

Señores

CONSEJO DE ESTADO – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

SECCIÓN TERCERA.

C.P. Fernando Alexi Pardo Flórez.

REFERENCIA: MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS
CONTRACTUALES

DEMANDANTE: MUNICIPIO DE ARMENIA

DEMANDADO: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA LTDA
Y ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.

RADICACIÓN: 63001-23-33-000-2022-00058-01 (72.477)

REFERENCIA: **PRONUNCIAMIENTO FRENTE A SOLICITUD DE NULIDAD**

GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.395.114 expedida en Bogotá D.C., abogado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional No. 39.116 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, en mi calidad de apoderado de **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A.**, de conformidad con el poder que reposa en el expediente de primera instancia en el Tribunal Administrativo del Quindío, procedo a **PRONUNCIARME SOBRE LA SOLICITUD DE NULIDAD PROCESAL** elevada por el señor JUAN PABLO ARANGO ROMERO a través de apoderado judicial en el proceso de la referencia, anticipando desde ya que nos oponemos a la declaración de nulidad en los siguientes términos:

I. **OPORTUNIDAD**

Para comenzar, resulta importante mencionar que el presente escrito se presenta dentro del término de tres (3) días concedido en auto del 17 de junio de 2025, mediante el cual se corrió traslado a las partes de la solicitud de nulidad formulada por el señor Juan Arango, y que fue fijado en lista el 20 de junio de la presente anualidad, encontrándome dentro de la oportunidad correspondiente para realizar el respectivo pronunciamiento sobre los hechos y fundamentos que la sustentan.

II. **ANTECEDENTES FÁCTICOS CONSIDERADOS COMO PROBADOS.**

Antes de mencionar aquellos supuestos fácticos que se identificaron en el presente caso, se debe señalar que la Sentencia del 21 de noviembre de 2024 del Tribunal Administrativo del Quindío realizó el análisis integral de la demanda, contestación de demanda y alegatos de conclusión que fueron allegados oportunamente a su Despacho, desprendiendo de allí aquellos hechos que se deben tener como probados con base en la certeza de los mismos que identificaron las partes en

sus memoriales, ya sea aceptando, negando o desconociendo la premisa planteada en el libelo de demanda frente al contrato que se pretendía declarar incumplido.

Así entonces, quedó descrito desde el auto del 20 de octubre de 2023, por medio del cual, el Tribunal Administrativo decreta pruebas, fija el litigio y corre traslado para alegar, señalando taxativamente aquellos hechos que se encontraban como probados y aquellos que serían objeto de discusión, así:

Fijación del litigio.

De conformidad con la demandada y la contestación y los documentos aportados se consideraron como hechos relevantes probados los siguientes:

La Secretaría de Infraestructura del Municipio de Armenia elaboró un documento que denominó “*Estudios Previos- Contrato Interadministrativo entre el Municipio de Armenia y la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia EDUA, para la construcción Centro Cultural y Turístico La Estación Fase 1*”⁵

El 25 de febrero de 2015 el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia envió invitación a la EDUA para participar en el proceso de

⁴ SAMAI índices 00017 y 00020

⁵ SAMAI índice 00026 044- 1.1 Tomo 1 Págs. 1-93

(Auto del 20 de octubre de 2024, pág. 3)

Como **hechos objeto de discusión** dentro del proceso, se establecieron los siguientes:

- Los relacionados con el incumplimiento de las obligaciones pactadas en el Contrato interadministrativo No. 008 de 2015 por parte del contratista Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia EDUA.
- Los relacionados con la posibilidad de hacer efectiva la cláusula penal pactada en el Contrato Interadministrativo No. 008 de 2015 a favor del municipio de Armenia por el incumplimiento de la EDUA de las obligaciones contractuales.
- Los relacionados con las condiciones del contrato de seguros celebrado entre la EDUA y la Aseguradora Solidaria de Colombia en relación con el cumplimiento y manejo e inversión del anticipo en virtud del contrato interadministrativo 008 de 2015 y la ocurrencia del siniestro que permita el pago de la prima allí pactada.

(Auto del 20 de octubre de 2024, pág. 8)

Conforme lo anterior, se procedió a fijar el litigio en los siguientes términos:

“Así las cosas, de conformidad con los hechos relevantes probados y discutidos en el proceso, se determina que la controversia gira en torno a determinar.

