, constituyen una especie de financiación con destinación específica, pues como lo señala la jurisprudencia administrativa: *"el pago de la suma de dinero que las partes convengan a ese título se hace en calidad de préstamo. Esto significa que las sumas entregadas como anticipo son de la entidad pública y esa es la razón por la cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato."*

Señala que el artículo 1746 del Código Civil establece que, por regla general, la declaración judicial de nulidad tiene fuerza de cosa juzgada y da a las partes el derecho para ser restituidas al mismo estado en que se hallarían sino hubiese existido el acto o contrato nulo; es decir, la respectiva sentencia que contenga tal declaración produce efectos retroactivos, conforme a los cuales, en el caso de los contratos, a cada parte surge el deber de restituir o repetir a la otra lo que ha recibido como prestación del contrato anulado, excepto cuando ésta ha tenido por fuente un objeto o causa ilícitos a sabiendas, en conformidad con lo dispuesto por el inciso primero de aquella disposición y el artículo 1525 ibídem. Y el artículo 48 de la Ley 80 de 1993, establece que la declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva no impedirá el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria; e incluso, dispone que habrá lugar a dicho reconocimiento del contrato nulo por objeto o causa ilícita, cuando se probare que la entidad estatal se ha beneficiado, o sea, en cuanto las prestaciones cumplidas le hubieren servido para satisfacer un

Asunto: Sentencia de Primera Instancia
Medio de control: Controversias contractuales
Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00
Demandante: Municipio de Armenia
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

interés público, y únicamente hasta el monto del beneficio que ésta hubiere obtenido.

Afirma que si bien se celebraron dos contratos vinculados entre sí –el interadministrativo y el de seguro-, se trató de negocios jurídicos distintos, gozando cada uno de su propia individualidad y regidos cada uno por normas propias, interdependencia ésta que ha sido explicada a través de la figura de la coligación o conexión negocial, aplicable donde existen dos causas contractuales claramente identificables y diferenciables entre sí, por un lado, la del contrato interadministrativo, dirigida a que la EDUA cumpliera con unas obligaciones, y, de otra parte, la del contrato de seguro propiamente dicho, que quedó contenido en la póliza de cumplimiento N° 300-47-994000007585 con sus modificaciones, para amparar, entre otros, los riesgos derivados del manejo del anticipo.

En este orden de ideas, afirma que, frente a una eventual declaratoria judicial de nulidad del citado contrato interadministrativo, se debe tener en cuenta, que la decisión judicial, no debe afectar las pretensiones declarativas y condenatorias relacionadas con la declaratoria y condena del siniestro del “amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo”, toda vez, que en este caso, efectivamente se materializó la realización del riesgo asegurado (artículo 1072 Código de Comercio, siniestro) como elemento esencial del contrato de seguro, en relación con la cobertura del mencionado amparo, al no invertir y manejar el deudor – EDUA - el dinero desembolsado a título de préstamo – anticipo- en los términos pactados en la citada póliza de cumplimiento, es decir, en vigencia del contrato de seguros surgieron obligaciones para el asegurador.

Concluye que frente al “*amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo*”, el riesgo asegurado, no es el cumplimiento del objeto contractual como núcleo esencial del contrato estatal sino (i) La no inversión del anticipo, (ii) El uso indebido del anticipo, o (iii) La apropiación indebida de los recursos recibidos en calidad de anticipo. Es decir, un supuesto factico relacionado con la entrega de un dinero público a título de préstamo con una destinación específica.

Aseguradora Solidaria de Colombia.¹⁰

Señala que se ha probado la excepción de contrato no cumplido producto de fallas imputables al municipio de Armenia en la etapa de planeación del contrato interadministrativo.

¹⁰ SAMAI Índice 00046
Tribunal Administrativo del Quindío – Sala Tercera

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

Manifiesta que en las actas de suspensión No. 001 y No. 002 se expusieron ciertas circunstancias no imputables al contratista -EDUA- que produjeron la imposibilidad de continuar ejecutando materialmente el objeto contractual, el del contrato interadministrativo No. 008 del 2015, por ejemplo: 1) que el Municipio de Armenia no dio la ubicación correcta del box culvert existente en la planimetría, 2) la falta de correspondencia de la real profundidad del terreno rocoso con la que el Municipio estableció en la planimetría, 3) la diferencia negativa de las áreas licenciadas para construcción por la Curaduría que provocó menor obra ejecutable, 4) la imposibilidad de hacer obras nuevas en los inmuebles por falta de tradición en favor del Municipio (ya que los bienes eran y siguen siendo de INVIAS), 5) la no desafectación de los inmuebles a intervenir como de uso público y finalmente, 6) la suspensión de la obra por la intervención sobreviniente del Ministerio de Cultura, que tuvo relación con las irregularidades por desconocer el PEMP.

Manifiesta que ese incumplimiento genera consecuencias adversas para la administración misma, en este caso, para el Municipio de Armenia, como la declaratoria de nulidad del contrato celebrado.

Argumenta que la estructuración de todo estudio previo debe tener en cuenta los riesgos del proceso, los previsibles, imprevisibles, mitigables a través de garantía, los asignados al contratista, los que recaen sobre la entidad.

Señala que el riesgo de parálisis del contrato interadministrativo afianzado era previsible, porque la materialidad del Contrato interadministrativo implicaba intervenir la obra civil e infraestructura existente en el inmueble, era preciso demoler una parte y construir otros componentes a tal grado, que implicaría la remodelación total del predio. Manifiesta que lo anterior es concordante con lo que se indica en el Informe final de la Gestión en el que se menciona que esta falencia relacionada con la consecución de la tradición del dominio de los inmuebles a intervenir, se pudo prevenir desde mucho antes incluso de que se proyectara si quiera planear el contrato para aperturar la contratación o el análisis del oferente porque en el Manual de Interventoría del Municipio de Armenia se establece que verificar que los sitios donde se ejecutarán las obras sea de la propiedad del Municipio de Armenia, era algo predispuesto y ya establecido por cumplir, según la Resolución 055 del 25 de marzo del 2015.

Indica que la existencia de fallas en el principio de planeación, como ocurre en este caso, genera la nulidad absoluta del Contrato interadministrativo No. 008 del 2015 por ilicitud en su objeto y en su causa.

Señala que el objeto es ilícito producto de las fallas en la etapa de planeación, pues se buscaba intervenir físicamente un inmueble y una infraestructura que no eran de propiedad de la entidad contratante, es decir, que el objeto del

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

contrato afectaba materialmente un bien ajeno sin contar con el dominio sobre el mismo, ni con la respectiva aquiescencia de INVIAS.

Dice que el objeto del contrato comportaba inicialmente un daño antijurídico a un tercero -INVIAS, por la lesión al derecho real de propiedad de que es titular la entidad del orden nacional.

Afirma que el Contrato Interadministrativo No. 008 del 2015 es ilícito en cuanto a su causa porque se usó para evadir los procesos de selección, es decir, para pretermitir ilegalmente las obligaciones imperiosas e ineludibles de analizar y estudiar rigurosamente la necesidad de adelantar cada proceso de contratación estatal, porque la EDUA subcontrató a través de contratos de obra, prestación de servicios y otros, lo que sugiere que EDUA no tenía desde el inicio ningún interés de ejecutar la obra, ni de promoverla, sino de “suplantar” al Municipio de Armenia como seleccionadora de contratistas.

Indica que el Contrato Interadministrativo No. 008 del 2015 fue el vehículo mediante el cual el Municipio de Armenia transgredió el principio de transparencia, responsabilidad y deber de selección objetiva porque utilizaron la modalidad de contratación directa y trasladaron la responsabilidad a EDUA; quien carecía de capacidad para ejecutar y terminaron subcontratando típicos contratos de obra, suministro y prestación de servicio.

De otro lado, aduce que se produjo la terminación automática del contrato de seguro por la operatividad de la regla del inciso final del art. 1060 del código de comercio ante la agravación del riesgo comunicada a la aseguradora.

Manifiesta que en el hecho vigésimo tercero del acápite fáctico de la demanda, se indica que, para marzo del 2021, existía un informe de la Secretaría de Infraestructura del Municipio que daba luces sobre las circunstancias sobre las que gravitaba el incumplimiento multimodal de EDUA de cara al contrato interadministrativo garantizado con la Póliza, alertando sobre el atraso en la ejecución de la obra y el supuesto incumplimiento a la fecha, lo cual, indica, permite inferir que el Municipio de Armenia como asegurada y la EDUA como tomadora de la Póliza incumplieron su obligación legal de comunicar a la Aseguradora sobre esta circunstancia, por lo tanto, el estado del riesgo que se trasladó a la entidad se agravó y no se dio a conocer en los términos de que habla el art. 1060 del Código de Comercio.

Por otra parte, señala que los hechos que suponen pérdida para el Municipio de Armenia ocurrieron por fuera de las vigencias previstas para los amparos de cumplimiento y anticipo.

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

En efecto, afirma que la cobertura otorgada opera única y exclusivamente bajo la modalidad de ocurrencia, esto es, hechos ocurridos durante la ejecución del contrato y durante la vigencia de la póliza. No. 300-47- 994000007584, señalando que en la modificación No 1 del 29 de diciembre de 2015, del Contrato No. 008 de 2015, en su cláusula primera se adiciona por seis meses el plazo de ejecución, contados a partir del 19 de enero de 2016, es decir, hasta julio del 2016, no obstante, el amparo de cumplimiento y de anticipo tienen una vigencia temporal que expiraba el 24 de febrero del 2016 que jamás se renovó. Menciona que de los hechos que supuestamente generaron pérdida al Municipio de Armenia como asegurado acontecieron después de febrero del 2016, hasta la actualidad inclusive, por lo cual, aduce, dicha regla deberá tenerse en cuenta. Argumenta que cualquier situación que afecte los intereses de un asegurado por fuera de dicha ventana temporal, no goza de cobertura.

Así mismo, manifiesta que no se puede predicar la ocurrencia de un siniestro de cara al amparo de cumplimiento contenido en la Póliza, pues éste se da por causas *“imputables al contratista garantizado”*, y en este caso, por lo discurrido, la parálisis de las obras de la Fase I del proyecto La Estación se provocan por razones imputables al Municipio de Armenia.

En cuanto al anticipo señala que el Municipio de Armenia tenía que distinguir bajo el amparo de manejo del anticipo cuál fue la obligación incumplida por el contratista EDUA y distinguir los amparos contratados, con el fin de determinar si la póliza cubrió o no la obligación incumplida, pero, aduce, no se realizó, sino que no hay cobertura porque no hubo anticipo, hubo pago anticipado.

Dice que a dicha conclusión se llega sin dificultad porque en el mismo hecho vigésimo noveno de la demanda, así se menciona, en paráfrasis al contenido clausular del Contrato Interadministrativo en el que se señala: Forma de pago: i) 50% anticipo a la suscripción del acta de inicio, ii) 40% del valor del contrato una vez se certifique por lo menos el 75% de ejecución iii) el 10% final terminación de obra al 100%

Señala que no se ha probado que los recursos entregados como anticipo al EDUA se hayan destinado por esta a un asunto ajeno de la ejecución contractual del objeto del Contrato Interadministrativo No. 008 del 2015, dado que el hecho de aducir la ocurrencia de mayores cantidades y costos indirectos se previó en la forma de establecer la remuneración del contrato y se ha probado que las razones por las cuales no se ha invertido de forma total el anticipo, es porque el plazo previsto para la ejecución del Contrato asegurado ha sufrido dos suspensiones, de hecho, el mismo continúa indefinidamente suspendido y uno de los efectos de la suspensión del contrato es la suspensión de las actividades del contratista, lo cual explicaría la no inversión del anticipo.

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

Sostiene que además el vínculo comercial sigue paralizado y estático, y que la operatividad del amparo de anticipo se condiciona su cobertura y exigibilidad a que la garantía puntualmente haya estado vigente hasta la liquidación del Contrato afianzado.

Afirma que en este caso se configuran las causales de exclusión establecidas en el Decreto 1082 de 2015 consistentes en la culpa de la víctima quien con su conducta omisiva provocó las falencias en la etapa de planeación contractual y por la ausencia de supervisión del contrato principal y no contratar la debida interventoría no mitigó su pérdida y dejó propagar el eventual siniestro. Además, la concreción de un hecho de un tercero (la curaduría urbana) al emitir conceptos sobre las licencias errados.

