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

**Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

Bogotá, D. C., veinte (20) de abril de dos mil veintiséis (2026)

| | |
|---|---|
| **Radicación:** | **63001-23-33-000-2022-00058-01 (72477)** |
| **Demandante:** | **Municipio de Armenia** |
| **Demandados:** | **Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia Ltda. y otra** |
| **Referencia:** | **Controversias contractuales** |

*Temas: ANULACIÓN OFICIOSA DEL CONTRATO ESTATAL – Requiere plena demostración de la causal correspondiente. / VICIOS DE NULIDAD DEL CONTRATO ESTATAL - Se ubican en el momento de formación del pacto. / NULIDAD DEL CONTRATO POR OBJETO ILÍCITO – Eventos en los que se configura. Reiteración de jurisprudencia. / RESTITUCIONES MUTUAS POR NULIDAD DEL CONTRATO – Deben observar, siempre, las previsiones relacionadas con el objeto y causa ilícitos. / NULIDAD POR OBJETO O CAUSA ILÍCITO – Impide el reconocimiento de lo ejecutado, cuando no existió beneficio para la entidad pública.*

1. La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por el demandante, municipio de Armenia, y la demandada Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia Ltda.[1], contra la sentencia anticipada proferida el 21 de noviembre de 2024 por el Tribunal Administrativo del Quindío, que declaró de oficio la nulidad del contrato interadministrativo n.° 08 de 2015, ordenó que se efectuara la restitución de los valores contractuales no ejecutados y negó las pretensiones de la demanda.

## SÍNTESIS DEL CASO

2. Entre el municipio de Armenia[2] y la EDUA se celebró el contrato interadministrativo n.° 08 de 2015, que tuvo por objeto la construcción de un centro cultural y turístico en dicha entidad territorial. El demandante solicitó que se declare el incumplimiento del negocio, la ocurrencia de los siniestros de cumplimiento, buen manejo y correcta inversión del anticipo; la efectividad de la cláusula penal pactada; y que se ordene la devolución del anticipo, con la correspondiente indexación.

## ANTECEDENTES

### *La demanda*

3. El 24 de junio de 2022[3], el municipio promovió demanda de controversias contractuales contra la EDUA y la Aseguradora Solidaria de Colombia[4], elevando las siguientes pretensiones, que se transcriben con sus propios énfasis y errores:

> "***PRIMERA: DECLARAR*** *el incumplimiento imputable a la contratista* ***EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA - EDUA LTDA*** *con identificación tributaria* ***890.001.424-3****, en relación con las obligaciones contenidas en el contrato interadministrativo Nro. 008 del 3 de marzo de 2015, suscrito con el* ***MUNICIPIO DE ARMENIA.***
>
> ***SEGUNDA:*** *Consecuencia de lo anterior,* ***DECLARAR*** *la efectividad de* ***LA CLÁUSULA PENAL*** *a título de tasación anticipada de perjuicios a favor del* ***MUNICIPIO DE ARMENIA****,*

[1] En adelante, también, la EDUA o la empresa.
[2] En lo sucesivo, igualmente, la entidad territorial, el municipio o el demandante.
[3] Índice 004 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.
[4] Asimismo, la aseguradora.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

*por el incumplimiento imputable a la contratista **EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA – EDUA LTDA** con identificación tributaria **890.001.424-3**, conforme estipula la cláusula décimo cuarta contenida en el contrato interadministrativo Nro. 008 del 3 de marzo de 2015.*

***TERCERA:** Como consecuencia de la declaratoria de efectividad de la cláusula penal, **DECLARAR** el **SINIESTRO** en relación al amparo de cumplimiento contenido en la póliza 300-47-994000007585, expedida por la compañía **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** con identificación tributaria N° 860.524.654-6 correspondiente al 10% del valor del contrato, conforme lo estipula la cláusula penal, equivalente a la suma de **cuatrocientos catorce millones trescientos noventa y cuatro mil ciento setenta y ocho pesos con veintiocho centavos ($414,394,178,28),** o la suma que se probaren durante el proceso judicial, a favor del beneficiario **MUNICIPIO DE ARMENIA**.*

***CUARTA: DECLARAR** el **SINIESTRO** en relación al amparo del buen manejo y correcta inversión del anticipo, contenido en la póliza N° 300-47-994000007585, expedida por la compañía **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** correspondiente al 100% del valor del anticipo equivalente a la suma de **Dos mil millones cuatrocientos noventa y nueve millones novecientos cuarenta mil doscientos sesenta y un pesos M/cte. ($2.499.940.261)** o la suma que se probaren durante el proceso judicial, a favor del beneficiario **MUNICIPIO DE ARMENIA**.*

***QUINTA: DECLARAR** que la contratista **EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA EDUA - LTDA**, debe reintegrar a favor del **MUNICIPIO DE ARMENIA,** por concepto de pago de lo no debido, la suma de **Mil ciento cuarenta y nueve millones trecemil cuatrocientos sesenta y nueve pesos con setenta y nueve centavos ($1.149.013.469,79)** o la suma que se probaren durante el proceso judicial.*

***PRINCIPALES CONDENATORIAS***

***SEXTA:** Consecuencia de la **DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO**, **CONDENAR a pagar a favor del MUNICIPIO DE ARMENIA, por el daño antijurídico contractual, a los deudores EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA EDUA - LTDA** y/o al garante compañía de seguros – **ASEGURADORA SOLIDARIA,** con identificación tributaria nro. 860.524.654-6, la suma de **cuatrocientos catorce millones trescientos noventa y cuatro mil ciento setenta y ocho pesos con veintiocho centavos ($414,394,178,28),** o la suma que se probaren durante el proceso judicial, debidamente indexada, correspondiente al 10% del valor total del contrato por concepto de cláusula penal pecuniaria como tasación anticipada del perjuicio, con cargo al siniestro del amparo de cumplimiento contenido en la póliza N°. 300-47-994000007585.*

***SEPTIMA:** Consecuencia de la **DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO, condenar a pagar a favor del MUNICIPIO DE ARMENIA, por el daño antijurídico contractual, a los deudores EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA EDUA - LTDA** y/o al garante compañía de seguros – **ASEGURADORA SOLIDARIA,** con identificación tributaria nro. 860.524.654-6, la suma de **Dos mil millones cuatrocientos noventa y nueve millones novecientos cuarenta mil doscientos sesenta y un pesos M/cte. ($2.499.940.261),** o la suma que se probaren durante el proceso judicial, debidamente indexada, correspondiente al 100% del valor del anticipo, con cargo al sinestro del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, contenido en la póliza N° 300-47-994000007585.*

***OCTAVA: CONDENAR** a la contratista **EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA EDUA - LTDA**, con identificación tributaria **890.001.424-3**, a pagar a título de reintegro a favor del MUNICIPIO DE ARMENIA, la suma de **Mil ciento cuarenta y nueve millones trece mil cuatrocientos sesenta y nueve pesos con setenta y nueve centavos ($1.149.013.469,79)** debidamente indexada, como consecuencia del pago de lo no debido, o la suma que se probaren durante el proceso judicial.*

***NOVENA:** Solicito igualmente condene al contratista y garante a pagar la indexación o actualización monetaria de las sumas dejadas de percibir o que deba reintegrar, según el IPC, así como el pago de los intereses por cada una de las sumas debidas o que deba reintegrar, para lo cual, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado (numeral 8, artículo 4, Ley 80 de 1993).*

***DECIMA:** Condenar en costas a la parte demandada*".

4. Como fundamentos fácticos, en síntesis, se narraron los siguientes:


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co) No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

5. El 3 de marzo de 2015 se suscribió entre el municipio de Armenia y la EDUA el contrato interadministrativo n.° 08, cuyo objeto consistió en la construcción del "*centro cultural y turístico fase 1*" en dicha entidad territorial, por valor de $4.999'880.522 y con un plazo inicial de ejecución de 7 meses, contados a partir de la firma del acta de inicio. En la cláusula décima cuarta del negocio se estipuló una penalidad equivalente al 10% del valor del contrato, en caso de incumplimiento parcial o total de la empresa. La supervisión del negocio estuvo a cargo del subsecretario de infraestructura del municipio.

6. El 20 de abril del mismo año se suscribió el acta de inicio. El 25 de junio de dicha anualidad se suspendió por mutuo acuerdo el plazo de ejecución contractual, y se reanudó el 25 de agosto de 2015. El 29 de diciembre siguiente, las partes acordaron prorrogar dicho término por 6 meses, contado a partir del 19 de enero de 2016[5].

7. El 12 de febrero ulterior se suspendió nuevamente la ejecución del contrato "*por temas del proceso constructivo relacionado con las características del suelo y aspectos relacionados con visita técnica del Ministerio de Cultura*".

8. Según el informe elaborado el 4 de marzo de 2021 por la Secretaría de Infraestructura del municipio, "*quien conforme a la Delegación del Alcalde del Municipio de Armenia, actuó como extremo negocial en calidad de representante del contratante*", la EDUA no cumplió con su débito negocial, pues de los $4.499'892.470 entregados a la entidad pública contratista para el desarrollo del proyecto, solo fueron ejecutados $803'604.773.

9. En los fundamentos de derecho, la demandante expuso que, además del bajo porcentaje de avance del proyecto constructivo, la empresa accionada no justificó la inversión del anticipo, se destinaron recursos a mayores cantidades de obra que nunca fueron legalizadas y se ejecutaron actividades que no fueron aprobadas por la supervisión del negocio (y que no pueden ser reconocidas por la ausencia de instrumentos contractuales que las respalden, en los términos de los artículos 32, 39 y 40 de la Ley 80 de 1993).

***La contestación de la EDUA***

10. La empresa se opuso a la prosperidad de las pretensiones y propuso como excepciones las de "*inexistencia del incumplimiento contractual*", "*cumplimiento de las obligaciones y objeto del contrato interadministrativo No. 08 de 2015*", "*falta de demostración de los elementos sustanciales de la responsabilidad contractual*" y la genérica[6].

11. En sustento de lo anterior, sostuvo que: (i) los estudios previos y planos entregados por la Secretaría de Infraestructura del Municipio no contaban con las coordenadas exactas y las mediciones de profundidad necesarias para la ejecución de las obras de acueducto y alcantarillado que hacían parte del proyecto, lo que derivó en la primera suspensión del contrato; (ii) no era

[5] En el relato fáctico del escrito genitor no se especificó los motivos que derivaron en la suspensión del contrato y en la prórroga.
[6] Índice 015 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

competencia de la EDUA la confección de dichos instrumentos; (iii) la contratista solicitó reiteradamente la entrega de los nuevos diseños del sistema de acueducto y alcantarillado, así como la ampliación del plazo contractual para paliar los efectos de aquella circunstancia; (iv) posteriormente, se presentaron hallazgos adicionales que exigían actividades no contempladas en los diseños iniciales y requerían la elaboración de unos nuevos, lo que condujo a la segunda suspensión del contrato; (v) en suma, las causas que condujeron a las suspensiones del negocio e impidieron proseguir su ejecución fueron externas a la contratista; y (vi) la interventoría y supervisión del acuerdo de voluntades aprobaron los productos entregados y autorizaron los pagos parciales correspondientes (que incluían la amortización del anticipo), dando por cumplidas las obligaciones que pudieron ser ejecutadas.

***El pronunciamiento de la compañía de seguros***

12. La Aseguradora Solidaria de Colombia se opuso a la prosperidad de las pretensiones y formuló como medios exceptivos los de "*inexistencia de incumplimiento contractual por ausencia de sus elementos estructurales con relación al EDUA de cara al contrato interadministrativo n° 08 de 2015*"; "*falta de prueba de las pretensiones indemnizatorias / no se acreditó eficazmente la causación ni la extensión del perjuicio por parte del municipio de armenia* (sic)"; "*inexistencia de siniestro por la no materialización del riesgo asegurado de conformidad con el amparo de cumplimiento por falta de prueba de la ocurrena* (sic) *del siniestro y de su cuantía*"; *"terminación del contrato de seguro como conseccuencia* (sic) *de la omisión de informar la agravación del estado del riesgo*"; "*exclusión del hecho de un tercero y de la culpa de la víctima*" y la genérica[7].

