

## **CONTRATACIÓN DIRECTA – Objeto**

El literal c), numeral 4º, del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado parcialmente por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011, autoriza la celebración de contratos interadministrativos mediante la modalidad de contratación directa, siempre que las obligaciones que emanan del negocio jurídico tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora. La autorización para contratar directamente no opera frente a contratos de obra, suministro, evaluación de conformidad técnica, encargos fiduciarios o fiducia pública ejecutados por instituciones públicas de educación superior, sociedades de economía mixta con participación mayoritaria estatal, asociación de entidades públicas sin ánimo de lucro o federaciones de entes territoriales. Antes de determinar si las obligaciones del contrato interadministrativo guardan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, es necesario analizar la naturaleza de la contribución de valorización, aspecto central del objeto contractual.

## **CONTRATO INTERADMINISTRATIVO – Obligaciones – Excepciones**

El literal c) del numeral 4º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado parcialmente por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011, establece la siguiente regla: solo si las obligaciones de un contrato interadministrativo tienen relación directa con el objeto de la entidad estatal ejecutora, se puede contratar aplicando la modalidad de contratación directa. El inciso segundo introduce una excepción, según la cual, en el caso de contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad, encargos fiduciarios y fiducia pública, esta modalidad de contratación no aplica cuando las entidades ejecutoras son instituciones de educación superior públicas, sociedades de economía mixta con participación estatal mayoritaria o personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por asociaciones de entidades públicas o federaciones de entidades territoriales. En tales situaciones, la modalidad de selección aplicable es la licitación pública o la selección abreviada, según corresponda.

La excepción antes indicada versa sobre sobre la modalidad de selección aplicable, aunque independientemente de ésta, las obligaciones del contrato siempre deben tener una relación directa con el objeto de la entidad estatal ejecutora. Esta es una condición sine qua non establecida en el literal c) del numeral 4º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, disposición de carácter imperativo<sup>77</sup>. En el caso concreto, es manifiesto que las obligaciones derivadas del contrato interadministrativo celebrado entre el Municipio de Armenia y la EDUA no tienen relación directa con el objeto de esta última entidad pública. Por lo tanto, se contravino una norma imperativa que disciplina el régimen al que se someten los contratos interadministrativos.

## **RÉGIMEN DE NULIDADES DEL CONTRATO ESTATAL – Fundamento – Condiciones para la celebración**

Los artículos 16 y 1519 del Código Civil, que se integran al régimen de nulidades del contrato estatal, establecen respectivamente que no podrán derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia está interesado el orden público y que hay objeto ilícito en todo lo que contraviene al derecho público de la nación. Con fundamento

en estas disposiciones legales, la vulneración de normas imperativas y de orden público, como las relativas a los procedimientos de selección y las condiciones para la celebración de contratos interadministrativos, conllevan la configuración de un objeto ilícito. Esta Subsección ha explicado que esto se debe a que este conjunto de normas, por estar íntimamente relacionadas con el cumplimiento de los fines de la contratación pública, integran el orden de público de la Nación y, por ello, son de perentoria y obligatoria observancia, sin que puedan ser objeto de inaplicación ni disposición por pacto de los contratantes.

### **NULIDAD DEL CONTRATO ESTATAL – Normativa**

El artículo 48 de la Ley 80 de 1993 establece que la declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva no impide el pago de las prestaciones ejecutadas. Además, cuando la nulidad es por objeto o causa ilícita, la norma dispone que procede el reconocimiento de las prestaciones ejecutadas y no pagadas al momento de tal declaración en los casos en que la entidad estatal contratante se hubiera beneficiado, es decir, cuando tales prestaciones le hubieran servido para satisfacer un interés público. Por otra parte, el artículo 1746 del Código Civil establece que un efecto de la nulidad son las restituciones mutuas de las prestaciones ejecutadas por las partes.



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de noviembre dos mil veinticuatro (2024)

**Expediente:** 63001233300020190025201 (69.233)  
**Demandante:** Municipio de Armenia  
**Demandado:** Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia y otro  
**Acción:** Controversias contractuales  
**Asunto:** Sentencia de segunda instancia

*TEMAS: CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS - las obligaciones que emanan del negocio jurídico deben tener relación directa con el objeto de la entidad ejecutora – NULIDAD DE CONTRATOS ESTATALES - El artículo 44 de la Ley 80 de 1993 establece causales especiales de nulidad absoluta para los contratos estatales y, además, indica que serán nulos en los casos previstos en el derecho común – EFECTO DE LA NULIDAD DE UN CONTRATO ESTATAL - La declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva no impide el pago de las prestaciones ejecutadas. Además, cuando la causal de nulidad del contrato es objeto o causa ilícita, el reconocimiento de esas prestaciones procede siempre que la entidad estatal contratante se hubiera beneficiado*

Surtido el trámite de ley sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío.

La controversia versa sobre la validez de un contrato interadministrativo en virtud del cual se contrató a una empresa industrial y comercial del Estado para efectuar la determinación de una contribución de valorización.

### **I. LA SENTENCIA IMPUGNADA**

1. El 1 de septiembre de 2022, el Tribunal Administrativo del Quindío profirió la siguiente decisión:

***Primero:** Declarar de oficio la nulidad absoluta del Contrato Interadministrativo No. 014 de 2015 celebrado entre el Municipio de Armenia y la Empresa de Desarrollo Urbano, EDUA, por las razones expuestas.*

***Segundo:** Niéguese las pretensiones de la demanda.*

***Tercero:** Se compulsan copias de estas actuaciones a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación, para los efectos descritos en la parte considerativa de esta decisión.*

***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<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Exp. digital, doc. 039.

2. La anterior providencia resolvió la demanda presentada<sup>2</sup> por el municipio de Armenia en contra de la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia LTDA. (“EDUA”) y la Aseguradora Solidaria de Colombia (la “aseguradora”)<sup>3</sup>, cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos de derecho son los siguientes:

### Pretensiones

3. El demandante formuló las siguientes pretensiones:

**“PRIMERA: DECLARAR** administrativamente responsable en el ámbito contractual a la entidad estatal con razón social Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia LTDA EDUA, identificada con NIT. 890001424-3 por el título de imputación jurídica de incumplimiento en la no ejecución de las obligaciones pactadas en el contrato interadministrativo No 014-2015, suscrito con el Municipio de Armenia, identificado con NIT. 890000464-3.

**SEGUNDA: CONDENAR** como consecuencia de la imputación por el daño antijurídico de naturaleza contractual, a la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia LTDA EDUA, identificada con NIT. 890001424-3, y al garante Aseguradora Solidaria de Colombia, identificado con NIT. 860.524.654-6 póliza N° 300-47-994000007794, haciendo efectiva para pago la cláusula penal pecuniaria contenida en la cláusula décimo quinta del negocio jurídico, a título de tasación anticipada del perjuicio, equivalente al 10% del valor total del contrato estatal, es decir, la suma de SEISCIENTOS CINCO MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS CON OCHO CENTAVOS (\$605.496.338,8).

**TERCERA:** Solicito se sirva proceder a efectuar o realizar la liquidación judicial del contrato toda vez que no se ha producido una liquidación previa bilateral o unilateral<sup>4</sup>.

### Hechos

4. En apoyo de sus pretensiones, el demandante relató los siguientes hechos<sup>5</sup>:

5. El 25 de mayo de 2015, el municipio de Armenia y la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia (“EDUA”) suscribieron el contrato interadministrativo No. 014, cuyo objeto era la “operación del proceso administrativo para la determinación de la contribución de valorización autorizada mediante acuerdo No. 020 del 23 de octubre de 2014”. El contrato tuvo un plazo inicial de siete meses y seis días, el cual fue prorrogado en tres ocasiones, por lo que su ejecución se prolongó hasta el 31 de marzo de 2017.

6. El valor total del contrato fue de \$6.054’963.388. Inicialmente, se pactó que (i) el 50% se entregaría a título de anticipo, (ii) el 45% una vez se demostrara la “ejecución” de la mitad del anticipo y (iii) el 5% restante tras la presentación del informe final que detallara el cumplimiento de todas las obligaciones del contrato. No obstante, las partes modificaron la forma de pago y acordaron que el valor se cancelaría contra actas parciales de ejecución, dejando un saldo de \$72’364.034 que se pagaría a la entrega del informe final.

<sup>2</sup> La demanda se presentó el 5 de diciembre de 2019 (Exp. digital, doc. 06).

<sup>3</sup> Esta compañía aseguradora fue la que expidió la garantía única de cumplimiento del contrato interadministrativo 014 de 2015 (Exp. digital, 3.CD (Folio 16A) Demanda y Pruebas, expediente contractual, Tomo I, pp. 161-171).

<sup>4</sup> Exp. digital, doc. 03, p. 3.

<sup>5</sup> Exp. digital, doc. 03, p. 3-24.

7. Las obligaciones a cargo de la EDUA se dividieron en varios componentes:
8. El componente jurídico comprendía la elaboración de actos administrativos e informes relacionados con la reglamentación, distribución y liquidación de la valorización; la entrega de un software de liquidación de la valorización; la defensa jurídica frente a recursos judiciales o administrativos relacionados con la contribución; y la creación de un archivo físico y electrónico de los documentos relacionados con la determinación de la contribución.
9. El componente de participación ciudadana abarcaba actividades de divulgación y atención al ciudadano sobre el proceso de liquidación individual de la contribución.
10. El componente técnico estaba integrado por un subcomponente catastral y el plan de obras. El primero incluía el análisis de usos del suelo, el censo de predios y propietarios y la determinación de la zona de influencia de la valorización. El plan de obras comprendía la entrega de avalúos al municipio para adelantar la gestión predial, el seguimiento al avance del plan de obras y la divulgación de su progreso a la ciudadanía.
11. El componente predial incluía la entrega de informes sobre el proceso de gestión, la estrategia para la adquisición de predios y soportes del cumplimiento de la promesa de valor en lo referente al pago de indemnizaciones. Asimismo, abarcaba la elaboración de la estrategia para un plan de desarrollo territorial.
12. El componente de marketing y publicidad incluía la creación de una marca y la implementación de una campaña de expectativa sobre todos los aspectos inherentes a la valorización. Adicionalmente, el contratista tenía a su cargo obligaciones generales como realizar una mesa de trabajo técnica mensual con el secretario de infraestructura y el supervisor del contrato, velar por la correcta utilización de los recursos, rendir el informe final de ejecución y liquidar el contrato.
13. El demandante afirmó que la EDUA cumplió defectuosamente sus obligaciones, lo que resultó en un saldo pendiente de pago cuyo giro no fue autorizado por el supervisor. Al respecto, indicó que aunque hay informes que reflejan las actividades desarrolladas, el contratista desatendió parcial o totalmente varias de las prestaciones de los diferentes componentes del contrato interadministrativo. El municipio planteó que la ausencia de soportes sobre el desarrollo de ciertas actividades demuestra el incumplimiento de la EDUA.
14. En relación con el componente jurídico, el demandante señaló que el elevado número de recursos de reconsideración, así como de facturas revocadas y reliquidadas, evidencian que el contratista no realizó adecuadamente sus labores respecto a los actos administrativos de distribución o liquidación individual de la valorización. Además, expresó que aunque se entregó un modelo financiero para la liquidación de las contribuciones, la obligación del contratista era proporcionar un software. Asimismo, el municipio aseveró que la EDUA incumplió sus prestaciones de defensa jurídica y administrativa, por no haber atendido la totalidad de derechos de petición y recursos contra los actos de liquidación de la contribución. Finalmente,

Radicación: 63001233300020190025201 (69.233)  
Actor: Municipio de Armenia  
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia y otros  
Referencia: Controversias contractuales

manifestó que el contratista no cumplió la obligación de archivar la documentación relacionada con los procesos de valorización.