Por otra parte, dice que si en gracia de discusión prosperaran una o algunas de las pretensiones del libelo, se destaca que en la Póliza No. 300-47-994000007585 mediante la cual se aseguró el Contrato Interadministrativo No. 08 de 2015 mediante el amparo de cumplimiento y el **de** buen manejo de anticipo se estipularon las condiciones, los límites, los amparos otorgados, las exclusiones, las sumas aseguradas, los deducibles pactados, etc., de manera que exclusivamente son estos los parámetros que determinarían en un momento dado la posible responsabilidad que podría atribuirse a la entidad.

Finalmente, señala que no existe solidaridad entre los demás demandados y la Aseguradora Solidaria de Colombia, quien únicamente está ligada al contrato de seguro y en él no está convenida la solidaridad entre las partes del contrato.

Empresa de Desarrollo Urbano.¹¹

Manifiesta que las pruebas aportadas al proceso demuestran que no hay lugar a la declaración de responsabilidad contractual en contra de la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia EDUA- pues, afirma, la entidad cumplió con las obligaciones pactadas en el contrato interadministrativo No. 008 de 2015 suscrito con el Municipio de Armenia

Señala que el contrato estatal fue cumplido con todos los requisitos exigidos por la ley, por parte de la EDUA.

Dice que, como resultado del estudio adecuado de cada uno de los documentos aportados por la Entidad, se llega a la conclusión que deben negarse las pretensiones invocadas por la parte demandante ya que carecen de fundamento y contrarían la realidad de lo que enmarca la ejecución del contrato, pues, en su criterio, ha quedado demostrado dentro del desarrollo del proceso que los

¹¹ SAMAI Índice 00036

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

hechos que la demandante alude como incumplimientos no corresponden con la realidad.

Aduce que no se vislumbra incumplimiento contractual por parte de la demandada y están llamadas a prosperar las excepciones propuestas en la contestación de la demanda, pues quedó demostrado que durante la ejecución contractual los productos entregados por la EDUA, datan del cumplimiento de las obligaciones contraídas y fueron recibidas a satisfacción por el supervisor encargado del control y seguimiento de la ejecución contractual.

Afirma que reposa en el expediente prueba que confirma que los mismos cumplieron con las especificaciones técnicas y jurídicas requeridas por la entidad contratante, lo que permitió que ésta autorizara los pagos parciales como evidencian las actas parciales de pago (Acta del 28 de agosto de 2015 e informe de avance del 3 de diciembre de 2015).

Señala que la EDUA conforme a lo pactado en el contrato, inició y llevó a cabo la ejecución del mismo, ejerciendo la vigilancia debida para el efectivo cumplimiento del objeto contractual, mediante reuniones con el supervisor de la Secretaría de Infraestructura y el Gerente de la EDUA, socializó no solo la inversión del anticipo, sino que se elevaron las inquietudes relacionadas con la ejecución del contrato de acueducto y alcantarillado (Acta 02 de mayo 20 de 2015).

Manifiesta que en lo que concierne al seguimiento y control efectuado por la EDUA, se evidenció la deficiente planeación por parte del Municipio de Armenia, responsable conforme a la norma respecto de la obligación de elaborar los estudios previos y demás estudios pre contractuales que dan vida al contrato estatal y que no se elaboraron de conformidad, pues carecían de un ejercicio juicioso que estructurara la totalidad de las especificaciones, precios, costos, riesgos y garantías, a fin no solo de satisfacer la necesidad de la entidad estatal sino de beneficiar los fines e intereses públicos inmersos en la contratación que se adelantaba.

Argumenta que está demostrado que la EDUA mediante las actas parciales de pago, demuestran la diligencia en la ejecución contractual del contrato 08 de 2015, el cual fue suspendido por el Municipio de Armenia ya que los estudios elaborados por la Secretaría de Infraestructura eran deficientes.

Menciona que conforme a los documentos contractuales que reposan en el expediente, hay lugar a que se decrete el cumplimiento por parte de la Empresa de Desarrollo Urbano – EDUA, pues no solo reposan en éste las actas parciales de ejecución y pago del 28 de agosto de 2015, suscritas por las partes en la que se aprobaron los documentos entregados aceptados por el Municipio de

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

Armenia como aprobados y ajustados al objeto contractual, sino que respondían a los ajustes requeridos por el contrato y por quien supervisó la ejecución del contrato autorizando y efectuando los pagos correspondientes, los cuales amortizaron el anticipo entregado a la EDUA dando por cumplidas las obligaciones encomendadas.

Concluye que la parte demandante no cumplió con la carga de la prueba de aportar dentro del litigio la causación de los rubros presentados como perjuicios, ni documentos que soportaran los valores contables para establecer lo pretendido por estos. Tampoco demostró que los recursos entregados como anticipo a la EDUA se hayan destinado a asuntos diferentes a la ejecución del objeto del contrato y en lo que respecta a la suspensión, con base a lo ya mencionado, tal situación fue adoptada a fin de superar las circunstancias que lo ocasionaron, situaciones imputables exclusivamente al Municipio de Armenia por cuanto debieron ser previstas en la planeación del proceso contractual y las que no pudieron ser superadas.

Concepto del Ministerio Público.

Guardó silencio.

CONSIDERACIONES FINALES

Al tenor del numeral 4° del artículo 152, numeral 4° del artículo 156, y 157 de la Ley 1437 de 2011 modificados por la Ley 2080 de 2021, esta Sala es competente para conocer el presente asunto en primera instancia.

Ahora bien, los presupuestos procesales de capacidad para ser parte y capacidad procesal se encuentran cumplidos.

De otra parte, no se observa irregularidad alguna en el trámite del proceso como tampoco la configuración de causal de nulidad procesal.

Así pues, se observa que la actuación procesal se ha surtido en debida forma.

Cuestión Previa.

Estando el proceso a despacho para sentencia el señor Hernán Gómez Mejía allega un escrito¹² a través del cual pretende intervenir en el presente proceso solicitando que se adopten una serie de medidas respecto a lo que denomina la Estación del Ferrocarril de Armenia y la Bodega la Amelia.

Sin embargo, revisado el memorial se advierte que no obra documento alguno que acredite su condición de abogado, siendo necesario recordar que los

¹² SAMAI índice 00049

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

artículos 159 y 160 del C.P.A.C.A., establecen la forma en que se debe comparecer al proceso contencioso administrativo, disponiendo que salvo los casos en que la norma autorice intervenir directamente, es necesario que sus actuaciones en el proceso se produzcan a través de apoderado inscrito que acredite en debida forma el derecho de postulación por medio de un poder debidamente conferido en los términos señalados en la Ley 1564 de 2012

En ese orden de ideas, no es posible emitir pronunciamiento alguno sobre la solicitud presentada por el señor Hernán Gómez Mejía en cuanto a la adopción de medidas dentro del presente proceso, toda vez que carece de derecho de postulación.

Problema Jurídico.

En primer lugar, tal como quedó establecido en la etapa de fijación del litigio, corresponde a la Sala determinar si existe alguna causal que dé por configurada la nulidad absoluta del Contrato Interadministrativo No. 008 de 2015 celebrado entre el Municipio de Armenia y la Empresa de Desarrollo Urbano EDUA.

Solo en el caso de que la respuesta a ese primer problema jurídico sea negativa deberá establecerse:

I. Si hay lugar a declarar la responsabilidad contractual de la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia- EDUA- por incumplir con las obligaciones pactadas en el contrato interadministrativo No. 008 de 2015 suscrito con el municipio de Armenia.

II. Si hay lugar a declarar la ocurrencia del siniestro para hacer efectiva la prima derivada del contrato de seguro celebrado con la Aseguradora Solidaria de Colombia y la EDUA con ocasión del cumplimiento y manejo e inversión del anticipo en virtud del contrato interadministrativo 008 de 2015.

Así las cosas, esta Corporación Judicial, procede a establecer los hechos probados.

Hechos probados.

La Secretaría de Infraestructura del Municipio de Armenia elaboró un documento que denominó *“Estudios Previos- Contrato Interadministrativo entre el Municipio de Armenia y la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia EDUA, para la construcción Centro Cultural y Turístico La Estación Fase 1”*¹³ del cual se destaca:

¹³ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Págs. 1-93
Tribunal Administrativo del Quindío – Sala Tercera

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

“(…)

2, DESCRIPCIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR:

2.1, OBJETO A CONTRATAR: "CONTRATO INTERADMINISTRATIVO ENTRE EL MUNICIPIO DE ARMENIA Y LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA EOLIA, PARA LA CONSTRUCCION CENTRO CULTURAL Y TURISTICO LA ESTACION FASE 1"

(…)

2.3 IDENTIFICACIÓN DEL CONTRATO A CELEBRAR:

Contrato interadministrativo

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE SOPORTAN LA MODALIDAD DE SELECCIÓN:

El artículo 95 de la ley 489 de 1998 señala: "Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

En razón a que se trata de un contrato que será suscrito por entidades de carácter estatal, el procedimiento de selección se realizará por la modalidad de CONTRATACIÓN DIRECTA, por la causal contemplada en el literal c), del numeral 4, del artículo 2 de la ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 de la ley 1474 de 2011, en concordancia con la indicada en el artículo 76 del Decreto 1510 de 2013, ello, acogiendo los preceptos legales propios de este tipo de contratos y las normas vigentes que reglamenten la materia y teniendo en cuenta además que la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia EDUA, es una Empresa industrial y Comercial del Estado del orden municipal, se concluye que el Municipio de Armenia requiere de alianzas con entidades con el fin de que ayuden a cumplir la misión que le es encomendada por la Constitución y la Ley.

La Administración Municipal permanentemente propende por el bienestar de todos los habitantes de Armenia, generando elementos para el crecimiento y fortalecimiento de la infraestructura, Tales propósitos no son exclusivos del municipio, puesto que la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia, siendo una Empresa Industrial y Comercial del Estado, tal y como consta en sus estatutos consignados en la Escritura Pública No. 1118 de junio 29 de 2012; donde se expresa que la empresa tiene como visión "Ser un modelo de gestión municipal para el desarrollo de proyectos urbanos articulados, con actuaciones sectoriales que permitan ejecutar los programas y proyectos planteados en los Planes de Desarrollo, los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes Parciales y las Unidades de Actuación Urbanística e inmobiliarias, así como la participación en programas y proyectos brindando un apoyo a las entidades públicas y/o privadas en el logro de sus objetivos" y como misión "Formular, promover, gestionar y ejecutar acciones a nivel local, departamental y nacional para un desarrollo urbano integral, contribuyendo a la construcción, modificación y renovación del espacio urbano y rural, así como participar en los programas y proyectos que propenden por la protección e integridad del espacio público y urbano; De igual forma apoyar la gestión de las Entidades Públicas y/o Privadas

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

en el desarrollo de actividades para el logro de sus objetivos generando la dinámica necesaria para el bienestar y seguridad de los ciudadanos". Por lo anterior, teniendo en cuenta que las entidades estatales comparten las mismas finalidades ya indicadas es pertinente celebrar el contrato interadministrativo con la Empresa De Desarrollo Urbano, PARA LA CONSTRUCCION CENTRO CULTURAL Y TURISTICO LA ESTACION FASE 1. De acuerdo a lo anterior se concluye que la presente contratación cumple con todas las condiciones establecidas en la Ley, siendo evidente que las obligaciones del Municipio tienen relación con el objeto y facultades que desarrolla la EDUA, es procedente suscribir el contrato interadministrativo para apoyar el proyecto, El presente contrato se realizará por la modalidad de CONTRATACIÓN DIRECTA, por la causal contemplada en el literal e numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 de la ley 1474 de 2011 y Capítulo IV Artículo 76 del Decreto 1510 de julio 17 de 2013, para los contratos interadministrativos acogiendo los preceptos legales propios de este Upo de contratos y demás normas vigentes que reglamenten la materia."

