ALCALDÍA MAYOR DE TUNJA

RESOLUCIÓN NÚMERO 1.1.2-1.2 1557 DE 2026
(23 de octubre de 2026)

POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA NULIDAD ABSOLUTA DEL CONVENIO DE ASOCIACIÓN ELECTRÓNICO No. 1270 DE 2026 Y, EN CONSECUENCIA, SE ORDENA SU TERMINACIÓN ADMINISTRATIVA Y LIQUIDACIÓN EN EL ESTADO EN QUE SE ENCUENTRA (ARTÍCULOS 44 Y 45 DE LA LEY 80 DE 1993)

EL ALCALDE MAYOR DE TUNJA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 4, 209, 355 de la Constitución Política, los artículos 3, 23, 44, 45 y el inciso segundo del artículo 45 de la Ley 80 de 1993 concordantes de la Ley 80 de 1993, y el artículo 8 del Decreto 092 de 2017 y demás normas aplicables. y

CONSIDERANDO QUE:

Que el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Que de conformidad con el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, los servidores públicos deben tener en consideración, al celebrar y ejecutar contratos estatales, que las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.

Que el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 dispone que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa por tanto todos los procesos contractuales y sus actuaciones pertinentes deben desarrollarse bajo lo estipulado con los principios de: Igualdad, Transparencia, Publicidad, Libre concurrencia, Selección objetiva, Economía, Planeación, Responsabilidad y Coherencia.

Que de no tenerse en cuenta los lineamientos allí preceptuados se incurrirá en las causales descritas por el artículo 44 de la ley 80 de 1993 principalmente sus numerales 1, 2 y 4; circunstancias que llevaran a la aplicación del artículo 45 de la misma ley, e concordancia con las demás normas complementarias.

Que el inciso primero del artículo 355 de la Constitución Política prohíbe a las ramas y órganos del poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El inciso segundo del mismo artículo contiene la única excepción: los contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad para impulsar programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo. Por tratarse de una excepción a una prohibición constitucional, su interpretación es restrictiva.

Que el artículo 44 de la Ley 80 de 1993 dispone que los contratos del Estado son absolutamente nulos, además de los casos previstos en el derecho común, cuando "***se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal" (numeral 2).*** Negrillas fuera del texto. Según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, esta causal exige que la prohibición esté contenida en la Constitución o en una norma con fuerza de ley y que sea expresa (sentencia del 2 de mayo de 2007, expediente 15599, reiterada en la sentencia del 25 de febrero de 2009, expediente 15797 del Consejo de Estado).

Que, en consecuencia, se indica en el inciso segundo del artículo 45 de la Ley 80 de 1993 dispone que, en los casos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 44, de la citada ley:

"***el jefe o representante legal de la entidad respectiva deberá dar por terminado el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre***." Negrillas fuera del texto.

Que el numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 dispone que a las autoridades "les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto".

Que, La Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, en sentencia del 15 de diciembre de 2017 (radicado 76001-23-33-000-2013-00169-01 (50045), confirmó la terminación unilateral que un alcalde había ordenado por esta causal frente a un contrato de concesión de alumbrado público celebrado sin el procedimiento de selección debido. En esa providencia la Sala precisó que cuando el vicio consiste objetivamente en la elusión del procedimiento de selección se configura el numeral 2, y que el numeral 3 queda reservado a los eventos en que el reproche recae sobre la intención desviada de la administración. En la misma línea, la Subsección B, en sentencia del 18 de julio de 2025 (radicado 73001-23-33-000-2018-00410-01 (68666), declaró la nulidad absoluta, por la causal del numeral 2, de un contrato de logística de eventos públicos masivos que debió adjudicarse mediante licitación pública. Y en sentencia del 10 de junio de 2022 (radicado 52001-23-33-000-2014-00070-02 (66765) anuló un negocio celebrado con una entidad sin ánimo de lucro bajo la apariencia de un contrato de cooperación del régimen del artículo 355, al establecer que, por el contenido real de sus obligaciones, se trataba de un contrato que debía licitarse.

Que el literal b) del artículo 2 del Decreto 092 de 2017, que se encuentra vigente, condiciona la contratación con entidades sin ánimo de lucro a que el negocio no comporte "una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la Entidad Estatal, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato". Mediante auto de 2019 proferido en el proceso 11001-03-26-000-2018-00113-00 (62003), el Consejo de Estado suspendió provisionalmente los literales a) y c) de ese mismo artículo, pero no el literal b). Por su parte, el artículo 5 del decreto regula los convenios de asociación del artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

Que el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 establece la licitación pública como regla general para la escogencia del contratista, y reserva la contratación directa a las causales taxativas de su numeral 4, entre ellas la ejecución de trabajos artísticos que solo puedan encomendarse a determinadas personas naturales.