13. Como argumentos defensivos, expresó: (i) existieron circunstancias no imputables a la EDUA que impidieron la ejecución temprana de la etapa preconstructiva (fase 1), que derivaron en retrasos y traumatismos para el contratista e impidieron el inicio de la fase 2; (ii) esas incidencias fueron, por el contrario, atribuibles al municipio por errores en la planeación del proyecto (el hallazgo y necesaria eliminación de tuberías no contempladas, así como condiciones de suelos de composición rocosa diversas a las contenidas en los diseños inicialmente suministrados por la entidad territorial, que alteraron los cálculos de cargas de la edificación a construir); y (iii) la interventoría y supervisión del contrato corroboraron, con su firma en las actas parciales de ejecución, que las obligaciones fueron cumplidas (en lo que resultó posible) por la EDUA y que el anticipo por ella recibido fue correctamente administrado.

***Sentencia de primera instancia***

14. El Tribunal Administrativo del Quindío dictó sentencia anticipada el 21 de noviembre de 2024, en la que declaró de oficio la nulidad absoluta del contrato debatido y ordenó a la EDUA, a título de restituciones mutuas, que reintegrara al municipio la suma de $939'441.772,32, correspondientes a los recursos no

[7] Índice 017 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

ejecutados por la entidad contratista[8], en los siguientes términos (se transcribe con sus propios énfasis y eventuales errores):

> "***Primero:*** *Abstenerse de resolver la solicitud presentada por el señor Hernán Gómez Mejía, por carecer de derecho de postulación.*
>
> ***Segundo:*** *Declarar la nulidad absoluta del Contrato Interadministrativo N° 008 de 2015, el cual tenía por objeto: "la construcción del centro cultural y turístico La Estación Fase 1, celebrado entre el Municipio de Armenia y la Empresa de Desarrollo Urbano, EDUA, por las razones expuestas.*
>
> ***Segundo:*** *Ordénese a la EDUA que realice la devolución al Municipio de Armenia de la suma de $939.441.772,32, debidamente indexada con fundamento en el índice de precios al consumidor IPC, descontando los rendimientos financieros que se hayan trasladado al ente territorial con posterioridad al 04 de julio de 2019.*
>
> ***Tercero:*** *Niéguese las pretensiones de la demanda.*
>
> ***Cuarto:*** *Sin lugar a condenar en costas en esta instancia.*
>
> ***Quinto:*** *Ejecutoriada esta providencia, archívese oportunamente el expediente y déjense las anotaciones correspondientes en el Sistema SAMAI*".

15. En sustento de su decisión, señaló que el ordenamiento jurídico (artículos 1742 del Código Civil, 45 de la Ley 80 de 1993 y 141 del CPACA) impone al juez del contrato estatal el deber de declarar su nulidad absoluta cuando encuentre plenamente demostrada alguna causal para el efecto. Asimismo, que el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, con la modificación introducida por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011, dispone que solo pueden celebrarse contratos interadministrativos cuando las obligaciones asociadas a ellos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, y que la posibilidad de subcontratar está restringida a solo "*algunas*" de las actividades del negocio, pues si recayera sobre la totalidad se desnaturalizaría el contrato interadministrativo.

16. Refirió que en el *sub lite* quedó acreditado que, si bien el objeto del acuerdo de voluntades tiene relación con el de la EDUA, todas las actividades fueron subcontratadas desde el inicio de la ejecución, al punto que los informes de avance de obras presentados y el balance financiero realizado por la empresa se efectuaron con base en los subcontratos celebrados con terceros. Lo anterior, estimó, revela que la entidad pública demandada carecía de la idoneidad técnica, experiencia operativa y financiera requeridas para el cumplimiento del contrato.

17. Indicó igualmente, con base en el material probatorio aportado por las partes, que no todos los predios en donde se desarrolló la obra eran de propiedad del municipio de Armenia, y que en uno de ellos se encontraba un inmueble declarado bien de interés cultual nacional desde 1996, que exigía una autorización del Ministerio de Cultura para su intervención, la cual, al momento de iniciar las obras del contrato, no existía.

18. Todo lo anterior, concluyó el *a quo*, denota una ilicitud del objeto del negocio debatido, por cuanto: (i) se empleó el contrato interadministrativo para eludir procedimientos de selección objetiva y beneficiar a terceros, pues la EDUA, en

[8] Índice 050 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

la práctica, fungió como simple intermediario; (ii) se contrató la intervención de un inmueble declarado de interés cultural, sin la respectiva habilitación ministerial; y (iii) el negocio recayó sobre predios que no eran de propiedad de la contratante.

19. De otro lado, frente a las restituciones mutuas consecuenciales a la invalidación del acuerdo, sostuvo que "*en este proceso no hay lugar a reconocer el pago de prestaciones ejecutadas derivadas del contrato nulo*" en tanto "*no se probó beneficio mayor que hubiera obtenido la entidad estatal por prestaciones adicionales cumplidas y que hubieren servido para satisfacer el interés público*". Sin embargo, expuso que debía ordenarse la devolución del "*excedente en los bancos sin ejecutar de $939.441.772,32*", con arreglo a un informe producido por la entidad pública demandada con corte al 4 de julio de 2019.

20. Finalmente, en cuanto a la condena en costas, se abstuvo de imponerla atendiendo a que no se comprobó su causación.

***La apelación de la parte demandante***

21. El municipio interpuso recurso de alzada[9] expresando que el vicio de nulidad declarado por el tribunal no se configuró, pues el ordenamiento jurídico habilitaba a la entidad territorial para acudir a la modalidad de contratación directa y celebrar con la EDUA el contrato interadministrativo debatido, habida cuenta de la naturaleza jurídica de ambos extremos negociales y de que el objeto del acuerdo guardaba relación con el de la empresa, conforme a sus estatutos. Añadió que no existió interés espurio en la celebración del pacto y que ello no se desprende del hecho de que la entidad contratista efectuara subcontratación.

22. Como segundo motivo de inconformidad, cuestionó el alcance que el *a quo* le otorgó a la figura de las restituciones mutuas, señalando que era necesaria la verificación del beneficio percibido por las partes y la inexistencia de conocimiento previo de la circunstancia constitutiva de la nulidad del contrato, aspectos que no fueron analizados en la sentencia de primera instancia, y ante la falta de prueba de los mismos debía ordenarse la restitución del importe total de los recursos comprometidos en la ejecución del negocio, y no solamente aquellos no ejecutados.

***La apelación de la entidad pública accionada***

23. La EDUA cuestionó la sentencia del tribunal[10], arguyendo que los recursos cuya restitución ordenó de manera indexada son excedentes que nunca fueron objeto de inversión que generara utilidades o rendimientos financieros, de manera que "*si indexáramos la suma de $939.441.772,32, tendríamos como resultado una cifra exageradamente alta, situación que consideramos nos generaría un detrimento injustificado en nuestro patrimonio, pues la indexación es un proceso que se le aplica a una cifra del pasado para traerla a valor presente, con el propósito de que la misma no pierda poder adquisitivo*". Por consiguiente, solicitó

[9] Índice 057, *ibidem*.
[10] Índice 056 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co) No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

que se modifique la decisión del *a quo* y se disponga que la devolución de los recursos anotados se produzca sin indexación.

***Trámite relevante en segunda instancia***

24. Previo a admitir la alzada, por auto del 1.° de octubre de 2025, el Despacho ponente rechazó una solicitud de nulidad procesal elevada por un tercero[11]. Posteriormente, los recursos impetrados contra la sentencia de primera instancia fueron admitidos mediante providencia del 15 de diciembre de 2025[12].

25. La entidad territorial demandante se pronunció frente a la alzada impetrada por la EDUA, para señalar que la anulación del acuerdo de voluntades no supone un menoscabo a los intereses de la entidad ejecutora, ni erosiona el derecho del municipio a obtener la devolución integral de los recursos comprometidos en el contrato[13]. Las accionadas guardaron silencio en esta instancia.

26. El Ministerio Público allegó concepto[14] en el que solicitó confirmar el fallo. Aunque consideró que no se vulneró el principio de selección objetiva, sostuvo que el contrato está viciado de nulidad por haberse celebrado sin contar con la autorización del Ministerio de Cultura, lo cual constituía un requisito previo. Con ello, estimó que el acuerdo incurrió en objeto ilícito, al haberse omitido una exigencia prevista en las normas relacionadas con la intervención de bienes de interés cultural, aunado a que no existía claridad respecto de la titularidad de uno de los predios intervenidos. Frente a las restituciones, estimó que no hay lugar a ordenarlas, dado que la nulidad por objeto ilícito se produjo a sabiendas de las partes, que conocían de la protección patrimonial del bien. Subsidiariamente, señaló que debían tenerse en cuenta para ello las obras adelantadas por la EDUA, así como la suma ordenada por el *a quo*, al no haber sido controvertida por las partes. Por último, refirió que es improcedente la oposición de la accionada a la indexación, ante la necesidad de realizar la corrección monetaria de las sumas que ha tenido en su poder sin ejecutar.

## CONSIDERACIONES

27. Al no advertirse la configuración de alguna causal de nulidad procesal que invalide lo actuado, y evidenciado el cumplimiento de los presupuestos procesales (jurisdicción, competencia, oportunidad de la demanda, legitimación en la causa por activa y por pasiva), la Sala procede a pronunciarse, en segunda instancia, sobre los recursos formulados en contra de la sentencia anticipada de primer grado.

28. Con ese propósito, se abordarán los siguientes asuntos: (i) el objeto de los recursos de apelación y los problemas jurídicos para resolver el litigio; (ii) la determinación del régimen jurídico del negocio debatido; (iii) la solución al cargo de la apelación en contra de la sentencia anticipada; y (iv) la condena en costas.

---

[11] Índice 015 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.
[12] Índice 025 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.
[13] Índice 032 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.
[14] Índice 033 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

***El objeto de la alzada y los problemas jurídicos***

29. Previo análisis del régimen normativo que gobernó el acuerdo de voluntades, el primer problema jurídico que debe ser absuelto por la Sala reside en determinar si el *a quo* erró al declarar la nulidad del negocio debatido por los argumentos que se emplearon en el fallo (bajo la causal de objeto ilícito), como lo alegó la entidad demandante en su recurso de apelación.

30. En función de la respuesta a dicho interrogante, la Subsección abordará una de las siguientes rutas: (i) si se confirma la configuración de un vicio que implique invalidar de forma absoluta el acuerdo de voluntades *-derivado de lo discutido en los cargos de la apelación, o bien del estudio de otros motivos de nulidad que aborde esta Sala-*, se analizará si el tribunal erró al limitar el alcance de las restituciones mutuas a los recursos no ejecutados, y si había lugar a la indexación ordenada; o (ii) si, por el contrario, se descarta que concurriera alguna causal de nulidad del acuerdo de voluntades y se concluye que la sentencia impugnada debe ser revocada, se adoptarán las medidas que correspondan en punto de la solución de fondo de la controversia, conforme fue propuesta desde el libelo introductorio.

***La naturaleza y el régimen jurídico del negocio celebrado***

31. Como primera medida, se destaca que el negocio fue suscrito entre el municipio de Armenia y la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia Ltda. *-Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden municipal-*[15]. Así, se advierte que tanto la entidad territorial como la EDUA se encuentran entre las entidades estatales consagradas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993[16].

32. Esta Subsección ha precisado que el contrato interadministrativo, a diferencia del convenio interadministrativo[17], es un acuerdo de contenido patrimonial, característicamente oneroso, donde existe una prestación y una contraprestación en función del interés de cada una de las partes, y que se expresa a través de la estipulación de obligaciones recíprocas que se miran

---

[15] Constituida mediante escritura pública n° 331 del 16 de febrero de 1976, de la notaría décima del círculo notarial de Bogotá D.C., inscrita en la Cámara de Comercio de Armenia el 23 de junio de 1976, bajo el número 934 del libro IX (de conformidad con su certificado de existencia y representación, aportado como prueba documental con la demanda *-índice 028 del aplicativo SAMAI, en primera instancia-* )*-.* Asimismo, aunque en el expediente no reposa copia de los estatutos de la empresa, la Sala acoge como verdad procesal que la misma reviste la naturaleza arriba señalada, en tanto en ello coincidieron las partes *-acápite I de la demanda y capítulo I de la contestación-,* y en el mismo sentido apuntan los documentos aportados para acreditar las facultades de quien otorgó poder para agenciar los intereses de la EDUA en el presente trámite *-índice 015 de SAMAI, en primera instancia-* así como el texto del contrato debatido *-considerandos 14 a 18-*).

[16] Artículo 2: "*Para los solos efectos de esta ley: 1o. Se denominan entidades estatales:*
*a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y* ***los municipios****; los establecimientos públicos,* ***las empresas industriales y comerciales del Estado****, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles* (…)" (se destaca).