El 25 de febrero de 2015 el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia envió invitación a la EDUA para participar en el proceso de contratación directa para la construcción del Centro Cultural y Turístico La Estación Fase 1.¹⁴

La EDUA a través de su representante legal remitió el día 27 de febrero de 2015 al Municipio de Armenia, oferta para celebrar el contrato interadministrativo para la construcción del Centro Cultural y Turístico La Estación Fase 1.¹⁵

Entre el Municipio de Armenia, a través del Secretario de Infraestructura, y la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia a través del Gerente, se celebró un contrato interadministrativo N° 008 de 2015, el cual tiene por objeto: *"la construcción del centro cultural y turístico La Estación Fase I"*, y un valor de cuatro mil novecientos noventa y nueve millones ochocientos ochenta mil quinientos veintidós pesos (\$4.999.880.522.), estableciéndose en su cláusula segunda las obligaciones de cada una de las partes, específicamente para la EDUA estaba la de ejecutar el objeto contractual de acuerdo con las especificaciones técnicas y en la cláusula quinta la declaración de capacidad técnica y contractual de la EDUA, destacándose lo siguiente:¹⁶

"QUINTA. CAPACIDAD TÉCNICA Y CONTRACTUAL, LA EDUA declara que tiene la capacidad legal para contratar con el Municipio, de conformidad con el artículo 6° de la ley 80 de 1993; así mismo, que tiene la idoneidad para cumplir las obligaciones contempladas en el presente contrato. Tal y como se describió en el numeral 19 de la parte considerativa de este contrato."

¹⁴ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Págs. 94-104

¹⁵ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Págs. 105-113

¹⁶ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Págs. 167-179

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

El plazo de ejecución sería de siete (7) meses contados a partir de la fecha de la suscripción del acta de inicio, según lo establecido en la cláusula cuarta del contrato.¹⁷

En la cláusula tercera se estableció la forma de pago de la siguiente forma¹⁸:

“(…) 1. El Municipio de Armenia, transferirá a la EDUA, en calidad de anticipo el 50% con la suscripción del contrato y el acta de inicio, previa presentación de la cuenta de cobro. 2. El Municipio desembolsará un 40% del valor del contrato, una vez la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia, certifique, por lo menos el 75% de ejecución del primer desembolso, con el respectivo visto bueno del supervisor o certificado de supervisor del avance de obra. 3. Y el 10% final del valor del contrato, previa presentación de los siguientes documentos: informe detallado de terminación de obra en un ciento por ciento (100%), que incluye balance financiero, administrativo, técnico, registro fotográfico acompañado de la certificación del supervisor del término de la obra, recibiendo a satisfacción y suscripción del acta de liquidación de la obra. (…).”

Así mismo, en la cláusula décima cuarta del citado contrato interadministrativo, se acordó que, en caso de incumplimiento parcial o total de la EDUA frente a las obligaciones emanadas de este contrato, tendría como sanción, una pena pecuniaria equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del contrato.¹⁹

El Municipio de Armenia expidió el registro presupuestal por valor de cuatro mil novecientos noventa y nueve millones ochocientos ochenta mil quinientos veintidós pesos (\$4.999.880.522.).²⁰

Entre la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia y la Aseguradora Solidaria de Colombia se celebró un contrato de seguro con póliza No. 300-47-994000007584 de 24 de marzo de 2015 cuyo asegurado y beneficiario es el Municipio de Armenia, teniendo como objeto: garantizar el pago de perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista derivadas del contrato interadministrativo 008 de 2015, amparando el cumplimiento, el anticipo, el pago de salarios y prestaciones sociales y la estabilidad de la obra.²¹

Entre la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia y la Aseguradora Solidaria de Colombia se celebró un contrato de seguro con póliza No. 300-74-99400003021 de 24 de marzo de 2015 cuyo asegurado es la EDUA y los beneficiarios los terceros afectados, teniendo como objeto: amparar los perjuicios que cause directamente el asegurado con motivo de una determinada

¹⁷ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Pág. 177

¹⁸ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Pág. 176-177

¹⁹ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Pág. 178

²⁰ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Pág. 184

²¹ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Págs. 185-193

responsabilidad civil extracontractual en que incurra en virtud de la ejecución del contrato interadministrativo 008 de 2015.²²

El día 24 de marzo de 2015, el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia profirió acta por medio de la cual aprobaba las garantías contenidas en las pólizas 300-47-994000007584 y 300-74-99400003021.²³

A través de la Resolución 055 del 27 de marzo de 2015 se designó como supervisor del contrato interadministrativo No. 008 de 2015 al Arquitecto César Ovidio Rodríguez Gil²⁴.

El día 20 de abril de 2015 se suscribió acta de inicio del contrato interadministrativo 008 de 2015, por parte del Supervisor, el Gerente de la EDUA y el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia.²⁵

El día 24 de abril de 2015, la EDUA – Contratista- solicitó el pago del anticipo pactado en el contrato por un porcentaje del 50% del valor del contrato interadministrativo, el cual corresponde como valor nominal a DOS MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA MIL DOSCIENTOS SESENTA Y UN PESOS M/CTE (\$2.499.940.261).²⁶

Por medio de oficio SI-POI-1325 del 27 de mayo de 2015, el supervisor el contrato ofició al gerente de la EDUA requiriendo el cumplimiento de las obligaciones del contrato interadministrativo Nro. 008 de 2015, enlistando las 26 obligaciones del contrato.²⁷

El día 25 de junio de 2015, los extremos negociales, suscribieron acta No. 1 de suspensión del plazo de ejecución del contrato, por cuanto no se tenían las coordenadas exactas y la profundidad del Box Culvert para el alcantarillado nuevo, indicando que debía coordinarse con la EPA, aunado a que encontraron tuberías de acueducto y aguas lluvias que tienen muchos años que no podían eliminarse de inmediato, sin antes determinar la intervención que debía hacerse, lo cual impedía continuar con el movimiento de tierra.²⁸

La suspensión se reinició el 25 de agosto de la misma anualidad, por superarse los motivos que la había generado, quedando como nueva fecha de terminación del contrato el día 18 de enero de 2016.²⁹

²² SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Págs. 194-201

²³ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Págs. 202-203

²⁴ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Págs. 204-207

²⁵ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Pág. 208

²⁶ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Pág. 209

²⁷ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Págs. 213-214

²⁸ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Pág. 224

²⁹ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Pág. 226

Asunto: Sentencia de Primera Instancia
Medio de control: Controversias contractuales
Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00
Demandante: Municipio de Armenia
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

El 27 de agosto de 2015 el Gerente de la EDUA anexó las pólizas 300-47-994000007584 y 300-74-99400003021 con las respectivas modificaciones, en virtud de la alteración del plazo de ejecución del contrato.³⁰

El día 28 de agosto de 2015, el supervisor, el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia y el Gerente de la EDUA suscribieron el acta parcial No 1 de ejecución, dejándose constancia que entregó un informe de avance financiero y de ejecución del anticipo, en los cuales se indican los contratos que a su vez suscribió la EDUA para la ejecución del contrato interadministrativo y se anexan a dicho informe así.³¹

No. Contrato y Tipo	Contratista	Objeto	Valor Contrato	Comprobante egreso	Valor Pagado
Obra 02/05.05.2015	LEONEL DUQUE DAZA	Movimiento de Tierra para la Construcción de los Parquederos del Centro Cultural y Turístico La Estación Fase 1	842.995.752,50	0284 de 19.05.2015	421.497.876
				0495 de 23.07.2015	147.868.108
Obra 03/06.05.2015	JAIRO LONDOÑO GUATIVA	Construcción de Acueducto y Alcantarillado para el Centro Cultural y Turístico La Estación Fase 1.	669.868.068,75	0288 de 20.05.2015	334.934.034
Obra 04/07.05.2015	HECTOR FABIO BAEZ GUZMAN	Figurado y Armado de Hierro para estructuras en concreto para la construcción del Centro Cultural y Turísticos La Estación Fase 1	928.159.911,25	0297 de 21.05.2015	464.079.956
Obra 05/21.05.2015	JUAN PABLO ARANGO ROMERO	Contrato Mano de Obra para la Construcción del Centro Cultural y Turístico La Estación Fase 1	961.641.722,08	0340 de 01.06.2015	480.820.861
Suministro 04/22.05.2015	FERRELIMA S.A.S	Suministro materiales de construcción para la Construcción del Centro Cultural y Turístico La Estación Fase 1	961.945.644,00	0345 de 03.06.2015	384.778.258
Servicios Profesionales 25/21.04.2015	JAIRO ERNESTO VARGAS CORREA	Prestación de Servicios Profesionales especializados para adelantar los procesos contractuales que	6.000.000,00	0347 de 04.06.2015 0392 de 26.06.2015	3.000.000 3.000.000

³⁰ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Págs. 227-231
³¹ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Págs. 235-322
Tribunal Administrativo del Quindío – Sala Tercera

Página 32 de 55

		se genere con la puesta en marcha del Contrato Interadministrativo No. 008/2015			
Servicios Profesionales 47/01.06.2015	LUISA FERNANDA ARIAS G.	Prestación de Servicios Profesionales para el apoyo como residente de obra para la Construcción del Centro Cultural y Turístico La Estación Fase 1	18.026.667,00	0384 de 24.06.2015 0440 de 07.06.2015	1.600.000 1.600.000
Servicios Profesionales 47/01.06.2015	DIANA LORENA TORRES TEJADA	Prestación de Servicios Profesionales para apoyar la implementación del plan de manejo ambiental en las obras que ejecuta la EDUA para la Construcción del Centro Cultural y Turístico La Estación Fase 1	19.716.667,00	0385 de 25.06.2015	1.750.000
Servicios de Apoyo a la Gestión 49/01.06.2015	OLMA JULIANA VELA FERNÁNDEZ	Realizar acompañamiento al equipo técnico contratado por la Edua y apoyarlos en la supervisión y control de la ejecución de la obra Prestación de Servicios Profesionales para el apoyo como residente de obra para la Construcción del Centro Cultural y Turístico La Estación Fase 1	12.393.333,00	0388 de 25.06.2015	953.000
Servicios Profesionales 31/11.05.2015	AURA MARÍA ZAPATA SالدARRIAGA	Prestación de Servicios Profesionales como Directora de Obra en la Construcción del Centro Cultural y Turístico La Estación Fase 1	26.460.000,00	0441 de 07.06.2015	4.200.000
VALOR TOTAL EJECUTADO					2.254.350.893

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

Según oficio G-EDUA-1378 del 28 de agosto de 2015, el Gerente de la Empresa de Desarrollo Urbano Ltda. EDUA, en informe de avance de contrato, solicita el segundo pago del 40% de la ejecución de la obra.

En oficio de 06 de octubre de 2015 el Sub secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia en el que informa que el inmueble ubicado en la carrera 20 A #29-01 identificado con número catastral 01-03-00-00-0137-0017-0-00-00-0000 de matrícula inmobiliaria 280-23336 se encuentra incluido dentro del Proyecto del Complejo Turístico y Cultural de La Estación y que se estaría estudiando la posibilidad de comprarlo en la fase final de intervención.³²

El 03 de diciembre de 2015 se presentó informe de avance de obra suscrito por el Gerente de la EDUA y dirigido al Sub Secretario de Infraestructura Municipal de Armenia.³³

El Municipio de Armenia y la EDUA suscribieron el modificatorio No.1 al contrato interadministrativo 008 de 2015 ampliando el plazo de ejecución por 6 meses contados a partir del 19 de enero de 2016.³⁴

Se realizaron prórrogas de los contratos de seguros contenidos en las pólizas 300-47-994000007584 y 300-74-99400003021, en virtud de la alteración del plazo de ejecución del contrato.³⁵

El 7 de enero de 2016 el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia suscribió acta de aprobación de garantías.³⁶

La Directora Administrativa y Financiera de la EDUA suscribió el Oficio de 12 de febrero de 2016 en el que certifica que: i) el Municipio de Armenia ha consignado a la Empresa de Desarrollo Urbano EDUA la suma de \$4.499.892.470; ii) en la ejecución del contrato interadministrativo la EDUA ha realizado pagos por valor de \$2.885.793.596; iii) que a la fecha de la certificación la EDUA cuenta con recursos disponibles correspondientes a \$1.614.098.874.³⁷

El 12 de febrero del año 2016, el secretario de infraestructura, el supervisor del contrato interadministrativo por parte del municipio de Armenia y el gerente de la Empresa de Desarrollo Urbano - EDUA - suscribieron Acta de suspensión Nro. 002, por temas del proceso constructivo relacionado con las características