Que de las normas citadas se sigue el razonamiento que funda esta decisión, El literal b) del artículo 2 del Decreto 092 de 2017 no se invoca aquí como prohibición autónoma, pues es una norma reglamentaria; se invoca porque precisa el límite de la excepción constitucional del inciso segundo del artículo 355. Un negocio oneroso, conmutativo o sometido a instrucciones precisas de la entidad queda por fuera de esa excepción y, por tanto, sujeto al Estatuto General de Contratación. Si a pesar de ello se celebra bajo el régimen especial, se eluden los procedimientos de selección del Estatuto, en contravención de la prohibición legal expresa del numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, y el contrato queda incurso en la causal del numeral 2 de su artículo 44.

Que la calificación jurídica de un negocio no depende del nombre que le asignen las partes, sino del contenido de las prestaciones a que se obligan.

Que el Municipio de Tunja adelantó el Proceso de Selección RE-AMT-005026 y posteriormente celebró el Convenio de Asociación No. 1270 de 2026 con la FUNDACION CULTURAL SOLSTICIO con NIT 900596816 - 5, Representada Legalmente por EDWIN YESID BARRERA IZQUIERDO identificado con Cédula de Ciudadanía No. 1.057.571.549 de Sogamoso. cuyo objeto es "CTP- 159 AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA LA REALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES, PROGRAMAS Y CONTENIDOS CULTURALES EN EL MARCO DE LA CELEBRACIÓN DE LA SEPTUAGÉSIMA PRIMERA VERSIÒN DEL AGUINALDO BOYACENSE, TUNJA 2026"

Que se realiza acta de inicio del mencionado convenio el día 27 de julio de 2026 por la suma de CATORCE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS CATORCE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS ($14.285.714. 286.oo) M/CTE y con la siguiente división de aportes:

"El valor destinado para el presente convenio para el aporte del municipio se estima en la suma DIEZ MIL MILLONES DE PESOS M/CTE ($ 10.000.000.000) M/CTE, incluidos los impuestos y demás costos directos e indirectos a que haya lugar, lo anterior de acuerdo la propuesta presentada por la ESAL, en el FORMATO 8 PROPUESTA ECONÓMICA, el cual hace parte integral del presente convenio.

El aporte del asociado corresponde o asciende a la suma de CUATRO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS CATORCE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS ($4,285.714.286) M/CTE como aporte e especie de la ESAL a través de la figura de la gestión de la comercialización del aguinaldo boyacense, valor que no se suma al convenio por ser una cifra estimativa, pero que si se ejecuta La figura de la comercialización como parte en especie de la ESAL consiste en:

1. La venta de productos consistentes en la comercialización de la boletería.
2. La consecución de patrocinios tanto a empresas privadas como públicas.
3. La venta de alimentos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas y confitería en el desarrollo de las presentaciones de los artistas locales, nacionales e internacionales en el marco de la celebración de la SEPTUAGÉSIMA PRIMERA versión del Aguinaldo Boyacense 2026."

Que la relación jurídica se realizó formalmente como Convenio de Asociación bajo el régimen del Decreto 092 de 2017, en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

Que, la presente administración asume el día 28 de julio de 2026, realizando la revisión del expediente de selección contractual y que se encuentran en trámite investigación ante la procuraduría provincial de instrucción de Tunja con radicado IUS E- 2026-409868 IUC P – 2026-4403536, la acción popular con radicado 15001333300620260018300 que se tramita ante el juzgado 006 administrativo de Tunja y con el fin de evitar detrimento al erario público, suspensión del aguinaldo boyacense y analizados los antecedentes jurídicos, técnicos, administrativos y contractuales, se estableció que dentro del Convenio de Asociación No. 1270 de 2026 con la Fundación Cultural Solsticio. cuyo objeto es "CTP- 159 AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA LA REALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES, PROGRAMAS Y CONTENIDOS CULTURALES EN EL MARCO DE LA CELEBRACIÓN DE LA SEPTUAGÉSIMA PRIMERA VERSIÓN DEL AGUINALDO BOYACENSE, TUNJA 2026" se lograron establecer hallazgos que generan la nulidad absoluta del convenio ya referenciado, circunstancia que se encuentra comprendida en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993.