[17] Este, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 489, se ha definido como una forma de gestión cooperada de competencias administrativas que asume el ropaje de un negocio jurídico en el cual se regulan intereses convergentes de, al menos, dos entidades estatales. Se trata de una manifestación de la llamada actividad negocial de la administración pública que se basa en el principio de cooperación administrativa y, por tanto, allí no existe una posición prevalente de una parte frente a la otra, ni está presente ánimo o interés remuneratorio entre ellas (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 20 de noviembre de 2019, radicación 66001-23-33-000-2015-00131-01(61429), Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico).


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co) No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

como equivalentes, según las previsiones iniciales acordadas al momento de proponer o contratar[18].

33. En el caso concreto, al momento de suscripción del negocio -*3 de marzo de 2015*[19]-, y de conformidad con su certificado de existencia y representación[20], la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia Ltda. tenía como objeto social (transcrito con sus propios errores): "***Desarrollar proyectos urbanísticos 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,* ***para la ciudad de Armenia****, que incluyan entre otros aspectos: la promoción, construcción, administración, enajenación,* ***desarrollo****, mantenimiento, adquisición, titularidad, integración y reajuste de predios, autocosteable, mediante el aprovechamiento económico que garanticen la viabilidad económica y financiera de las intervenciones en la prestación de servicios. Participar con las autoridades de tránsito del nivel local, departamental o nacional en el desarrollo de políticas públicas de seguridad vial, para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales, cosas o vehículos por las vías públicas o privadas abiertas al público, sea de forma directa o a través de una institución pública o privada, para lo cual podrá celebrar los convenios o contratos necesarios*" (énfasis de la Sala). A su vez, el mismo documento señalaba como funciones y facultades de la entidad, entre otras, "*13. Llevar a cabo programas de construcción, remodelación y venta de proyectos urbanísticos*".

34. Por su parte, en los términos del artículo 311 Superior, al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, "*le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley,* ***construir las obras que demande el progreso local****, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria****, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes*** *y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*" (énfasis de la Sala). En desarrollo de ese cometido constitucional, el artículo 3 de la Ley 136 de 1994[21] señala como función de tales entidades territoriales: "*Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal",* y el artículo 4 *ibidem* prescribe que el ejercicio de sus competencias deberá efectuarse con sujeción al principio de concurrencia (entre otros), por virtud del cual *"Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí para alcanzar el fin estatal*", de manera que, para el cumplimiento de la función o prestación del servicio de que se trate, las entidades competentes "*deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa*".

---

[18] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 31 de marzo de 2023, exp. (58623), C.P. José Roberto Sáchica Méndez. Reiterada en providencia del 4 de junio de 2024, exp. (70.371), C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.
[19] Folios 167 a 179, archivo "*1.1 Tomo 1.pdf*", carpeta "*EXPEDIENTE CONTRACTUAL 008-2015*", aportado con el libelo introductorio de forma digital, mediante vínculo web.
[20] Archivo "*6. Certificado existencia y representación legal – edua.pdf*", aportado con el libelo introductorio de forma digital, mediante vínculo web.
[21] Con la modificación introducida por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co) No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

35. Ahora bien, la cláusula primera del negocio celebrado estipuló como objeto: "*la construcción centro* (sic) *cultural y turístico La Estación fase 1".* Asimismo, en sus considerandos 20 a 29 se especificó que el proyecto, a ejecutarse en la antigua estación de ferrocarril del municipio, "*busca concebir un complejo donde se consolide un espacio referente de carácter turístico con el fin de recuperar un sector pero generar una oportunidad de avanzar en el mejoramiento de las condiciones físicas y sociales con énfasis en actividades que hoy carece la ciudad* (…) *El Complejo Turístico y Cultural La Estación tendrá una infraestructura de primer nivel para la región, y una zona pública para el disfrute familiar tematizando actividades para toda la familia y la comunidad sin distinción*". Se señaló igualmente en tales considerandos que, "*Por el carácter de entidad descentralizada del Orden Municipal, la Empresa Desarrollo Urbano de Armenia 'EDUA', es una entidad ejecutora a través de la cual el Municipio de Armenia puede desarrollar proyectos urbanísticos teniendo como objetivo principal el beneficio y progreso para la ciudad*".

36. Asimismo, en la cláusula tercera del contrato se señaló que su valor sería de $4.999'880.552, suma que el municipio pagaría a la EDUA en tres instalamentos, en función de determinados hitos contractuales, sujetos al avance de la ejecución del proyecto. Esa forma de contraprestación tiene la característica de precio, pues comporta un concepto que el demandante paga a cambio de una prestación recibida de la empresa[22], lo que denota la presencia de una relación permeada por el ánimo o interés remuneratorio de una de las partes en el acuerdo interadministrativo[23].

37. Lo anterior implica, entonces, que se celebró un contrato en toda la extensión del concepto, pues se estableció un acuerdo conmutativo y bilateral en el que se consagraron obligaciones y prestaciones recíprocas entre las partes, estableciéndose un *sinalagma* contractual.

38. Los elementos que acaban de resaltarse ponen de relieve que el acuerdo de voluntades que se analiza es, efectivamente, un contrato interadministrativo, pues: (i) fue suscrito por dos entidades públicas, en los términos del artículo 2 de la Ley 80 de 1993; y (ii) existió un ánimo o interés remuneratorio en el acuerdo interadministrativo de una de las partes (la empresa), pues se pactó una contraprestación (dineraria en este caso) a cambio de una prestación ejecutada (se trató, pues, de una relación conmutativa). De ese modo, el negocio jurídico en cuestión estuvo sometido al EGCAP[24], y bajo él debe analizarse su validez.

---

[22] "*El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio*" (Código Civil, artículo 1849 y Código de Comercio, artículo 905). En el *sub lite*, el proyecto fue estructurado sobre la idea de que el valor a pagar a la EDUA tendría la característica de "*precio*", como contraprestación por la ejecución de la obra, conforme se desprende de los estudios previos, en el siguiente tenor: "*El municipio de Armenia , tendrá un beneficio que se materializa, en que la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia EDUA, ejecutará el objeto contractual mencionado, por un precio menor al que normalmente contrata el municipio de Armenia, ya que el A.I.U. planteado para la ejecución de la obra, será de un 25%, siendo la utilidad del 5%*" (folio 9, archivo "*1.1 Tomo 1.pdf*", carpeta "*EXPEDIENTE CONTRACTUAL 008-2015*", aportado con el libelo introductorio de forma digital, mediante vínculo web.

[23] En los estudios previos del contrato se señaló que *"la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia EDUA, ejecutará el objeto contractual mencionado, por un precio menor al que normalmente contrata el municipio de Armenia, ya que el A.I.U. planteado para la ejecución de la obra, será de un 25%, siendo la utilidad del 5%"*.

[24] Que, para la fecha de suscripción del negocio jurídico *-3 de marzo de 2015-*, lo conformaban la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, así como las modificaciones introducidas por la Ley 1474 de 2011.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

***Solución al cargo relacionado con la nulidad del contrato***

39. Para resolver el primer problema jurídico planteado, debe recordarse que el *a quo* declaró la nulidad del contrato interadministrativo n.° 08 de 2015 por considerar que se configuró un objeto ilícito, que sintetizó en las siguientes razones: (i) se habría empleado el acuerdo de voluntades para eludir procedimientos de selección objetiva y beneficiar a terceros -*mediante la subcontratación*-, pues la EDUA, en la práctica, fungió como simple intermediario y no como ejecutor directo; (ii) se contrató la intervención de un inmueble declarado de interés cultural, sin la requerida habilitación del Ministerio de Cultura -*en tanto se trataba de un bien de interés cultural nacional*-; y (iii) el negocio recayó sobre predios que no eran de propiedad de la contratante.

40. Conforme al artículo 44 de la Ley 80 de 1993, los contratos estatales son absolutamente nulos, además de los casos previstos en el derecho común[25], cuando: (i) se celebren con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley; (ii) contra expresa prohibición constitucional o legal; (iii) con abuso o desviación de poder; (iv) se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y (v) se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 del EGCAP.

41. Como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Subsección, "*el instituto de la nulidad absoluta de los contratos* (…) *supone una sanción que el ordenamiento jurídico concibe para afectar la validez de un negocio jurídico, siempre que el supuesto de hecho que empaña la legalidad del acuerdo se encuadre en una de las causales taxativas que con ese efecto regula la legislación*"[26]. En ese sentido, en cuanto hace a las facultades que ostenta el juez para su declaratoria, "*dos aspectos adquieren relevancia en este asunto. El primero atañe a la habilitación que la ley confiere al juez para examinar la validez del contrato, aun si no media pretensión anulatoria, siempre que esté plenamente acreditada en el proceso; el segundo, que es el evento que aquí acontece, ocurre cuando habiéndose formulado la pretensión de nulidad absoluta del contrato estatal por el demandante, al avanzar en tal escrutinio, el juez encuentra que procede tal declaratoria por razones diversas o conexas a las advertidas por el demandante. En cualquier caso, se impone al juez desatar la sanción advertida ante la gravedad atribuida por ley a los vicios que la configuran*"[27].

42. El artículo 141 del CPACA consolida ese entendimiento, al indicar que el juez administrativo podrá declarar de oficio la nulidad absoluta del contrato "*cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes*". Sobre el particular, y bajo el reconocimiento de la relevancia del principio de preservación de los contratos -*que entraña la necesidad de observar la estabilidad y vigencia del negocio jurídico como realizador de los fines del Estado*-, esta Sección ha

[25] Esto es: (i) falta de capacidad legal de las partes (1504 del C.C.); (ii) objeto ilícito (1519 del C.C.); (iii) causa ilícita (1524 del C.C.); y (iv) omisión de formalidades requeridas para ciertos contratos (1741 del C.C.).
[26] Sentencia del 17 de octubre de 2023, exp. 69492, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Reiterada en sentencia del 11 de julio de 2025, exp. 71.312, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.
[27] Sentencia del 6 de diciembre de 2024, exp. 68406, C.P. José Roberto Sáchica Méndez. Reiterada en sentencia del 11 de julio de 2025, exp. 71.312, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

precisado que "*la nulidad absoluta* [del contrato] *puede y debe ser declarada de oficio cuando aparezca plenamente demostrada y no es susceptible de ser ratificada por las partes*"[28], precepto igualmente contenido en los artículos 45 de la Ley 80 de 1993 y 1742 del Código Civil[29].

43. Así, aunque el juez del contrato no se encuentra limitado en sus facultades anulatorias por el hecho de que las partes invoquen una determinada causal, o no aludan a ninguna, el ordenamiento sí condiciona la posibilidad de invalidación absoluta a la plena demostración sobre su configuración.

44. Con estas premisas, la Sala abordará, en primer término, lo relacionado con el vicio de nulidad por objeto ilícito, declarado por el tribunal y que constituye, precisamente, el motivo inicial de controversia planteado en la alzada del municipio. Para tal efecto, se destacarán los elementos de juicio relevantes, para, posteriormente, analizar el régimen de la causal de anulación estudiada y, con ese fundamento, descender al examen del caso concreto. Así, del plenario se extraen los siguientes antecedentes pertinentes:

45. Por medio de la Resolución n° 3277 del 17 de octubre de 2014[30], el Ministerio de Cultura aprobó "*el Plan Especial de Manejo y Protección de la Estación para la Ferrocarril* (sic) *de Armenia, Quindío, localizada en la carrera 19ª con calle 26, barrio La Estación, declarada monumento nacional, hoy bien de interés cultural del ámbito nacional*". En los considerandos de dicho acto administrativo, se consignó:

> "*Que es necesario adelantar un fortalecimiento institucional que permita implementar los distintos proyectos y acciones por parte de la administración municipal de Armenia.*
>
> *Que el Ministerio de Cultura, previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, mediante el Decreto n° 746 del 24 de abril de 1996, declaró monumento nacional (hoy bien de interés cultural del ámbito nacional -BICN-) el conjunto de las estaciones de pasajeros del ferrocarril existentes en el país, que incluye la estación de Armenia;*
>
> (…)
>
> *Que el citado consejo dio concepto favorable para la aprobación del Plan Especial de Manejo y Protección de la estación de Ferrocarril de Armenia, bien de interés cultural de carácter nacional, según consta en el Acta n° 9 del 29 de noviembre del 2013*".