15. Frente al componente técnico, el demandante alegó que la EDUA incumplió sus obligaciones de determinación de los aspectos físicos, catastrales y normativos de los suelos y sus diferentes usos. También mencionó que no realizó adecuadamente el censo de la población en la zona de influencia. Además, indicó que el contratista ejecutó defectuosamente la entrega de los avalúos y el cálculo de las contribuciones.

16. El municipio afirmó que el contratista tampoco cumplió correctamente con el componente predial. Puntualmente señaló que la EDUA no oficializó ni implementó un plan de desarrollo territorial, ni definió la estrategia de adquisición de predios. Esto implicó que el municipio no hubiera culminado la compra y expropiación de los predios necesarios para la construcción de las vías financiadas con la valorización.

17. Por último, el demandante indicó que la EDUA tampoco ejecutó adecuadamente sus obligaciones de implementación de una campaña publicitaria en diferentes medios de comunicación.

### **Contestación de la demanda**

18. La EDUA se opuso a todas las pretensiones<sup>6</sup>, contestando una a una las imputaciones de incumplimiento del municipio, exponiendo razones fácticas que desvirtúan el incumplimiento de cada obligación. En línea con esto, propuso la excepción de cumplimiento de las obligaciones, señalando que en el expediente reposan actas parciales de cumplimiento y pago suscritas por ambas partes y por el supervisor, las cuales certifican el cumplimiento de las obligaciones y la aceptación de los productos entregados, reflejando así la aprobación de su ejecución contractual.

19. El contratista planteó la excepción de caducidad de la acción, argumentado que transcurrieron más de dos años entre la fecha de la última actuación contractual y la demanda. Asimismo, se defendió señalando que el municipio no expidió un acto administrativo que declarara el incumplimiento, lo que contradice la conducta del demandante, ya que durante el desarrollo del contrato aceptó los productos entregados por la EDUA. En esta línea, planteó que si el municipio estaba insatisfecho con su comportamiento contractual, debió ejercer sus prerrogativas legales para declarar el incumplimiento y hacer efectiva la garantía de cumplimiento. Finalmente, la entidad ejecutora sostuvo que no se acreditaron los elementos de la responsabilidad y pidió que se declare de oficio cualquier excepción que aparezca probada.

20. La aseguradora demandada también se opuso a las pretensiones<sup>7</sup> alegando la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro. El argumento se basó en que el contratante no hizo efectiva la póliza de cumplimiento dentro de los dos años siguientes al momento en el que se evidenció el incumplimiento. Adicionalmente, invocó la caducidad de la acción.

---

<sup>6</sup> Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA.

<sup>7</sup> Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, AseguradoraSolidaria.

21. Por otra parte, la compañía de seguros invocó como excepción la proporcionalidad de la cláusula penal, solicitando ajustar la eventual sanción al porcentaje de incumplimiento. Asimismo, alegó la culpa del demandante, argumentando que todo el tiempo tuvo supervisores que aprobaron los pagos por el avance parcial, lo que denota aquiescencia y satisfacción por parte de la entidad durante la ejecución del contrato. En este sentido, la aseguradora sostuvo que el demandante pretende beneficiarse de su propia culpa al no haber utilizado sus prerrogativas de apremio y, posteriormente, alegar el incumplimiento tras el vencimiento del plazo. Adicionalmente, señaló la falta de acreditación del siniestro por parte del demandante, aclarando que la póliza no implica un pago automático por parte del asegurador, sino que el municipio debía acreditar el monto efectivo del perjuicio, lo que no realizó.

22. Finalmente, la compañía aseguradora planteó como excepción la obligación del contratista de reembolsarle cualquier suma que tuviera que pagar al municipio, en virtud de la subrogación pactada en la póliza de cumplimiento<sup>8</sup>. Además, afirmó que el amparo de cumplimiento tenía un límite de \$605'496.338, monto máximo por el que debería responder la aseguradora.

### **Alegatos en primera instancia**

23. Surtida la etapa probatoria<sup>9</sup>, el demandante presentó sus alegatos de conclusión<sup>10</sup>, en los que reiteró sus argumentos. Planteó que no operó la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, debido a que se percató del incumplimiento en la etapa de liquidación. Además, afirmó que aunque se estimara que el incumplimiento ocurrió desde el inicio del contrato, la acción en todo caso sería oportuna bajo el término de prescripción extraordinaria (cinco años).

24. Por otra parte, el demandante planteó que el hecho de haber realizado pagos parciales, previamente aprobados por el supervisor, no desvirtúa los incumplimientos de la EDUA. Señaló que el pago final se sujetó al cumplimiento de la totalidad de las obligaciones, por lo que fue sólo hasta el vencimiento del plazo del contrato cuando el municipio tuvo certeza de la ejecución defectuosa de varias obligaciones, lo que condujo a que se abstuviera de pagar la última cuota. Según el municipio, esto demuestra que los pagos previos no constituyeron una aceptación del cabal cumplimiento del contratista.

---

<sup>8</sup> Se anota que, aunque la asegurada solicitó el reembolso por vía de la subrogación, no llamó en garantía al contratista (tomador).

<sup>9</sup> En la audiencia inicial del 31 de agosto de 2021 (Exp. digital, doc. 048) se decretaron como pruebas las documentales aportadas con la demanda y las contestaciones de la EDUA y de la Aseguradora Solidaria de Colombia, así como las aportadas en el traslado de las excepciones por el municipio. Por solicitud de la EDUA se ofició al municipio para que informara si había utilizado el software "impuestos plus" para la liquidación de la contribución de valorización (Exp. digital, doc. 050, 39.1) y a la empresa SMART TMT S.A.S. para que rindiera información sobre los contratos celebrados con el municipio entre 2005 y 2016 (doc. 050, 39.3). Adicionalmente, se decretaron los siguientes testimonios por solicitud de la EDUA: (i) Carlos Alberto Hurtado Plazas (no se presentó a la audiencia), (ii) César Ovidio Rodríguez Gil (no se presentó a la audiencia) y (iii) Jorge Fernando Ospina Gómez (no se presentó a la audiencia).

<sup>10</sup> Exp. digital, doc. 053, Carpeta Alegatos, 50.2Demandante.

25. El demandante señaló que la teoría de los actos propios no es aplicable a los contratos estatales, debido a que las entidades públicas tienen el deber legal de actuar y reaccionar frente a los incumplimientos de sus cocontratantes en defensa del interés general, al margen de la conducta que hubieran adoptado previamente. Por último, puso de presente que el municipio cumplió todas sus obligaciones y que la cláusula penal lo releva de probar el monto de los perjuicios sufridos.

26. La aseguradora presentó alegatos en los que reiteró los argumentos esbozados en su contestación de la demanda<sup>11</sup>. Adicionalmente, manifestó que no se acreditaron los elementos de la responsabilidad y que las valoraciones del demandante son apreciaciones subjetivas sobre el comportamiento del contratista, pero no se demostró el incumplimiento.

27. La EDUA y el Ministerio Público guardaron silencio.

### **Los fundamentos de la sentencia impugnada<sup>12</sup>**

28. El Tribunal declaró de oficio la nulidad del contrato aduciendo que tiene objeto ilícito y contraviene la “*prohibición legal expresa*” contenida en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 sobre la contratación directa<sup>13</sup>. La decisión se fundamentó en dos razones: (i) la falta de idoneidad de la entidad ejecutora para prestar los servicios contratados y (ii) el vaciamiento de la competencia administrativa del municipio en relación con la contribución de valorización.

29. El Tribunal afirmó que el objeto de la entidad ejecutora consiste en el desarrollo de proyectos urbanísticos, de ordenación del espacio público y de seguridad y movilidad vial, así como en apoyar la gestión de entes públicos y privados en el desarrollo de programas y proyectos. Sin embargo, el Tribunal estimó que estas actividades no se relacionan con las actividades de elaboración de estrategias de publicidad, diseño de software, defensa jurídica, archivo y atención al ciudadano, entre otras comprendidas por el contrato. Asimismo, manifestó que la “*reglamentación y liquidación*” de la contribución de valorización no se vincula con el objeto social de la EDUA. En consecuencia, concluyó que la entidad carecía de la idoneidad técnica y la experiencia necesarias para ejecutar el negocio jurídico, lo que se demuestra con el hecho de que tuvo que subcontratar gran parte de las obligaciones a su cargo.

30. Adicionalmente, el Tribunal afirmó que el municipio no solo se apoyó en el contratista, sino que le transfirió la totalidad de la función administrativa. Sobre este punto, indicó que la EDUA debía realizar labores como elaborar los actos

---

<sup>11</sup> Exp. digital, doc. 053, Carpeta Alegatos, 50.1Solidaria.

<sup>12</sup> Exp. digital, doc. 039.

<sup>13</sup> Ley 1150 de 2007, art. 2: “(...) 4. *Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: (...) c) 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.*

*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. (...)”*

administrativos de determinación del monto distribuible de la valorización. Además, se le encargó defender a la entidad frente a los recursos interpuestos en vía gubernativa e, inclusive, asumir su defensa en sede judicial.

31. En concordancia con lo anterior, el Tribunal expresó que la EDUA actuó como intermediaria de intereses privados, toda vez que subcontrató gran parte de las obligaciones del contrato y desarrolló toda la función administrativa que le correspondía al municipio en materia de la contribución de valorización.

32. El Tribunal no ordenó las restituciones mutuas, aduciendo que no se probó que las prestaciones cumplidas por el contratista hubieran servido para satisfacer el interés público.

## **II. LOS RECURSOS DE APELACIÓN**

33. El municipio pidió que se revoque la sentencia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda<sup>14</sup>. En primer lugar, expresó que el objeto de la EDUA comprende la ejecución de proyectos urbanos en el espacio público que permiten implementar los programas de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial asociados a la provisión de infraestructura social y vial. Agregó que los acuerdos municipales 017 de 2012 y 019 y 020 de 2014 aprobaron una contribución de valorización para la ejecución de un proyecto de desarrollo urbano, que comprendía un plan de obras viales y la intervención del espacio público. Por ende, adujo que el objeto del contrato debió analizarse a la luz del concepto de desarrollo urbanístico definido en la Ley 9 de 1989, lo que lleva a concluir que la EDUA sí era una persona jurídica idónea para su ejecución.

34. Por otra parte, indicó que el análisis respecto al vaciamiento de las funciones administrativas tiene una connotación distinta cuando las dos partes del contrato son entidades públicas. Sobre este punto, afirmó que el Tribunal no consideró esta característica del contrato interadministrativo, ya que resolvió el caso como si se hubieran delegado funciones a un particular.

35. En relación con la reglamentación y liquidación del tributo, el demandante adujo que la contribución de valorización fue decretada mediante el Acuerdo Municipal No. 20 de 2014, donde se determinaron los elementos del tributo. En razón de lo anterior, el municipio argumentó que la ejecución del contrato no tuvo ningún tipo de incidencia en la determinación de los elementos que componen la contribución.

36. El municipio también señaló que el alcalde delegó a la Secretaría de Infraestructura las funciones de reglamentar la contribución y resolver los recursos de reconsideración. Esta delegación se realizó en consonancia con las potestades del alcalde y cumplió los requisitos legales, ya que el acto administrativo fue debidamente firmado por la alcaldesa y revisado por los secretarios del despacho y directores de departamentos de la administración municipal. En consecuencia, el ente territorial indicó que la Secretaría de Infraestructura fue la que expidió las facturas de liquidación de la valorización y las decisiones que resolvieron los recursos

---

<sup>14</sup> SAMAI Tribunal, índice 054.

de reconsideración. Además, destacó que el Departamento Administrativo Jurídico del municipio fue el que llevó a cabo la defensa de los actos administrativos, tanto generales como particulares, asociados a la contribución.