Que la causal de nulidad absoluta que se examina en la presente actuación es la prevista en el numeral 2 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, esto es, la celebración del contrato contra expresa prohibición constitucional o legal; por consiguiente, cada hallazgo debe vincularse de manera concreta con una prohibición expresa y no únicamente con la invocación genérica de principios. De la siguiente manera:

A. La invitación pública del proceso RE-AMT-0052026 fue publicada, el 17 de julio de 2026 a las 7:39:41 pm y en el cronograma se estableció que las observaciones a la invitación debían formularse el día 18 de Julio y las adendas serian expedidas hasta el día 21 de Julio; es de anotar que el 18 de julio era sábado, 19 de julio era domingo y el 20 de Julio era festivo; se fijó como fecha y hora límite para la presentación de ofertas el 22 de julio de 2026 a las 9:00 a.m., circunstancia que representa un término de aproximadamente cinco días calendario, incluyendo sábado, domingo y festivo decretados como días hábiles por la alcaldesa encargada mediante el decreto No 0152 del 24 de junio de 2026, sin justificación real y efectiva de la habilitación de términos, presentación de ofertas, y exigencia de artistas determinados lo que se convierte en el denominado pliego sastre, generando barreras de acceso al proceso, Máxime teniendo en cuenta que en la publicación realizada en SECOP II, se establecen días hábiles y horarios laborales de lunes a sábado no feriados entre las 7:00 Am y las 7: Pm.

En el presente caso se valoraron los artículos 13, 29 y 209 de la Constitución Política; los artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993; el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007; y los artículos 4, 7, 8 y 10 del Decreto 092 de 2017, en cuanto consagran o desarrollan los deberes de igualdad, debido proceso, transparencia, publicidad, planeación, responsabilidad, selección objetiva y concurrencia material, dejando en absoluta y definitiva evidencias la nulidad del convenio ya referenciado por vicios insubsanables.

La violación de estas normas imperativas configura la causal de nulidad absoluta del numeral 2 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, por cuanto el convenio se celebró contra expresa prohibición legal. El artículo 24, numeral 2, de la Ley 80 de 1993 garantiza a los interesados la oportunidad de conocer y controvertir informes, conceptos y decisiones, mientras el numeral 3 del mismo artículo exige la publicidad de las actuaciones; en consecuencia, la reducción extrema de los espacios de observación y contradicción afecta sustancialmente la transparencia cuando, por la complejidad y cuantía del proceso, impide que la publicidad cumpla su finalidad de permitir una participación informada y efectiva. (ITERAMOS LA TRANSGECION DE PRINCIPIOS DE PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA).

B. Si el Municipio de Tunja requería la presentación de artistas específicos determinados por su nombre propio (Pipe Bueno, The Mills, Sin Ánimo de Lucro, Paola Jara y Fruko y sus Tesos), el ordenamiento jurídico le imponía la aplicación restrictiva y obligatoria de la Contratación Directa (artículo 2, numeral 4, literal i de

la Ley 1150 de 2007). El Concepto C-799 de 2026 de la agencia nacional de contratación pública recalca que los procesos competitivos bajo el Decreto 092 de 2017 deben asegurar una comparación objetiva. Exigir cartas de exclusividad de artistas determinados por su nombre, sumado a un término de presentación irrisorio de cinco (5) días calendario, configura una barrera de acceso injustificada que vulnera el derecho colectivo a la libre competencia económica al direccionar el resultado hacia un único proponente habilitado.

De tal modo que, el Convenio de Asociación No. 1270 de 2026 adolece de nulidad absoluta por cuanto desconoció de la modalidad contractual obligatoria: Al requerir artistas determinados por nombre, la ley obligaba a la contratación directa (Ley 1150 de 2007, art. 2.4.i), y no al régimen de convenios de asociación del Decreto 092 de 2017. Se eligió indebidamente la vía contractual, vulnerando norma imperativa.

Se vulneración de principios constitucionales y legales de contratación.

De la lectura de los documentos previos y de la invitación pública, se evidencia que se pretende por los celebrantes del convenio, la adquisición de un paquete conmutativo y predeterminado de producción, logística, artistas, escenarios, sonido, iluminación, carrozas y demás servicios, logando con ello eludir el procedimiento de selección legalmente exigible, incurriendo de manera material en descripción de la causal del numeral 2 del artículo 44 en concordancia con la prohibición del numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993. (PRINCIPIO DE SELECCIÓN OBJETIVA)

En consecuencia, el proceso de selección desconoció los principios de igualdad, libre concurrencia, transparencia y selección objetiva, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y desarrollados en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 092 de 2017.

Existió direccionamiento del proceso pues la combinación de artistas predeterminados, exigencia de cartas de exclusividad y plazo insuficiente configura un direccionamiento fraudulento que hace ilusoria la competencia y convierte el proceso en un acto simulado, vicio que ataca la esencia misma del contrato. La combinación de artistas predeterminados, experiencia singular, perfiles específicos, indicadores financieros y un cronograma reducido produjo un riesgo objetivo de restricción de la concurrencia.

Es de precisar que, el artículo 355 de la Constitución Política autoriza la celebración de convenios de asociación para el fomento de la participación social, pero no para eludir las normas de contratación ni para favorecer a terceros. El convenio impugnado desnaturaliza esta figura.