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

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

De otro lado, considera el despacho que es necesario dilucidar de oficio, tal y como lo ha permitido la Jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, si existe alguna causal que dé por configurada la nulidad absoluta del Contrato Interadministrativo No. 008 de 2015 celebrado entre el Municipio de Armenia y la Empresa de Desarrollo Urbano EDUA". (Auto del 20 de Octubre de 2024, pág. 8)

Con base en lo anterior, la sentencia del 21 de noviembre de 2024 emitida por el Tribunal Administrativo del Quindío correspondió enteramente a lo que se entendía como probado a la fecha y se suscribió al análisis de los hechos que se entienden necesarios para resolver el problema jurídico planteado en la fijación del litigio, el cual no fue recurrido por las partes procesales, demostrando la conformidad que se tenía con lo provisto por el Despacho.

Así entonces, el presente proceso cuenta con los siguientes antecedentes:

1. La Secretaría de Infraestructura del Municipio de Armenia elaboró un documento que denominó "Estudios Previos- Contrato Interadministrativo entre el Municipio de Armenia y la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia EDUA, para la construcción Centro Cultural y Turístico La Estación Fase 1.
2. El 25 de febrero de 2015 el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia envió invitación a la EDUA para participar en el proceso de contratación directa para la construcción del Centro Cultural y Turístico La Estación Fase 1.
3. La EDUA a través de su representante legal remitió el día 27 de febrero de 2015 al Municipio de Armenia, oferta para celebrar el contrato interadministrativo para la construcción del Centro Cultural y Turístico La Estación Fase 1.15
4. Entre el Municipio de Armenia, a través del Secretario de Infraestructura, y la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia a través del Gerente, se celebró un contrato interadministrativo N° 008 de 2015, el cual tiene por objeto: "la construcción del centro cultural y turístico La Estación Fase 1", y un valor de cuatro mil novecientos noventa y nueve millones ochocientos ochenta mil quinientos veintidós pesos (\$4.999.880.522.), estableciéndose en su cláusula segunda las obligaciones de cada una de las partes, específicamente para la EDUA estaba la de ejecutar el objeto contractual de acuerdo con las especificaciones técnicas y en la cláusula quinta la declaración de capacidad técnica y contractual de la EDUA.
5. El plazo de ejecución sería de siete (7) meses contados a partir de la fecha de la suscripción del acta de inicio, según lo establecido en la cláusula cuarta del contrato.
6. En la cláusula tercera se estableció la forma de pago de la siguiente forma:

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

7. Así mismo, en la cláusula décima cuarta del citado contrato interadministrativo, se acordó que, en caso de incumplimiento parcial o total de la EDUA frente a las obligaciones emanadas de este contrato, tendría como sanción, una pena pecuniaria equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del contrato.
8. El Municipio de Armenia expidió el registro presupuestal por valor de cuatro mil novecientos noventa y nueve millones ochocientos ochenta mil quinientos veintidós pesos (\$4.999.880.522.).
9. Entre la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia y la Aseguradora Solidaria de Colombia se celebró un contrato de seguro con póliza No. 300-47- 994000007584 de 24 de marzo de 2015 cuyo asegurado y beneficiario es el Municipio de Armenia, teniendo como objeto: garantizar el pago de perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista derivadas del contrato interadministrativo 008 de 2015, amparando el cumplimiento, el anticipo, el pago de salarios y prestaciones sociales y la estabilidad de la obra.
10. Entre la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia y la Aseguradora Solidaria de Colombia se celebró un contrato de seguro con póliza No. 300-74- 99400003021 de 24 de marzo de 2015 cuyo asegurado es la EDUA y los beneficiarios los terceros afectados, teniendo como objeto: amparar los perjuicios que cause directamente el asegurado con motivo de una determinada del contrato interadministrativo 008 de 2015.22
11. El día 24 de marzo de 2015, el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia profirió acta por medio de la cual aprobaba las garantías contenidas en las pólizas 300-47-994000007584 y 300-74-99400003021.