37. El municipio planteó que ninguna de las obligaciones del contrato implicó para el contratista ejercer las funciones de cobro coactivo, recaudo o devolución de los dineros asociados a la contribución, labores que estuvieron en cabeza del Departamento Administrativo de Hacienda. Por último, alegó que un gran número de obligaciones del contrato no fueron analizadas por el Tribunal —sin precisar cuáles—, lo que era necesario para adoptar una decisión de nulidad total o parcial.

38. La EDUA también pidió que se revoque la sentencia argumentando que el contrato cumplió con las normas vigentes al momento de su celebración<sup>15</sup>. En relación con el objeto de la entidad ejecutora, explicó que desde la constitución la sociedad fue creada para contribuir al desarrollo urbano de la ciudad y su área de influencia, desarrollar proyectos urbanísticos y trabajar en la ejecución de políticas públicas en materia de movilidad, aspectos sobre los cuales tiene vasta experiencia.

39. El contratista afirmó que los Acuerdos Municipales 017 de 2012 y 019 y 020 de 2014 se expidieron para que la administración implementara medidas de desarrollo urbano. En este sentido, argumentó que, dado que el proyecto de valorización es un “macroproyecto urbano” que requiere múltiples acciones técnicas en diversos campos, la EDUA sí contaba con la experiencia para brindar el acompañamiento institucional en la estructuración técnica, administrativa, financiera y legal del proyecto a financiar con la valorización.

40. El Ministerio Público guardó silencio.

### **III. CONSIDERACIONES**

41. Corresponde a la Sala determinar si el contrato interadministrativo está viciado de nulidad absoluta, para lo cual deberá verificar el acierto de las razones que llevaron a tal declaración por parte del Tribunal<sup>16</sup>.

42. La Sala confirmará la decisión del Tribunal de declarar la nulidad absoluta del contrato interadministrativo 014 de 2015. Como ruta de análisis para arribar a la conclusión indicada, la Sala (i) reseñará los hechos probados relacionados con la contribución de valorización decretada por el Concejo Municipal de Armenia; (ii) examinará el contenido obligacional del contrato interadministrativo y el objeto de la entidad ejecutora; (iii) determinará si las obligaciones derivadas del negocio jurídico tienen relación directa con el objeto de la EDUA; y, (iv) establecerá la causal de nulidad absoluta que se configuró.

---

<sup>15</sup> SAMAI Tribunal, índice 053.

<sup>16</sup> Conforme al artículo 328 del CGP, el juez de segunda instancia debe pronunciarse únicamente sobre los argumentos del apelante. No obstante, cuando ambas partes apelan toda la sentencia, el superior tiene la facultad de resolver sin limitaciones. Lo anterior, sin perjuicio de las decisiones que el fallador deba adoptar de oficio, como las atinentes a la caducidad o a la nulidad del contrato estatal.

43. El literal c), numeral 4º, del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado parcialmente por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011, autoriza la celebración de contratos interadministrativos mediante la modalidad de contratación directa, siempre que las obligaciones que emanan del negocio *jurídico tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora*. La autorización para contratar directamente no opera frente a contratos de obra, suministro, evaluación de conformidad técnica, encargos fiduciarios o fiducia pública ejecutados por instituciones públicas de educación superior, sociedades de economía mixta con participación mayoritaria estatal, asociación de entidades públicas sin ánimo de lucro o federaciones de entes territoriales<sup>17</sup>. Antes de determinar si las obligaciones del contrato interadministrativo guardan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, es necesario analizar la naturaleza de la contribución de valorización, aspecto central del objeto contractual.

### **La contribución de valorización decretada por el Concejo Municipal de Armenia**

44. El 23 de octubre de 2014, el Concejo Municipal de Armenia promulgó el Acuerdo No. 20, mediante el cual decretó una contribución de valorización para financiar un plan que incluía doce (12) obras de infraestructura de transporte, como vías, intersecciones y conexiones, por un costo aproximado total de \$126.107'810.133<sup>18</sup>. Según el artículo 1º del Acuerdo, este plan de obras estaba contemplado en el Plan de Ordenamiento Territorial y en el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, adoptado mediante el Acuerdo No. 019 de 2014<sup>19</sup>.

45. En el capítulo II del Acuerdo No. 20 de 2014, el Concejo Municipal determinó el hecho generador del gravamen, señalando que consistía en la realización del plan de obras de interés público descrito anteriormente. Por otro lado, estableció que el sujeto activo de la contribución era el municipio de Armenia. Asimismo, por remisión al Acuerdo 017 de 2012 —mediante el cual se adoptó el estatuto de rentas del municipio— y a la Ley 1607 de 2012, determinó que los sujetos pasivos de esta contribución especial eran las personas naturales y jurídicas que tenían la calidad de propietarios, poseedores o usufructuarios de los bienes que recibirían el beneficio derivado de la construcción de las obras.

---

<sup>17</sup> Ley 1150 de 2007, art. 2: "(...) 4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: (...) c) *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.*

*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. (...)*"

<sup>18</sup> Las obras objeto de financiación se identificaron en el Acuerdo de la siguiente manera: Vía Montecarlo tramo II, intersección vial Los Kioscos, Avenida de Occidente tramo III, Vía de Yulima, intersección Mercaderes del Norte, Vía La Colonia, Avenida Centenario, intersección vial Puente Constitución, Conexión Castellana – Coinca, Avenida 19 Norte tramo II, conexión carrera 15 tramos I y II, y Proyecto Estratégico Detonante Estación Terminal Turística.

<sup>19</sup> Si bien no se trata de una norma de alcance nacional, el Acuerdo está publicado en la página web de la entidad, por lo que no es necesaria su aportación al proceso por las partes (art. 177 CGP). El Acuerdo 020 de 2014 puede consultarse en el siguiente enlace: [https://www.armenia.gov.co/wp-content/uploads/valorizaci%C3%B3n/3 ACUERDO 020 DE 2014.pdf](https://www.armenia.gov.co/wp-content/uploads/valorizaci%C3%B3n/3_ACUERDO_020_DE_2014.pdf)

46. En el artículo 7º del Acuerdo, el Concejo Municipal estableció que la base gravable o monto inicial de la valorización era de \$126.107'810.133. Sin embargo, indicó expresamente que este valor debía ser actualizado y ajustado por el Consejo de Valorización Municipal, conforme a los estudios de factibilidad del proyecto, mediante una resolución que fijara el monto final distribuible y estableciera los lineamientos generales para la liquidación del tributo en cada predio. Por otro lado, en el artículo 8º se estableció que, para determinar el beneficio económico derivado de la ejecución de las obras, se adoptaba el método de comparación con obras similares y avalúo simple.

47. En el artículo 9º del Acuerdo, el Concejo Municipal estableció que, para estimar las “*contribuciones individuales (tarifa)*”, se adoptaría el método de los factores de beneficio, previsto en el artículo 28 del Acuerdo 022 del 2000 y en el artículo 131 del estatuto de rentas del municipio. Además, se determinó que la Secretaría de Infraestructura de la Alcaldía Municipal sería responsable de liquidar la contribución con base en factores o coeficientes que evaluaban las características de cada predio: (i) factor del valor del beneficio, (ii) factor socioeconómico, (iii) factor de destinación económica y (iv) factor de altura o pisos.

48. El artículo 11 del Acuerdo dispuso que antes de la liquidación individual de la contribución, la Secretaría de Infraestructura sería responsable de identificar las características físicas, jurídicas, económicas y cartográficas de los inmuebles beneficiados. Además, el artículo 12 otorgó al alcalde municipal la facultad de expedir un decreto para reglamentar la convocatoria, elección y competencias de una junta que representaría a los propietarios y asociaciones gremiales beneficiadas por la valorización. Los artículos 16 y 17 del Acuerdo establecieron que el acto administrativo de liquidación individual de la contribución podría expedirse mediante factura, contra la cual procedería el recurso de reconsideración. Finalmente, el artículo 28 del Acuerdo autorizó al alcalde municipal para reglamentar “*todo lo que deba ser objeto de regulación por la expedición del presente Acuerdo*” dentro de los 180 días siguientes a su publicación.

49. La revisión de las principales disposiciones del Acuerdo No. 20 de 2014 permite considerar que la decisión del Concejo Municipal de decretar el cobro de la contribución para financiar doce obras de infraestructura de transporte no era suficiente para que la Alcaldía Municipal pudiera proceder con su recaudo, administración y cobro. Por un lado, era necesario realizar operaciones administrativas previas, como la definición de las características físicas, jurídicas, económicas y cartográficas de los inmuebles beneficiados. Por otro lado, debían llevarse a cabo actuaciones jurídicas adicionales: (i) la reglamentación del acuerdo que decretó la contribución, (ii) la determinación definitiva del monto distribuible de la valorización y (iii) la liquidación individual de la contribución correspondiente a cada predio beneficiado.

50. La necesidad de desarrollar estas actuaciones administrativas se imponía por razón de la naturaleza particular de un régimen impositivo y la contribución vinculada al mismo.

<sup>51</sup>. En términos generales, la contribución de valorización refiere a una prestación impositiva que se origina a partir de la realización actual o potencial de una obra o actividad de interés colectivo. En este sentido, si bien la realización de la obra no depende de la solicitud del contribuyente, le reporta un beneficio; por ello, se liquida en función de dicho beneficio con el fin de financiar sus costos<sup>20</sup>. Dado que los costos directos e indirectos de la obra así como el beneficio que aporta su ejecución, no pueden determinarse *ex ante*, el principio constitucional de predeterminación de los elementos del tributo se atempera.

<sup>52</sup>. El artículo 338 de la Constitución Política autoriza que los acuerdos faculten a las autoridades administrativas municipales para fijar la tarifa de las contribuciones cobradas como recuperación de los costos de los servicios prestados o como participación en los beneficios proporcionados. Sin embargo, también establece que el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, así como la forma de distribuirlos, deben fijarse en el acuerdo correspondiente<sup>21</sup>. En este sentido, el principio de legalidad tributaria impone la predeterminación de los criterios básicos para (i) fijar el costo de la obra, (ii) calcular el beneficio que ella reporta y (iii) establecer la distribución de ambos entre quienes resultan beneficiados, siendo estos factores los que podrían asimilarse a la tarifa del tributo<sup>22</sup>. Así, el artículo 338 de la Constitución permite a las autoridades administrativas, como el alcalde municipal, desempeñar un papel decisivo en la configuración del tributo, siempre que los órganos de representación popular (concejos) hayan establecido previamente el sistema y el método para ello<sup>23</sup>.

<sup>53</sup>. Con fundamento en las consideraciones anteriores, la Sala centrará su análisis en los estudios previos y el contrato celebrado entre el Municipio de Armenia y la EDUA. Como se verá a continuación, en virtud de este negocio jurídico, además de las actuaciones materiales necesarias para determinar el monto distribuible de la valorización —integrado por los costos directos e indirectos de las obras y el beneficio que estas reportaban—, la EDUA se obligó a ejecutar una serie de prestaciones directamente relacionadas con las actuaciones jurídicas mencionadas previamente: (i) la reglamentación del acuerdo que decretó la contribución, (ii) la determinación definitiva del monto distribuible y (iii) la liquidación individual de la contribución correspondiente a cada predio beneficiado.

---

<sup>20</sup> C.E., Secc. Cuarta, exp. 19872, sep. 17/2014. Al respecto, ver: Plazas V., Mauricio, *Los tributos vinculados* (2000), Estud. Socio-Juríd vol.2 no.1 Bogotá, ISSN 0124-0579. Disponible en: [Los tributos vinculados](#).

<sup>21</sup> Constitución Política, art. 338: “*En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

*La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”*

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sent. C-155 de 2003.