46. En el mismo instrumento se delimitó el área afectada y la zona de influencia del bien de interés cultural nacional que posteriormente sería objeto de intervención con el negocio aquí debatido, indicando que:

> "*ARTÍCULO 6. DELIMITACIÓN DEL ÁREA AFECTADA. El área afectada corresponde a la zona declarada BICN, de acuerdo el* (sic) *Decreto 0746 de 1996, y corresponde a la Estación de Pasajeros del Ferrocarril, cuyos datos de identificación se especifican a continuación:*

---

[28] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 24 de abril de 2013, exp. 23042, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Reiterado, entre otras, en sentencias del 5 de marzo de 2021, exp. 62250, y del 1 de noviembre de 2023, exp. 55939, en ambas C.P. Nicolás Yepes Corrales.
[29] "*La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aún sin petición de parte, cuando aparezca de manifiesto en el acto o contrato* (…)".
[30] Folios 125 a 150, archivo "*1.1 Tomo 1.pdf*", carpeta "*EXPEDIENTE CONTRACTUAL 008-2015*", aportado con el libelo introductorio de forma digital, mediante vínculo web.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

| *Número catastral* | *Folio de matrícula inmobiliaria* | *Nombre y característica del inmueble* | *Área del lote m2* | *Descripción* | *Propietario* |
|---|---|---|---|---|---|
| *010301160001000* | *280-78026* | *Edificio principal, estación de pasajeros* | *718,12* | *Cra. 19ª con calle 25, barrio La Estación* | *Empresa Colombiana de Vías Férreas (Ferrovías)* |

(…)

*ARTÍCULO 8. SECTORIZACIÓN DEL ÁREA AFECTADA Y LA ZONA DE INFLUENCIA. Para efectos de la clasificación y determinación de niveles de intervención y normas urbanísticas relacionadas, el conjunto arquitectónico se ha distribuido en dos zonas atendiendo lo dispuesto en la declaratoria de las estaciones de pasajeros de ferrocarril. Una zona, correspondiente al área afectada y otra -zona de influencia-, en la cual se incluyen los inmuebles que inicialmente formaron parte del conjunto y las construcciones que considere deben ser afectadas para proteger los valores de la totalidad del conjunto.*

*ARTÍCULO 9. NIVELES DE INTERVENCIÓN DEL ÁREA AFECTADA. El área afectada corresponde a la estación de pasajeros, inmueble que cuenta con la declaratoria como BICN. El mismo se clasifica dentro del Nivel 1. Conservación Integral.*

*Este inmueble se encuentra identificado en el plano PI-02, "Niveles permitidos de intervención", que hace parte integral de la presente resolución.*

*La definición de cada una de las obras permitidas está consignada en el artículo 41 del decreto 763 de 2009 o las nomas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.*

*ARTÍCULO 10. NIVELES DE INTERVENCIÓN DE LA ZONA DE INFLUENCIA. La clasificación de los niveles de intervención de la zona de influencia se realizó de acuerdo con la valoración de cada uno de los inmuebles que forman parte del conjunto original de la estación del ferrocarril, según se establece en los siguientes cuadros:*

*Nivel 2: De conformidad con lo previsto en el 'Documento técnico de soporte', se les asigna nivel de intervención 2 a los siguientes inmuebles*".

47. En los estudios previos del contrato[31] se detalló que el proyecto se ejecutaría en el inmueble denominado "Antigua Estación del Ferrocarril", precisando que: "*La Antigua Estación del Ferrocarril de la ciudad de Armenia se encuentra ubicada en la Centro* (sic) *Occidental en un sector de alta incidencia poblacional pero con zonas y espacios en el entorno con diferentes categorías urbanas donde se busca recuperar algunos sectores y consolidar otros con el fin de generar integración comunitaria en torno a la educación, la cultura, la lúdica, el turismo, entre otros* (…) *El municipio como ente territorial es el encargado de proteger, asegurar, conservar y recuperar los parques, escenarios deportivos, patrimonios culturales para el disfrute y goce de la comunidad, motivo por el cual la Secretaría de Infraestructura, adelantó los estudios y diseños arquitectónicos y constructivos, para la construcción de,* (sic) *donde jóvenes, niños y adultos, puedan disponer de un espacio en condiciones físicas acordes para la interacción, distracción y esparcimiento de la comunidad*".

48. Allí, igualmente, se señaló, frente al área a intervenir y los permisos previos requeridos para su ejecución, lo siguiente:

"*2.2 PERMISOS:*

[31] *Ibidem*, folios 1 a 53.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

*2.2.1 INTERVENCIÓN AL PATRIMONIO: Dado a que* (sic) *el área a intervenir contiene edificaciones que hacen parte del patrimonio cultural, se adelantó con el Ministerio de Cultura un Plan especial de Manejo y protección para la Estación de ferrocarril de armenia por medio de la* ***Resolución 3277 del 2014 dada el 17 de octubre de 2014****, por el Ministerio de Cultura, Además (sic) cualquier riesgo o afectación Ambiental que se presente en el desarrollo de la obra deberá ser informado al supervisor y comunicado a la Corporación Autónoma Regional del Quindío para acatar las posibles recomendaciones.*

*2.2.2 LICENCIAS: El Municipio a través de la Secretaría de Infraestructura requirió las Licencias necesarias para Intervención del Espacio Público al Departamento Administrativo de Planeación Municipal, las cuales se adelantaron por medio de la Curaduría urbana No. 2, licencia de Construcción No. 1-1420222 expedida el 30 de diciembre del año 2014*". (énfasis de la Sala)

49. En el análisis del sector, la entidad territorial especificó, en punto al objeto a contratar, que[32]:

"*2. Objeto del contrato: 'CONTRATO INTERADMINISTRATIVO ENTRE EL MUNICIPIO DE ARMENIA Y LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA EDUA, PARA LA CONSTRUCCIÓN* (sic) *CENTRO CULTURAL Y TURÍSTICO LA ESTACIÓN FASE 1'*

*3. Lugar de ejecución: Antigua Estación del ferrocarril del Municipio de Armenia.*

*4. Plazo de Ejecución. La duración del presente contrato será de siete (7) meses, contados a partir de la fecha de la suscripción del acta de inicio.*

*5. Presupuesto. VALOR Y FORMA DE PAGO: El valor total del contrato a celebrar será de CUATRO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS VEINTIDOS PESOS M7CTE $4,999,8880,522* (sic)*, recurso que se encuentra debidamente apropiado según los certificados de disponibilidad presupuestal número No. 20151147 Rubro: Cofinanciación de proyectos de renovación urbana de interés nacional para el fortalecimiento de la oferta turística, Fuente: Crédito Interno. Con un valor de CINCO MIL MILLONES DE PESOS M7CTE (5,000,000,000)* (sic)''.

50. A través de la Resolución n° 045 de 2015, el municipio de Armenia justificó el empleo de la modalidad de contratación directa para la celebración del futuro contrato[33]. En sus considerandos, expresó que la EDUA "*es una entidad con reconocida idoneidad y experiencia para desarrollar en los términos del objeto social Proyectos Urbanos Integrales"* y que *"ha participado y ejecutado diversos proyectos, de índole regional, por su competencia y celeridad en el desarrollo de procesos administrativos, contractuales y operativos entre ellos: Construcción del puente peatonal sector Proviteq, Construcción* (sic) *obras de infraestructura urbana en el Municipio de Armenia* (sic) *puentes peatonales, construcción de obras civiles en la concentración básica primaria República del Ecuador en el Municipio de Armenia, Construcción, ampliación, remodelación y terminación* (sic) *Villa Olímpica fase II, Adecuación,* (sic) *y dotación de la antigua Estación del ferrocarril para funcionamiento de la biblioteca pública del municipio de Armenia* (…)", entre otros proyectos urbanísticos.

51. El negocio jurídico en cuestión fue objeto de dos suspensiones. El acta que da cuenta de la primera de ellas[34] es ilegible, y de la misma no pueden extraerse

[32] *Ibidem*, folios 61 a 92.
[33] *Ibidem*, folios 151 a 166.
[34] Visible a folio 224 del archivo "*1.1 Tomo 1.pdf*", carpeta "*EXPEDIENTE CONTRACTUAL 008-2015*" (aportado con el libelo introductorio de forma digital, mediante vínculo web).


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

los motivos que condujeron a la paralización de la ejecución. Por su parte, la segunda, suscrita el 12 de febrero de 2016, estuvo amparada en (i) el hallazgo de condiciones de suelos que requerían recalcular las cargas de cimentación de la edificación, a través de nuevos diseños estructurales; y (ii) la "recomendación" del Ministerio de Cultura de "*hacer la suspensión de la ejecución de obras, hasta tanto no se subsanen aspectos técnicos y procedimentales del proyectos* (sic)"[35].

52. En el informe del 13 de julio de 2018, elaborado por la EDUA en el marco del acuerdo de voluntades objeto de litigio, se efectuó una relación de 25 contratos derivados, celebrados para la satisfacción del objeto pactado en el negocio principal. En el instrumento en comento se especificó que el valor total subcontratado ascendió a $4.697'095.007,33 y que ello equivale al 93,94% del contrato interadministrativo n° 08 de 2015[36].

53. Revisado el clausulado del acuerdo de voluntades, se tiene que, en la descripción de las obligaciones a cargo de la empresa -*cláusula segunda*- se consignó: "*1. La EDUA ejercerá la dirección y coordinación general del proyecto para la construcción del Centro Cultural y Turístico la Estación FASE 1 del Municipio de Armenia.* (…) *20. Constituir las garantías que se requieran en el contrato interadministrativo y así mismo exigir la constitución de estas garantías* ***en los contratos que suscriba de acuerdo a la naturaleza de los mismos***"[37] (énfasis de la Sala).

54. A través de la Resolución n° 1512 de 2018[38], el Ministerio de Cultura impuso al municipio de Armenia una sanción pecuniaria por incurrir en falta contra el patrimonio cultural de la Nación, consistente en "*la intervención sin autorización* (…) *en el inmueble denominado Bodega del Costado Sur, localizada en la zona de influencia de la Estación del Ferrocarril de Armenia, bien de interés cultural*". En sus motivaciones, expresó el ente ministerial lo siguiente:

> "(…) *la Estación del Ferrocarril de Armenia cuenta con un Plan Especial de manejo y Protección (en adelante PEMP), aprobado mediante la resolución n° 3277 de 2014 emitida por el Ministerio de Cultura (publicada en el Diario Oficial 43.333 del 12 de noviembre de 2014).*
>
> (…)
>
> *Como se mencionó anteriormente, la Estación del Ferrocarril de Armenia cuenta con un PEMP que establece los lineamientos urbanos – arquitectónicos y las acciones concretas de protección y salvaguardia del bien declarado. En este sentido, es necesario que los proyectos para intervenir la Estación sean formulados bajo este instrumento normativo y presentados al Ministerio de Cultura para su revisión y autorización.*
>
> *En el marco de la evaluación del proyecto de intervención presentado ante este Ministerio, el día 19 de noviembre de 2015, se realizó visita técnica al conjunto de inmuebles de la Estación del ferrocarril de Armenia evidenciándose la ejecución de obras en la BODEGA DEL COSTADO SUR, sin contar con autorización del Ministerio, razón por la cual se recomendó suspender las obras.*

---

[35] Folio 376, archivo "3. *Tomo 3.pdf*", carpeta "*EXPEDIENTE CONTRACTUAL 008-2015*", aportado con el libelo introductorio de forma digital, mediante vínculo web.
[36] Folios 22 a 33, archivo "7. *Tomo 7.pdf*", carpeta "*EXPEDIENTE CONTRACTUAL 008-2015*", aportado con el libelo introductorio de forma digital, mediante vínculo web.
[37] Folio 172, archivo "*1.1 Tomo 1.pdf*", *ibid*.
[38] Folios 79 a 112, archivo "8. *Tomo 8.pdf*", carpeta "*EXPEDIENTE CONTRACTUAL 008-2015*", aportado con el libelo introductorio de forma digital, mediante vínculo web.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

(…)

*Así las cosas, no se hace evidente que dentro de los objetivos de los PEMP se otorgue autorización expresa y tácita para realizar intervenciones en un bien de interés cultural que se intenta proteger y conservar, como sí sucede en el artículo mencionado con anterioridad* [en alusión al artículo 39 del Decreto 763 de 2009]*, donde se hace clara la exigencia de pedir autorización a la autoridad competente que haya realizado la declaratoria, en este caso el Ministerio de Cultura*".