12. A través de la Resolución 055 del 27 de marzo de 2015 se designó como supervisor del contrato interadministrativo No. 008 de 2015 al Arquitecto César Ovidio Rodríguez Gil.
13. El día 20 de abril de 2015 se suscribió acta de inicio del contrato interadministrativo 008 de 2015, por parte del Supervisor, el Gerente de la EDUA y el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia.
14. El día 24 de abril de 2015, la EDUA – Contratista- solicitó el pago del anticipo pactado en el contrato por un porcentaje del 50% del valor del contrato interadministrativo, el cual corresponde como valor nominal a DOS MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA MIL DOSCIENTOS SESENTA Y UN PESOS M/CTE (\$2.499.940.261).
15. Por medio de oficio SI-POI-1325 del 27 de mayo de 2015, el supervisor el contrato ofició al gerente de la EDUA requiriendo el cumplimiento de las obligaciones del contrato interadministrativo Nro. 008 de 2015, enlistando las 26 obligaciones del contrato.
16. El día 25 de junio de 2015, los extremos negociales, suscribieron acta No. 1 de suspensión del plazo de ejecución del contrato, por cuanto no se tenían las coordenadas exactas y la profundidad del Box Couvert para el alcantarillado nuevo, indicando que debía coordinarse con la EPA, aunado a que encontraron tuberías de acueducto y aguas lluvias que tienen muchos años que no podían eliminarse de inmediato, sin antes determinar la intervención que debía hacerse, lo cual impedía continuar con el movimiento de tierra.
17. La suspensión se reinició el 25 de agosto de la misma anualidad, por superarse los motivos que la había generado, quedando como nueva fecha de terminación del contrato el día 18 de enero de 2016.
18. El 27 de agosto de 2015 el Gerente de la EDUA anexó las pólizas 300-47- 994000007584 y 300-74-99400003021 con las respectivas modificaciones, en virtud de la alteración del plazo de ejecución del contrato.
19. El día 28 de agosto de 2015, el supervisor, el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia y el Gerente de la EDUA suscribieron el acta parcial No 1 de ejecución, dejándose constancia que entregó un informe de avance financiero y de ejecución del anticipo, en los cuales se indican los contratos que a su vez suscribió la EDUA para la ejecución del contrato interadministrativo.

20. Según oficio G-EDUA-1378 del 28 de agosto de 2015, el Gerente de la Empresa de Desarrollo Urbano Ltda. EDUA, en informe de avance de contrato, solicita el segundo pago del 40% de la ejecución de la obra.
21. En oficio de 06 de octubre de 2015 el Sub secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia en el que informa que el inmueble ubicado en la carrera 20 A #29-01 identificado con número catastral 01-03-00-00-0137-0017-0-00- 00-0000 de matrícula inmobiliaria 280-23336 se encuentra incluido dentro del Proyecto del Complejo Turístico y Cultural de La Estación y que se estaría estudiando la posibilidad de comprarlo en la fase final de intervención.
22. El 03 de diciembre de 2015 se presentó informe de avance de obra suscrito por el Gerente de la EDUA y dirigido al Sub Secretario de Infraestructura Municipal de Armenia.
23. El Municipio de Armenia y la EDUA suscribieron el modificadorio No.1 al contrato interadministrativo 008 de 2015 ampliando el plazo de ejecución por 6 meses contados a partir del 19 de enero de 2016.
24. Se realizaron prórrogas de los contratos de seguros contenidos en las pólizas 300-47-994000007584 y 300-74-99400003021, en virtud de la alteración del plazo de ejecución del contrato.
25. El 7 de enero de 2016 el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia suscribió acta de aprobación de garantías.
26. La Directora Administrativa y Financiera de la EDUA suscribió el Oficio de 12 de febrero de 2016 en el que certifica que: i) el Municipio de Armenia ha consignado a la Empresa de Desarrollo Urbano EDUA la suma de \$4.499.892.470; ii) en la ejecución del contrato interadministrativo la EDUA ha realizado pagos por valor de \$2.885.793.596; iii) que a la fecha de la certificación la EDUA cuenta con recursos disponibles correspondientes a \$1.614.098.874.
27. El 12 de febrero del año 2016, el secretario de infraestructura, el supervisor del contrato interadministrativo por parte del municipio de Armenia y el gerente de la Empresa de Desarrollo Urbano - EDUA - suscribieron Acta de suspensión Nro. 002, por temas del

proceso constructivo relacionado con las características del suelo y aspectos relacionados con visita técnica del Ministerio de Cultura.