<sup>23</sup> *Ibid.*

## El contenido obligacional del contrato interadministrativo

<sup>54</sup>. Los estudios previos indicaron que el origen del proceso de contratación se encontraba en el programa de modernización física contemplado en el plan de desarrollo del municipio de Armenia y en el Acuerdo 020 de 2014, que decretó la contribución de valorización como mecanismo de financiación de doce obras viales<sup>24</sup>. Dado que era necesario realizar una serie de actividades materiales y jurídicas para implementar la contribución, el Municipio señaló que su necesidad se concretaba en contratar la *“operación del proceso administrativo para la determinación de la contribución de valorización autorizada mediante Acuerdo No. 020 del 23 de octubre de 2014”*<sup>25</sup>. A raíz de ello, la Secretaría de Infraestructura expidió la Resolución 090 de 2015, en la que justificó el uso del mecanismo de contratación directa para cubrir esta necesidad. Según la parte resolutive de este acto administrativo, se cumplían los requisitos exigidos en el artículo 2.4 de la Ley 1150 de 2007 para proceder con la contratación directa<sup>26</sup>.

<sup>55</sup>. El 25 de mayo de 2015, las partes suscribieron el contrato interadministrativo No. 014 de 2015, con el siguiente objeto: *“para la operación del proceso administrativo para la determinación de la contribución de valorización autorizada mediante Acuerdo No. 020 del 23 de octubre de 2014”*. Inicialmente, se pactó que el contrato tendría un valor de \$4.060'944.000, un plazo de siete meses y seis días, y que el pago se realizaría en 3 cuotas: un 50% a título de anticipo, un 45% tras la ejecución de la mitad del anticipo y el 5% restante al momento de la entrega del informe final de cumplimiento<sup>27</sup>.

<sup>56</sup>. Según la cláusula segunda, el municipio se obligó a transferir al contratista los recursos y la información necesarios para la ejecución del contrato, ejercer funciones de seguimiento y control, y liquidar el negocio jurídico. Por su parte, la EDUA asumió unas obligaciones generales consistentes en ejecutar el contrato dentro del plazo establecido, disponer del personal necesario para cumplir eficazmente las actividades a su cargo y entregar informes sobre los avances de las actividades. Adicionalmente, el contrato asignó múltiples obligaciones específicas a la EDUA orientadas a la determinación de la contribución, las cuales se agruparon en cinco componentes asociados a la naturaleza de las actividades.

<sup>57</sup>. En el componente jurídico, el contratista debía elaborar los siguientes actos: (i) el decreto reglamentario del Acuerdo 20 de 2024 que el Alcalde del Municipio estaba autorizado a emitir, (ii) el acto de determinación definitiva del monto distribuible de la valorización y (iii) los actos administrativos de carácter particular y concreto mediante los cuales se efectuaba la liquidación individual de la contribución correspondiente a cada predio beneficiado. Además, la EDUA debía imprimir, distribuir, notificar y publicar los actos de liquidación individual; desarrollar un software para la liquidación de la contribución; llevar a cabo la defensa jurídica de los actos relacionados con la

<sup>24</sup> *“Dentro de las estrategias planteadas por la Administración Municipal para este cuatrienio (...) se encuentra el proceso de modernización física del territorio (...) En este contexto, la infraestructura vial es de particular importancia como plataforma para el desarrollo económico y la competitividad (...)”*. Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, expediente contractual, Tomo I, pp. 2-3.

<sup>25</sup> Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, expediente contractual, Tomo I, p. 10.

<sup>26</sup> Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, expediente contractual, Tomo I, pp. 113-124.

<sup>27</sup> Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, expediente contractual, Tomo I, pp. 145-159

adopción, determinación y liquidación de la contribución; proyectar informes sobre la estrategia de publicidad y atención al ciudadano en el proceso de distribución, liquidación y discusión de la valorización; y organizar un archivo físico y electrónico de los documentos que se produjeran en virtud de las anteriores actuaciones.

<sup>58</sup>. En el componente técnico, las obligaciones del contratista se dividieron, a su vez, en dos grupos: actividades catastrales y plan de obras. En cuanto a las primeras, la EDUA se comprometió a (i) analizar la normativa frente a los usos del suelo; (ii) actualizar el censo de predios y propietarios; (iii) verificar sistemas y métodos de valorizaciones en otros municipios, especialmente frente a los cálculos del beneficio por la construcción de vías; (iv) analizar la zona de influencia de la valorización y caracterizar los predios y propietarios; (v) determinar la contribución de cada predio; y (vi) elaborar una prueba piloto. En relación con el plan de obras, las actividades a cargo del contratista fueron (vii) entregar avalúos para facilitar la gestión predial de las obras y la distribución de la contribución, (viii) efectuar el seguimiento y divulgación del plan de obras y (ix) acompañar a la Secretaría de Infraestructura en la socialización de las obras.

<sup>59</sup>. En el componente predial, la EDUA se obligó a (i) elaborar un informe sobre el proceso de gestión que debía seguirse para la adquisición de los predios afectados por el proyecto, (ii) remitir evidencias de la estrategia de adquisición y formalización de los “derechos inmobiliarios” a favor del “patrocinador”<sup>28</sup> y (iii) entregar soportes al municipio del cumplimiento de la promesa de valor en el pago de indemnizaciones.

<sup>60</sup>. En el componente de participación ciudadana, la EDUA asumió el deber de realizar gestiones de convocatoria, participación y apoyo frente a los representantes de los propietarios, de asociaciones gremiales y comunales. Además, se comprometió a desarrollar actividades de atención al ciudadano en el proceso de liquidación individual de la contribución de valorización.

<sup>61</sup>. En el componente de marketing y publicidad, el contratista debía crear un modelo de comunicación, diseñar y ejecutar una campaña de expectativa y desarrollar un plan de publicidad en diferentes canales físicos y digitales, todo ello en relación con la determinación de la valorización.

<sup>62</sup>. En este punto, la Sala considera pertinente señalar que, según los documentos que reposan en el expediente, las partes suscribieron cuatro adiciones al contrato, en virtud de las cuales: (i) se aumentó el valor en \$1.994'019.388 (49.1% del valor inicial), con lo cual el contrato llegó a un valor total de \$6.054.963.388; (ii) se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 31 de marzo de 2017; (iii) se solicitaron nuevos servicios a la EDUA en los componentes jurídico<sup>29</sup> y de marketing y publicidad<sup>30</sup>, así

---

<sup>28</sup> Términos no definidos en el contrato.

<sup>29</sup> En el componente jurídico, los nuevos servicios incluyeron: responder los recursos de reconsideración interpuestos por los contribuyentes, actividades concernientes a la atención al contribuyente y defensa judicial, identificar englobes y desenglobes en la zona de influencia, generar información para elaborar nuevas notificaciones y facturas, elaborar resoluciones modificatorias, responder a PQRS de los ciudadanos, brindar asesoría financiera, técnica y jurídica para la atención de reclamos de los contribuyentes, entre otras (Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, expediente contractual, Tomo 2, pp. 234-235)

<sup>30</sup> En el componente de marketing y publicidad, el nuevo servicio solicitado se basó en la elaboración de un plan de medios como herramienta para establecer canales de comunicación. Este plan debía incluir un medio escrito,

como funciones específicas de archivo<sup>31</sup>; y (iv) se modificó la forma de pago, que pasó a realizarse mediante actas parciales de ejecución y un último pago tras la entrega del informe final de cumplimiento<sup>32</sup>.

<sup>63</sup>. La revisión del contenido obligatorio del contrato permite concluir que las distintas prestaciones a cargo de la EDUA se ordenaron para un fin principal: determinar la contribución de valorización autorizada por el Concejo Municipal para que el municipio recaudara estos ingresos tributarios y financiara doce obras de infraestructura vial. Las actuaciones materiales previstas en el contrato, como la caracterización de los predios afectados por las obras, la elaboración de estrategias de gestión predial y la divulgación del cobro del gravamen entre los ciudadanos, constituían medios o actividades auxiliares para alcanzar dicho fin.

<sup>64</sup>. Por esta razón, tanto los estudios previos como la cláusula primera del contrato establecieron que su objeto principal era la *“operación del proceso administrativo para la determinación de la contribución de valorización”*. A tono con esta finalidad, en la enunciación de las obligaciones generales, se dispuso que la EDUA debía *“[h]acer entrega de los siguientes documentos: - Informe del proceso administrativo relacionado con la reglamentación, gestión predial, realización de avalúos, socialización del proyecto, seguimiento a los avances de los proyectos del plan de obras, convocatoria y elección del proceso de participación ciudadana, previos a la determinación de la contribución de valorización”*<sup>33</sup> (Énfasis añadido).

<sup>65</sup>. Como ya explicó la Sala, para la determinación de la contribución de valorización eran requisitos *sine qua non* la elaboración de: (i) el decreto reglamentario del acuerdo que decretó la contribución, (ii) el acto que establecía el valor definitivo del monto distribuible y (iii) los actos de liquidación individual de la contribución correspondiente a cada predio beneficiado. La EDUA asumió estas obligaciones junto con otras prestaciones adicionales orientadas a la expedición de dichos actos o a su defensa. La Sala analizará si estas obligaciones del contrato interadministrativo se relacionan directamente con su objeto, lo cual exige revisar los estatutos de la entidad.

### **El objeto de la entidad ejecutora**

<sup>66</sup>. Según la escritura pública de constitución 0031 del 16 de febrero de 1976, la EDUA es una sociedad de responsabilidad limitada establecida como empresa industrial y comercial del Estado<sup>34</sup>. Al momento de celebración del contrato objeto de este litigio,

---

un medio radial, un medio televisivo local, un medio de gran formato y un medio virtual. (Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, expediente contractual, Tomo 2, pp. 234-235)

<sup>31</sup> Se asignó al contratista el deber de administrar, conservar, custodiar y entregar al municipio los archivos documentales producidos en desarrollo del contrato, utilizando las tablas de retención documental en los términos de la Ley 594 de 2000. (Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, expediente contractual, Tomo 2, pp. 234-235)

<sup>32</sup> Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, expediente contractual, Tomo 2, pp. 176-210; Tomo 2, 215-245; Tomo 6, 235-265; Tomo 6, 266-280.

<sup>33</sup> Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, expediente contractual, Tomo I, p. 154.

<sup>34</sup> Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, Documentos EDUA, EP 0331 de 1976.

sus socios eran Empresas Públicas de Armenia S.A. E.S.P (69% de las cuotas sociales) y el Municipio de Armenia (31% de las cuotas)<sup>35</sup>.

67. Los estatutos de la EDUA vigentes al momento de celebración del contrato se encontraban en la escritura pública 1118 del 29 de junio de 2012. En la cláusula quinta de los estatutos, relativa al objeto social, se enunciaron tres grupos de actividades<sup>36</sup>.

68. El **primero grupo de actividades** es el siguiente:

*“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, áreas sin desarrollar, mejoramiento integral o macro proyecto urbano, a nivel local departamental y nacional, que incluyan entre otros aspectos: gestión de vivienda, promoción, construcción, administración, enajenación, desarrollo, mantenimiento, adquisición, titularización, integración y reajuste de predios, buscando auto sostenibilidad, mediante el aprovechamiento económico que garantice la viabilidad económica y financiera de las intervenciones en la prestación de servicios”<sup>37</sup>.*

69. Expresiones como zona de renovación urbana, espacio público o actuación urbanística son propias de la legislación sobre ordenamiento territorial municipal, por lo que es necesario tener en cuenta lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 para interpretar el objeto de la EDUA. Esta ley, promulgada con el objetivo de establecer mecanismos que permitan a los municipios promover el ordenamiento de su territorio y el uso equitativo y racional del suelo, distingue los conceptos de acción urbanística y de actuación urbanística.

70. El artículo 8º establece que la acción urbanística es el medio por el cual el municipio ejerce la función pública de ordenamiento del territorio municipal e interviene en los usos del suelo. Asimismo, señala que esta acción se materializa en actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto. Estos actos incluyen, entre otros, la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana; la determinación de zonas no urbanizables; la calificación de terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria; y la dirección de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos.