55. Efectuado el recuento de los elementos probatorios relevantes, resulta necesario recapitular la postura mantenida por la Subsección en punto de la causal de nulidad por objeto ilícito, en clave del presente litigio. Así, se ha sostenido que dicha hipótesis de invalidación tiene lugar, entre otros eventos, cuando se desconoce el deber de selección objetiva en la contratación estatal, lo cual redunda en la presencia de un vicio de origen o nacimiento mismo del negocio jurídico[39]. A propósito de la irregularidad en comento, esta Sección puntualizó, en otra oportunidad, lo siguiente:

"*En segundo lugar los artículos 6 y 1519 del Código Civil son las normas básicas sobre el objeto ilícito como causal de nulidad absoluta al prever respectivamente que —... en materia civil son nulos los actos ejecutados contra expresa prohibición de la ley, si en ella misma no se dispone otra cosa...' y que hay un objeto ilícito en todo lo que contraviene al derecho público de la nación...', lo que se traduce en que los artículos 1521, 1523 y 1741 del Código Civil y el artículo 899 del Código de Comercio son solamente aplicaciones concretas de ellos y por consiguiente toda violación a un mandato imperativo o a una prohibición de la ley, comporta un vicio que genera nulidad absoluta si, por supuesto, ella no consagra una sanción diferente.*

*Y es que las normas imperativas no son solamente aquellas que prohíben sino también las que mandan u ordenan y por ende la transgresión del orden público se presenta cuando se viola la que prohíbe, así como cuando no se observa o se desatiende la que ordena, casos todos estos que conducen a una nulidad absoluta por objeto ilícito*"[40].

56. Así, en materia de contratación estatal, el legislador prohibió a las autoridades eludir los procedimientos de selección objetiva previstos en el EGCAP, de manera que se colige que un acuerdo de voluntades celebrado en contravención de este mandato está viciado de objeto ilícito, y de esa forma debe ser declarado.

57. Aun cuando la administración tiene la potestad de perfeccionar los negocios que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines, la autonomía de la voluntad que le permite contraer obligaciones con los particulares (y con otras entidades públicas) se encuentra acotada por las normas de orden público que no pueden ser desconocidas ni derogadas por las decisiones de los propios contratantes (artículos 6 y 16 del Código Civil[41]).

58. En ese contexto, el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007[42] habilita a las entidades sometidas al EGCAP a acudir a la modalidad de selección de contratación

[39] Sentencia del 6 de diciembre de 2024, exp. 68.406, C.P. José Roberto Sáchica Méndez. Reiterada en sentencia del 11 de julio de 2025, exp. 71.312, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.
[40] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 20 de octubre de 2014, radicación 66001-23-31-000-1999-00435-01(24809)A, C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. La Sala recuerda que esta providencia fue resultado de la orden emitida, en sede de tutela, por la Sección Cuarta de esta corporación, en el sentido de que se profiriera un nuevo fallo de segunda instancia en ese proceso "*bajo el entendido de que el desconocimiento del principio de planeación no genera nulidad del contrato por objeto ilícito*".
[41] "*ARTÍCULO 6.* (…) *En materia civil son nulos los actos ejecutados contra expresa prohibición de la ley, si en ella misma no se dispone otra cosa".*
[42] Con la modificación introducida por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

directa, entre otros, para celebrar contratos interadministrativos siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, exceptuando "*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*".

59. Recapitulando, el EGCAP, aplicable al negocio debatido según se estableció, solo contempla como condicionantes expresos para acudir al mecanismo de contratación directa para la celebración de contratos interadministrativos: (i) que las obligaciones derivadas de aquellos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora; y (ii) que no se trate de contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública, cuando la entidad ejecutora sea una institución de educación superior, sociedad de economía mixta con participación mayoritaria estatal, personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales.

60. Descendiendo a la solución que corresponde al primer problema jurídico, conforme se precisó en el acápite anterior, la Sala observa que el objeto del contrato -*la construcción del centro cultural y turístico La Estación fase 1*- no guardó correspondencia directa con el de la EDUA -*desarrollar proyectos urbanísticos 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, para la ciudad de Armenia*-.

61. Para tal efecto, resulta necesario distinguir entre un desarrollador de proyectos urbanísticos y un constructor de obras, a la luz de la finalidad estatutaria de la persona de que se trate y la naturaleza de la actividad que el ordenamiento jurídico le habilita a desempeñar. En este caso, el vocablo *"construcción"*, contenido en el objeto societario[43], no puede ser entendido de forma aislada del resto del enunciado estatutario, de manera que de ella no se sigue que la EDUA, en el momento de celebración del pacto, tuviese la calidad de sociedad

[43] Conforme a sus estatutos (citados *supra*), el objeto de la EDUA (predefinido jurídicamente por el acto que autorizó su creación) es del siguiente tenor: "*Desarrollar proyectos urbanísticos 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, para la ciudad de Armenia, que incluyan entre otros aspectos: la promoción, construcción, administración, enajenación desarrollo, mantenimiento, adquisición, titularidad, integración y reajuste de predios, autocosteable, mediante el aprovechamiento económico que garanticen la viabilidad económica y financiera de las intervenciones en la prestación de servicios. Participar con las autoridades de tránsito del nivel local, departamental o nacional en el desarrollo de políticas públicas de seguridad vial, para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales, cosas o vehículos por las vías públicas o privadas abiertas al público, sea de forma directa o a través de una institución pública o privada, para lo cual podrá celebrar los convenios o contratos necesarios" (énfasis de la Sala). A su vez, el mismo documento señalaba como funciones y facultades de la entidad, entre otras, "13. Llevar a cabo programas de construcción, remodelación y venta de proyectos urbanísticos*". *Vid. supra*, párr. 33.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

constructora o que actuara en el mercado de servicios de construcción de obras, en tanto su objeto, se insiste, era el de desarrollar de proyectos urbanísticos o inmobiliarios. Así, no puede perderse de vista que, en los términos del artículo 32, numeral 1, de la Ley 80 de 1993, del contrato de obra emanan obligaciones de realizar intervenciones constructivas o trabajos materiales directos sobre un bien inmueble[44]. En ese contexto, es a esa noción a la que debe aludir el objeto social de quien pretende ejecutar una construcción, condición que no puede entenderse satisfecha con la simple inclusión del verbo "*construir*" y su lectura inconexa del contexto en que se inscribe.

62. Ciertamente, en reciente oportunidad, la Subsección analizó el alcance del objeto social de la EDUA, bajo el siguiente razonamiento que, para el caso concreto, resulta pertinente[45]:

> "*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.*
>
> *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.*
>
> *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 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.*
>
> *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. 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.*
>
> *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*

---

[44] "*Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago*".
[45] Sentencia del 18 de noviembre de 2024, exp. 69.233, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

*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*".

63. Ahora, se rememora que, en el informe del 13 de julio de 2018, la EDUA (i) relacionó 25 contratos derivados, para la satisfacción del objeto pactado en el negocio principal; (ii) especificó que el valor total subcontratado ascendió a $4.697'095.007,33 y (iii) refirió que ello equivale al 93,94% del contrato interadministrativo n° 08 de 2015[46]. El Tribunal, por su parte, invocó el vocablo normativo *"algunas"*, contenido en el artículo 2, numeral 4, literal d) de la Ley 1150 de 2007[47], para señalar que ello supuso una vulneración del señalado mandato, al haberse empleado el negocio como una ruta de intermediación con el sector privado.

64. Si bien dicha disposición no puede ser entendida como una prohibición para que la subcontratación recaiga sobre la totalidad del objeto primigenio -*como lo entendió el Tribunal*-, y por ello no es dable sostener que aquella circunstancia supusiera la transgresión de una prohibición normativa o la inobservancia de previsiones de orden público del acuerdo de voluntades que derivaran en la ilicitud de su objeto; lo anotado en precedencia sí revela que, en la práctica, el objeto social de la demandada no comprendía la construcción de obras civiles. Dicho de otro modo, aunque la subcontratación no está proscrita ni es fuente, *per se*, de ilicitud, la realidad acreditada en el *sub lite* contribuye, como elemento de convicción auxiliar, a concluir que la aptitud técnica necesaria para ejecutar directamente la obra contratada no concurría en la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia, al punto que debió recurrir a terceros para desarrollarla.

65. En consecuencia, aunque el primer razonamiento esgrimido por el fallador de primera instancia para concluir la ilicitud del objeto negocial, según el cual la entidad ejecutora subcontrató, en contra de prohibición legal, *"todas y cada una de las actividades"* del contrato interadministrativo n° 08 de 2015 no encuentra respaldo normativo, máxime cuando estimó que el objeto de la entidad ejecutora guardó relación con el acuerdo de voluntades[48], la Sala concluye que no se satisfizo esta condición normativa[49] para la celebración del contrato interadministrativo.

---

[46] Folios 22 a 33, archivo "7. *Tomo 7.pdf*", carpeta "*EXPEDIENTE CONTRACTUAL 008-2015*", aportado con el libelo introductorio de forma digital, mediante vínculo web.
[47] La norma establece: "*En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal* (…)". El Tribunal, por su parte, valoró que "*si bien el mismo artículo establece la posibilidad de subcontratar deja claro que solo es frente a 'algunas de las actividades del contrato principal', pues si se subcontratan todas las actividades se desnaturalizaría el contrato interadministrativo*".
[48] Según el *a quo*: "(…) *el objeto de la entidad ejecutora, es decir, de la EDUA puede tener relación con las obligaciones del contrato interadministrativo No. 008 de 2015, pues según sus estatutos protocolizados mediante escritura pública No. 1118 de 2012 se encuentran los de formular, diseñar, promover, gestionar, y ejecutar proyectos urbanísticos y/o inmobiliarios en el espacio público y en zonas de renovación urbana, zonas de expansión, centros históricos, entre otros* (…)".
[49] La otra, se itera, consiste en que la entidad ejecutora no sea una institución de educación superior, sociedad de economía mixta con participación mayoritaria estatal, personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales (en los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública). En el sub examine, según lo explicado, esa exigencia fue satisfecha, en la medida que la entidad ejecutora es una empresa industrial y comercial del estado del orden municipal.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

66. Así, la ausencia de uno de los requisitos para acudir al mecanismo de contratación directa en materia de contratos interadministrativos, denota una transgresión del deber de selección objetiva, postulado -*de imperativo acatamiento en los términos del EGCAP*- que tiene la vocación de asegurar el cumplimiento de los principios de la contratación pública y garantizar la adecuada elección de la oferta más favorable para la entidad y el interés público implícito en su actividad negocial.

67. En suma, la realidad procesal analizada permite a esta Subsección concluir que el contrato interadministrativo n.° 08 de 2015 es espurio en su objeto, no porque se atentara contra una expresa prohibición legal de subcontratar -*como quedó descartado*-, sino porque se celebró con un objeto que no coincidió con el de la entidad ejecutora, como lo exige el artículo 2, numeral 4, literal c) de la Ley 1150 de 2007; lo que, a su vez, no permitía la contratación directa.

68. Por lo expuesto, pese a que las razones esgrimidas por el *a quo* para anular el contrato no tienen respaldo normativo, la Sala debe confirmar tal invalidación, por idéntica causal, pero al amparo del discernimiento que acaba de efectuarse, en atención a que la razón de la nulidad desarrollada se encuentra plenamente demostrada. En el mismo orden de ideas, la comprobación de la ilicitud del objeto analizada en precedencia se estima suficiente para confirmar la decisión anulatoria del acuerdo de voluntades adoptada por el *a quo*; de modo que resulta inocuo adentrarse en el estudio de las dos vicisitudes contractuales restantes, en torno a las cuales el Tribunal afincó tal determinación -*referidas a la autorización previa del Ministerio de Cultura para la intervención del inmueble objeto del proyecto contratado y la titularidad de los predios sobre los que el mismo recayó*-, pues una conclusión diferente no tendría la virtud de enervar la causal comprobada.

69. Ahora bien, conforme fue esbozado en el itinerario de esta providencia, la anterior conclusión exige descender sobre las cuestiones relacionadas con las restituciones mutuas ordenadas por el tribunal, que constituyen el segundo cargo de la apelación interpuesta por el municipio.

***Sobre las restituciones mutuas derivadas de la nulidad***

70. Rememorando, la entidad territorial cuestionó, en su impugnación, el alcance que el *a quo* otorgó a la figura de las restituciones mutuas, señalando que era necesaria la verificación del beneficio percibido por las partes y la inexistencia de conocimiento previo de la circunstancia constitutiva de la nulidad del contrato. Reprochó que dichos aspectos no fueron analizados en la sentencia de primera instancia, y que, ante la falta de prueba de los mismos, debía ordenarse la restitución del importe total de los recursos comprometidos en la ejecución del negocio, y no solamente aquellos no ejecutados.