28. Mediante Oficio DB-PGA-0781 de 17 de marzo de 2016 suscrito por la Directora del Departamento Administrativo de Bienes y Suministros se informa al Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia que el lote contiguo a la Estación del Ferrocarril con ficha catastral 010301190001000 sin número de matrícula inmobiliaria y el lote colindante por el occidente con ficha catastral 01-0-0133-0002-000 no es propiedad del municipio, sino de un particular y que por lo tanto, no era viable realizar ninguna intervención.
29. Por medio de la Resolución No. 047 de abril de 2016, se cambió de supervisor del contrato, designándose al arquitecto Jaime Julián Torres Vásquez.
30. A través de oficio de 31 de mayo de 2016 el Director de Patrimonio del Ministerio de Cultura y reiterado el 02 de junio de 2016 le manifiesta al Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia su preocupación por las intervenciones a los bienes inmuebles de la Estación del Ferrocarril sin contar con la autorización y aprobación de dicha entidad.
31. Por medio de Oficio 415 de 2016 suscrito por el Director de Patrimonio (E) del Ministerio de Cultura dirigido al alcalde del Municipio de Armenia, aquel manifiesta que sobre la solicitud de validación de las propuestas para mitigación de las obras ejecutadas en la estación del ferrocarril de Armenia declarada como bien de interés cultural del ámbito Nacional mediante Decreto 746 de 1996, no es posible autorizarla teniendo en cuenta que la entidad aprueba proyectos y no obras realizadas, por lo que le pide un informe técnico para recuperar las características originales de la bodega.
32. Por medio de la Resolución No. 008 de 2016 suscrita por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia, se designó al ingeniero Dairon Fernando Rojas Arroyave como supervisor del contrato interadministrativo 008 de 2015.
33. El 06 de julio de 2016 el Gerente de la EDUA remite información sobre las obras ejecutadas para la liquidación del contrato interadministrativo 08 de 2015 al Sub Secretario de Infraestructura Municipal.
34. A través de Oficio SI POI 13255 de 10 de noviembre de 2016 suscrito por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia y dirigido a la Directora del Departamento

Administrativo de Bienes y Suministros se solicita una certificación acerca si el predio de la Estación del Ferrocarril donde se están adelantando las obras es propiedad del Municipio de Armenia.

35. Mediante Oficio DB-PGA-3678 de 16 de noviembre de 2016 suscrito por la Directora del Departamento Administrativo de Bienes y Suministros del Municipio de Armenia se certifica que si bien de acuerdo escritura pública 6154 de 19 de diciembre de 1996 la Empresa Colombiana de Vías Férrea- Ferrovías posee un predio correspondiente a un área de 32.298.77 metros cuadrados localizado en la carrera 19 A calle 26 de la ciudad de Armenia de los cuales el Municipio de Armenia adquirió 10.000 metros cuadrados aproximadamente a dicha empresa, lo cierto es que no se puede determinar si la zona donde se están adelantando las obras del Complejo Cultural y Turístico La Estación es propiedad del Municipio de Armenia.
36. El 11 de diciembre de 2017 el Municipio de Armenia y la EDUA a través de sus representantes se reunieron para revisar los aspectos técnicos, Administrativos y Financieros del Contrato Interadministrativo 008 de 2015 en el que se anota que de dicho contrato se derivaron varios contratos que celebró la EDUA con terceros. También se deja constancia del balance financiero y de que aún se están surtiendo los trámites necesarios ante el Ministerio de Cultura para reiniciar la ejecución del contrato.
37. Por medio de Oficio de 30 de enero de 2018 el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia le solicita información al Director del Departamento Administrativo de Bienes y Suministros sobre los predios que fueron objeto de compra por parte del municipio de Armenia al INVIAS que hacen parte de la antigua Estación del Ferrocarril, el cual sirvió de fundamento para tramitar la licencia de construcción para el Contrato Interadministrativo No. 008 de 2015.
38. A través de Oficio AM-PGG 041 de 14 de febrero de 2018 suscrito por el alcalde del Municipio de Armenia y dirigido al director del INVIAS se solicita la cesión del predio identificado con ficha catastral 63001010200110001000 para poder realizar y articular el proyecto de Centro Cultural y Turístico de la Estación del Ferrocarril de Armenia.
39. Se suscribió Acta de reunión de 20 de febrero de 2018 realizada entre el Municipio de Armenia y el Instituto Nacional de Vías en las que buscaban establecer los predios que fueron vendidos por Ferrovías en la Estación de Armenia son o no propiedad del INVÍAS.