71. El artículo 36 de la Ley 388 de 1997 define la actuación urbanística como actividades materiales de *“parcelación, urbanización y construcción de inmuebles”*, cuyos procedimientos de gestión y ejecución dependen de las decisiones administrativas de acción urbanística. Asimismo, establece que los actos administrativos que autorizan estas actuaciones sí consolidan situaciones jurídicas particulares, siendo estos las licencias de parcelación, urbanización, construcción y otras establecidas por la normativa nacional. Finalmente, el artículo 114 de la norma estableció que los macroproyectos urbanos constituyen el medio para ejecutar

---

<sup>35</sup> Si bien en el expediente reposa la escritura pública de constitución, no se observa que se haya aportado el acto administrativo que autorizó al alcalde de la época a constituir la sociedad. (Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, Documentos EDUA, EP 1118 de 2012).

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, Documentos EDUA, EP 1118 de 2012, pp. 7-8.

actuaciones urbanas integrales, esto es, un conjunto de acciones definidas y evaluadas técnicamente que, orientadas a la implementación de una operación urbana de gran escala, buscan generar impactos en la estructura urbana y orientar el crecimiento general de la ciudad.

<sup>72</sup> El Decreto 1469 de 2010, reglamentario de la Ley 388 de 1997, establece que las licencias urbanísticas comprenden las de urbanización, parcelación, subdivisión, construcción e intervención y ocupación del espacio público<sup>38</sup>. Respecto de las licencias de urbanización, indica que estas constituyen la autorización para la creación de espacios públicos y privados, vías públicas y la infraestructura de servicios públicos domiciliarios que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones destinadas a usos urbanos. En cuanto a las licencias de construcción, establece que estas son la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, conforme a lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, el artículo 11 del Decreto 1469 de 2010 precisó que no se requeriría licencia urbanística en ninguna de las modalidades anteriores para la ejecución de proyectos de infraestructura de la red vial nacional, regional, departamental y/o municipal.

<sup>73</sup> De conformidad con lo anterior, el objeto de la EDUA abarca un conjunto de actividades que se despliegan en diferentes momentos (formulación, diseño y ejecución) y que tienen como objetivo principal el desarrollo de lo que la Ley 388 de 1997 denomina *actuaciones urbanísticas*. Estas actividades se concretan en intervenciones materiales planificadas en el espacio público, en zonas de renovación y expansión urbana, así como en centros históricos y áreas sin desarrollar, con el fin de satisfacer necesidades colectivas, como la provisión de soluciones de vivienda, en cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial.

<sup>74</sup> El **segundo grupo de actividades** que se menciona en los estatutos como parte del objeto de la EDUA es el siguiente:

*“Participar con las autoridades de tránsito del nivel local, departamental o nacional en el desarrollo de políticas públicas de seguridad vial y movilidad, operando las Zonas de Estacionamiento Regulado o Zonas Azules, generadas para brindar movilidad, logrando con ello el uso regulado y controlado del espacio público y generando un proceso de cultura ciudadana”<sup>39</sup>.*

<sup>75</sup> Finalmente, el tercer **grupo de actividades** que se menciona en los estatutos como parte de del objeto de la EDUA es el siguiente:

*“Apoyar la gestión de las entidades públicas y/o privadas en la ejecución de actividades para el desarrollo de políticas, programas, acciones y proyectos que adelanten estas entidades, para lo cual podrá celebrar los convenios o contratos necesarios”<sup>40</sup>.*

<sup>76</sup> Como se observa, se trata de un enunciado marcadamente vago y general. A primera vista, podría considerarse que habilita a la EDUA para realizar cualquier tipo

<sup>38</sup> El Decreto 1469 de 2010 fue incorporado al Decreto Único Reglamentario del del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio 1077 de 2015.

<sup>39</sup> Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, Documentos EDUA, EP 1118 de 2012, p. 8.

<sup>40</sup> Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, Documentos EDUA, EP 1118 de 2012, p. 8

de actividad que constituya gestión de apoyo a todo tipo de entidades. Sin embargo, por las razones que se exponen a continuación, este apartado de los estatutos de la entidad no debe interpretarse como una autorización indeterminada para ejecutar cualquier actividad, pues, a no dudarlo, debe enmarcarse en su objeto y las fortalezas y eficiencias que ellas representan para la gestión pública.

77. El inciso final del artículo 115 de la Constitución Política indica que las empresas industriales o comerciales del Estado forman parte de la rama ejecutiva del poder público. Por otro lado, el artículo 121 establece que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. En el nivel municipal, el numeral sexto del artículo 313 de la Constitución determina que corresponde a los concejos municipales, a iniciativa del alcalde, la creación de empresas industriales o comerciales. En línea con estas disposiciones constitucionales, el artículo 50 de la Ley 489 de 1998 exige que los actos de creación de una entidad administrativa determinen plenamente su objeto y estructura orgánica<sup>41</sup>, garantizando que se ajusten a las disposiciones legales y constitucionales<sup>42</sup>.

78. En consecuencia, las disposiciones de los estatutos de una empresa industrial y comercial del Estado, que adopta la forma de una persona jurídica societaria, no pueden interpretarse de manera que se diluya el objeto para el cual fue constituida, volviéndolo indeterminado. Aunque estas entidades desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado<sup>43</sup>, también forman parte de la rama ejecutiva del poder público. Esto implica que deben acatar los principios establecidos en los artículos 121 y 209 de la Constitución Política, los cuales, por regla general, no son aplicables a las actividades de los particulares<sup>44</sup>.

79. En segundo lugar, desde el punto de vista de las reglas jurídicas que gobiernan la constitución y funcionamiento de las sociedades de responsabilidad limitada —forma jurídica que se adoptó para la constitución legal de la entidad—, tampoco puede interpretarse este apartado de los estatutos de la EDUA como una autorización para desarrollar cualquier clase de actividad. En el derecho colombiano, solo las sociedades por acciones simplificadas pueden tener un objeto social indeterminado<sup>45</sup>.

80. En los demás tipos societarios, los socios o accionistas deben definir “*la empresa o negocio de la sociedad*”, enunciando de forma clara y completa las “*actividades principales*”<sup>46</sup>. En concordancia con este requisito, la legislación mercantil dispone

---

<sup>41</sup> Ley 489 de 1998, art. 50: “*Contenido de los actos de creación. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (...)*”.

<sup>42</sup> Ley 489 de 1998, art. 68: “*Entidades descentralizadas. (...) Parágrafo 1°. De conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial*”.

<sup>43</sup> Ley 489 de 1998, art. 85

<sup>44</sup> Corte Constitucional, Sent. 691 de 2007.

<sup>45</sup> Ley 1258 de 2008, art. 5.5.

<sup>46</sup> Código de Comercio, art. 110: “*La sociedad comercial se constituirá por escritura pública en la cual se expresará: (...) 4. El objeto social, esto es, la empresa o negocio de la sociedad, haciendo una enunciación clara*

que será ineficaz la estipulación que extienda el objeto social a “*actividades enunciadas en forma indeterminada o que no tengan una relación directa con aquél*”<sup>47</sup>.

<sup>81</sup>. Así, en virtud de (i) una *interpretación conforme* con las normas superiores y (ii) del principio de efecto útil de las cláusulas del contrato de sociedad, debe entenderse que el tercer grupo de actividades mencionado en los estatutos de la EDUA incluye el apoyo a la gestión de entidades públicas y/o privadas en la implementación de políticas, programas y proyectos, siempre que estén relacionados con las otras dos actividades que están debidamente determinadas. Este grupo comprende, por un lado, intervenciones materiales planificadas en el espacio público, en zonas de renovación y expansión urbana, centros históricos y áreas sin desarrollar, con el fin de satisfacer necesidades colectivas como la provisión de soluciones de vivienda; y, por otro lado, la operación de zonas de estacionamiento regulado. Interpretada de una forma distinta, esta estipulación resultaría ineficaz de pleno derecho y debería considerarse como no escrita (fórmula *pro non scripta*)<sup>48</sup>.

<sup>82</sup>. Habiendo descrito el contenido del contrato interadministrativo y el objeto de la entidad ejecutora, corresponde a la Sala establecer si las obligaciones derivadas del mismo tenían relación directa con el objeto de la EDUA.

### **Análisis de la validez del contrato interadministrativo**

<sup>83</sup>. De acuerdo con lo señalado anteriormente, la revisión del contenido obligacional del contrato interadministrativo No. 014 de 2015 pone de presente que las distintas prestaciones a cargo de la EDUA se subordinaban a un fin principal: determinar la contribución de valorización autorizada por el Concejo Municipal para financiar la construcción de doce obras viales. Para la determinación de la contribución de valorización, eran requisitos *sine qua non* la elaboración de: (i) el decreto reglamentario del acuerdo que decretó la contribución, (ii) el acto que establecía el valor definitivo del monto distribuible y (iii) los actos de liquidación individual de la contribución correspondiente a cada predio beneficiado.

<sup>84</sup>. Las principales obligaciones derivadas del contrato interadministrativo no guardan relación directa con el primer grupo de actividades que hace parte del objeto de la EDUA ya que estas no corresponden al desarrollo de labores propias de la hacienda pública municipal. En cambio, su objetivo central es el desarrollo, en diferentes etapas (formulación, diseño y ejecución), de lo que la Ley 388 de 1997 denomina actuaciones urbanísticas: intervenciones en el espacio público, en zonas de renovación y expansión urbana, en centros históricos y en áreas sin desarrollar. De hecho, cuando los estatutos de la EDUA enumeran las actividades características de los proyectos urbanísticos (promoción, construcción, administración, enajenación, desarrollo, mantenimiento, adquisición, titularización, integración y reajuste de predios) y de los proyectos inmobiliarios (gestión de vivienda), no hacen mención

---

y completa de las actividades principales. Será ineficaz la estipulación en virtud de la cual el objeto social se extienda a actividades enunciadas en forma indeterminada o que no tengan una relación directa con aquél”.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Código de Comercio, art. 897: “Cuando en este Código se exprese que un acto no produce efectos, se entenderá que es ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial”.

alguna a la valorización, ni a ningún otro aspecto directamente relacionado con gravámenes sobre los inmuebles.

<sup>85</sup>. Las obligaciones derivadas del contrato interadministrativo tampoco tienen relación directa con el segundo grupo de actividades enunciado en el objeto de la EDUA. No existe ningún vínculo, ni siquiera mediato, entre las actividades de operar zonas de estacionamiento (actividad prestacional) y las de reglamentar un acuerdo municipal que decreta un tributo vinculado, establecer de forma definitiva en un acto general el monto distribuible de la valorización y elaborar los actos de liquidación individual de la contribución correspondiente a cada predio beneficiado (actividades de producción jurídica).

<sup>86</sup>. Finalmente, las obligaciones derivadas del contrato interadministrativo tampoco tienen una relación directa con el tercer grupo de actividades que delimitan el objeto principal de la EDUA. Como se indicó anteriormente, este grupo incluye actividades de apoyo a la gestión de entidades públicas y/o privadas en la implementación de programas y proyectos que constituyan actuaciones urbanísticas o de operación de zonas de estacionamiento regulado o zonas azules. La reglamentación y determinación de los elementos de la contribución por valorización no puede considerarse como tal por las razones ya explicadas.

<sup>87</sup>. La Sala no desconoce que puede haber un vínculo entre la contribución por valorización y el desarrollo de una actuación urbanística, como la construcción de equipamientos públicos. Esto se debe a que este tributo es un gravamen que se causa por la realización actual o potencial de una obra pública que le reporta un beneficio al propietario o poseedor del predio que está bajo su área de influencia.

<sup>88</sup>. Sin embargo, la Sala considera fundamental distinguir entre medios y fines o entre fuentes y usos. Una cosa es la fuente de financiación de una actividad, esto es, la forma en que se obtienen los ingresos para financiar su ejecución. Otra cosa son los usos, o sea, las actividades en que se consumen los fondos. En este caso, la contribución de valorización era un medio (fuente) para financiar la ejecución de obras viales. La construcción de estas infraestructuras (usos) era el fin último que se perseguía con la autorización de este tributo.