Como se puede evidenciar de los anteriores argumentos, el desconocimiento de requisitos esenciales de procedimiento y los principios de contratación, configuran las causales de nulidad absoluta previstas en los artículos 44-2 y 45 de la Ley 80 de 1993. La exigencia acumulativa de contratos o cartas de disponibilidad de artistas determinados, junto con experiencia y perfiles singularizados y un cronograma reducido, se valoró como una restricción material de la concurrencia que requería una justificación técnica reforzada de necesidad y proporcionalidad. (PRINCIPIO DE SELECCIÓN OBJETIVA)

Que la selección objetiva consagrada en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 exige que los requisitos habilitantes sean adecuados y proporcionales a la naturaleza y valor del contrato. Por ende, la acumulación de exigencias relativas a festival internacional, artista ganador de premios Grammy asociado al folclor colombiano, aforo mínimo, contratos previos con artistas específicos, perfiles académicos y profesionales singularizados e indicadores financieros especialmente altos debía contar con una motivación técnica suficiente que demostrara su relación necesaria con el objeto; la ausencia de esa justificación compromete la igualdad de oportunidades, la libre concurrencia y la comparación objetiva de las ofertas.

C: Revisados los estudios previos y el pliego de condiciones en su numeral 2.5 denominado " DESCRIPCIÓN DETALLADA DE ACTIVIDADES TÉCNICAS DEL BIEN, OBRA O SERVICIO A CONTRATAR" se puede establecer que no es claro cómo se identificaba la necesidad y el valor que se plantea de acuerdo al objeto contractual, toda vez que en el ítem de la afectación presupuestal por parte del municipio se citan SIETE actividades de manera "global" y sin establecer el valor propuesto para cada una de ellas; Posteriormente dentro del mismo estudio previo en el numeral 5 denominado " ANÁLISIS QUE SOPORTA EL VALOR ESTIMADO DEL CONVENIO" se anexa un denominado "CUADRO DE COTIZACIONES" el cual aparte de los siete ítem ya referenciados como globales, INCLUYE OTROS SIETE para un total de 14 discriminados por valor unitario, valor total, anunciando tres cotizaciones sin soportes, manteniendo un valor global unitario; las tres cotizaciones provienen de las fundaciones SURPASS INTERNACIONAL, ECOMMUNITY Y DINASTIA DREAMS, pero en el registro UNSPSC de sus actividades, ninguna de ellas reporta actividades que permitan determinar o demostrar experiencia en actividades culturales, promoción cultural, realización de eventos o conciertos, etc, por tanto no cumplen con los requisitos para poder ser tomadas como referencias de mercado.

En el presente caso se transgrede el régimen constitucional y legal en especial el artículo 355 de la Constitución Política y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 permiten la asociación, pero no eximen del cumplimiento de los requisitos de transparencia, planeación y validez que rigen toda contratación pública por tanto la excepción de proceso competitivo cuando procede, no suprime la obligación de motivar, justificar y soportar técnica y financieramente la decisión de contratar.

El artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 y analizado el contrato de referencia, este ente territorial, nota que mientras los estudios previos contienen una sustanciación técnica y económica; se diferencia de las obtenidas como soportes no coincidentes ni en cuanto a la idoneidad y la actividad misional por parte de las fundaciones cotizantes. Esta deficiencia nos puede llevar a una nulidad automática por falta de coherencia en el desarrollo de los lineamientos base de estudios previos. Dichas cotizaciones no eran comparables, pertinentes, trazables y ni aptas para soportar el presupuesto y la modalidad escogida, llevando a un estado de confusión absoluto entre la idoneidad de le ESAL "adjudicataria" y quienes suministran referencias de precios para el análisis de mercado. (PRINCIPIO DE CONGRUENCIA)
Existe violación del decreto 092 de 2017, en razón a que el régimen de convenios de asociación exige que la selección se realice con sujeción a los principios de igualdad, transparencia y selección objetiva, así como a la acreditación de la idoneidad de la entidad asociada; al aceptar un estudio de mercado basado en entidades sin relación con el objeto cultural, el Municipio prescindió de la verificación de idoneidad y de la objetividad que impone el artículo 5 del Decreto 092 de 2017, viciando la validez del proceso de selección.

En armonía con el numeral 2° del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, el convenio se celebró contra expresa prohibición legal, al omitir los requisitos esenciales de planeación, estudio de mercado y determinación clara del objeto y del valor que imponen el estatuto de contratación pública y sus reglamentos. La falta de claridad del objeto y la ausencia de un sustento económico válido afectan elementos esenciales del contrato, configurando la violación de normas imperativas que justifican la nulidad absoluta.