³² SAMAI índice 00026 Tomo 3 pág 355

³³ SAMAI índice 00026 047 2.1 Tomo 2- Págs. 191-219 y 048 págs 5-44

³⁴ SAMAI índice 00026 048 Tomo 3 págs.53-56

³⁵ SAMAI índice 00026 048 Tomo 3 Pág. 398-403

³⁶ SAMAI índice 00026 048 Tomo 3 Págs. 405-406

³⁷ SAMAI índice 00026 048 Tomo 3 Pág. 46

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

del suelo y aspectos relacionados con visita técnica del Ministerio de Cultura, así.³⁸

El día 12 de febrero de 2016, se reunieron en la Secretaría de Infraestructura, el Ing. Carlos Alberto Hurtado Plaza en calidad de secretario de infraestructura, el Ing. Dairo Rojas en calidad de supervisor del contrato y el Arq. Sebastian Congote Posada en calidad de contratista, para acordar la suspensión del contrato interadministrativo N° 008 de 2015, por las siguientes razones:

1. El arquitecto manifiesta lo siguiente: una vez terminada la instalación de redes de alcantarillado en los alrededores, procedimos a eliminar los pasos transversales que llevaban aguas combinadas al box coulver para así iniciar las labores de excavación para la construcción de la cimentación que soportarán la estructura del parqueadero, estas excavaciones se iniciaron en la zona 1 de las 4 existentes, y por sorpresa se evidencia la presencia de suelo rocoso a una distancia de profundidad menor (4 y 5 metros promedio) a la planteada en los diseños iniciales (14 metros en promedio); procediendo entonces a verificar en la zona 2 en donde también se presentaron las mismas condiciones, esto genera modificaciones en la estructura, ya que hace necesario calcular nuevamente las cargas de la edificación con estas características; consulta que debe hacerse a los consultores estructurales que se tienen para este proyecto, y por consiguiente hasta tanto no se tenga el diseño acorde a estas condiciones de suelos no se puede continuar con la ejecución de las obras.

2. El Ingeniero Carlos Alberto Hurtado, toma la palabra y manifiesta que en visita técnica del Ministerio de Cultura en seguimiento al PEM de La Estación, recomendó hacer la suspensión de la ejecución de obras, hasta tanto no se subsanen aspectos técnicos y procedimentales del proyectos. Razón por la cual el ingeniero manifiesta la necesidad de hacer la suspensión de las obras del contrato Interadministrativo 08 de 2015 en atención a las recomendaciones del Ministerio de Cultura.

En conclusión las partes acuerdan realizar la suspensión del contrato interadministrativo N° 08 de 2015 hasta que se resuelvan estos temas.

Mediante Oficio DB-PGA-0781 de 17 de marzo de 2016 suscrito por la Directora del Departamento Administrativo de Bienes y Suministros se informa al Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia que el lote contiguo a la Estación del Ferrocarril con ficha catastral 010301190001000 sin número de matrícula inmobiliaria y el lote colindante por el occidente con ficha catastral 01-0-0133-0002-000 no es propiedad del municipio, sino de un particular y que por lo tanto, no era viable realizar ninguna intervención.³⁹

Por medio de la Resolución No. 047 de abril de 2016, se cambió de supervisor del contrato, designándose al arquitecto Jaime Julián Torres Vásquez.⁴⁰

A través de oficio de 31 de mayo de 2016 el Director de Patrimonio del Ministerio de Cultura y reiterado el 02 de junio de 2016 le manifiesta al Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia su preocupación por las intervenciones a los bienes inmuebles de la Estación del Ferrocarril sin contar con la autorización y aprobación de dicha entidad.⁴¹

³⁸ SAMAI índice 00026 048 Tomo 3 Pág. 376

³⁹ SAMAI índice 00026 048 Tomo 2 Pág 1-8

⁴⁰ SAMAI índice 00026 049 Tomo 4 Págs. 314-316

⁴¹ SAMAI índice 00026 048 Tomo 2 Pág 84-86 y 96-98

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

Por medio de Oficio 415 de 2016 suscrito por el Director de Patrimonio (E) del Ministerio de Cultura dirigido al alcalde del Municipio de Armenia, aquel manifiesta que sobre la solicitud de validación de las propuestas para mitigación de las obras ejecutadas en la estación del ferrocarril de Armenia declarada como bien de interés cultural del ámbito Nacional mediante Decreto 746 de 1996, no es posible autorizarla teniendo en cuenta que la entidad aprueba proyectos y no obras realizadas, por lo que le pide un informe técnico para recuperar las características originales de la bodega.⁴²

Por medio de la Resolución No. 008 de 2016 suscrita por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia, se designó al ingeniero Dairon Fernando Rojas Arroyave como **supervisor** del contrato interadministrativo 008 de 2015.⁴³

El 06 de julio de 2016 el Gerente de la EDUA remite información sobre las obras ejecutadas para la liquidación del contrato interadministrativo 08 de 2015 al Sub Secretario de Infraestructura Municipal.⁴⁴

A través de Oficio SI POI 13255 de 10 de noviembre de 2016 suscrito por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia y dirigido a la Directora del Departamento Administrativo de Bienes y Suministros se solicita una certificación acerca si el predio de la Estación del Ferrocarril donde se están adelantando las obras es propiedad del Municipio de Armenia.⁴⁵

Mediante Oficio DB-PGA-3678 de 16 de noviembre de 2016 suscrito por la Directora del Departamento Administrativo de Bienes y Suministros del Municipio de Armenia se certifica que si bien de acuerdo escritura pública 6154 de 19 de diciembre de 1996 la Empresa Colombiana de Vías Férrea- Ferrovías posee un predio correspondiente a un área de 32.298.77 metros cuadrados localizado en la carrera 19 A calle 26 de la ciudad de Armenia de los cuales el Municipio de Armenia adquirió 10.000 metros cuadrados aproximadamente a dicha empresa, lo cierto es que no se puede determinar si la zona donde se están adelantando las obras del Complejo Cultural y Turístico La Estación es propiedad del Municipio de Armenia.⁴⁶

El 11 de diciembre de 2017 el Municipio de Armenia y la EDUA a través de sus representantes se reunieron para revisar los aspectos técnicos, Administrativos y Financieros del Contrato Interadministrativo 008 de 2015 en el que se anota que **de** dicho contrato se derivaron varios contratos que celebró

⁴² SAMAI índice 00026 Tomo 4 págs 173-174

⁴³ SAMAI índice 00026 047- Tomo 2 Tomo 1 Págs. 30-32

⁴⁴ SAMAI índice 00026 049- Tomo 4 Págs. 140-

⁴⁵ SAMAI índice 00026 Tomo 4 pág. 199

⁴⁶ SAMAI índice 00026 Tomo 4 págs. 200-202

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

la EDUA con terceros. También se deja constancia del balance financiero y de que aún se están surtiendo los trámites necesarios ante el Ministerio de Cultura para reiniciar la ejecución del contrato.⁴⁷

Por medio de Oficio de 30 de enero de 2018 el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia le solicita información al Director del Departamento Administrativo de Bienes y Suministros sobre los predios que fueron objeto de compra por parte del municipio de Armenia al INVIAS que hacen parte de la antigua Estación del Ferrocarril, el cual sirvió de fundamento para tramitar la licencia de construcción para el Contrato Interadministrativo No. 008 de 2015.⁴⁸

A través de Oficio AM-PGG 041 de 14 de febrero de 2018 suscrito por el alcalde del Municipio de Armenia y dirigido al director del INVIAS se solicita la cesión del predio identificado con ficha catastral 63001010200110001000 para poder realizar y articular el proyecto de Centro Cultural y Turístico de la Estación del Ferrocarril de Armenia.⁴⁹

Se suscribió Acta de reunión de 20 de febrero de 2018 realizada entre el Municipio de Armenia y el Instituto Nacional de Vías en las que buscaban establecer los predios que fueron vendidos por Ferrovías en la Estación de Armenia son o no propiedad del INVÍAS.⁵⁰

Mediante escrito dirigido a la Procuraduría General de la Nación suscrito por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia de fecha 13 de marzo de 2018 se informa que a través del Contrato No. 008 de 2015 se buscaba intervenir los predios especialmente identificados con fichas catastrales 010301320001000, 010301160001000, 010301360001000 y 01030180001000 los cuales se pudo determinar que eran propiedad del Instituto Nacional de Vías. Señala además que mediante Oficio STR 1166 de 11 de enero de 2018 suscrito por el Subdirector Técnico de Red Terciaria y Férreo del INVIAS se informó que dichos predios corresponden al corredor férreo Armenia- La Tebaida y que no era posible acceder a la cesión a título gratuito al Municipio de Armenia.⁵¹

En el Oficio de 13 de abril de 2018 suscrito por el Subdirector Administrativo del INVIAS dirigido al alcalde del Municipio de Armenia se niega la solicitud de cesión del inmueble identificado con ficha catastral 63-001-01-02-0011-0001-000⁵²

A través de Oficio de 02 de mayo de 2018 suscrito por el Director Territorial Quindío del INVIAS dirigido al alcalde del Municipio de Armenia se indica que

⁴⁷ SAMAI índice 00026 052 Tomo 7 págs. 4-9

⁴⁸ SAMAI índice 00026 Tomo 6 págs. 72-73

⁴⁹ SAMAI índice 00026 Tomo 6 págs. 79-83

⁵⁰ SAMAI índice 00026 Tomo 6 págs. 55-62

⁵¹ SAMAI índice 00026 Tomo 6 págs. 132-140

⁵² SAMAI índice 00026 Tomo 6 Págs. 186-188

Tribunal Administrativo del Quindío – Sala Tercera

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

podieron verificar que en la ejecución del Contrato No. 08 de 2015 se intervino el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 280-118943 propiedad del INVIAS que además se trata de un corredor férreo, de uso público, por lo tanto, solicitan que sea entregado en las condiciones en las que se encontraba antes de la intervención.⁵³

Se expidió certificado de tradición del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 280-118943 el 27 de julio de 2018, en la descripción se indica que se trata de un lote en la Estación del Ferrocarril de Armenia con un área total aproximada de 32.298.77 metros cuadrados, y en la anotación número 003 se establece que por escritura 2100 de 26 de julio de 2010 se adquirió a título gratuito una franja de terreno destinada a la prestación del servicio público ferroviario por parte del Instituto Nacional de Vías y que inicialmente pertenecía a la Empresa Colombiana de Vías Férreas.⁵⁴

Mediante Resolución No.1512 de 16 de mayo de 2018 el Ministerio de Cultura sancionó al Municipio de Armenia por intervenir sin autorización de dicho Ministerio el inmueble denominado Bodega Costado Sur de la Estación del Ferrocarril de Armenia, como parte de la ejecución del Contrato No. 08 de 2015.⁵⁵

El 13 de julio de 2018 el Gerente de la EDUA presenta informe de ejecución del Contrato Interadministrativo No. 08 de 2015 y hace un resumen de los contratos derivados que fueron suscritos por la EDUA, así como un balance financiero.⁵⁶