40. Mediante escrito dirigido a la Procuraduría General de la Nación suscrito por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia de fecha 13 de marzo de 2018 se informa que a través del Contrato No. 008 de 2015 se buscaba intervenir los predios especialmente identificados con fichas catastrales 010301320001000, 010301160001000, 010301360001000 y 01030180001000 los cuales se pudo determinar que eran propiedad del Instituto Nacional de Vías. Señala además que mediante Oficio STR 1166 de 11 de enero de 2018 suscrito por el Subdirector Técnico de Red Terciaria y Férreo del INVIAS se informó que dichos predios corresponden al corredor férreo Armenia- La Tebaida y que no era posible acceder a la cesión a título gratuito al Municipio de Armenia.
41. En el Oficio de 13 de abril de 2018 suscrito por el Subdirector Administrativo del INVIAS dirigido al alcalde del Municipio de Armenia se niega la solicitud de cesión del inmueble identificado con ficha catastral 63-001-01-02-0011- 0001-00052.
42. A través de Oficio de 02 de mayo de 2018 suscrito por el Director Territorial Quindío del INVIAS dirigido al alcalde del Municipio de Armenia se indica que pudieron verificar que en la ejecución del Contrato No. 08 de 2015 se intervino el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 280-118943 propiedad del INVIAS que además se trata de un corredor férreo, de uso público, por lo tanto, solicitan que sea entregado en las condiciones en las que se encontraba antes de la intervención.
43. Se expidió certificado de tradición del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 280-118943 el 27 de julio de 2018, en la descripción se indica que se trata de un lote en la Estación del Ferrocarril de Armenia con un área total aproximada de 32.298.77 metros cuadrados, y en la anotación número 003 se establece que por escritura 2100 de 26 de julio de 2010 se adquirió a título gratuito una franja de terreno destinada a la prestación del servicio público ferroviario por parte del Instituto Nacional de Vías y que inicialmente pertenecía a la Empresa Colombiana de Vías Férreas.
44. Mediante Resolución No.1512 de 16 de mayo de 2018 el Ministerio de Cultura sancionó al Municipio de Armenia por intervenir sin autorización de dicho Ministerio el inmueble denominado Bodega Costado Sur de la Estación del Ferrocarril de Armenia, como parte de la ejecución del Contrato No. 08 de 2015.
45. El 13 de julio de 2018 el Gerente de la EDUA presenta informe de ejecución del Contrato Interadministrativo No. 08 de 2015 y hace un resumen de los contratos derivados que fueron suscritos por la EDUA, así como un balance financiero

46. El 04 de julio de 2019 el Gerente de la EDUA presenta ante el Municipio de Armenia informe de ejecución del Contrato Interadministrativo No. 08 de 2015 y reposa, certificación expedida por el Municipio de Armenia sobre los pagos realizados a la EDUA en virtud del Contrato Interadministrativo No. 08 de 2015.

Se hace especial énfasis en los hechos probados número 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 y 44 los cuales se proyectaron con base en los folios allegados con posterioridad por el Municipio de Armenia conforme requerimiento elevado por el Tribunal Administrativo en el que se solicita acceso al expediente contractual del Contrato Interadministrativo N. 008-2015:



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

Armenia (Q), veinticinco (25) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado ponente: Alejandro Londoño Jaramillo

Asunto:	Ordena requerir
Medio de Control:	Controversias Contractuales
Demandante:	Municipio de Armenia
Demandado:	Aseguradora Solidaria de Colombia S.A. y Empresa de Desarrollo Urbano- EDUA-
Expediente No:	63001-2333-000-2022-00058-00

Encontrándose el proceso al despacho para decidir el trámite procesal que debe impartírsele al mismo, se observa que no es posible acceder a uno de los links aportados con la demanda y que contiene algunas de las pruebas documentales que la parte actora pretende se valoren en el mismo. Por tal motivo se ordena Requerir al Municipio de Armenia para que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de este proveído allegue nuevamente la documentación correspondiente al *“expediente contractual CTO interadministrativo 008-2015”*.

III. PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LAS CAUSALES DE NULIDAD DE LAS QUE VERSA EL ESCRITO.

A. “Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia”.

Contrario a lo manifestado por el apoderado del solicitante, el Tribunal Administrativo de Quindío no pretendió ni realizó ninguna acción dirigida a revivir algún proceso concluido, pues basta leer íntegramente la sentencia emitida para evidenciar que no fueron citados aquellos procesos que el

solicitante enumera, tales como: 1) RADICACIÓN: 63001-2331-000-1998- 00760-00, demanda de EMPRESA COLOMBIANA DE VÍAS FERRERAS – FERROVÍAS en contra DEL MUNICIPIO DE ARMENIA, 2) JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARMENIA dentro del proceso de Acción Popular con radicación No. 63-001-33-31-002-2008-0137-00 promovida por JULIO CESAR HERNANDEZ MEJÍA, 3) JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARMENIA tramita la acción popular con radicación No. 63001333300320200017900 promovida por el señor ALEJANDRO RODRÍGUEZ TORRES y 4) Tribunal del Quindío, MEDIO DE CONTROL de SIMPLE NULIDAD. RADICACIÓN: 63001-2333-000-2023-00014-00. DEMANDANTE: RICARDO ARTURO RAMIREZ LONDOÑO. DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y OTROS.

Conforme al principio de especificidad o taxatividad no hay irregularidad con fuerza suficiente para invalidar el proceso sin norma expresa que lo señale, el Código General del Proceso en consecuencia delimitó taxativamente el estadio de aplicación de las nulidades procesales en el artículo 133.