D. En los estudios previos en el punto 2.5 denominado "DESCRIPCIÓN DETALLADA DE ACTIVIDADES TÉCNICAS DEL BIEN, OBRA O SERVICIO A CONTRATAR" Se establece que el valor consolidado y oficial del proceso contractual es de DIEZ MIL MILLONES DE PESOS:

"(...) Teniendo en cuenta lo anterior y consolidado el valor total y oficial del presente proceso contractual para el Aguinaldo Boyacense en la SEPTUAGÉSIMA PRIMERA versión para el 2026 en cuanto a los programas de interés público de manera cultural, las presentaciones que conforman la parrilla de artistas, producción técnica y de campo y logística para los diferentes espacios donde se realizará el aguinaldo y demás actividades interculturales se estima en la suma de ***DIEZ MIL MILLONES DE PESOS($ 10.000.000.000) M/CTE,*** *los cuales cuentan con respaldo presupuestal de presupuesto de la vigencia 2026, y son productos el estudio del mercado soportado por las cotizaciones anexadas." (...)*

Más adelante deja en claro que el aporte del asociado (ESAL) es de $ 4.285.714.286 pesos de la siguiente manera:

"Concomitante a lo anterior el municipio de Tunja como un aporte en especie por parte de la Entidad sin Ánimo de Lucro adjudicataria utilizará la figura de la comercialización del Aguinaldo Boyacense, manera de la cual se obtendrán el restante delos recursos, con los cuales se financiarán la presentación de artistitas locales, producción escénica y montaje artístico del escenario principal y secundario del aguinaldo, diseño creación y transporte de las carrozas, producción de campo y pago de derechos de autor. determinada por el municipio en el cual ente asociado manejará la gestión de patrocinios y ventas en las verbenas tradicionales a llevarse en estadio y demás espacios determinados por el municipio los días 16 al 22 de diciembre de2026; valores que incluyen los gastos administrativos, logísticos, técnicos, humanos como gestión en el SEPTUAGÉSIMA PRIMERA Aguinaldo Boyacense, razón por la dicha comercialización tendrá un valor estimado de CUATRO MIL DOSCIENTOSOCHENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS CATORCE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS ($4,285.714.286)M/CTE, valor que no se suma al convenio por ser una cifra estimativa, pero que sí se ejecutá'.

Así mismo, en el numeral 2.10 denominado "PRESUPUESTO DEL CONVENIO anuncia que el presupuesto estimado para la ejecución del convenio es por la suma de CATORCE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS CATORCE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS:

"2.10. PRESUPUESTO DEL CONVENIO: El valor total estimado para la ejecución del presente convenio es por la suma de CATORCE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS CATORCE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS ($14.285.714.286.oo)."

De la misma forma en el numeral 2.11 FORMA DE DESEMBOLSO: se establece que la única parte del convenio que desembolsara dinero es la alcaldía de Tunja en valor de DIEZ MIL MILLONES DE PESOS:

La Alcaldía Mayor de Tunja aportara al convenio DIEZ MIL MILLONES DE PESOS M/CTE ($ 10.000.000.000) M/CTE de la siguiente manera:

a.) Primer desembolso: Por un monto equivalente al CINCUENTA (50%) del valor total del convenio de acuerdo a los recursos del municipio de Tunja que se suscriba, en calidad de pago anticipado, previamente, perfeccionado, se encuentre legalizado, y cumplidos los requisitos para su ejecución, esto es acta de inicio, aprobación de las garantías exigibles, expedición del registro presupuestal, Los recursos serán girados a la cuenta para el manejo de los recursos del contrato que apertura para tal fin la ESAL, exclusivamente para la ejecución del convenio, los rendimientos financieros derivados, serán entregados a la alcaldía municipal en la secretaria de hacienda.

b.) Segundo desembolso: Por un monto equivalente al cuarenta (40%) del valor total del contrato que se suscriba, el desembolso se realizará contra la presentación diez (10) contratos de artistas y cinco (5) carrozas nacionales, acompañado de los soportes pertinentes (actas de supervisión y demás documentos necesarios) y con la acreditación de planilla o certificación de encontrarse a paz y salvo con el pago de los aportes al sistema de seguridad social integral y parafiscales.

c.) Un desembolso final: Por un monto equivalente al diez (10%) del valor total del contrato que se suscriba, previa presentación de informe de actividades desarrolladas junto con los soportes necesarios (planillas de entrega, registro fotográfico, videos, etc), cuenta de cobro o factura, acta de recibo a satisfacción suscrita entre el supervisor y la ESAL, constancia de pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en salud, pensiones y "balance financiero" o estado de cuenta donde se evidencia la inversión de los dineros."