⁵³ SAMAI índice 00026 Tomo 6 Págs. 220-223

⁵⁴ SAMAI índice 00026 Tomo 7 Págs. 207-208

⁵⁵ SAMAI índice 00026 Tomo 8 Págs. 79-112

⁵⁶ SAMAI índice 00026 052 Tomo 7 Págs. 22-33

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

Nº	TIPO DE CONTRATO	NUMERO DEL CONTRATO	OBJETO	FECHA INICIO	FECHA TERMINACION	NOMBRE COMPLETO DEL CONTRATISTA	VALOR TOTAL CONTRATO	ESTADO	SALDO POR PAGAR (AMORTIZANDO ANTICIPO)
1	Obra	No. 02 del 5 de mayo de 2015	Movimiento de tierra para la construcción de los parqueaderos del centro cultural y turístico la estación fase 1	18/05/2015	18/10/2015	LEONEL DUQUE DAZA	\$ 842.995.752,00	Suspendido	\$ 186.440.089,00
2	Obra	No. 03 del 6 de mayo de 2015	Construcción de acueducto y alcantarillado para el centro cultural y turístico la estación fase 1	14/05/2015	13/10/2015	JAIR LONDOÑO GUATIVA	\$ 728.610.678,00	Suspendido	\$ 70.155.682,00
3	Obra	No. 04 del 7 de mayo de 2015	El figurado y armado de hierro para estructuras en concreto para la construcción del centro cultural y turístico la estación fase 1	19/05/2015	18/10/2015	HECTOR FABIO BAEZ GUZMAN	\$ 928.159.911,25	Suspendido	\$ 388.158.566,00
4	Obra	No. 05 del 21 de mayo de 2015	Contrato de mano de obra para la construcción del centro cultural y turístico la estación fase 1	28/05/2015	26/11/2015	JUAN PABLO ARANGO ROMERO	\$ 961.641.722,08	Suspendido	\$ 480.820.861,10
5	Suministro	No. 04 del 22 de mayo del 2015	Suministro de materiales de construcción para la construcción del centro cultural y turístico la estación fase 1 del municipio de Armenia	28/05/2015	19/11/2015	FERRELIMA SAS	\$ 961.945.644,00	Suspendido	\$ 577.167.386,00
6	Consultoría de intermediación de seguros	N/A	Pólizas de Garantía Contrato Interadministrativo	01/04/2015	N/A	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA	\$ 32.303.149,00	Suspendido	\$ 0,00
7	Compraventa	No. 010 del 3 de diciembre de 2015	Contrato consistente en compraventa de elementos de seguridad industrial	12/03/2015	12/12/2015	TORNITUERCAS	\$ 10.421.800,00	Terminado	\$ 0,00
8	Compraventa	No. 03 del 13 de julio de 2015	Compra de una valla de 9 láminas metálicas con tres (3) torres o cerchas metálicas con lona banher para fijar avisos informativos con logos institucionales de la obra, incluye instalación, conforme al contrato interadministrativo N° 08 de 2015 celebrado con el municipio de Armenia	14/07/2015	19/07/2015	CARLOS EDUARDO RINCON MARTINEZ	\$ 4.268.800,00	Terminado	\$ 0,00
9	Consultoría	No. 010 del 1 de diciembre de 2015	Se obliga al ajuste a diseños y presupuesto de las redes eléctricas del parqueadero dentro del contrato interadministrativo N° 08 de 2015 construcción centro cultural y turístico la estación fase 1	12/01/2015	31/12/2015	LUIS ALBERTO BALLESTEROS	\$ 12.000.000,00	Terminado	\$ 0,00

10	Prestación de servicios	No. 025 del 21 de Abril de 2015	Prestación de servicios especializados para adelantar los procesos contractuales que se generan con la puesta en marcha del contrato interadministrativo N° 08 de 2015 suscrito entre la secretaría de infraestructura del municipio de Armenia y la empresa de desarrollo urbano de Armenia	21/04/2015	20/06/2015	JAIR ERNESTO VARGAS	\$ 6.000.000,00	Terminado	\$ 0,00
11	ARL - contratistas	N/A	ARL - Contratistas Prestación de Servicios vinculados a obra	11/05/2015	30/12/2015	POSITIVA	\$ 1.126.929,00	Terminado	\$ 0,00
12	Prestación de servicios	No. 034 del 11 de mayo de 2015	Prestación de servicios profesionales para el apoyo como directora de obra en la construcción del centro cultural y turístico la estación fase 1	11/05/2015	19/11/2015	AURA MARIA ZAPATA SALDARRIAGA	\$ 28.460.000,00	Terminado	\$ 0,00
13	Prestación de servicios	No. 047 del 1 de junio de 2015	Prestación de servicios profesionales para el apoyo como residente de obra para la construcción del centro cultural y turístico la estación fase 1. Conforme al contrato interadministrativo N° 08 de 2015 suscrito entre el municipio y la empresa de desarrollo urbano de Armenia	02/06/2015	19/11/2015	LUISA FERNANDA ARIAS GIRALDO	\$ 3.200.000,00	Terminado	\$ 0,00
14	Prestación de servicios	No. 048 del 1 de junio de 2015	Prestación de servicios profesionales para el manejo de condiciones administrativas en la ejecución de la obra para la construcción del centro cultural y turístico la estación fase 1 conforme al contrato interadministrativo N° 08 de 2015 suscrito entre el municipio de Armenia y la empresa de desarrollo urbano de Armenia	02/06/2015	19/11/2015	GUSTAVO ANDRES CORTES ALZATE	\$ 18.026.667,00	Terminado	\$ 0,00
15	Prestación de servicios	No. 049 del 1 de junio de 2015	Prestación de servicios de apoyo a la gestión para realizar acompañamiento al equipo técnico contratado por la EDUA y a apoyarlos en la supervisión y control de la ejecución de la obra para la construcción del centro y turístico la estación fase 1.	03/06/2015	21/11/2015	OLMA JULIANA VELA FERNANDEZ	\$ 12.393.333,00	Terminado	\$ 0,00
16	Prestación de servicios	No. 050 del 1 de junio de 2015	Prestación de Servicios Profesionales para apoyar la implementación del plan de manejo ambiental en las obras que ejecute la EDUA para la construcción del centro cultural y turístico La estación Fase 1., así como brindar apoyo y acompañamiento en materia ambiental dando cumplimiento a la normatividad legal vigente	01/06/2015	19/11/2015	DIANA LORENA TORRES TEJADA	\$ 19.716.667,00	Terminado	\$ 0,00
17	Prestación de servicios	No. 181 del 14 de Septiembre de 2015	Prestación de servicios profesionales para el apoyo como residente de obra para la construcción del centro cultural y turístico la estación fase 1 conforme al contrato interadministrativo N° 08 de 2015 suscrito entre el municipio de Armenia y la empresa de desarrollo urbano de Armenia	14/09/2015	28/12/2015	ALONSO BAKAHONA SABOGAL	\$ 10.500.000,00	Terminado	\$ 0,00

Asunto: Sentencia de Primera Instancia
Medio de control: Controversias contractuales
Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00
Demandante: Municipio de Armenia
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

18	Prestación de servicios	No. 163 del 1 de octubre de 2016	La prestación de servicios profesionales para el apoyo en la supervisión del contrato de obra N° 03 para la construcción de acueducto y alcantarillado en el marco del contrato interadministrativo N° 08 de 2015 para la construcción del centro cultural y turístico la estación fase 1	01/10/2015	31/12/2015	ANDRES FELIPE MARIN MARTINEZ	\$ 6.000.000,00	Terminado	\$0.00
19	Prestación de servicios	No. 166 del 15 de octubre de 2015	Prestación de servicios de vigilancia privada en la obra pública que se desarrolla en el centro cultural y turístico la estación fase 1, de acuerdo al contrato interadministrativo N° 08 de 2015 celebrado con el municipio de Armenia la modalidad del servicio es de vigilancia física fija con medio humano	15/10/2015	31/12/2015	VIPCOL LTDA	\$ 24.591.927,00	Terminado	\$0.00
20	Prestación de servicios	No. 167 del 15 de octubre de 2015	Prestación de servicios de apoyo a la gestión para el apoyo en la supervisión de los contratos de obra que se ejecutan en el marco del contrato interadministrativo N° 08 de 2015 para la construcción del centro cultural y turístico la estación fase 1	15/10/2015	31/12/2015	FERNANDO ANTONIO QUINTANA OSORIO	\$ 660.000,00	Terminado	\$0.00
21	Prestación de servicios	No. 168 del 22 de octubre de 2015	Prestación de servicios profesionales para adelantar las tareas operativas y asistenciales de seguimiento a los programas de salud ocupacional en los contratos de obra que se adelantan en el centro cultural y turístico la estación fase 1	22/10/2015	31/12/2015	RUBEN DARIO NIETO BETANCOURT	\$ 5.520.000,00	Terminado	\$0.00
22	Prestación de servicios	No. 174 del 3 de noviembre de 2015	Prestación de servicios profesionales para el apoyo como topógrafo para los labores objeto del cumplimiento del convenio	03/11/2015	30/12/2015	JOSE JESUS HERRERA CORREA	\$ 15.000.000,00	Terminado	\$0.00
23	Prestación de servicios	No. 01 del 4 de enero de 2016	Prestación de servicios de vigilancia privada en la obra pública que se desarrolla en el centro cultural y turístico la estación fase 1	04/01/2016	03/03/2016	VIPCOL LTDA	\$ 31.576.014,00	Terminado	\$0.00
24	Prestación de servicios	No. 016 del 07 de enero de 2016	Prestación de servicios profesionales como residente de obra para la construcción del centro cultural y turístico la estación fase 1	07/01/2016	02/02/2016	ALONSO BARAHONA SABOGAL	\$ 2.400.000,00	Terminado	\$0.00
25	Prestación de servicios	No. 069 del 4 de abril de 2016	Prestación de servicio de vigilancia privada en la obra pública que se desarrolla en el centro cultural y turístico la estación fase 1	04/04/2016	30/06/2016	VIPCOL LTDA	\$ 31.576.014,00	Terminado	\$0.00
VALOR TOTAL CONTRATADO							\$ 4.697.095.007,33		
VALOR TOTAL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO							\$ 4.999.880.522,00		
PORCENTAJE CONTRATADO RESPECTO AL VALOR TOTAL DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO							93,94%		

El 04 de julio de 2019 el Gerente de la EDUA presenta ante el Municipio de Armenia informe de ejecución del Contrato Interadministrativo No. 08 de 2015, así:⁵⁷

⁵⁷ SAMAI índice 00026 Tomo 8 Págs. 264-299
Tribunal Administrativo del Quindío – Sala Tercera

Asunto: Sentencia de Primera Instancia
Medio de control: Controversias contractuales
Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00
Demandante: Municipio de Armenia
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

A. INFORME DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO

Tipo de Contrato	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO	N° contrato	08 DE 03 DE MARZO DE 2015
Objeto	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO ENTRE EL MUNICIPIO DE ARMENIA Y LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA EDUA PARA LA CONSTRUCCION DEL CENTRO CULTURAL Y TURISTICO DE LA ESTACION FASE 1"		
Contratante	MUNICIPIO DE ARMENIA		
Contratista	EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA - EDUA		
Supervisor	SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA		
Valor Inicial	\$ 4.999.880.521,64		
Valor Adicional	\$ 0		
Valor Total	\$ 4.999.880.521,64		
Duración	Inicial:7 meses – Prorroga de 6 meses		
Fecha de Inicio	20 Abril de 2015		
Fecha de Suspensión N°1	25 Junio de 2015		
Fecha de Reinicio N°1	25 Agosto de 2015		
Fecha de Suspensión N°2	12 Febrero de 2016		
Estado actual	Suspendido		
Motivo de la suspensión N° 2	El arquitecto manifiesta lo siguiente: una vez terminada la instalación de redes de alcantarillado en los alrededores, procedimos a eliminar los pasos transversales que llevaban aguas combinadas al box coulver para así iniciar las labores de excavación para la construcción de la cimentación que soportarán la estructura del parqueadero, estas excavaciones se iniciaron en la zona 1 de las 4 existentes, y por sorpresa se evidencia la presencia de		

	suelo rocoso a un distancia de profundidad menor (4 y 5 metros promedio) a la planteada en los diseños iniciales (14 metros en promedio); procediendo entonces a verificar en la zona 2 en donde también se presentaron las mismas condiciones, esto genera modificaciones en la estructura, ya que hace necesario calcular nuevamente las cargas de la edificación con estas características; consulta que debe hacerse a los consultores estructurales que se tienen para este proyecto, y por consiguiente hasta tanto no se tenga el diseño acorde a estas condiciones de suelos no se puede continuar con la ejecución de las obras. 2. El Ingeniero Carlos Alberto Hurtado, toma la palabra y manifiesta que en visita técnica del Ministerio de Cultura en seguimiento al PEM de La Estación, recomendó hacer la suspensión de la ejecución de obras, hasta tanto no se subsanen aspectos técnicos y procedimentales del proyecto. Razón por la cual el ingeniero manifiesta la necesidad de hacer la suspensión de las obras del contrato Interadministrativo 08 de 2015 en atención a las recomendaciones del Ministerio de Cultura.
--	---