71. Para resolver este punto de la *litis*, es preciso señalar que la jurisprudencia de esta Corporación[50], en armonía con aquella emanada de la Corte Suprema de

[50] Ver, entre otras: Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 5 de marzo de 2021, exp. 62.250, C.P. Nicolás Yepes Corrales: "*En este orden, en los contratos regidos por la Ley 80 de 1993 cuando se declare la nulidad absoluta por objeto o causa ilícita el ejecutante o prestador del objeto contractual tiene derecho a ser restituido*


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Justicia[51], ha reconocido que el principio de congruencia exige pronunciarse sobre las restituciones mutuas cuandoquiera que se declare la nulidad de un contrato, pues "*el negocio declarado nulo de forma absoluta desaparece del mundo jurídico y, en virtud de ello, la ley consagra en cabeza de las partes afectadas con esa decisión el derecho de restituirse mutuamente lo recibido como prestación frente a la ejecución de ese contrato, con el fin de retrotraer los efectos de ese acuerdo*"[52].

72. En segundo término, debe puntualizarse que, para el caso de los contratos estatales de ejecución sucesiva (como el examinado), el artículo 48 de la Ley 80 de 1993 establece que la configuración de la nulidad absoluta no constituye un motivo para desconocer, en principio, el pago de las prestaciones ejecutadas a satisfacción o de forma idónea por el contratista hasta el momento de su declaratoria[53]. Sin embargo, agrega que, en los casos en que la nulidad se funde en objeto o causa ilícitos, aquel reconocimiento no procede a menos que se acredite un beneficio para la entidad estatal, como se observa a continuación:

> "*ARTÍCULO 48. DE LOS EFECTOS DE LA NULIDAD. La declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva no impedirá el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria.*
>
> *Habrá lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas del contrato nulo por objeto o causa ilícita, cuando se probare que la entidad estatal se ha beneficiado y únicamente hasta el monto del beneficio que ésta hubiere obtenido. Se entenderá que la entidad estatal se ha beneficiado en cuanto las prestaciones cumplidas le hubieren servido para satisfacer un interés público*".

73. A su vez, con fundamento en el artículo 13 *ejusdem*, en punto de las restituciones, debe acudirse al derecho privado, particularmente, al artículo 1746 del Código Civil, que regula los efectos de la nulidad pronunciada judicialmente respecto de actos o contratos. Por virtud de lo allí dispuesto, las partes del negocio tienen "*derecho a 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*".

74. La remisión a las previsiones relacionadas con el objeto o causa ilícitos resulta particularmente relevante, no solo para la claridad conceptual que aquí se ausculta, sino para dilucidar, en el caso concreto, cuáles son los efectos que la invalidación del contrato interadministrativo nº 008 de 2015 está llamada a producir. Así, la normativa vigente enseña lo siguiente para este proceso:

    (i) La invalidación absoluta de un acuerdo de voluntades produce como efecto general que las cosas vuelvan al estado anterior a su celebración (artículo 1746 del C.C.).

---

*por el valor equivalente a las prestaciones ejecutadas, siempre y cuando se encuentre demostrado que la entidad se ha beneficiado con éstas para la satisfacción de un interés público , restituciones que, no obstante, no proceden en todos los casos como lo ha indicado esta Corporación, por ejemplo, en aquellos en los que resulta materialmente imposible efectuarlas".*

[51] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 24 de febrero de 2003, Exp. 6610, M.P. José Fernando Ramírez.

[52] Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 11 de octubre de 2024, exp. 71.105, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

[53] *Ibidem.*



Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

(ii) Como consecuencia de ello, las partes tienen derecho, por regla, a ser restituidas mutuamente en lo dado o pagado, siempre que ello resulte posible (*ibid.*).

(iii) En todo caso, las previsiones relacionadas con el objeto y causa ilícitos deben ser observadas para dicho efecto (*ibid.*).

(iv) Cuando el negocio -*de tracto sucesivo*- está sometido a las normas de la contratación estatal pública -*que incluyen el derecho privado*-, la nulidad no impide, en principio, el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria.

(v) No obstante, si el vicio declarado consistió en la ilicitud del objeto o causa, solo procede el referido reconocimiento si se prueba que la entidad estatal ha obtenido beneficio, y únicamente hasta el monto de él (artículo 48 de la Ley 80 de 1993)[54].

75. En ese orden de ideas, considerando que en el caso concreto la invalidación del contrato interadministrativo tiene su fuente, precisamente, en la ilicitud del objeto, es necesario determinar, en primera medida, en punto de la procedencia o improcedencia de las restituciones mutuas, si el contrato derivó en un beneficio comprobable para la entidad estatal contratante.

76. Para dicho propósito, resulta insoslayable lo previsto en el inciso final del referido artículo 48 de la Ley 80 de 1993, cuando define qué debe entenderse por *beneficio de la entidad estatal*, en los siguientes términos: "*se entenderá que la entidad estatal se ha beneficiado en cuanto las prestaciones cumplidas le hubieren servido para satisfacer un interés público*".

77. De conformidad con la realidad probatoria del expediente, quedó establecido que: (i) el negocio jurídico en cuestión aún se encuentra vigente, toda vez que fue suspendido y su objeto no ha sido satisfecho[55]; (ii) fue sujeto de dos suspensiones, la última de las cuales se suscribió el 12 de febrero de 2016[56]; (iii) a la presentación de la demanda, el contrato permanecía suspendido; y (iv) según informe elaborado por la propia entidad demandada el 4 de julio de 2019[57], que coincide con el informe rendido por la Secretaría de Infraestructura municipal[58], la finalización de la ejecución requiere ajustes presupuestales y en los diseños estructurales, así como la evacuación de los trámites administrativos ante del Ministerio de Cultura -*relacionados con la autorización para intervención*-.

---

[54] Para el caso concreto, la aplicación de la hipótesis normativa relacionada con la comisión *"a sabiendas"* de la ilicitud que vicia el negocio pierde relevancia de cara al ejercicio restitutorio que efectuará la Sala pues, como se precisará *infra*, la ausencia de demostración de un beneficio para la entidad pública contratante, impide el reconocimiento pecuniario de las prestaciones ejecutadas por la contratista.

[55] A la fecha de presentación de la demanda, la segunda suspensión seguía vigente y estuvo amparada, entre otras razones, en la "recomendación" del Ministerio de Cultura de "*hacer la suspensión de la ejecución de obras, hasta tanto no se subsanen aspectos técnicos y procedimentales del proyectos* (sic)" (folio 376, archivo "3. Tomo 3.pdf", carpeta "EXPEDIENTE CONTRACTUAL 008-2015", aportado con el libelo introductorio de forma digital, mediante vínculo web).

[56] *Ibid.*

[57] Folios 264 a 299, archivo "*8.Tomo 8.pdf*", carpeta "*EXPEDIENTE CONTRACTUAL 008-2015*", aportado con el libelo introductorio de forma digital, mediante vínculo web.

[58] Archivo "*1.1. INFORME PARA COMITÉ DE CONTRATACIÓN CONTRATO DE OBRA PUBLICA 08 DE 2015.pdf*", aportado con el libelo introductorio de forma digital, mediante vínculo web.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

78. Ante ese escenario, considerando que la obra objeto del acuerdo interadministrativo se encontraba inconclusa a la fecha de la demanda (y no se observan elementos probatorios que den cuenta de lo contrario a la presente data), no podría sostenerse válidamente que el interés público perseguido con el negocio hubiese sido satisfecho o que las actividades desarrolladas hasta el momento redunden en una utilidad comprobable para el municipio, el patrimonio cultural de la Nación o la comunidad beneficiaria de la intervención civil. Así, la ausencia de dicha condición impide aplicar el supuesto contenido en el segundo inciso del citado artículo 48 de la Ley 80, pues no se puede entender, para el caso concreto, que la entidad pública contratante hubiese obtenido provecho de lo ejecutado, de manera que no hay lugar al reconocimiento pecuniario por las prestaciones llevadas a cabo por la EDUA.

79. Como consecuencia de la imposibilidad de reconocer beneficio alguno por razón de lo ejecutado por la demandada, el efecto retroactivo pecuniario derivado de la nulidad debe circunscribirse al reintegro del importe total de los recursos comprometidos en la ejecución del negocio (no solo frente a aquellos no ejecutados); de manera que le asiste razón al apelante en su reclamo.

80. En este punto, resulta necesario señalar, con arreglo a la jurisprudencia de esta Sección, que existen eventos en los cuales no es posible efectuar las restituciones mutuas desde el punto de vista material "***cuando los contratos ya se han ejecutado y existe un beneficio por esas prestaciones***. *En efecto, se ha reconocido que, en el caso de contratos de tracto sucesivo en los que la obligación material se ha cumplido (v.gr., la ejecución de obras), es inviable ordenar que se restablezcan los patrimonios al estado de cosas anterior a la celebración del negocio, máxime cuando se encuentra que la finalidad que se perseguía ya se ha satisfecho y ésta ya ha sido debidamente retribuida por la entidad. Lo anterior, en todo caso, no significa que las partes del acuerdo de voluntades puedan beneficiarse de la comisión de una irregularidad como la advertida, sino que, por el contrario, están obligadas a recuperar la realidad fáctica y jurídica en la medida en que ello sea posible*"[59].

81. En el caso concreto, se itera, como no hay lugar a predicar un beneficio por el contrato celebrado, las restituciones proceden con el matiz antes señalado[60]. Con el objetivo de determinar el alcance de lo anterior, se destaca que, según el acta parcial n° 1 del 28 de agosto de 2015, a la EDUA le fueron desembolsados $1.999'952.209, correspondientes al avance de ejecución financiera reportado en informe emitido por la ejecutora el 31 de julio de 2015, entregado por la entidad contratista al municipio[61]. En el mismo instrumento, se relacionó que a la empresa se le habían girado, previamente, $2.499'940.261 *-por concepto de*

---

[59] Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 11 de octubre de 2024, exp. 71.105, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. En otra oportunidad, la Corporación apuntó: "(...) *se puede convertir en un imposible físico volver las cosas a su estado primigenio* (…) *como sucede por ejemplo, cuando no se puede deshacer lo ejecutado por una de las partes … tales como los de suministro de bienes de consumo, prestación de servicios, obra pública* (…) *en los cuales las prestaciones se han cumplido y no pueden restituirse"* (Sección Tercera, sentencia del 18 de marzo de 2010, exp. 14.390.

[60] Se itera que, para el caso concreto, aunque los dos sujetos actuaron *"a sabiendas"* de la ilicitud que vicia el negocio, recabar en ello resulta inane para el ejercicio restitutorio, pues la ausencia de demostración de un beneficio para la entidad pública contratante impide el reconocimiento pecuniario de las prestaciones que habría ejecutado la contratista.

[61] Folio 235, archivo "*1.1Tomo 1.pdf*", carpeta "*EXPEDIENTE CONTRACTUAL 008-2015*", aportado con el libelo introductorio de forma digital, mediante vínculo web


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

*"anticipo"*-, y que en ese momento el saldo pendiente por pagar del contrato ascendía a $499'988.052.

82. Esa información es coincidente con lo referido en el hecho trigésimo del libelo introductorio, admitido expresamente por la accionada en su contestación, según la cual el siguiente es el balance financiero del negocio celebrado, a la fecha de presentación de la demanda:

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

83. Adicionalmente, de conformidad con el informe rendido por la entidad ejecutora el 4 de julio de 2019, el municipio le transfirió un total de $4.499'892.468[62]. Al realizar la sumatoria entre (i) el valor del anticipo girado y (ii) el del acta parcial no. 1 (ya detallados), se obtiene la suma de $4.499'892.470, cifra que varía de forma insignificante respecto del guarismo indicado en el informe, por lo que la Sala tomará este último para efectos de la decisión correspondiente. Se enfatiza, además, que la EDUA no disputó en su alzada dichos valores.

84. Ante ese contexto, la Subsección modificará el fallo impugnado para condenar a la entidad demandada a que efectúe el reintegro de la totalidad de los recursos que le fueron girados por el municipio, esto es, los $4.499'892.468 ya referenciados. Se responde así de forma afirmativa el problema jurídico correspondiente, en tanto el Tribunal sí erró al limitar el alcance de las restituciones mutuas a los recursos no ejecutados. Se debe destacar que esta modificación a la condena no implica una vulneración a los derechos de la EDUA, toda vez que (i) este ejercicio se deriva de una facultad oficiosa del juzgador, y (ii) dicha entidad no ostenta la calidad de apelante único.