<sup>89</sup>. El contrato interadministrativo entre el municipio de Armenia y la EDUA no se celebró para que la entidad ejecutora "*formulara, diseñara, promoviera, gestionara, o ejecutara*" las doce obras viales que se financiaban con la contribución especial. Como dice textualmente la cláusula que enuncia su objeto, éste consistía en "*la operación del proceso administrativo para la determinación de la contribución de valorización*". Esta "operación" se concretaba en la expedición de diversos actos: el reglamento del acuerdo que decretó el tributo, el acto de determinación definitiva del monto distribuible y las facturas mediante las cuales se liquidaba individualmente la contribución por cada predio. Por lo tanto, la Sala concluye que las obligaciones derivadas del contrato interadministrativo no tienen una relación *directa* con el objeto de la entidad ejecutora.

<sup>90</sup>. La regla del numeral 4° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que exige que las obligaciones derivadas de un contrato interadministrativo tengan una relación directa

con el objeto de la entidad estatal ejecutora, no solo previene la elusión de las normas de la Ley 80 de 1993, especialmente en los casos en que el régimen jurídico aplicable a la actividad contractual de dicha entidad está exceptuado. Esta regla también asegura que sea una persona idónea y capacitada para satisfacer la necesidad de la entidad estatal que demanda el servicio.

<sup>91</sup>. Las pruebas que reposan en el expediente demuestran que la EDUA celebró subcontratos para ejecutar gran parte de las actividades de los diferentes componentes. En cuanto al componente jurídico, la Sala encuentra probado que la EDUA subcontrató a la sociedad Montaña & Consultores Asociados S.A.S. Los informes presentados por la entidad “ejecutora” al municipio precisaron que las actividades de este componente fueron realizadas por dicha compañía<sup>49</sup>. Asimismo, en los anexos de estos informes, se incluyeron los documentos elaborados por el subcontratista, evidenciando la realización de las actividades subcontratadas<sup>50</sup>. Finalmente, en las notas al pie de los actos administrativos firmados por funcionarios de la Alcaldía Municipal se indica que la proyección de los documentos fue responsabilidad del subcontratista<sup>51</sup>.

<sup>92</sup>. En definitiva, de acuerdo con los documentos que reposan en el expediente, Montaña & Consultores Asociados S.A.S. fue el que materialmente elaboró (i) el Decreto 082 del 23 de julio de 2015, mediante el cual se reglamentó el acuerdo municipal que decretó la contribución<sup>52</sup>; (ii) la Resolución 003 de 2015 del Consejo de Valorización que fijó el valor definitivo del monto distribuible de la contribución<sup>53</sup>; y (iii) el Decreto 075 del 2 de julio de 2015 que reglamentó la conformación y funcionamiento de la junta representativa de los propietarios y asociaciones gremiales y comunales<sup>54</sup>.

<sup>93</sup>. En cuanto al componente técnico, la Sala encuentra probado que la EDUA también subcontrató sus obligaciones. El primer informe entregado por el contratista indica que la EDUA celebró el contrato de consultoría No. 05 de 2015 con el objeto de que se realizara el *“Estudio de Factibilidad para el cobro de valorización para la financiación de proyectos que hacen parte del plan de obras a financiar a través de la contribución de valorización (...)”*<sup>55</sup>. Los anexos a este informe incluyeron la documentación elaborada por el Consorcio de Factibilidad EDUA, que refleja las actividades que elaboró<sup>56</sup>. El informe expresa que la entidad también suscribió el

---

<sup>49</sup> Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, primer informe y anexos, primer informe, p. 3.

<sup>50</sup> Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, primer informe y anexos, componente jurídico, Anexos, documento jurídico.

<sup>51</sup> Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, primer informe y anexos, componente jurídico, Anexos, Decreto 082 de 2015, p.17 – Decreto 075 de 2015, p. 5.

<sup>52</sup> Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, primer informe y anexos, componente jurídico, documento Jurídico, Anexos, D. 082.

<sup>53</sup> Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, segundo informe y anexos, informe junio 2016, anexos componente jurídico, Resolución Distribuidora, Res. 003.

<sup>54</sup> Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, primer informe y anexos, componente jurídico, Anexos, D. 075.

<sup>55</sup> Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, primer informe y anexos, primer informe, p. 11.

<sup>56</sup> Entre las actividades del informe presentado por el Consorcio de Factibilidad EDUA se encuentran: entrega de base datos con información catastral y cartográfica, actualización del censo predial, divulgación y socialización del proyecto, límites de la zona de influencia, estudio socioeconómico, determinación del monto a distribuir,

Radicación: 63001233300020190025201 (69.233)  
Actor: Municipio de Armenia  
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia y otros  
Referencia: Controversias contractuales

contrato de consultoría No. 07 de 2015 para las obligaciones del componente técnico, cuyo objeto fue *“asesorar el proceso de distribución del cobro de valorización en los predios que hacen parte de la zona de beneficio (...)”*<sup>57</sup>. Los anexos a este informe incluyeron los documentos elaborados por Borrero Ochoa y Asociados Ltda. en cumplimiento de las actividades subcontratadas<sup>58</sup>.

<sup>94</sup>. En relación con el componente predial, también se encuentra probado que fue subcontratado por la EDUA. El primer informe de actividades pone de presente que para el efecto se celebró el contrato de consultoría No. 03 de 2015, con el siguiente objeto: *“gestión inmobiliaria para la adquisición de los derechos inmobiliarios, diagnósticos jurídicos y catastrales”* de los terrenos requeridos para ejecutar el plan de obras<sup>59</sup>. Los anexos del informe incluyen el reporte de actividades realizadas por el subcontratista VL Asesoría Legal S.A.S<sup>60</sup>.

<sup>95</sup>. Frente a las obligaciones del componente de marketing y publicidad también está probada su subcontratación. El primer informe refleja que para el efecto se celebró el contrato de consultoría 06 de 2015<sup>61</sup>. Igualmente, los anexos al informe incluyen los soportes de las actividades elaboradas por el subcontratista CNX – Agencia Conexión<sup>62</sup>. El componente de participación ciudadana es el único respecto del cual no hay evidencia de subcontratación <sup>63</sup>.

<sup>96</sup>. De acuerdo con lo expuesto hasta este punto, las obligaciones derivadas del contrato interadministrativo no tienen una relación directa con el objeto de la entidad estatal ejecutora descrito en el artículo quinto de sus estatutos. Ahora bien, la Sala considera necesario señalar que el artículo séptimo de los estatutos sociales de la EDUA enumeró cuarenta y cinco (45) funciones, introducidas con la siguiente

---

distribución de la contribución, asignación de contribuciones, entre otros. (Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, primer informe y anexos, Catastral, informe No. 1).

<sup>57</sup> Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, primer informe y anexos, primer informe, p. 11.

<sup>58</sup> Los documentos elaborados por el subcontratista Borrero Ochoa y Asociados Ltda. comprendieron: delimitación de la zona de influencia o citación, determinación de la muestra y la prueba piloto, identificación de unidades prediales específicas, descripción de factores de valor de beneficio y socio económico, contribución de valorización individual, entre otros. (Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, primer informe y anexos, Catastral, BORRERO).

<sup>59</sup> Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, primer informe y anexos, primer informe, p. 19.

<sup>60</sup> Las actividades ejecutadas por el subcontratista VL Asesoría Legal S.A.S. comprendieron: análisis de la gestión predial, estudios previos, decretos de utilidad pública, constancia de repartos de minuta, CDPs, solicitudes antes diferentes autoridades, solicitudes de inscripción de ofertas de compra, planos de linderos, resoluciones de expropiación, ofertas, notificaciones, minutas y justificación para adquirir un inmueble por contratación directa, entre otros. (Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, primer informe y anexos, Gestión Predial).

<sup>61</sup> Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, primer informe y anexos, primer informe, p. 44.

<sup>62</sup> Hay soportes de que el subcontratista CNX – Agencia Conexión elaboró: piezas gráficas, plan de medios, videos promocionales y comerciales, fotos del lanzamiento de la campaña, *jingles*, constancia de las piezas publicitarias de gran escala instaladas (pendones, vallas y eucoles), piezas publicitarias para el cobro persuasivo y para la apropiación de obras, entre otros (Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, primer informe y anexos, marketing).

<sup>63</sup> En el componente de participación ciudadana, la EDUA entregó al municipio: invitación para participar en asamblea de representantes de propietarios y/o asociaciones gremiales y/o comunales, presentación para esa primera asamblea, edicto para comunicar elección de representantes, formato de inscripción, aviso de convocatoria en edicto y página web, inscripciones junta de representantes, certificación de lectura de edicto de convocatoria en emisora, certificación publicación web de convocatoria en emisora, edicto de segunda convocatoria para integración de junta de representantes en pagina web y otros medios, edicto de elección de representantes, publicación web de edicto de elección de representantes, entre otros (Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, primero, segundo, tercero y cuarto informe con anexos).

Radicación: 63001233300020190025201 (69.233)  
Actor: Municipio de Armenia  
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia y otros  
Referencia: Controversias contractuales

oración: “**En desarrollo de su objeto**, la **EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA LTDA (EDUA)** podrá ejecutar las siguientes funciones”<sup>64</sup> (Énfasis agregado).

<sup>97</sup>. Estas funciones hacen parte de lo que se conoce como el objeto secundario de la sociedad. Esta clasificación se fundamenta en el artículo 99 del Código de Comercio, el cual establece lo siguiente: “*la capacidad de la sociedad se circunscribe al desarrollo de la empresa o actividad prevista en su objeto. Se entenderán incluidos en el objeto social los actos directamente relacionados con el mismo y los que tengan como finalidad ejercer los derechos o cumplir las obligaciones, legal o convencionalmente derivados de la existencia y actividad de la sociedad*”. Así, las actividades principales que la sociedad se propone desarrollar, que pueden tener o no conexión entre sí, constituyen su objeto principal; mientras que en el objeto social secundario se incluyen todos aquellos actos tendientes al desarrollo de ese objeto principal<sup>65</sup>.

<sup>98</sup>. Dado que la Sala concluyó que las principales obligaciones derivadas del contrato interadministrativo no tienen relación directa con el objeto principal de la EDUA, una consecuencia lógica y necesaria es que las funciones “*para el desarrollo*” de dicho objeto tampoco satisfacen este requisito. Esto se debe a que el Código de Comercio (art. 110) dispone que “*será ineficaz la estipulación en virtud de la cual el objeto social se extienda a actividades enunciadas en forma (...) que no tengan una relación directa con aquél*”. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala procede a hacer el análisis individual de las funciones enumeradas en el artículo séptimo de los estatutos que fueron mencionadas por el municipio de Armenia en los estudios previos para justificar la idoneidad de la entidad ejecutora.

<sup>99</sup>. La primera función es la siguiente: “*1. Constituirse en operador urbano en los proyectos urbanísticos, de espacio público y/o inmobiliarios que deban formularse, diseñarse, promoverse, gestionarse, ejecutarse por iniciativa pública, privada o mixta que se adelanten a nivel local, departamental y nacional*”<sup>66</sup>.

<sup>100</sup>. La expresión operador urbano no está definida en el ordenamiento jurídico nacional<sup>67</sup>. No obstante, es una figura que se ha desarrollado a partir de la Ley 388 de 1997 como un gestor de proyectos urbanísticos, el cual funge como facilitador de la planificación, gestión y desarrollo del territorio<sup>68</sup>. Sus funciones se enfocan en proyectos que fomentan el mejoramiento de las estructuras y componentes urbanos, los cuales deben ceñirse a los límites impuestos en los planes de ordenamiento

---

<sup>64</sup> Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, Estatutos EDUA 2012, pp. 8-12.