La causal segunda de nulidad contemplada en el ordinal segundo de la norma en cita, contiene tres motivos independientes de nulidad: a) cuando se procede contra providencia en firme, b) cuando existe la cosa juzgada y c) cuando se pretermite en su totalidad la primera o segunda instancia. Se revive un proceso legalmente concluido, cuando finalizado un litigio por sentencia ejecutoriada, o por desistimiento, transacción, conciliación, desistimiento tácito, o reconstrucción fallida del expediente, no obstante, el proceso sigue adelante.¹

Para la configuración de la causal bajo análisis –tiene dicho la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia - es imperativo que la nulidad que surge del fallo mismo, sea de naturaleza estrictamente procesal, en tanto que la finalidad del recurso extraordinario se dirige a «abolir una sentencia cuando en ella misma o con ocasión de su pronunciamiento se ha vulnerado el debido proceso o menoscabado el derecho de defensa» (CSJ SC, 22 Sept. 1999, Rad. 7421), circunstancia que excluye la posibilidad de reabrir nuevamente el debate ya concluido, so pretexto de alegar una irregularidad inexistente.

Ahora bien, la causal de nulidad que se alegó supone para su estructuración que:

“Concluido legalmente el proceso, se adelante una actuación que implique revivir el juicio, es decir, que modifique o altere la relación jurídica definida con efectos de cosa juzgada, de modo que la aludida irregularidad únicamente se configura cuando se trata

¹ CANOSA TORRADO, Fernando. Las Nulidades en el Código General del Proceso. Segunda Edición, 2017.

de un mismo proceso y no frente a otro que se suscite con posterioridad, pues para que se genere el vicio es indispensable que se trate de una actuación endógena a la actuación procesal, lo que significa que debe tener origen en el mismo asunto, a pesar de que guarde estrecha relación con otro trámite judicial ya finalizado”.² (Subrayado propio).

A partir de la premisa anterior y en lo pertinente a este asunto, es claro que si el motivo de nulidad estriba en que el juez revive un proceso legalmente concluido, ello únicamente tendrá lugar cuando el fallador prosigue o adelanta el proceso anulable a pesar de haber terminado el mismo por sentencia o providencia en firme.

En el mismo sentido, la doctrina ha concluido que, en cuanto a lo alegado por el solicitante, es decir, el juez pretenda revivir procesos concluidos legalmente, se deben tener en cuenta los siguientes requisitos para su materialización: i) que el proceso haya terminado legalmente ya sea por desistimiento, transacción, conciliación o sentencia; ii) que se adelanten actuaciones posteriores a su terminación tendientes a reanudarlo; y por último iii) que los trámites realizados por el juez no correspondan a otros procesos, puesto que no puede confundirse el supuesto en estudio con el del fenómeno de cosa juzgada.³

En el caso de marras, el Tribunal Administrativo del Quindío no se pronuncia únicamente sobre los efectos que los hechos probados generaron sobre el presente litigio, pues sin necesidad de incurrir en la modificación de aquellos efectos resueltos en dos de los cuatro procesos que menciona el solicitante (toda vez que de los 4 procesos, 2 se encuentran en trámite), el Despacho se manifiesta de manera particular sobre aquellas conclusiones derivadas de la demanda, las contestaciones, las pruebas documentales recibidas y los alegatos de conclusión radicados; sin que en ningún momento se mencionaran los radicados que previamente identificó el solicitante y con ello, sin que se tomara alguna decisión por el Tribunal que permitiera reanudar los procesos ejecutoriados que se refirieron al dominio del bien inmueble que en esta oportunidad se vio permeado por la controversia contractual.

Así mismo, se observa que el trámite adelantado por el Tribunal Administrativo del Quindío corresponde únicamente al proceso de controversias contractuales iniciado por el Municipio de Armenia, cuyo resuelve habla únicamente de la nulidad del Contrato Interadministrativo N° 008 de

² Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia SC6958-2014. M.P. Ariel Salazar Ramírez

³ López Blanco, Hernán Fabio. Código General del Proceso. Editorial DUPRÉ Editores. Año 2016. Pág. 925. «La norma se refiere a una actuación posterior que implique revivir un proceso ya concluido, lo cual no excluye que el juez pueda realizar, válidamente, ciertos actos en orden al cumplimiento de la providencia ejecutoriada que la ley expresamente determina y otro que en nada inciden sobre la causa que originó la finalización del proceso, como, por ejemplo, que se solicitara un desglose, una certificación o unas copias, pues la disposición solo erige en nulidad el hecho de que la nueva actuación cambie o modifique las relaciones jurídicas definidas en el proceso finalizado, sin que ello implique que no pueda haber ciertas tramitaciones que no incidan en lo ya resuelto».