RESUMEN FINANCIERO	
Valor Inicial del Contrato	\$ 4.999.880.521,64
Valor Adición del Contrato	\$ 0
Valor Final	\$ 4.999.880.521,64
Valor Anticipo (40%)_Contrato Inicial	\$ 2.499.940.261,00
Valor Acta No.1	\$ 4.249.898.444,00
Valor Amortización Anticipo Acta No.1	\$ 2.249.946.235,35
Valor Pagado Acta No.1	\$ 1.999.952.208,66
Saldo del Contrato	\$ 499.988.052,00

Asunto: Sentencia de Primera Instancia
Medio de control: Controversias contractuales
Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00
Demandante: Municipio de Armenia
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

UTILIZACIÓN DEL DINERO RECIBIDO POR PARTE DE LA EDUA	
EGRESOS	
VALOR TRANSFERIDO A LA EDUA POR PARTE DEL MUNICIPIO	\$ 4.499.892.468
VALOR PAGADO OBRA Y ANTICIPOS (Movimiento tierra, construcción, hierro, mano de obra, acueducto y suministros) 5 Contratos	-\$ 2.720.611.124
TRASLADO POR DESCUENTOS DE LEY (Estampillas, contribución especial, retención en la fuente)	-\$ 390.141.814
VALOR GASTOS ADMINISTRATIVOS (Contratos prestación de servicios, seguros, compraventa y consultorías)	-\$ 273.741.300
UTILIDAD COBRADA POR LA EDUA	-\$ 179.177.150
INGRESOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS	\$ 9.670.597
GASTOS BANCARIOS	-\$ 753.006
TRASLADO MUNICIPIO POR RENDIMIENTOS FINANCIEROS	-\$ 5.696.899
SALDO BANCOS	\$ 939.441.772,32

Reposa, certificación expedida por el Municipio de Armenia sobre los pagos realizados a la EDUA en virtud del Contrato Interadministrativo No. 08 de 2015 así.⁵⁸

MUNICIPIO DE ARMENIA

ARMENIA,18-09-2020 09:18:27

890000464

Reporte [BPRE]

Generado por :ARMENIA\CONT-02-HP:smceballos:128.0.0.3/SMCEBALLOS

MUNICIPIO DE ARMENIA

MUNICIPIO DE ARMENIA

Fecha	Documento	Tercero	Documento CXP	Reg. Presupuestal	Valor
29-04-2015	01-310-201504823	890001424 - EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA LTDA- EDUA	201-201503892	103-20151832	1.893.847.781,00
30-04-2015	01-310-201505090	890001424 - EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA LTDA- EDUA	201-201503892	103-20151832	606.092.480,00
18-09-2015	01-310-201512391	890001424 - EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA LTDA- EDUA	202-201510514	103-20151832	1.999.952.209,00
Total					4.499.892.470,00

Teniendo en cuenta lo anterior se procede a analizar la configuración de alguna causal de nulidad absoluta del contrato.

Nulidad absoluta del Contrato Interadministrativo No. 008 de 2015.

En el artículo 1742 del Código Civil se estableció el deber del juez de declarar de oficio la nulidad absoluta del contrato así:

“Artículo 1742: La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aún sin petición de parte, cuando aparezca de manifiesto en el acto o contrato; (...)”

Luego, el artículo 45 de la Ley 80 de 1993 estableció la posibilidad de declarar de oficio la nulidad absoluta del contrato estatal, y aclara que esta “no es

⁵⁸ SAMAI ÍNDICE 26 061-14. RESPUESTA INFRA CONTR 008 EDUA.(PDF) NROACTUA 26
Tribunal Administrativo del Quindío – Sala Tercera

Página 42 de 55

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

susceptible de saneamiento por ratificación”.

Lo anterior, fue reafirmado por el legislador cuando expidió la Ley 1437 de 2011, pues en el artículo 141 consagró que el juez administrativo podrá declarar la nulidad absoluta del contrato cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes.

Al respecto el Consejo de Estado ha considerado:

*“23. Esta Corporación ha sostenido que (se transcribe): “Las causales de nulidad absoluta están concebidas por el ordenamiento jurídico como una sanción que implica privar de eficacia los actos jurídicos y los contratos que se han erigido **en contravía de los intereses superiores**, por cuya protección propende el orden jurídico, con el fin de proteger al conglomerado social de los efectos adversos que puedan desprenderse de un acto jurídico o un contrato viciado de tales tipos de ilegalidad”⁵⁹.*

*24. Así pues, la referida facultad oficiosa del juez de primera o de segunda instancia se fundamenta en el deber de la jurisdicción de garantizar la prevalencia del orden público que debe regir las relaciones de derecho y de **privar de efectos jurídicos a aquellos contratos que contravienen, entre otros, el orden público y las normas imperativas**. Ello, siempre que las dos partes del acuerdo estén vinculadas al proceso y la nulidad se encuentre acreditada.”⁶⁰*

Ahora bien, el artículo 44 de la Ley 80 de 1993 establece:

ARTÍCULO 44. DE LAS CAUSALES DE NULIDAD ABSOLUTA. Los contratos del Estado son absolutamente nulos **en los casos previstos en el derecho común y además cuando:**

1o. Se celebren con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;

2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal;

3o. Se celebren con abuso o desviación de poder;

4o. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y

5o. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta ley.”

En ese sentido, la nulidad absoluta se configura por las causales previstas en el derecho común, esto es, en los que el contrato haya sido celebrado por una

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 3 de octubre de 2012, exp. 26140.

⁶⁰ CE SCA SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B, MP: Alberto Montaña Plata, Sentencia de 30 de marzo de 2022 Rad: 25899-33-31-001-2012-00188-01 (56026) Demandante: Liceo Cristiano Nueva Vida Demandado: Municipio de Soacha–Secretaría de Educación del Municipio

Asunto: Sentencia de Primera Instancia
Medio de control: Controversias contractuales
Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00
Demandante: Municipio de Armenia
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

persona absolutamente incapaz, se encuentre afectado por causa u objeto ilícito o sea contrario a una norma imperativa (art. 1741 C.C y 899 C. Co.)⁶¹, y además en los casos expresamente indicados en la norma transcrita.

Por su parte el artículo 1519 del Código Civil establece que “Hay un objeto ilícito en todo lo que contraviene al derecho público de la nación” y el 1523 consagra “Hay así mismo objeto ilícito en todo contrato prohibido por las leyes”.

En el caso concreto, la Sala encuentra probado que el contrato interadministrativo No. 008 de 2015 es absolutamente nulo por existir objeto ilícito teniendo en cuenta lo siguiente:

El artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 modificado por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011 establece:

“ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

(...)

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

(...)

c) <Inciso 1o. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> **Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.**

<Ver Notas del Editor> Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.

<Inciso 2o. modificado por el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> **En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.**

⁶¹ CE SCA Sección Tercera Subsección A. Cp.p Marta Nubia Velásquez Rico, sentencia 19 de septiembre de 2019 y CE SCA Sección Tercera Subsección A c.p María Adriana Marín, sentencia de 12 de julio de 2024. Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00223-01 (56141) Demandante: ELPIDIO REYES RAMÍREZ Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ
Tribunal Administrativo del Quindío – Sala Tercera

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

*En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba **subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal**, no podrá ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal. Estarán exceptuados de la figura del contrato interadministrativo, los contratos de seguro de las entidades estatales;*” (se resalta en negrita)

Así pues, las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011 establecieron que solo podía celebrarse contratos interadministrativos, cuando las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos, y si bien el mismo artículo establece la posibilidad de subcontratar deja claro que solo es frente a *“algunas de las actividades del contrato principal”*, pues si se subcontratan todas las actividades se desnaturalizaría el contrato interadministrativo.

Ahora bien, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado explicó los motivos que llevaron al legislador a establecer estos requisitos para los contratos interadministrativos, en el siguiente concepto que se transcribirá extensamente por su importancia en el caso concreto:

“Las entidades públicas frecuentemente se valían de los “convenios interadministrativos”, para entregar cuantiosos recursos a otra entidad estatal con el fin de que los ejecutara, a pesar de no contar esta con la idoneidad técnica ni la experiencia operativa y financiera requerida para el respectivo negocio, aprovechándose de la facilidad que representa su celebración por contratación directa (artículo 24, núm.1 literal c.), lo que significaba, además de una elusión de los procesos de selección objetiva, desconocer el cambio de modelo incorporado por la Constitución de 1991, según el cual el Estado no necesariamente es prestador directo de los servicios públicos sino regulador de los mismos (artículo 365 C.P.), por lo que, en principio, no debe asumir actividades que pueden ser desarrolladas de manera eficiente y ventajosa por el sector privado. Tampoco las entidades estatales tienen como función la de ser intermediarias de los intereses del sector privado, utilizando la mampara de la contratación directa para aparecer como “contratistas” pero subcontratando la ejecución del negocio jurídico con particulares, lo que indudablemente constituye una práctica ilegal.

Por lo anterior, el régimen original de la Ley 80 de 1993 en este ámbito fue objeto de modificaciones sustanciales por parte de las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011, en particular en relación con el mecanismo de selección, pues si bien se mantuvo la regla general de la modalidad de contratación directa para los “contratos interadministrativos” -excepto como se verá para algunos tipos contractuales que se celebren con ciertas entidades públicas-, se adoptan precisas medidas con el fin de evitar la burla de las normas de contratación estatal mediante esta figura negocial.

Las modificaciones y cambios incorporados por dichas leyes al régimen de los contratos interadministrativos, versan, entre otros, sobre los siguientes

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

aspectos⁶²:

a. Los contratos interadministrativos, en todos los casos (contratación directa y aún en los eventos en que se ordene que sean el resultado de una licitación pública o selección abreviada), **deben tener relación directa con el objeto de la entidad ejecutora** señalado en la ley o en sus reglamentos, los cuales, naturalmente, están sometidos a la ley (literal c, numeral 4, inciso primero del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007). **Esta exigencia significa que la entidad estatal ejecutora (contratista) posee la capacidad jurídica y financiera, el soporte técnico y operativo y la experiencia acreditada para ejecutar ella misma el objeto contractual, por lo que todo tipo de “intermediación” en la materia se encuentra proscrito por la ley; además, se trata de un requisito general para poderse obligar válidamente (artículo 1502 C.C).**

b. La suscripción de contratos interadministrativos “de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras”, debe estar precedida de licitación pública o selección abreviada; es decir, se introdujo la prohibición para suscribir por contratación directa contratos interadministrativos de determinados objetos, de manera que para celebrar los citados contratos las entidades mencionadas deberán participar en condiciones de igualdad en cualquiera de los procesos de selección que impliquen convocatoria pública y solamente en los demás casos podrá acudir a la modalidad de contratación directa (literal c, inciso 2, ibídem)⁶³

De esta manera, es clara la posición jurídica de predominio de la entidad estatal licitante frente a los proponentes en la licitación, en la cual cada una de las partes en el proceso de selección pretende satisfacer intereses que pueden diferenciarse (la licitante, los principios de selección objetiva, transparencia, economía, libre concurrencia, entre otros; y la entidad estatal proponente, presentar la oferta más favorable de conformidad con sus propios intereses y los del pliego de condiciones, con el ánimo de que sea escogida por la entidad licitante);

c. La ejecución de los contratos interadministrativos quedó sometida, por regla general, al Estatuto General de Contratación Pública, salvo los casos en que la entidad ejecutora actúa en régimen de competencia con el sector privado o cuando el contrato tenga relación directa con su actividad (modificación introducida por el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011 al inciso 2º literal c del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007); dicho de otro modo, solamente si se da esa relación inmediata entre el objeto del contrato y la actividad propia

⁶² Para tal efecto se seguirá, en lo pertinente, lo señalado por esta Sala en Concepto 2092 de 28 de junio de 2012 en el que se estudió el trámite legislativo que llevó a la expedición de las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011, así como las modificaciones por ellas introducidas.

⁶³ La Sala aclaró en el Concepto 2092 de 2012 que, en todo caso y aún en los eventos de licitación pública o selección abreviada, el contrato debe tener relación directa con el objeto de la entidad ejecutora; “en ese sentido, el inciso segundo de la norma en cita, no puede ser interpretado como una autorización para celebrar contratos que no tengan relación con el objeto de la entidad ejecutora. La excepción que consagra dicho inciso se refiere solamente a que los contratos allí referidos no pueden celebrarse por contratación directa sino que requieren agotar un proceso previo de licitación pública o selección abreviada”.