<sup>65</sup> C.E., Secc. Primera, sent. 2009-01037, ene. 26/2023. Al respecto, ver también: Superintendencia de Sociedades, Concepto 220-75567.

<sup>66</sup> Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, Documentos EDUA, EP 1118 de 2012, p. 8.

<sup>67</sup> En el ámbito internacional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) definió los operadores urbanos como: “*un ente gestor y ejecutor de las políticas de planeación urbana planteadas a escala local. Fue creado para garantizar los principios de la función social de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la materialización del principio de distribución equitativa de cargas y beneficios*”. Los operadores urbanos públicos: lecciones para el desarrollo de ciudades más inclusivas, justas y sostenibles (2023). Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/df83b219-b8a6-4c44-8900-c6d3f8cd320f/content>

<sup>68</sup> Ley 388 de 1997, arts. 1, 5 y 6.

territorial<sup>69</sup>. En este sentido, la función de operador urbano consiste en ayudar y posibilitar la formulación, diseño, promoción, gestión y ejecución de proyectos que mejoren las estructuras urbanas.

<sup>101</sup>. Las actividades necesarias para elaborar los actos administrativos de determinación de la contribución de valorización difieren de las tareas de facilitación que efectúan los operadores urbanos para la planificación, gestión y desarrollo del territorio, por lo que las actividades del contrato no se acompañan con esta función.

<sup>102</sup>. La segunda función a la que se hizo referencia fue la siguiente: “3. *Celebrar los convenios y contratos para la Gestión y Administración de recursos a nivel local, departamental y nacional de entidades públicas y/o privadas para la formulación diseño, promoción y ejecución de proyectos urbanísticos, inmobiliarios, espacio público, infraestructura social, infraestructura vial y demás que estén relacionadas con el objeto de la entidad*”<sup>70</sup>.

<sup>103</sup>. En virtud de esta función, la EDUA podía celebrar contratos con entidades privadas o públicas, cuyo objeto fuera realizar, por cuenta de estas, actos de gestión y administración de recursos de su propiedad para diseñar o ejecutar proyectos de diversa naturaleza. Estas prestaciones son similares a las de un contrato de mandato, en el que una “*persona [la entidad pública o privada] confía la **gestión** de uno o más negocios [diseño o ejecución de proyecto urbanístico o inmobiliario] a otra [la EDUA], que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera [con los recursos de la entidad pública o privada]*”<sup>71</sup>.

<sup>104</sup>. En este caso, sin embargo, el municipio de Armenia no contrató a la EDUA para que, por cuenta suya, adelantara los actos de administración y gestión de recursos del ente municipal provenientes del cobro de la valorización con el fin de diseñar o ejecutar un proyecto urbanístico o inmobiliario. El objeto del negocio jurídico se situó en un momento anterior: la reglamentación del acuerdo que autorizó una contribución de valorización, así como la elaboración del acto general que definió el monto distribuible y la expedición de las facturas individuales por cada uno de los predios beneficiados.

<sup>105</sup>. Otras funciones estatutarias de la EDUA que se citaron fueron las siguientes: “13. *Realizar estudios de títulos necesarios para la ejecución de actuaciones urbanísticas que se pretendan formular como propuestas de intervención urbana // 34. Celebrar los contratos y ejecutar todos los actos necesarios para el desarrollo de las acciones urbanísticas previstas en la Ley 388 de 1997 o en cumplimiento de su objeto*”<sup>72</sup>.

<sup>106</sup>. En estos dos numerales se enunciaron dos actividades —realizar estudios de títulos y celebrar contratos— seguidas de la preposición “para”, que indica una finalidad o propósito. Esta finalidad era “*la ejecución de actuaciones urbanísticas*”.

---

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, Documentos EDUA, EP 1118 de 2012, p. 8.

<sup>71</sup> Código Civil, art. 2142.

<sup>72</sup> Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, Documentos EDUA, EP 1118 de 2012, p. 11.

Como se analizó previamente, según la Ley 388 de 1997, esta expresión denota las actividades materiales de parcelación, urbanización y construcción de inmuebles, cuyos procedimientos de gestión y ejecución dependen de decisiones administrativas de acción urbanística. La determinación de un tributo territorial mediante reglamentos y actos administrativos de carácter general y particular no constituye una actuación urbanística.

<sup>107.</sup> El artículo 7 de los estatutos de la EDUA también enunció las siguientes funciones: *“19. Adelantar convenios y contratos con otras entidades del sector público o privado que persigan fines similares. // 44. Celebrar los convenios y contratos requeridos para el apoyo a la gestión de las entidades públicas y/o privadas en la ejecución de actividades para el desarrollo de políticas, programas, acciones y proyectos”*<sup>73</sup>.

<sup>108.</sup> Estas funciones están enunciadas en términos tan vagos y generales como el tercer grupo de actividades del objeto principal de la EDUA. Esta autorización debe interpretarse en consonancia con la actividad principal de la sociedad. La Sala ya concluyó que las obligaciones derivadas del contrato interadministrativo no guardan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora. En consecuencia, su celebración tampoco se enmarca dentro de esta función de la entidad.

<sup>109.</sup> En los antecedentes del contrato también se mencionaron las siguientes funciones de la EDUA: *“33. Cobrar por los servicios que preste // 45. Celebrar los contratos requeridos para el cumplimiento de los convenios y contratos celebrados, que incluye entre otros, la contratación del personal, a través de contratos laborales o contratos de apoyo a la gestión y/o profesionales o cualquiera que sea su forma de vinculación”*<sup>74</sup>. Estas son actividades generales del giro ordinario de cualquier sociedad y no permiten inferir que, dentro de su objeto, se encuentra la elaboración de los actos necesarios para la determinación de un tributo municipal.

<sup>110.</sup> Por último, en el numeral 37 del artículo séptimo de los estatutos de la EDUA se enunció la siguiente función: *“37. Administrar y recaudar los gravámenes necesarios concebidos como instrumentos de gestión para promover, gestionar y ejecutar el desarrollo de proyectos urbanísticos, dentro del perímetro urbano y rural”*<sup>75</sup>.

<sup>111.</sup> Las obligaciones derivadas del contrato interadministrativo tampoco quedan cubiertas por esta función. En este punto, la Sala considera importante distinguir entre (i) el establecimiento y determinación de los tributos municipales (que comprende actividades jurídicas, generales y particulares) y (ii) el recaudo y administración de los ingresos tributarios. Esta distinción aparece claramente enunciada en el numeral 3 del artículo 287 de la Constitución Política, que fija las competencias de las entidades territoriales:

*“ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán*

<sup>73</sup> Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, Documentos EDUA, EP 1118 de 2012, p. 12.

<sup>74</sup> Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, Documentos EDUA, EP 1118 de 2012, p. 12.

<sup>75</sup> Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, Documentos EDUA, EP 1118 de 2012, p. 12.

*los siguientes derechos: (...) 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”.*

112. Basándose en esta distinción, la Corte Constitucional, en la sentencia C-517 de 2007, señaló que:

*“la autonomía [territorial] constituye un límite a la legislación, pues el Congreso no puede intervenir en la **administración del tributo** que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 362 superior, una vez decretado, se convierte en renta de propiedad exclusiva del municipio, goza de las mismas garantías que la propiedad privada y rentas de los particulares y no puede ser trasladado a la Nación”.*

(...)

*“la autorización para gravar con el impuesto predial a las entidades mencionadas en el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986 se inscribe dentro de las competencias del legislador que, se reitera, también puede desarrollar **aspectos atinentes al sujeto pasivo, en cuanto elemento del tributo, sin que por ello se desconozca la autonomía de los municipios**. En consecuencia, por el aspecto examinado, este artículo no contradice la Constitución, **debiéndose añadir que su contenido en nada alude a la administración o al recaudo del impuesto predial**”<sup>76</sup> (Énfasis añadido).*

113. Las obligaciones derivadas del contrato interadministrativo no estaban orientadas a que la EDUA cobrara, recaudara o administrara los fondos generados por la contribución de valorización; de hecho, el contrato terminó antes de que se completara el cobro del gravamen, el cual no era una obligación de la entidad ejecutora. Su objetivo principal era el establecimiento y la determinación de la contribución, mediante la elaboración de: (i) el decreto que reglamentaba el Acuerdo 20 de 2024, (ii) el acto general de determinación definitiva del monto distribuible de la valorización y (iii) los actos administrativos de carácter particular y concreto para la liquidación individual de la contribución correspondiente a cada predio beneficiado. Por ende, no hay concordancia entre esta función estatutaria de la EDUA y las obligaciones derivadas del contrato interadministrativo.

### **La causal de nulidad del contrato**

114. El literal c) del numeral 4° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado parcialmente por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011, establece la siguiente regla: solo si las obligaciones de un contrato interadministrativo tienen relación directa con el objeto de la entidad estatal ejecutora, se puede contratar aplicando la modalidad de contratación directa. El inciso segundo introduce una excepción, según la cual, en el caso de contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad, encargos fiduciarios y fiducia pública, esta modalidad de contratación no aplica cuando las entidades ejecutoras son instituciones de educación superior públicas, sociedades de economía mixta con participación estatal mayoritaria o personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por asociaciones de entidades públicas o federaciones de entidades territoriales. En tales situaciones, la

---

<sup>76</sup> Corte Constitucional. Sent. C-517 de 2007.

modalidad de selección aplicable es la licitación pública o la selección abreviada, según corresponda.

115. La excepción antes indicada versa sobre sobre la modalidad de selección aplicable, aunque independientemente de ésta, las obligaciones del contrato siempre deben tener una relación directa con el objeto de la entidad estatal ejecutora. Esta es una condición *sine qua non* establecida en el literal c) del numeral 4° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, disposición de carácter imperativo<sup>77</sup>. En el caso concreto, es manifiesto que las obligaciones derivadas del contrato interadministrativo celebrado entre el Municipio de Armenia y la EDUA no tienen relación *directa* con el objeto de esta última entidad pública. Por lo tanto, se contravino una norma imperativa que disciplina el régimen al que se someten los contratos interadministrativos.

116. Los artículos 16 y 1519 del Código Civil, que se integran al régimen de nulidades del contrato estatal, establecen respectivamente que no podrán derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia está interesado el orden público y que hay objeto ilícito en todo lo que contraviene al derecho público de la nación. Con fundamento en estas disposiciones legales, la vulneración de normas imperativas y de orden público, como las relativas a los procedimientos de selección y las condiciones para la celebración de contratos interadministrativos, conllevan la configuración de un objeto ilícito. Esta Subsección ha explicado que esto se debe a que este conjunto de normas, por estar íntimamente relacionadas con el cumplimiento de los fines de la contratación pública, integran el orden de público de la Nación y, por ello, son de perentoria y obligatoria observancia, sin que puedan ser objeto de inaplicación ni disposición por pacto de los contratantes<sup>78</sup>.

### Las restituciones mutuas

117. El artículo 48 de la Ley 80 de 1993 establece que la declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva no impide el pago de las prestaciones ejecutadas. Además, cuando la nulidad es por objeto o causa ilícita, la norma dispone que procede el reconocimiento de las prestaciones ejecutadas y no pagadas al momento

---

<sup>77</sup> La Sala de Consulta y Servicio Civil se refirió a tal exigencia de la siguiente manera: “La Sala aclara 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”. C.E., SCSC, exp. 2092, jun. 28/2012.