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; sin emitir decisión alguna sobre la titularidad y dominio del bien inmueble identificado en el proceso que pretenda modificar o revivir procesos concluidos legalmente.

Por lo anterior, se observa que no se configura la nulidad procesal alegada por el señor JUAN PABLO ARANGO ROMERO, toda vez que la sentencia del 21 de noviembre del 2024 emitida por el Tribunal Administrativo del Quindío no “revivió procesos concluidos legalmente” al adoptar la decisión de nulitar absolutamente el convenio N. 008-2015.

B. “Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas que deban ser citadas como partes”.

El artículo 61 del Código General del Proceso, que regula lo atinente a la figura del litisconsorcio necesario, establece:

“Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciera así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes faltan para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado”.

Al respecto, la doctrina ha precisado que la relación litisconsorcial necesaria se configura cuando varios sujetos de derecho deben estar obligatoriamente vinculados al proceso, so pena de la invalidez de la actuación surtida a partir del fallo de primera instancia. A lo anterior conviene agregar que esa figura litisconsorcial puede presentarse en relación con la parte demandante o demandada, cuya comparecencia resulta necesaria para resolver de manera uniforme el asunto objeto de debate, pues, de no integrarse en debida forma el contradictorio, no podría emitirse una decisión de fondo.

En lo que a este caso interesa, conviene señalar que la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado en qué eventos se predica la existencia de un litisconsorcio necesario cuando se pretende la declaratoria de incumplimiento en asuntos de naturaleza contractual :

“Por último, la Corporación ha señalado que en los asuntos contractuales, se exige la presencia en el proceso de las partes que suscribieron el contrato, ya sea en su calidad de demandantes o

demandados, integrando un litisconsorcio necesario en virtud de la única relación jurídico sustancial existente entre contratante y contratista .

“Así pues, en lo relativo a las controversias contractuales, la concurrencia de la figura de litisconsorcio necesario deviene de la esencia misma del asunto, en tanto que toda decisión que se adopte en relación con el contrato afectará directamente a quienes fungieron como partes (contratante – contratista) en el mismo ”.⁴

En esa misma línea, en un proceso de condiciones fácticas y jurídicas muy similares al que en esta instancia se estudia, dicha Subsección consideró que el contradictorio en un proceso de naturaleza contractual solo deberá ser integrado por quienes fungen como contratantes y contratistas en dicha relación negocial, con plena independencia de otros vínculos contractuales que puedan rodear el acuerdo de voluntades sometido a examen judicial:

“Lo expuesto resulta suficiente para concluir que en la celebración, desarrollo y ejecución del Convenio Interadministrativo 2468 de 2009, únicamente intervinieron el Instituto Nacional de Vías - Invias- y el Departamento del Guaviare; luego, el único llamado a conformar la parte pasiva de la litis es la entidad territorial, en tanto lo que se discute es su incumplimiento respecto de las obligaciones que contrajo al celebrar el negocio jurídico en cuestión, el cual, valga resaltar, no quedó sujeto a las acciones, decisiones o aprobaciones de terceros”⁵ (se resalta).

En ese orden ideas, si bien al Convenio interadministrativo objeto de debate *-que fue celebrado entre el municipio de Armenia y la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia-* le sucede el contrato del señor solicitante *–suscrito por la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia y el señor Juan Pablo Arango-*, lo cierto es que, por esa sola razón, no puede concluirse que exista una relación litisconsorcial necesaria por pasiva entre la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia y el señor Juan Pablo Arango, toda vez que las pretensiones de la demanda, como ya se destacó, giran en torno al incumplimiento del Convenio interadministrativo 008-2015, del cual el mencionado señor Arango no fue signatario

Se insiste, entonces, que lo que se controvierte en este proceso se refiere exclusivamente al Convenio interadministrativo 008-2015 supuestamente incumplido por parte de la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia, lo cual, a diferencia de lo señalado por la parte solicitante, no tiene relación con el incumplimiento de las obligaciones del señor Juan Pablo Arango pactadas en el contrato de obra N. 05/21.05.2015, negocio jurídico este que no fue cuestionado en la demanda presentada por el Municipio de Armenia.

⁴ Original de la cita: “Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Auto del nueve (9) de diciembre de dos mil dieciséis (2016). Exp.56.809”.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 3 de septiembre de 2019, expediente No. 61.975, M.P. María Adriana Marín.