En conclusión, Frente al valor del Convenio No. 1270 de 2026 debe distinguirse entre: (i) el aporte dinerario del Municipio de Tunja, fijado en $10.000.000.000; (ii) el aporte atribuido a la ESAL, valorado en $4.285.714.286 como aporte en especie derivado de la gestión de comercialización; y (iii) el valor total que la cláusula séptima declara en $14.285.714.286. sin embargo, la misma cláusula afirma, que el aporte de la ESAL "***no se suma al convenio por ser una cifra estimativa, pero que sí se ejecuta",*** y seguidamente lo incorpora matemáticamente al valor total de $14.285.714.286. Esta redacción genera una contradicción interna sobre la base económica del negocio, la naturaleza del aporte y el valor sobre el cual deben calcularse desembolsos, garantías, ejecución y liquidación. Se impone a la administración utilizar adecuadamente los recursos públicos y de esta manera evitar actuaciones innecesarias y costos no pasables de manera precisa o absoluta como el caso que nos ocupa; en otras palabras, se impone al ordenador del erario la protección de los recursos públicos. (PRINCIPIO DE ECONOMIA).

Que tal estipulación resulta manifiestamente contradictoria e incompatible en sus propios términos, puesto que no es jurídicamente coherente afirmar que un aporte no forma parte del valor del convenio y, simultáneamente, adicionarlo para establecer su cuantía total. Si el aporte de la ESAL tiene carácter meramente estimativo y no integra el valor contractual, no puede computarse como componente del valor total; y si, por el contrario, constituye un aporte efectivo que integra la estructura económica del negocio, debe encontrarse debidamente determinado, valorado, soportado y sujeto a condiciones objetivas de ejecución y verificación. La coexistencia de ambas afirmaciones genera incertidumbre sobre un elemento esencial del acuerdo y evidencia una deficiencia sustancial en su estructuración económica.

Que esta contradicción no puede ser considerada una irregularidad intrascendente, subsanable mediante una interpretación discrecional de la Administración, toda vez que incide directamente en la determinación de las obligaciones de las partes, la composición y cuantía de los aportes, el alcance económico del negocio jurídico, la definición de las garantías en caso de no llegar al monto del aporte prometido, el seguimiento de la ejecución, la verificación del cumplimiento y la liquidación del convenio, así como en la determinación del valor del contrato derivado. En tales condiciones, la falta de correspondencia entre lo expresamente estipulado y la operación utilizada para establecer el valor total compromete la certeza y transparencia que deben caracterizar la contratación estatal.

Que el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con el Decreto 092 de 2017, establece el marco jurídico aplicable a los convenios de asociación celebrados entre entidades estatales y entidades privadas sin ánimo de lucro para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones legales de aquellas. En particular, las reglas relativas a los aportes de los asociados y a su valoración exigen que estos se encuentren debidamente identificados y que su incidencia en la estructura económica del convenio pueda establecerse y verificarse de manera objetiva, de conformidad con el régimen aplicable.

Por consiguiente, la indeterminación y contradicción advertidas en la cláusula séptima resultan incompatibles con las exigencias de claridad, verificabilidad y adecuada estructuración de los aportes que deben observarse en esta modalidad contractual.

Que, adicionalmente, la situación descrita compromete la aplicación del principio de economía consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en virtud del cual las actuaciones contractuales deben orientarse a la eficiente utilización de los recursos públicos, la prevención de trámites y erogaciones innecesarios y la adopción de decisiones debidamente sustentadas desde la etapa de planeación. La Administración, y en particular el ordenador del gasto dentro del ámbito de sus competencias, tiene el deber de proteger el patrimonio público y evitar que la ejecución de los recursos se sustente en obligaciones cuya cuantía, naturaleza o forma de cumplimiento carezcan de la claridad necesaria. La inclusión contradictoria de un aporte estimativo en el valor total del convenio desconoce esa exigencia de adecuada estructuración y expone a la entidad a riesgos jurídicos, financieros y administrativos evitables.

En este orden de ideas, con fundamento en los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993, que remiten supletoriamente al derecho común, civil, comercial y privado, se transgredieron e implicaron además las siguientes disposiciones del Código Civil:

El artículo 1518 del Código Civil exige que las obligaciones contractuales sean determinadas o determinables. En el presente caso, aunque se contempló un aporte económico proyectado a cargo de la ESAL, ni en los estudios previos ni en el convenio se establecieron de manera clara y verificable los criterios para determinar su cuantía efectiva, las condiciones para acreditar su cumplimiento o las consecuencias derivadas de no recaudar total o parcialmente los recursos previstos.

Esta omisión genera incertidumbre sobre el alcance de las obligaciones asumidas por la ESAL, la distribución del riesgo financiero y la viabilidad económica del convenio, especialmente si dicho aporte constituyó un elemento determinante para justificar la financiación y ejecución de las actividades pactadas.

Según Artículo 1741 del Código Civil: Es nulo absolutamente el contrato en que falta la cosa o cantidad que constituye su objeto y en el presente caso es evidente la falta de claridad y exigibilidad de los aportes de la ESAL

Por su parte el Artículo 1602 del Código Civil, todo contrato debe celebrarse con objeto lícito y determinado; la contradicción insalvable sobre el valor equivale a falta de determinación de la prestación principal y por consiguiente puede ser invalidado por causa legales.