<sup>78</sup> En este sentido, en sentencia del 20 de julio de 2023 (Exp. 52.804), la Subsección señaló: “En este punto es importante advertir que no le asiste razón a la demandada al señalar que la falta de elaboración de estudios previos no daría lugar a declarar la nulidad absoluta del contrato por no encuadrar este aspecto en ninguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, en la medida que, si bien el régimen de contratación estatal es especial respecto del derecho común, lo cierto es que se integra con aquél, por lo que, si un vicio no se encuadra en una de las causales enlistadas en esa norma, se debe acudir, por vía de integración, a las causales de nulidad que establece el derecho privado // La jurisprudencia reciente de esta Corporación se ha decantado por señalar que cuando se eluden los procedimientos de selección cuyo agotamiento es obligatorio por mandato legal o cuando se vulneran las reglas imperativas asociadas al cumplimiento de dichos procedimientos, tales como la elaboración de estudios previos —artículo 25.12 de la Ley 80 de 1993— o la expedición de ciertos actos necesarios para adjudicar un contrato, el contrato estatal que se celebre estará viciado de nulidad absoluta por objeto ilícito de conformidad con los artículos 1519 y 1741 del Código Civil. Esta causal de nulidad se sustenta en que dichas normas, por estar íntimamente relacionadas con el cumplimiento de los fines de la contratación pública, que incluyen “la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados” —artículo 3° de la Ley 80 de 1993—, integran el orden público de la Nación”.

de tal declaración en los casos en que la entidad estatal contratante se hubiera beneficiado, es decir, cuando tales prestaciones le hubieran servido para satisfacer un interés público<sup>79</sup>. Por otra parte, el artículo 1746 del Código Civil establece que un efecto de la nulidad son las restituciones mutuas de las prestaciones ejecutadas por las partes<sup>80</sup>.

118. En el expediente reposan las actas de los pagos parciales que el municipio realizó a la EDUA, junto con los correspondientes recibos de caja<sup>81</sup>. De acuerdo con estos documentos, el ente territorial pagó \$5.982'599.354 a la entidad ejecutora por la realización de sus prestaciones.

119. Ahora bien, las actividades desarrolladas por la EDUA le permitieron a la administración municipal reglamentar el acuerdo del concejo que autorizó la contribución de valorización, expedir el acto administrativo que fijó de forma definitiva el monto distribuible de la valorización y expedir los actos de carácter individual y concreto de liquidación de la contribución de cada predio<sup>82</sup>. En el expediente reposan el (i) el Decreto 082 del 23 de julio de 2015 que reglamentó la contribución<sup>83</sup>, (ii) la Resolución 003 de 2015 del Consejo de Valorización que definió el monto global de la contribución<sup>84</sup> y (iii) un documento de la Secretaría de Infraestructura del municipio de Armenia con fines de “notificación y ejecutoria” que da cuenta de las “Liquidaciones Factura” que asignaron la contribución de valorización para cada predio<sup>85</sup>.

120. En el expediente no hay información de que alguno de estos actos hubiera sido anulado en sede judicial. Además, de acuerdo con el cuarto informe presentado por la EDUA, que no fue glosado u objetado por el municipio de Armenia, al 31 de enero de 2016, el municipio ya había recaudado \$39.131'160.331 por concepto de la valorización, dinero que se destinaría exclusivamente a la financiación de las obras viales<sup>86</sup>.

121. La ejecución de estas prestaciones en beneficio de la entidad contratante contribuyó a la satisfacción del interés público. Esta afirmación no se basa únicamente en que se hayan cumplido las actividades a cargo de la EDUA, sino en

---

<sup>79</sup> Al respecto, ha dicho la jurisprudencia de la Corporación: *“De esta norma se deriva la necesidad de que el decreto de las prestaciones ejecutadas y, se entienda, no reconocidas al momento de declarar la nulidad del contrato, sea demostrada en dos aspectos: cualitativo, esto es, que haya significado un beneficio representado en la satisfacción de un interés público, y sin el cual no habrá lugar a decisión alguna en este sentido; y otro cuantitativo, en tanto la declaración de restituir lo ejecutado debe ir hasta el monto efectivamente acreditado”* (C.E., Secc. Tercera, exp. 48.242, oct. 15/2020).

<sup>80</sup> Código Civil, art. 1746: *“EFECTOS DE LA DECLARACION DE NULIDAD. La nulidad pronunciada en sentencia que tiene fuerza de cosa juzgada, da a las partes derecho para ser restituidas al mismo estado en que se hallarían si no hubiese existido el acto o contrato nulo; sin perjuicio de lo prevenido sobre el objeto o causa ilícita.”*

<sup>81</sup> Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, documento “pago, actas y certificado de pagos”.

<sup>82</sup> En relación con el cumplimiento de las actividades inherentes a los demás componentes del contrato, ver pies de página 56 a 63.

<sup>83</sup> Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, primer informe y anexos, componente jurídico, Anexos, p.3

<sup>84</sup> Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, segundo informe y anexos, informe junio 2016, anexos componente jurídico, Resolución Distribuidora.

<sup>85</sup> Exp. digital, 3.CD (Foleo 16A) Demanda y Pruebas, Expediente contractual, Tomo 4, pp. 1-187 – Tomo 5, pp. 1-148.

<sup>86</sup> Exp. digital, Carpeta 16.ContestaciónDemanda, EDUA, Pruebas, cuarto informe y anexos, pp. 22-23.

que estas efectivamente sirvieron como medio para satisfacer intereses compartidos por un conjunto amplio e indeterminado de miembros de la comunidad —en contraposición a intereses meramente particulares—, ya que permitieron establecer y posteriormente recaudar un gravamen con el que se financió la ejecución de obras viales al servicio de todos los ciudadanos del ente territorial<sup>87</sup>.

<sup>122.</sup> Además, las prestaciones ejecutadas por la EDUA ayudaron a materializar dos mandatos de origen constitucional: el que ordena a los ciudadanos contribuir al financiamiento de las inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad (art. 95.9), y el que impone a los particulares que se benefician económicamente con ejecución de obras al servicio de la comunidad contribuir a la recuperación de los costos de su realización (art. 338).

<sup>123.</sup> Según el artículo 1746 del Código Civil, la declaratoria de nulidad del contrato les da a ambas partes el derecho a ser restituidas al mismo estado en que se hallarían si no hubiese existido el contrato nulo<sup>88</sup>. Sin embargo, en este caso no procede ordenar restituciones mutuas entre el municipio y la EDUA. Esto no se debe a que las prestaciones ejecutadas por la entidad contratista no beneficiaron al municipio de Armenia, como afirmó el Tribunal. La razón de esta decisión es que, tratándose de servicios inmateriales (obligaciones de hacer), es imposible que la entidad contratante los restituya *in natura* a su prestador<sup>89</sup>. Además, carece de sentido ordenarle al municipio que pague en dinero una restitución equivalente a la EDUA por el valor asignado a sus servicios en el contrato y, a su vez, exigir a la EDUA que restituya las sumas recibidas, ya que las obligaciones se extinguirían por compensación.

---

<sup>87</sup> El concepto de interés público está jurídicamente indeterminado (Corte Constitucional. Sentencia C-053 de 2001). Sin embargo, a partir de los elementos semánticos y jurídicos, se puede considerar que hay un núcleo duro de significado: el interés público se define por contraposición al particular; en consecuencia, este tipo de interés designa aquel que es compartido por un número más o menos amplio e indeterminado de miembros de la comunidad, el cual prevalece sobre los intereses individuales y privados que se le contrapongan. En este sentido, se ha dicho que el interés público es “*el resultado de un conjunto de intereses individuales compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría y que encuentra su origen en el querer axiológico de esos individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración prevaleciendo sobre los intereses individuales que se le opongan o lo afecten, a los que desplaza o sustituye, sin aniquilarlos*”. Héctor Jorge Escola. *El Interés Público como Fundamento del Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1989, págs. 249 y 250. Este concepto también se ha definido como el “*Conjunto de aspiraciones surgidas de las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado*”. <https://dpej.rae.es/lema/inter%C3%A9s-p%C3%BAblico>

<sup>88</sup> Hay una excepción a este presupuesto cuando se demuestra que se verificó un objeto o causa ilícita “*a sabiendas*”, situación ante la cual el artículo 1525 del Código Civil preceptúa que no es procedente la restitución. En este caso, no es aplicable esa regla por dos razones: (i) no hay prueba de que las partes tuvieran conocimiento de la ilicitud, de considerar que esa fue la causal de nulidad que se configuró; y (ii) según un criterio ya reconocido por la Corporación, la regla del artículo está diseñada para los eventos en que son las partes las que solicitan la nulidad, y no cuando esta es declarada oficiosamente por el juez. Sobre esto último, ver: C.E., Secc. Tercera, exp. 27315, abr. 24/2013.

<sup>89</sup> Sobre el particular, la Sección Tercera ha manifestado: “*En otras palabras, aun cuando el contrato n.º 427 de 1989 se encuentre afectado de nulidad absoluta, en manera alguna procederían las restituciones mutuas, pues materialmente no se puede retrotraer el contrato a tal punto que el contratista pueda deshacer o devolver el uso y disfrute del bien, para que, a su vez, la entidad estatal restituyera los valores recibidos por cánones de arrendamiento.*” C.E., Secc. Tercera, exp. 21699, abr. 30/2012. En similar sentido, se pronunció de antaño la Corporación: “*ante el vacío de la ley sobre el particular, y en aras de consultar la realidad jurídica y social que impone el comportamiento antijurídico derivado de un contrato nulo, [opta por] que se analicen y confronten, de manera distinta, los efectos cuando versa la relación negocial en un contrato de ejecución instantánea, que como tal, permite volver las cosas al estado en que se encontraba antes de su formación, a los que giran alrededor de un contrato de tracto sucesivo, en los que no siempre se podrán imponer esos alcances, puesto que las prestaciones causadas, las más de las veces, impedirán el restablecimiento al estado anterior al aniquilamiento del negocio, por los factores fácticos que se pueden apreciar*”. C.E., Secc. Tercera, exp. 3071, jun. 21/1984.

124. Por último, se anota que el numeral 6 del artículo 1625 del Código Civil establece que las obligaciones derivadas de un contrato se extinguen por su declaración de nulidad. En este sentido, no procede pronunciarse sobre las obligaciones de pagar la pena pactada en el contrato, que el municipio reclamó en su demanda, ni sobre el saldo final de \$72'364.034 que se debía pagar a la EDUA al momento de entregar el último de los informes, el cual no fue abonado por el municipio debido a los presuntos defectos de algunas de las prestaciones ejecutadas. Si la Sala se pronunciara sobre estos asuntos, le estaría dando efectos a un negocio jurídico que, por disposición de Ley, desaparece del mundo jurídico con efectos retroactivos o *ex tunc* (desde siempre) debido a la declaratoria de nulidad.

## **Costas**

125. De acuerdo con el artículo 188 del CPACA, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del CGP<sup>90</sup>.

126. Según el numeral 1 del artículo 365 del CGP, se debe condenar en costas a la parte a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación. Además, el numeral 3 establece que, cuando la sentencia de segunda instancia confirme en su totalidad la de primera instancia, se debe condenar al recurrente en costas de la segunda instancia. No obstante, en este caso, ambas partes apelaron y a ambas se les negó la impugnación. El numeral 1 también establece que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso; sin embargo, en este caso no puede considerarse que haya una parte vencida, ya que la fuente de derechos y obligaciones alegada por las partes —el contrato interadministrativo— fue declarado nulo. Además, si se interpretara que la entidad demandada fue la vencedora en el proceso, por no haberse accedido a la condena pedida por el demandante, lo cierto es que ésta no impugnó la decisión del Tribunal que se abstuvo de condenar en costas. Por las anteriores razones, la Sala se abstendrá de condenar en costas en esta instancia.

## **IV. PARTE RESOLUTIVA**

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío el 1 de septiembre de 2022, pero por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia.

---

<sup>90</sup> El proceso inició con posterioridad al 2 de julio de 2012. Por tanto, se rige por el CPACA de acuerdo con su artículo 206.

Radicación: 63001233300020190025201 (69.233)  
Actor: Municipio de Armenia  
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia y otros  
Referencia: Controversias contractuales

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

**Nota:** se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. **Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.**



VF