En el mismo sentido, también se debe mencionar que la legitimación en la causa, en el caso de las controversias contractuales, la tienen en principio las partes que integran la relación jurídico contractual –partes del contrato- y, por lo tanto, pueden solicitar que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, la existencia del contrato, su nulidad, revisión o incumplimiento, que se ordenen las restituciones consecuenciales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y se profieran otras declaraciones y condenas.

Así entonces, en lo que refiere a las controversias derivadas de los negocios jurídicos, debe indicarse que éstos son fuente de derechos y obligaciones únicamente respecto de quienes con su consentimiento asistieron a su formación, premisa que la doctrina y la jurisprudencia han desarrollado bajo el principio de relatividad contractual, conforme al cual, la declaración de voluntad está llamada a surtir eficacia jurídica únicamente entre aquellos que al otorgar su voluntad perfilaron el consentimiento formador del respectivo contrato⁶, de manera que éste solo produce efectos entre las partes que lo celebraron, y, por ende, únicamente a ellas perjudican y aprovechan sus efectos.

Bajo esta línea, el Consejo de Estado ha descrito que:

*“en materia de controversias contractuales, el artículo 141 del CPACA atribuyó en principio el ejercicio de la acción a las partes de la relación negocial, **considerando que la causa que origina el litigio tiene como fuente un contrato del cual solo pueden derivar derechos y obligaciones quienes conforman uno de sus extremos**, esto es, quienes con su querer formaron el consentimiento que posibilitó la creación del respectivo acuerdo, por lo que serán ellos los habilitados para solicitar que se declare la existencia, nulidad o incumplimiento del negocio jurídico, que se ordene su revisión o su liquidación, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.*

Como excepción a la regla indicada, la citada norma dispuso que la nulidad absoluta del contrato estatal también podrá ser pretendida por el Ministerio Público y por el “tercero que acredite un interés directo”, sin perjuicio de que pueda ser declarada de oficio por el juez administrativo, permitiendo de esta forma el ejercicio del medio de control de controversias contractuales a quienes no fueron parte del contrato, pero cualificando a esos sujetos activos en sede de legitimación y únicamente en lo referente a esa precisa pretensión de declarar su nulidad absoluta, impidiendo el ataque indiscriminado que implicaría que cualquiera y sin denotar un interés directo en el negocio pueda peticionar su ruptura, circunstancia que iría en contravía del interés general envuelto en el contrato estatal así como del principio de relatividad de los contratos antes explicado.

⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 8 de agosto de 2016. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona. Exp. 2011-00213-01.

Por tanto y como ha manifestado esta Subsección, el interés directo funge como punto de equilibrio del mecanismo de control judicial de los contratos estatales, en la medida que autoriza su activación en armonía con los principios de conservación y relatividad de los negocios jurídicos -favor contractus, a través del cual se promueve el cumplimiento y protección de los acuerdos de voluntades como fuente estable de derechos y obligaciones, los cuales enmarcan una relación de exclusividad frente a sus efectos y son catalogados como ley para quienes los concertaron, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1602 del Código Civil”⁷ (Resaltado propio).

Conforme lo anterior, se concluye adicionalmente que, lo permitido por la norma es solicitar la nulidad absoluta siendo tercero, más sin embargo, la normativa no permite declarar el cumplimiento o el incumplimiento del contrato por un tercero ajeno a la relación negocial; por lo que en el caso concreto, el señor Juan Pablo Arango no sólo acude sin existencia de litisconsorte, sino que el mismo tampoco tendría legitimación en la causa para actuar en la demanda de controversias contractuales.

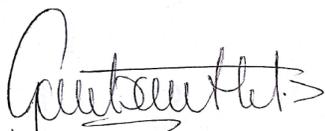
IV. PETICIÓN

PRIMERO: Sírvase **DENEGAR** la solicitud de nulidad procesal propuesta por el señor JUAN PABLO ARANGO en contra de la Sentencia del 21 de noviembre de 2024 del Tribunal Administrativo del Quindío proferida al interior del presente proceso, toda vez que no se observan probadas las causales de nulidad señaladas por el solicitante.

V. NOTIFICACIONES

El suscrito y mi representada podrán ser notificados en la Avenida 6ta A # 35 N 100 oficina 212 de la ciudad de Cali, y en el correo electrónico: notificaciones@gha.com.co

Cordialmente,



GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA

C.C. No. 19.395.114 de Bogotá D.C.

T.P. No. 39.116 del C.S. de la J.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia 13 de septiembre de 2024, expediente No. 68632, C.P. José Roberto SÁCHICA.