Así mismos, el Artículo 1502 del Código Civil, La falta de claridad sí puede conducir a nulidad cuando la oscuridad es tan profunda que impide determinar el objeto o la causa del contrato, es decir, afecta los elementos esenciales como el precio, aportes, cumplimiento de requisitos del decreto 092 de 2017 etc.

E. En los estudios previos y en el contrato se establece que la ESAL aportara la suma de CUATRO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS CATORCE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS ($4.285.714.286) a través de la gestión y comercialización del aguinaldo boyacense. No obstante lo anterior, la información y responsabilidades son absolutamente ambiguas pues si nos atenemos al literal de las responsabilidades y compromisos de la ESAL, esta jamás se compromete a realizar el aporte tazado en el pliego de condiciones; La ESAL solo se compromete a realizar un aporte en especie y no en dinero; este aporte en especie es realizar única y exclusivamente la gestión de comercialización del aguinaldo boyacense manera de la cual se obtendrán los recursos con los cuales se financiaran la presentación de artistas locales etc; en los estudios previos tan solo se establece un valor aproximado y estimado de CUATRO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS CATORCE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS ($ 4.285.714.286) proyectados del incierto recaudo de ingreso por boletería, venta de licores y bebidas, venta de alimentación, patrocinadores; y si bien es cierto en dicho documento se establece como condición del convenio que la ESAL responderá por la totalidad de su aporte en especie, es claro que esa especie se refiere a la actividad de gestión y comercialización y no a la meta incierta del dinero que se proyecta recaudar con el agravante que esta condición no quedó plasmada en el convenio de asociación y por tanto no se exigió responsabilidad alguna a la ESAL; de otro lado, ni en los estudios previos ni en el contrato se estableció como se responderá por algún faltante de dinero, perdida, hurto o incumplimiento de obligaciones o de ejecución del aporte en especie de la ESAL, o cómo se gestionará el pago del mismo, dejando totalmente desprotegida la administración y por consiguiente el dinero y aportes públicos.

El artículo 96, inciso 2°, de la Ley 489 de 1998 dispone expresamente que en los convenios de asociación se determinarán con precisión el objeto, el término, las obligaciones de las partes, los aportes, la coordinación y todos los aspectos pertinentes. El Decreto 092 de 2017, en su exposición de motivos y

desarrollo, reafirma que los aportes, ya sean en dinero o en especie, deben quedar definidos, cuantificados y exigibles desde la etapa precontractual. A su vez, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente ha reiterado que el principio de planeación impone que los estudios previos y el contrato contengan definiciones claras, completas y verificables de las obligaciones y recursos comprometidos.

Esta dualidad entre lo declarado como aporte dinerario y lo realmente comprometido como actividad en especie, sin que quede definido qué se debe, cuánto, cómo, cuándo y bajo qué responsabilidad, torna las obligaciones de la Fundación en indeterminadas e indeterminables por tanto la omisión de los elementos esenciales que permitan identificar con certeza el contenido de las prestaciones vicia de nulidad absoluta el contrato, por configurarse objeto ilícito y desconocimiento del principio de planeación.

El artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 3° de la Ley 80 de 1993 y los lineamientos de Colombia Compra Eficiente imponen a las entidades estatales el deber de planear, controlar y garantizar la adecuada inversión de los recursos, previendo expresamente mecanismos de cobertura de riesgos, responsabilidad por incumplimiento y restitución de recursos, pero en el presente caso, no existe póliza o garantía alguna que proteja el aporte que eventualmente realizaría la ESAL, por tanto el contrato es nulo absoluto. La inconsistencia entre una valoración económica determinada y una fuente de materialización estimativa debe analizarse como un problema de precisión y exigibilidad del aporte y de planeación financiera. Solo podrá utilizarse como fundamento de la causal del numeral 2 del artículo 44 si se demuestra su conexión con una prohibición legal expresa o con la utilización indebida del régimen contractual; en la caso concreto puede afirmarse de manera automática que esta ambigüedad configura objeto ilícito; adolece igualmente, este convenio de una garantía real de aseguramiento especifico y aseguramiento específico y suficiente para controlar la efectiva materialización del aporte estimado de la ESAL y el manejo de los recursos derivados de la comercialización (PRINCIPIO DE LA LICITUD CONTRACTUAL)

F: En el Convenio de Asociación No. 1270 de 2026, la cláusula séptima establece expresamente lo siguiente: «El valor destinado para el presente convenio para el aporte del municipio se estima en la suma de DIEZ MIL MILLONES DE PESOS M/CTE ($10.000.000.000), incluidos los impuestos y demás costos directos e indirectos a que haya lugar». A continuación, la misma cláusula dispone: **"El aporte del asociado corresponde o asciende a la suma de CUATRO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS CATORCE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS ($4.285.714.286) M/CTE, como aporte en especie de la ESAL a través de la figura de la gestión de la comercialización del Aguinaldo Boyacense, valor que no se suma al convenio por ser una cifra estimativa, pero que sí se ejecuta. La figura de la comercialización como parte en especie de la ESAL"** (negrilla fuera de texto).