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

de la entidad ejecutora, tal como debe ser, la ejecución del respectivo contrato interadministrativo podrá hacerse bajo las reglas de derecho diferentes a la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen o adicionen.

d. En cuanto a la subcontratación se imponen restricciones. En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora debiera subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrán ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal.

e. Quedaron exceptuados de la figura del contrato interadministrativo, los contratos de seguro de las entidades estatales.

Para la Sala es claro que la expresión “entidad ejecutora” utilizada por la Ley 1150 de 2007, no es una simple modificación de forma ni resulta intrascendente, sino que se trata de un cambio sustancial e importante, por cuanto implica, de una parte, que **la actividad del proponente (entidad estatal) en todos los casos debe ser congruente con el objeto del contrato interadministrativo a celebrar**; y de otra, que cuando sea el resultado de una licitación pública o selección abreviada, debe aquel someterse a las reglas fijadas por la Administración en la respectiva modalidad por convocatoria pública, de manera que, en virtud del derecho de igualdad que rige los procedimientos de selección, no puede alegar excepciones o tratos diferentes por su condición de entidad estatal, ya que simplemente será un proponente más. Debe recordarse que bajo la Ley 80 de 1993, la regla general es la competencia en un mercado que, para el caso, sería el de la contratación estatal, **en el cual quienes aspiren a ser colaboradores de la Administración como contratistas deben encontrarse en igualdad de condiciones; así, si una entidad estatal voluntariamente participa en dicho mercado, no puede tener privilegios en razón de su calidad y deberá someterse a las “reglas del juego” fijadas, en donde, se insiste, rige el principio de igualdad y libertad de concurrencia y participación.**

En consecuencia, una interpretación sistemática de las leyes 80, 1150 y 1474 permite sostener que la noción “contrato interadministrativo” involucra necesariamente una relación jurídica patrimonial, en la cual la **Administración (entidad contratante) pretende satisfacer los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los ciudadanos (art. 3 Ley 80), en la medida en estos son de su competencia exclusiva (o están a su cargo), y para el efecto se relaciona con una “entidad ejecutora” (contratista estatal) que colabora voluntariamente con la Administración contratante y, en tal sentido, ocupa la misma posición jurídica de un particular.**

En la relación descrita, el contratista estatal está en una posición de subordinación jurídica y patrimonial frente a la Administración contratante, toda vez que existe una “desigualdad de propósitos perseguidos por las partes”, según lo afirma Berçaitz: “El cocontratante de la Administración persigue un fin económico privado: busca una colocación productiva de su capital. La Administración en cambio, vela por el interés público, por las necesidades colectivas: trata de que

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

se satisfagan o que no se creen obstáculos para su satisfacción”⁶⁴.

El hecho de que el contratista sea una entidad estatal y que por la calidad de las partes el contrato sea interadministrativo, en manera alguna puede cambiar la naturaleza, objeto y finalidad de la relación jurídica patrimonial celebrada para, entre otros fines, la construcción o concesión de una obra pública, suministro de bienes o prestación de servicios requeridos por la Administración contratante con el objeto de cumplir con las funciones o competencias constitucional o legalmente asignadas. De esta manera se estará al frente de un contrato interadministrativo de obra pública, concesión o suministro, entre otros, que se sujetará a la regulación que el Estatuto General de Contratación Pública trae para estos, en condiciones similares a las de una relación entre la Administración y un contratista particular como colaborador de ella.⁶⁵

Es preciso indicar que la incidencia en la esfera patrimonial de las partes relacionadas en el contrato interadministrativo, reitera el carácter oneroso⁶⁶ de tales contratos. En efecto, “esto genera utilidad para ellas, es decir, (...) se genera una especie de gravamen de cada parte en beneficio de otra”⁶⁷.

Por consiguiente, con la “ejecutora” (entidad estatal contratista) que se vincula de manera libre y voluntaria como colaborador de la entidad estatal contratante existirá una relación negocial de contenido patrimonial bajo la figura de un contrato y no de un convenio. Así las cosas, con posterioridad a la vigencia de la Ley 1150 de 2007, se vislumbra con mayor claridad que la locución contrato interadministrativo tiene una naturaleza, alcance y finalidad diferentes a la de los convenios interadministrativos y, por ende, no pueden ser considerados sinónimos.

En consecuencia, la Sala concluye que **en el ámbito normativo de la contratación estatal no se puede seguir utilizando la expresión “contratos o convenios interadministrativos” bajo el entendido de equiparar dos relaciones jurídicas; así que, cuando dichas normas aludan a los contratos interadministrativos, no es posible que automáticamente tales negocios jurídicos se asimilen a los convenios interadministrativos dado que estos tienen una naturaleza jurídica diferente.**

Para finalizar, si bien no es objeto de este concepto el análisis de los procedimientos de selección en los contratos interadministrativos ni las reglas que en esa materia deben seguir las entidades estatales que por ley se someten a un régimen de contratación especial, la Sala debe puntualizar que en la interpretación sistemática de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, **la noción “contrato interadministrativo” no es sinónima de contratación directa, toda vez que, como se explicó (ut supra literal b) de este numeral), la celebración de determinados contratos (obra, suministro, fiducia pública, etc.), deberá estar precedida de licitación pública o selección abreviada y solo en los**

⁶⁴ BERÇAITZ, Miguel A, Teoría General de los Contratos Administrativos, Ed. de Palma, 1980, pág. 229.

⁶⁵ Cuando una entidad estatal acuerda con otra la prestación de un servicio, la construcción de una obra, la entrega de bienes, etc., en similares condiciones a aquellas en que podría un particular cumplir la prestación, celebra un contrato no un convenio. En los contratos interadministrativos existirán, necesariamente, intereses opuestos regulados (...). PINO Ricci, Jorge. Los convenios interadministrativos, en primeras jornadas de derecho constitucional y administrativo. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001, págs. 656 - 657

⁶⁶ El contrato es oneroso “...cuando tiene por objeto la utilidad de ambos contratantes, gravándose cada uno en beneficio del otro” (Código Civil, artículo 1497).

⁶⁷ SANTOFIMIO, op. cit. pág. 16.

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

demás casos podrá acudirse a la contratación directa.

En otras palabras, la noción contrato interadministrativo en manera alguna está supeditada a los procedimientos de selección empleados para su celebración, específicamente el de contratación directa, pues la naturaleza jurídica de tales contratos corresponde a la calidad pública de las partes contrayentes y los elementos analizados en precedencia, es decir, un acuerdo de voluntades celebrado entre dos entidades de carácter estatal, productor de efectos jurídicos dentro del marco de una relación jurídica patrimonial para el cumplimiento de los fines estatales, sin que para deducir esa naturaleza sea relevante el medio previsto por el legislador para seleccionar al contratista.”⁶⁸ (se resalta en negrita)

Así pues, lo que buscó el legislador a través de lo establecido en la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1474 de 2011 en cuanto a contratos interadministrativos, fue evitar que las entidades utilizaran la modalidad de selección de contratación directa como un mecanismo para la intermediación con el sector privado, a través de la entrega de recursos a otras entidades para que éstas, a su vez, subcontrataran toda la ejecución del negocio jurídico con particulares directamente, eludiendo procesos de selección objetiva.

Precisamente, la regulación en cuanto a que el objeto de la entidad ejecutora con la que se celebre el contrato interadministrativo tenga relación con las obligaciones derivadas del mismo, busca que sea ella quien directamente las ejecute, evitando en lo posible la subcontratación y menos que con ella se pretenda eludir los procesos de selección objetiva.

En el presente asunto, encuentra la Sala que el Municipio de Armenia acudiendo a la modalidad de contratación directa establecida en el literal c), del numeral 4, del artículo 2 de la ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 de la ley 1474 de 2011 celebró el contrato interadministrativo No. 008 de 2015 con la EDUA cuyo objeto era la construcción del centro cultural y turístico La Estación Fase 1, estableciéndose en la cláusula quinta que la EDUA contaba con la idoneidad para cumplir con las obligaciones pactadas.

Sin embargo, se encuentra que si bien el objeto de la entidad ejecutora, es decir, de la EDUA puede tener relación con las obligaciones del contrato interadministrativo No. 008 de 2015, pues según sus estatutos protocolizados mediante escritura pública No. 1118 de 2012 se encuentran los de formular, diseñar, promover, gestionar, y ejecutar proyectos urbanísticos y/o inmobiliarios en el espacio público y en zonas de renovación urbana, zonas de expansión, centros históricos, entre otros, lo cierto es que quedó acreditado que no contaba con la capacidad técnica y operativa para ejecutar el objeto contractual consistente en la construcción del centro cultural y turístico La

⁶⁸ CE, SCSC, C. P: Álvaro Namén Vargas, concepto de veintiséis (26) de julio de dos mil dieciséis (2016) Radicación interna: 2257

Número Único: 11001-03-06-000-2015-00102-00

Tribunal Administrativo del Quindío – Sala Tercera

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

Estación Fase 1, pues todas y cada una de las actividades fueron subcontratadas desde el inicio de su ejecución.

En efecto se encuentra que, inclusive, en cada uno de los informes presentados por la EDUA sobre el cumplimiento de las obligaciones del contrato, hacía referencia a los subcontratos que celebró con particulares y además con fundamento en ellos realizaba el balance financiero para establecer la ejecución de los recursos que había recibido del Municipio de Armenia, brillando por su ausencia el reporte de actividades realizado directamente por la entidad contratista.

Tal como quedó establecido en el acápite de hechos probados, se encuentra que la EDUA para ejecutar el objeto contractual celebró varios contratos de obra consistente en: movimiento de tierra, construcción de acueducto y alcantarillado, figurado y armado de hierro para estructuras en concreto, mano de obra, suministro de materiales, consultorías para ajuste a diseño de redes eléctricas, y además múltiples contratos de prestación de servicios; y la sumatoria de los valores contratados y pagados hacen parte del informe de los recursos utilizados para la ejecución del objeto contractual del contrato interadministrativo.

Lo anterior denota que absolutamente todas las actividades fueron subcontratadas, desnaturalizando el contrato interadministrativo, pues lo cierto es que la EDUA no contaba con la idoneidad técnica, ni la experiencia operativa y financiera requerida para el respectivo negocio.

Tal como lo indicó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el contrato interadministrativo no puede utilizarse para eludir procesos de selección objetiva, ni tampoco las entidades estatales pueden ser intermediarias de los intereses del sector privado, *“utilizando la mampara de la contratación directa para aparecer como “contratistas” pero subcontratando la ejecución del negocio jurídico con particulares”, pues ello constituye una práctica ilegal”*.

De las pruebas que fueron incorporadas al proceso se puede inferir que la EDUA no podía obligarse válidamente a cumplir con el objeto contractual consistente en la construcción del centro cultural y turístico La Estación Fase 1, no poseía las capacidades para tales efectos, prueba de ello es que tuvo que acudir a particulares para que ejecutaran todas las actividades, estando proscrito en nuestro ordenamiento la intermediación para eludir procesos de selección objetiva.

Así pues, aunque lo anterior basta para concluir que existe un objeto ilícito, lo cierto es que también se acreditó que el bien inmueble que se intervino para

Asunto: Sentencia de Primera Instancia
Medio de control: Controversias contractuales
Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00
Demandante: Municipio de Armenia
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

ejecutar la construcción del centro cultural y turístico La Estación Fase 1, fue declarado bien de interés cultural del ámbito nacional (BICNAL) mediante Decreto 746 de 24 de abril de 1996 y si bien contaba con un Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) aprobado a través de Resolución No. 3277 de 2014, lo cierto es que el proyecto no contaba con la autorización del Ministerio de Cultura, por lo tanto, no podía ser intervenido.

Lo anterior teniendo en cuenta que el Decreto 763 de 2009 en su artículo 39 establece que: *“Toda intervención de un BIC, con independencia de si el BIC requiere o no de un Plan Especial de Manejo y Protección, deberá contar con la previa autorización de la autoridad competente que hubiera efectuado la declaratoria.”*

Prueba de lo anterior, es que el contrato interadministrativo tuvo que suspenderse porque estando en la etapa de ejecución se percataron de que no contaban con dicha autorización del Ministerio de Cultura, razón por la cual esta última entidad profirió la Resolución No.1512 de 16 de mayo de 2018 a través de la cual sancionó al Municipio de Armenia por intervenir sin autorización el inmueble denominado Bodega Costado Sur de la Estación del Ferrocarril de Armenia, como parte de la ejecución del Contrato No. 08 de 2015.