***La indexación de las sumas que se ordenan devolver***

85. El último problema jurídico propuesto en el itinerario, derivado del cargo de la apelación esgrimido por la EDUA, gravita en torno a la indexación de los recursos cuya devolución fue dispuesta por el *a quo*, argumentado en los siguientes términos: "*si indexáramos la suma de $939.441.772,32, tendríamos como resultado una cifra exageradamente alta, situación que consideramos nos generaría un detrimento injustificado en nuestro patrimonio, pues la indexación es un proceso que se le aplica a una cifra del pasado para traerla a valor presente, con el propósito de que la misma no pierda poder adquisitivo*". Si bien el cargo se sustentó en la citada suma, que fue por la que el Tribunal condenó a la accionada, debe analizarse a la luz del rubro precisado en el acápite anterior, toda vez que versa sobre la viabilidad, o no, de traer a valor presente, por mandato legal, el monto producto de la orden de restitución (como consecuencia de la nulidad).

[62] Folios 264 a 299, archivo "*8.Tomo 8.pdf*", carpeta "*EXPEDIENTE CONTRACTUAL 008-2015*", aportado con el libelo introductorio de forma digital, mediante vínculo web.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

86. Para absolver ese reproche, se debe señalar que, a las voces del artículo 187 del CPACA, y como parte del contenido de toda sentencia adoptada por esta jurisdicción, *"*[l]*as condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el Índice de Precios al Consumidor"*. Así, la actualización del monto a reintegrar resulta un imperativo normativo, insoslayable para el operador jurídico, de manera que la orden de indexación emitida por el *a quo* fue ajustada a derecho *-no así el monto derivado de dicho ejercicio, como se estableció previamente-*. Contrario a lo sostenido por la EDUA en su recurso, los rendimientos financieros que hayan generado los saldos insolutos no reemplazan de ninguna manera el señalado ejercicio, que *-se insiste-* responde a un imperativo normativo que no puede ser sustituido por otro monto, de modo que la censura de la entidad demandada a la sentencia de primera instancia no encuentra prosperidad.

87. Lo que viene de señalarse no es aplicable únicamente a la primera instancia, pues el señalado ejercicio de indexación, de igual forma, es imperativo para el fallo de segundo grado, dado que la precitada norma no realizó ninguna distinción al respecto. En ese sentido, para efectos de la actualización que corresponde al valor que la Subsección ordenará reintegrar ($4.499'892.468), se debe aplicar la siguiente fórmula:

$$Vp = Vh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

88. En este cálculo, el índice inicial equivale al IPC vigente a la fecha en que se efectuó el desembolso de los recursos, que, según lo indicado, correspondió a dos momentos (anticipo y acta parcial no. 1) y el índice final el del momento en que se profiere la presente decisión o el último publicado, esto es, aquel correspondiente al del mes de marzo de 2026. Según lo indicado por la norma, la condena debe ser objeto de actualización en el mismo fallo que la profiere, lo que impide a esta Corporación tomar la fecha del pago efectivo para esa finalidad, toda vez que se desconoce el momento en el que se realizará.

89. Para dicho efecto, conforme el acta parcial n° 1 y el informe presentado por la Secretaría de Infraestructura del 28 de febrero de 2021 *-arriba referenciados-*, la EDUA recibió $1.999'952.209 el 18 de septiembre de 2015. De otro lado, de los documentos que componen el expediente contractual no puede extraerse en qué momento se produjo la transferencia de los recursos correspondientes al anticipo a la entidad ejecutora.

90. De hecho, en el mencionado informe de la Secretaría de Infraestructura, que el extremo demandante esgrimió como soporte de su reclamo judicial[63], se reconoce que *"*[n]*o se encontraron evidencias de los aspectos considerados por el Contratante y Contratista para la suscripción del Acta Número 01, de manera que no se encuentra el Acta (balance que contemple las actividades, unidades, cantidades y valores unitarios estipulados en el Contrato Interadministrativo y ejecutadas a la fecha de suscripción del Acta Parcial. El balance mencionado*

[63] Archivo "*1.1. INFORME PARA COMITÉ DE CONTRATACIÓN CONTRATO DE OBRA PUBLICA 08 DE 2015.pdf*", aportado con el libelo introductorio de forma digital, mediante vínculo web.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

*fue solicitado a la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia mediante oficio SI POI 1252 del 3 de julio de 2020 que según la información que actualmente reposa en sus archivos no se ha encontrado documentación correspondiente a un balance de obra"*. En dicho instrumento solo se detalla la fecha del primer desembolso, a pesar de que allí mismo se refiere que el valor total del acta parcial n° 1 ascendió a $4.249'898.444 (que corresponde a la suma del valor que fue efectivamente amortizado y el pago de la señalada acta).

91. Bajo tales condiciones, la Sala adoptará el IPC vigente a la fecha de la cuenta de cobro emitida para el desembolso del anticipo, que data del 24 de abril de 2015[64]. Para tal efecto, según lo indicado, se debe emplear la fórmula y parámetros precisados en el presente acápite, efectuando la actualización de manera separada, para cada uno de los valores desembolsados, atendiendo sus respectivas fechas.

92. Ahora bien, como lo ha entendido la Subsección[65] para los casos de restituciones por consecuencia de la nulidad absoluta, sobre el valor histórico actualizado deben liquidarse intereses, en los términos de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1746 del Código Civil[66], lo que guarda consonancia con lo señalado por la jurisprudencia civil, conforme a la cual "*la causa de la orden de restitución con intereses que sigue a la declaratoria judicial de nulidad, inexistencia o en general ineficacia del acto jurídico estriba en una razón de equidad, como ya se dijo, que el propio legislador ha tomado en consideración como base de una obligación de fuente legal, desde el encabezado mismo del transcrito artículo 1746 del Código Civil*"[67].

93. Para tal efecto, la tasa de interés aplicable será la prevista en el artículo 1617 del Código Civil, equivalente al 6% anual. En casos como el presente, la Sala ha definido[68] que no resulta procedente aplicar el artículo 4.8 de la Ley 80 de 1993, pues (i) dicha norma regula los intereses en eventos de mora, entendida como la sanción derivada del incumplimiento culpable de una obligación dineraria[69] y (ii) el reconocimiento de intereses dentro del régimen de restituciones mutuas responde a un mandato expreso del ordenamiento civil, previsto en el citado artículo 1746 del Código Civil, el cual remite, en lo relativo a los frutos del dinero, al contenido del artículo 1617 del mismo estatuto[70].

---

[64] Archivo 44, pág. 209. La Sala precisa, en todo caso, que la data empleada como hito inicial para el cálculode la actualización atiende a la realidad procesal construida a partir de los elementos probatorios aportados a la actuación, que gobiernan las decisiones que se adoptan -*también*- en esta instancia, y que -*se estima*- aportan un grado de certeza suficiente para imponer la condena en concreto en relación con la indexación del capital ordenado en la sentencia. Ello sin perder de vista que incumbía a las partes demostrar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen (artículo 167 del CGP) y, en tal contexto, los extremos procesales no aportaron elementos suasorios que disputen o pongan en entredicho la fecha indicada.
[65] Sentencia del 4 de abril de 2025, exp. 70.045, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.
[66] *"En las restituciones mutuas que hayan de hacerse los contratantes en virtud de este pronunciamiento, será cada cual responsable de la pérdida de las especies o de su deterioro, de los intereses y frutos, y del abono de las mejoras necesarias (…)".*
[67] C.S.J., Cas. Civil, SC10097-2015, jul. 31/2015, M.P. Jesús Vall de Rutén Ruiz.
[68] Vid. sentencia del 4 de abril de 2025, exp. 70.045, previamente citada.
[69] Al respecto, en la sentencia C-965 de 2003, la Corte Constitucional señaló: "*En este contexto, se repite, la tasa del doble del interés legal busca amparar al acreedor por el daño antijurídico que le representa el retardo injustificado de la entidad en el pago de la obligación, pero sin consideración a su poder adquisitivo*".
[70] En este sentido, la jurisprudencia civil ha precisado que, en el marco de la obligación restitutoria, la cuantificación de los frutos del dinero tampoco puede fundarse en lo dispuesto en el artículo 884 del Código de Comercio: "*Si como queda visto, en la composición del interés legal comercial, identificado con el interés bancario corriente, se fusionan los factores preanotados, uno de los cuales procura recomponer el capital, es decir, compensar la depreciación que pueda experimentar, ningún error cometió el Tribunal cuando dejó de aplicar, para los efectos que se comentan, el artículo 884 del Código de Comercio, por considerar que al*


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

94. En el anterior orden de ideas, la indexación de los montos en cita se efectuará año a año, en aras de determinar, con esa misma periodicidad, el valor del capital actualizado sobre el que deben calcularse los frutos civiles correspondientes:

95. Indexación del valor recibido por anticipo:

| Valor histórico | Mes de IPC final | IPC final | IPC inicial (abril de 2015) | Valor actualizado |
|---|---|---|---|---|
| $2.499’940.261 | dic-15 | 88,05 | 84,9 | $2.592’694.228 |
| $2.499’940.261 | dic-16 | 93,11 | 84,9 | $2.741’689.490 |
| $2.499’940.261 | dic-17 | 96,92 | 84,9 | $2.853’877.622 |
| $2.499’940.261 | dic-18 | 100 | 84,9 | $2.944’570.390 |
| $2.499’940.261 | dic-19 | 103,8 | 84,9 | $3.056’464.065 |
| $2.499’940.261 | dic-20 | 105,48 | 84,9 | $3.105’932.847 |
| $2.499’940.261 | dic-21 | 111,41 | 84,9 | $3.280’545.871 |
| $2.499’940.261 | dic-22 | 126,03 | 84,9 | $3.711’042.062 |
| $2.499’940.261 | dic-23 | 137,72 | 84,9 | $4.055’262.341 |
| $2.499’940.261 | dic-24 | 144,88 | 84,9 | $4.266’093.581 |
| $2.499’940.261 | dic-25 | 152,27 | 84,9 | $4.483’697.333 |
| $2.499’940.261 | mar-26 | 156,94 | 84,9 | **$4.621’208.770** |

96. Liquidación de intereses derivados del valor recibido por anticipo:

| Inicio | Final | Días | Interés legal anual | Interés proporcional | Capital actualizado | Intereses periodo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 24/04/2015 | 31/12/2015 | 247 | 6% | 4,06% | $2.592’694.228 | $105’263.385,7 |
| 1/01/2016 | 31/12/2016 | 365 | 6% | 6% | $2.741’689.490 | $164’501.369,4 |
| 1/01/2017 | 31/12/2017 | 365 | 6% | 6% | $2.853’877.622 | $171’232.657,3 |
| 1/01/2018 | 31/12/2018 | 365 | 6% | 6% | $2.944’570.390 | $176’674.223,4 |
| 1/01/2019 | 31/12/2019 | 365 | 6% | 6% | $3.056’464.065 | $183’387.843,9 |
| 1/01/2020 | 31/12/2020 | 365 | 6% | 6% | $3.105’932.847 | $186’355.970,8 |
| 1/01/2021 | 31/12/2021 | 365 | 6% | 6% | $3.280’545.871 | $196’832.752,3 |
| 1/01/2022 | 31/12/2022 | 365 | 6% | 6% | $3.711’042.062 | $222’662.523,7 |
| 1/01/2023 | 31/12/2023 | 365 | 6% | 6% | $4.055’262.341 | $243’315.740,5 |
| 1/01/2024 | 31/12/2024 | 365 | 6% | 6% | $4.266’093.581 | $255’965.614,9 |
| 1/01/2025 | 31/12/2025 | 365 | 6% | 6% | $4.483’697.333 | $269’021.840 |
| 1/01/2026 | 20/04/2026 | 110 | 6% | 1,80% | $4.621’208.770 | $83’181.757,86 |
| | | | | | **TOTAL** | **$2.258’395.679,56** |

97. Actualización del valor recibido por el acta parcial no. 1:

| Valor histórico | Mes de IPC final | IPC final | IPC inicial (septiembre de 2015) | Valor actualizado |
|---|---|---|---|---|