Por consiguiente, el objeto contractual era ilícito, ya que no existía la autorización previa del Ministerio de Cultura para intervenir el bien inmueble que fue declarado bien de interés cultural del ámbito nacional.

De otro lado, quedó demostrado además que los predios donde se adelantó la obra no todos eran propiedad del Municipio de Armenia, toda vez que se pudo establecer que en la ejecución del Contrato No. 08 de 2015 se intervino el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 280-118943 de propiedad del INVIAS que se trata de un corredor férreo, bien de uso público.

Llama la atención de la Sala que durante el desarrollo del objeto contractual el Municipio de Armenia tuvo que adelantar múltiples acciones para determinar la titularidad de los predios que estaban siendo intervenidos en virtud del Contrato Interadministrativo 008 de 2015, lo cual constituyó otra de las razones por las cuales la ejecución del contrato tuvo que suspenderse, cuando el estudio de títulos debió haberse realizado de manera previa a la suscripción del contrato estatal, en ese sentido no podía contratarse *“la construcción del centro cultural y turístico La Estación Fase 1”*, sobre un predio que no se sabía si era o no de propiedad del ente territorial.

En ese orden de ideas, se establece que el contrato interadministrativo No. 008 de 2015 es absolutamente nulo por existir objeto ilícito por cuanto:

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

i) La EDUA no podía obligarse válidamente a cumplir con el objeto contractual consistente en la construcción del centro cultural y turístico La Estación Fase 1, toda vez que no contaba con la idoneidad técnica ni la experiencia operativa y financiera requerida para el respectivo negocio. Evidenciándose que actuó como una intermediaria de intereses privados, apareciendo como contratista de un contrato celebrado con el Municipio de Armenia mediante contratación directa, pero subcontratando la ejecución del negocio jurídico con particulares, eludiendo procesos de selección objetiva.

ii) Se contrató la intervención de un bien inmueble que fue declarado bien de interés cultural del ámbito nacional, sin contar con la autorización previa del Ministerio de Cultura.

iii) Se contrató la intervención de un predio que no era propiedad de la entidad contratante, Municipio de Armenia, sino que pertenecía al Instituto Nacional de Vías y que además se trataba de una vía para la prestación del servicio público de transporte férreo.

Así las cosas, se declarará la nulidad absoluta del contrato interadministrativo No. 008 de 2015, por lo tanto, se negarán las pretensiones de la demanda.

Ahora, teniendo en cuenta que la nulidad absoluta del contrato lo priva de cualquier efecto jurídico por contravenir el orden público y las normas imperativas, desaparecería, por tanto, el objeto del contrato de seguro contenido en la póliza 300-47-994000007584 celebrado entre la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia y la Aseguradora Solidaria de Colombia, pues precisamente éste amparaba el pago de perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista derivadas del contrato interadministrativo 008 de 2015.

En ese sentido, si bien es cierto se trata de dos relaciones contractuales distintas, también lo es que la nulidad del contrato interadministrativo tiene incidencia en el objeto del contrato de seguro, ya que desaparece los supuestos de amparo, en consecuencia, también se negarán las pretensiones relacionadas con dicho contrato.

Sobre las restituciones mutuas.

Ahora bien, sobre los efectos de la nulidad del contrato el artículo 48 de la Ley 80 de 1993 establece:

“ARTÍCULO 48. DE LOS EFECTOS DE LA NULIDAD. La declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva no impedirá el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria.

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

Habrá lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas del contrato nulo por objeto o causa ilícita, cuando se probare que la entidad estatal se ha beneficiado y únicamente hasta el monto del beneficio que ésta hubiere obtenido. Se entenderá que la entidad estatal se ha beneficiado en cuanto las prestaciones cumplidas le hubieren servido para satisfacer un interés público.”

Al respecto el Consejo de Estado ha indicado:

“Ahora bien, como la norma citada lo recalca, sólo proceden las restituciones a favor del contratista del negocio jurídico absolutamente nulo, cuando cobijen prestaciones que hayan representado beneficio para la Administración, consistiendo éste, únicamente, en la satisfacción de un interés público. Es decir, no se restituye el valor de cualquier obligación o prestación, así ésta se haya pactado a favor de la entidad contratante, sino sólo de aquella que, plenamente cumplida, redunde efectivamente en la satisfacción total o parcial, no de la tarea operativa del Estado, sino del interés público perseguido con ella.

Al expresar el precepto legal comentado, que se entenderá reportado el beneficio para la entidad “en cuanto las prestaciones cumplidas le hubieren servido para satisfacer un interés público”, no se detiene en el sentido amplio del término: pasa de aludir a ese interés público como principio o como un concepto en blanco, indeterminado⁶⁹, a referirlo como un bien jurídico concreto o pasible de especificación.

Como lo ha señalado la Corte Constitucional, “la noción de interés público alcanza la concreción suficiente en aquellos bienes jurídicos de los cuales es titular el conglomerado social, como sucede con la protección del patrimonio público en el ejercicio de la función contractual”⁷⁰(resalta da Sala)⁷¹

Así pues, encuentra la Sala que en este proceso no hay lugar a reconocer el pago de prestaciones ejecutadas derivadas del contrato nulo, pues más allá de los pagos que el Municipio de Armenia realizó en virtud de los informes de ejecución que presentaba la EDUA y que fueron certificados⁷², no se probó beneficio mayor que hubiera obtenido la entidad estatal por prestaciones

⁶⁹ El interés público es un concepto amplio, que en el ordenamiento constitucional se emplea para sentar las bases Axiológicas sobre las cuales se cimenta el poder del Estado y a las que debe dirigirse todo ejercicio de sus prerrogativas. La jurisprudencia enseña que “[l]a primacía del interés general afirmada en la Constitución desde el preámbulo y el artículo 1 superior se constituye en el eje de toda actuación estatal. En este sentido el artículo 209 de la Constitución Política señala que ‘la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.’. Añade también que ‘las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado’ (Corte Constitucional, sentencia C-128 de 2003).

Asimismo, el alto Tribunal Constitucional ha señalado, respecto de la relación entre el interés general y la actividad contractual del Estado: “El interés público implícito en la contratación estatal, afecta de tal manera este instituto jurídico, que determina la especial posición de las partes contratantes y la relación entre ellas (...). // [L]a Administración no puede exponer la cabal obtención de aquel interés general, confiando la ejecución de los objetivos contractuales en manos de personas que no reúnan

las garantías y condiciones suficientes (...). [S]e [debe garantizar] que la entidad que va a contratar seleccione a los proponentes que cumplan los requisitos mínimos y objetivos necesarios para participar en la licitación, y que entre ellos evalúe las propuestas, de acuerdo con los criterios de selección prefijados, todo ello con el fin de escoger a aquel contratista que con su oferta ofrezca las mejores garantías al interés general que debe tutelar la administración. // Para la Corte es claro que la teleología propia de toda la normatividad que propicia la escogencia objetiva de la mejor oferta formulada por los proponentes previamente calificados, cuyos antecedentes personales sean garantía de seriedad y cumplimiento, no es otra que la de **asegurar la prevalencia del interés general, valor fundante del Estado colombiano** al tenor del primer artículo de nuestra Carta Fundamental” (énfasis fuera de texto) (Corte Constitucional, sentencia C-400 de 1999).

⁷⁰ Sentencia C-207 de 2019.

⁷¹ Sentencia del 12 de julio de 2024 de la Sección Tercera Subsección A, CP- María Adriana Marín, radicación No. 73-001-23-31-000-2010-00223-01 (56141), demandante: Elpidio Reyes Ramírez, demandado: Municipio de Ibagué, Acción: Controversias Contractuales.

⁷² SAMAI ÍNDICE 26 061-14. RESPUESTA INFRA CONTR 008 EDUA.(PDF) NROACTUA 26

adicionales cumplidas y que hubieren servido para satisfacer el interés público.

Por el contrario, se encuentra informe suscrito por el Gerente de la EDUA Julián Mauricio Jara Morales radicado en el Municipio el 04 de julio de 2019⁷³, que certifica lo siguiente:

UTILIZACIÓN DEL DINERO RECIBIDO POR PARTE DE LA EDUA	
EGRESOS	
VALOR TRANSFERIDO A LA EDUA POR PARTE DEL MUNICIPIO	\$ 4.499.892.468
VALOR PAGADO OBRA Y ANTICIPOS (Movimiento tierra, construcción, hierro, mano de obra, acueducto y suministros) 5 Contratos	-\$ 2.720.611.124
TRASLADO POR DESCUENTOS DE LEY (Estampillas, contribución especial, retención en la fuente)	-\$ 390.141.814
VALOR GASTOS ADMINISTRATIVOS (Contratos prestación de servicios, seguros, compraventa y consultorias)	-\$ 273.741.300
UTILIDAD COBRADA POR LA EDUA	-\$ 179.177.150
INGRESOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS	\$ 9.670.597
GASTOS BANCARIOS	-\$ 753.006
TRASLADO MUNICIPIO POR RENDIMIENTOS FINANCIEROS	-\$ 5.696.899
SALDO BANCOS	\$ 939.441.772,32

Es necesario precisar que para la fecha del informe habían transcurrido más de 3 años de haberse suspendido la ejecución del contrato (12 de febrero de 2016), por lo tanto, al existir un excedente en los bancos sin ejecutar de \$939.441.772,32, se ordenará a la EDUA que realice la devolución de dicha suma debidamente indexada con fundamento en el índice de precios al consumidor al Municipio de Armenia, descontando los rendimientos financieros que se hayan trasladado al ente territorial con posterioridad al 04 de julio de 2019.

Condena en costas

Por último, de conformidad con los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP⁷⁴, si bien se debe disponer sobre la imposición siempre que se acredite su causación como con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso bien sea la condena total o parcial, o bien abstenerse de condenar, en el presente asunto no se condenará en costas a la parte demandante, pues no se acreditó por la parte contraria su causación.⁷⁵

⁷³ SAMAI índice 00026 Tomo 8 Págs. 264-299
⁷⁴ Art 365. (...) Numeral 5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.
⁷⁵ Sentencia de unificación del Tribunal Administrativo del Quindío del 01 de noviembre de 2018, Radicación 63001334000520160006601, actor José Romel Gutiérrez Salcedo, demandado: CASUR, Magistrado Ponente Alejandro Londoño Jaramillo. Aclaración de voto Mg. Luis Javier Rosero Villota.
[Tribunal Administrativo del Quindío – Sala Tercera](#) Página 54 de 55

Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Medio de control: Controversias contractuales

Radicado: 63-001-2333-000-2022-00058-00

Demandante: Municipio de Armenia

Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia L.T.D.A y Aseguradora Solidaria de Colombia

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo del Quindío, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

Primero: Abstenerse de resolver la solicitud presentada por el señor Hernán Gómez Mejía, por carecer de derecho de postulación.

Segundo: Declarar la nulidad absoluta del Contrato Interadministrativo N° 008 de 2015, el cual tenía por objeto: *“la construcción del centro cultural y turístico La Estación Fase 1*, celebrado entre el Municipio de Armenia y la Empresa de Desarrollo Urbano, EDUA, por las razones expuestas.

Segundo: Ordénese a la EDUA que realice la devolución al Municipio de Armenia de la suma de \$939.441.772,32, debidamente indexada con fundamento en el índice de precios al consumidor IPC, descontando los rendimientos financieros que se hayan trasladado al ente territorial con posterioridad al 04 de julio de 2019.

Tercero: Niéguese las pretensiones de la demanda.

Cuarto: Sin lugar a condenar en costas en esta instancia.

Quinto: Ejecutoriada esta providencia, archívese oportunamente el expediente y déjense las anotaciones correspondientes en el Sistema SAMAI.

Este fallo se discutió y aprobó en Sala de Decisión Ordinaria tal y como consta en el Acta N° 41 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO
Magistrado

LUÍS CARLOS MARÍN PULGARÍN
Magistrado

LUÍS JAVIER ROSERO VILLOTA
Magistrado

(Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia en el número de radicación en <https://samairj.consejodeestado.gov>.)