*condenar simultáneamente al pago de una suma de dinero indexada, e intereses legales comerciales sobre el mismo valor, se privilegiaría injustamente al acreedor, quien doblemente vería retribuida la desvalorización del capital, en perjuicio del deudor, y con evidente desconocimiento de la finalidad buscada por el artículo 1746 del Código Civil*”. C.S.J., Cas. Civil, SC3971-2022, mar. 23/2023, M.P. Hilda González Neira.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| $ 1.999.952.209 | dic-15 | 88,05 | 86,39 | $ 2.038.381.665 |
| $ 1.999.952.209 | dic-16 | 93,11 | 86,39 | $ 2.155.522.053 |
| $ 1.999.952.209 | dic-17 | 96,92 | 86,39 | $ 2.243.724.599 |
| $ 1.999.952.209 | dic-18 | 100 | 86,39 | $ 2.315.027.444 |
| $ 1.999.952.209 | dic-19 | 103,8 | 86,39 | $ 2.402.998.487 |
| $ 1.999.952.209 | dic-20 | 105,48 | 86,39 | $ 2.441.890.948 |
| $ 1.999.952.209 | dic-21 | 111,41 | 86,39 | $ 2.579.172.076 |
| $ 1.999.952.209 | dic-22 | 126,03 | 86,39 | $ 2.917.629.088 |
| $ 1.999.952.209 | dic-23 | 137,72 | 86,39 | $ 3.188.255.796 |
| $ 1.999.952.209 | dic-24 | 144,88 | 86,39 | $ 3.354.011.761 |
| $ 1.999.952.209 | dic-25 | 152,27 | 86,39 | $ 3.525.092.289 |
| $ 1.999.952.209 | mar-26 | 156,94 | 86,39 | **$ 3.633.204.071** |

98. Liquidación de intereses derivados del valor recibido por el acta parcial no. 1:

| Inicio | Final | Días | Interés legal anual | Interés proporcional | Capital actualizado | Intereses periodo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 18/09/2015 | 31/12/2015 | 103 | 6% | 1,69% | $ 2.038’381.665 | $ 34’448.650,14 |
| 1/01/2016 | 31/12/2016 | 365 | 6% | 6% | $ 2.155’522.053 | $129’0331.323,2 |
| 1/01/2017 | 31/12/2017 | 365 | 6% | 6% | $ 2.243’724.599 | $134’623.475,9 |
| 1/01/2018 | 31/12/2018 | 365 | 6% | 6% | $ 2.315’027.444 | $138’901.646,6 |
| 1/01/2019 | 31/12/2019 | 365 | 6% | 6% | $ 2.402’998.487 | $144’179.909,2 |
| 1/01/2020 | 31/12/2020 | 365 | 6% | 6% | $ 2.441’890.948 | $146’513.456,9 |
| 1/01/2021 | 31/12/2021 | 365 | 6% | 6% | $ 2.579’172.076 | $154’750.324,6 |
| 1/01/2022 | 31/12/2022 | 365 | 6% | 6% | $ 2.917’629.088 | $175’057.745,3 |
| 1/01/2023 | 31/12/2023 | 365 | 6% | 6% | $ 3.188’255.796 | $191’295.347,8 |
| 1/01/2024 | 31/12/2024 | 365 | 6% | 6% | $ 3.354’011.761 | $201’240.705,7 |
| 1/01/2025 | 31/12/2025 | 365 | 6% | 6% | $ 3.525’092.289 | $211’505.537,3 |
| 1/01/2026 | 20/04/2026 | 110 | 6% | 1,8% | $ 3.633’204.071 | $65.397’673,28 |
| | | | | | **TOTAL** | **$ 1.727’245.795,88** |

99. Con ello, la sumatoria de los rubros destacados arroja un valor de **$8.254’412.841**, a título de capital, y **$3.985’641.475,44**, por concepto de intereses, para un total de **$12.240’054.316,44**; por lo que se condenará a la EDUA a su devolución por concepto de la restitución de lo pagado, a raíz de la anulación del negocio que se celebró. Para el cumplimiento de la sentencia, deberá darse aplicación a lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del CPACA.

100. Por último, contrario a lo advertido por el Tribunal, a la anterior suma no deben restarse -*al momento del pago*- aquellos rendimientos financieros que se hayan trasladado a la entidad territorial, en la medida que estos, como frutos civiles del capital comprometido en la ejecución del negocio, perteneció *ab initio* a la entidad pública contratante, de manera que su devolución previa no implica que deba disminuirse la cuantía de la obligación restitutoria, ni que puedan reputarse como abonos a la suma adeudada por este concepto. En consecuencia, también se modificará este aspecto del fallo impugnado


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

***Conclusiones***

101. En las condiciones previamente analizadas, la Subsección modificará el fallo impugnado, por las razones que a continuación se recapitulan:

102. El negocio celebrado por las partes comportó, como fue efectivamente denominado, un contrato interadministrativo, sometido a las disposiciones del EGCAP.

103. El juez del contrato estatal no se encuentra limitado en su facultad de declarar la nulidad absoluta por el hecho de que las partes la soliciten o no, o de que invoquen solo una determinada causal. Sin embargo, el ordenamiento condiciona ese ejercicio a la plena demostración sobre su configuración.

104. El EGCAP, aplicable al negocio debatido, solo contempla como condicionantes expresos y especiales para la celebración de contratos interadministrativos: (i) que las obligaciones derivadas de aquellos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora; y (ii) que no se trate de contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública, cuando la entidad ejecutora sea una institución de educación superior, sociedad de economía mixta con participación mayoritaria estatal, personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales.

105. En el caso concreto, el objeto del contrato no guardó correspondencia directa con el de la EDUA, pues la locución "*construcción*", contenida en este, no puede ser entendida de forma aislada de su finalidad estatutaria, de manera que de ella no se sigue que la demandada, en el momento de celebración del pacto, tuviese la calidad de sociedad constructora o que actuara en el mercado de servicios de construcción de obras públicas o civiles, pues su objeto era el de desarrollar de proyectos urbanísticos o inmobiliarios.

106. En los términos del artículo 32, numeral 1, de la Ley 80 de 1993, del contrato de obra emanan obligaciones de realizar intervenciones constructivas o trabajos materiales directos sobre un bien inmueble, de manera que es a esa noción a la que debe aludir el objeto social de quien pretende ejecutar un proyecto constructivo, condición que no puede entenderse satisfecha con la simple inclusión del verbo "*construir*" y su lectura aislada del contexto en que se inscribe.

107. El hecho de que la entidad territorial tenga la condición de contratante y estructuradora y la empresa el de entidad ejecutora, le exigía a la última contar con habilitación jurídica -*conforme a sus estatutos*- y capacidad técnica para llevar a cabo, directamente, la obra, sin limitarse a una genérica suma de esfuerzos desligada de las actividades constructivas propiamente dichas -*como, en la práctica, aconteció*-.

108. Si bien la locución normativa "*algunas*", contenida en el artículo 2, numeral 4, literal d) de la Ley 1150 de 2007 no puede ser entendida como una prohibición


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

para que la subcontratación recaiga sobre la totalidad del objeto primigenio -como lo entendió el Tribunal-, y por ello no es dable sostener que aquella circunstancia supusiera la transgresión de una prohibición normativa o la inobservancia de previsiones de orden público del acuerdo de voluntades que derivaran en la ilicitud de su objeto; aquello sí revela que, en la práctica, el objeto social de la demandada no comprendía la construcción de obras civiles, a tal punto, que debió recurrir a terceros para desarrollar la obra contratada.

109. En suma, la realidad procesal analizada permite concluir que el contrato interadministrativo n.° 08 de 2015 es espurio en su objeto, no porque se atentara contra una expresa prohibición legal de subcontratar -como quedó descartado-, sino porque se celebró con un objeto que no coincidió con el la entidad ejecutora, como lo exige el artículo 2, numeral 4, literal c) de la Ley 1150 de 2007; lo que impedía su celebración directa.

110. La ilicitud del objeto del contrato interadministrativo nº 008 de 2015, derivada del examen oficioso desplegado en esta instancia, reveló que ese acuerdo no redundó en un beneficio para la entidad contratante. Ello impide que surja el derecho -*consagrado en el artículo 48 de la Ley 80 de 1993*- al reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas durante la relación negocial que se invalida por la jurisdicción.

111. La actualización del monto que la sentencia ordena reintegrar comporta un imperativo normativo, insoslayable para el operador jurídico en ambas instancias, en los términos del artículo 187 del CPACA; así como la liquidación de intereses, a las voces del artículo 1746 del Código Civil.

112. De la suma que se ordena restituir no hay lugar a descontar los rendimientos que hubiesen sido entregados por la contratista, en la medida que estos comportan frutos civiles derivados de un capital que, desde siempre, perteneció a la entidad pública contratante.

***La condena en costas***

113. De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del CPACA[71], y según lo establecido en el artículo 365 del CGP, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta de la parte a la cual se le imponen[72].

[71] Cuya modificación, introducida por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, resulta aplicable al caso concreto, atendiendo la fecha de interposición de los recursos de apelación (10 de octubre de 2024). "*Artículo 188. Condena en costas. 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 Código de Procedimiento Civil*. *En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal*".

[72] En asuntos como el presente, el magistrado ponente estima que, para condenar en costas a la demandante (no así a la demandada vencida), podría acudirse a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

114. En este orden de ideas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 365 *ibidem*, la Sala condenará en costas de segunda instancia a la entidad demandada, toda vez que: (i) el recurso de apelación incoado por el municipio accionante fue parcialmente favorablemente, y (ii) la providencia que aquí se profiere resulta desfavorable a los intereses de su contraparte, que, en consecuencia, resulta vencida.

115. Respecto de las agencias en derecho, en atención a que el demandante ejerció su defensa a través de la designación de apoderado judicial que debió vigilar el proceso en sede de apelación, se considera que dicha situación es suficiente para entenderlas causadas. Así, por ese concepto, en los términos del Acuerdo PSAA16-10554 de 2016[73], se fijará la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria de esta sentencia, a cargo de la parte demandada y en favor del municipio de Armenia. No se reconocerán agencias en derecho en favor de la Aseguradora Solidaria de Colombia, por hacer parte del extremo pasivo de la controversia.

***Remisión de copias***

116. Como colofón, la Sala ordenará compulsar y remitir copia del presente expediente a la Fiscalía General de la Nación, a efectos de que, en el marco de sus competencias, adelante las actuaciones que correspondan en punto de la eventual infracción del ordenamiento jurídico penal en la estructuración y celebración del contrato interadministrativo n° 08 de 2015, conforme a los razonamientos expuestos en precedencia, que condujeron a confirmar la nulidad absoluta por la ilicitud de su objeto.

117. 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 de Colombia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia proferida el 21 de noviembre de 2024 por el Tribunal Administrativo del Quindío, cuya parte resolutiva queda así:

> ***PRIMERO: ABSTENERSE*** *de resolver la solicitud presentada por el señor Hernán Gómez Mejía, por carecer de derecho de postulación.*
>
> ***SEGUNDO: DECLARAR*** *la nulidad absoluta del Contrato Interadministrativo N° 008 de 2015, el cual tenía por objeto: "la construcción del centro cultural y turístico La Estación Fase 1, celebrado entre el Municipio de Armenia y la Empresa de Desarrollo Urbano, EDUA, por las razones expuestas.*
>
> ***TERCERO: CONDENAR*** *a la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia Ltda. -EDUA a reintegrar al municipio de Armenia la suma de OCHO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS DOCE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y UN PESOS M/CTE ($8.254'412.841), a título de capital, y TRES MIL NOVECIENTOS*

[73] "*Artículo 5. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son:*
*1. Procesos declarativos en general* (...) *En segunda instancia entre 1 y 6 S.M.L.M.V.* (...)".


Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

*OCHENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS CON CUARENTA Y CUATRO CENTAVOS M/CTE $3.985'641.475,44), por concepto de intereses; para un total de DOCE MIL DOSCIENTOS CUARENTA MILLONES CINCUENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS DIECISÉIS PESOS CON CUARENTA Y CUATRO CENTAVOS M/CTE ($12.240'054.316,44), sin que haya lugar a descontar los rendimientos financieros que se hubieren trasladado previamente a la entidad territorial*.

***CUARTO:*** *Para el cumplimiento de la sentencia, deberá darse aplicación a lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del CPACA.*

***QUINTO: NEGAR*** *las pretensiones de la demanda.*

***SEXTO:*** *Sin lugar a condena en costas en esta instancia.*

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

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas de segunda instancia a la demandada Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia Ltda. -EDUA, y **FIJAR** las agencias en derecho en la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria de esta providencia, en favor del municipio de Armenia.

**TERCERO: COMPULSAR y REMITIR**, por Secretaría, copia del presente expediente a la Fiscalía General de la Nación, a efectos de que, en el marco de sus competencias, adelante las actuaciones que correspondan en punto de la eventual infracción del ordenamiento jurídico penal en la estructuración y celebración del contrato interadministrativo n° 08 de 2015, conforme a los razonamientos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO: DEVOLVER**, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta sentencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE*
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

*FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE*
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

***Nota:*** *Esta providencia fue suscrita en 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.*

VF

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com