No obstante, pese a que la cláusula séptima señala expresamente que el aporte de la ESAL no se suma al valor del convenio por tratarse de una cifra estimativa, en el acta de inicio de fecha 27 de julio de 2026 se establece como valor total del Convenio de Asociación No. 1270 de 2026 la suma de CATORCE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS CATORCE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS ($14.285.714.286) M/CTE. De esta manera, el acta de inicio reproduce y materializa la contradicción previamente advertida en la cláusula contractual, al incorporar en el valor total del convenio el aporte que, según la propia estipulación, no debía sumarse por su carácter estimativo.

La inconsistencia adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que, en el mismo contexto de ejecución contractual y según el pago y aprobación de pólizas , se contempla un primer desembolso equivalente al cincuenta por ciento (50 %) del valor del contrato, correspondiente a la suma de SIETE MIL CIENTO CUARENTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL CIENTO CUARENTA Y TRES PESOS ($7.142.857.143), valor que también se refleja en la póliza de seguro de cumplimiento No. 57-44-1010100231, en la cual se anuncia el pago del anticipo por dicha suma.

En consecuencia, se evidencia una contradicción sustancial entre el valor que la cláusula séptima atribuye al aporte dinerario del Municipio de Tunja, fijado en DIEZ MIL MILLONES DE PESOS ($10.000.000.000), y el valor total que posteriormente se consigna en el acta de inicio, correspondiente a $14.285.714.286, sobre cuya base se determina el primer desembolso. Si la base económica del convenio fuera exclusivamente el aporte dinerario municipal de $10.000.000.000, el desembolso de $7.142.857.143 equivaldría al 71,43 % de dicho valor y no al 50 %, como se establece para el primer desembolso. Esta diferencia pone de manifiesto que la determinación de la cuantía sobre la cual se calcula el desembolso depende de la inclusión de un aporte que la propia cláusula séptima califica como estimativo y excluye expresamente del valor del convenio.

Así las cosas, el acta de inicio no corrige la contradicción contractual, sino que la reproduce y le atribuye efectos económicos concretos, al adoptar como valor total del convenio la suma resultante de adicionar el

aporte de la ESAL y utilizar esa cuantía como referencia para determinar el primer desembolso. Esta situación compromete la claridad y coherencia de la estructura económica del negocio jurídico, genera incertidumbre respecto de la base de cálculo de las obligaciones económicas y exige verificar la correspondencia entre el valor efectivamente pactado, los aportes exigibles y los desembolsos autorizados.

La falta de claridad como se advirtió antes, genera la dificultad de comprender la cláusula séptima en relación con: la declaración de un valor total de $14.285.714.286 y la cláusula octava dispone que la Alcaldía aportará $10.000.000.000 "de la siguiente manera", pero luego describe un primer desembolso del 50%, un segundo del 40% y un tercero del 10% del "valor total del convenio/contrato". Si dichos porcentajes se aplicaran literalmente al valor total de $14.285.714.286, arrojarían $7.142.857.143, $5.714.285.714 y $1.428.571.429, respectivamente, para un total de $14.285.714.286, cifra que excede el aporte dinerario municipal de $10.000.000.000. Si, por el contrario, las partes pretendían que los porcentajes se calcularan únicamente sobre el aporte municipal, los valores serían $5.000.000.000, $4.000.000.000 y $1.000.000.000. A esta ambigüedad contractual se agrega una diferencia documental relevante: en la "Lista de artículos" de SECOP II correspondiente a la oferta aparece como precio unitario estimado y precio ofertado la suma de $10.000.000.000, mientras el documento denominado "OFERTA ECONÓMICA" presentado por la FUNDACIÓN CULTURAL SOLSTICIO declara expresamente un valor total de $14.285.714.286 y un aporte del asociado de $4.285.714.286.

Que la propia oferta económica distribuye los componentes del proyecto en dos bloques: los primeros ítems, correspondientes entre otros a carrera de la familia, publicidad, emergencias, infraestructura, quince (15) artistas nacionales e internacionales, logística y desfile de carros antiguos, suman exactamente $10.000.000.000 y se identifican como aporte del Municipio de Tunja; los restantes componentes -artistas locales, producción escénica de los escenarios, carrozas, producción de campo, cuenteros y derechos de autor- se atribuyen a la FUNDACIÓN CULTURAL SOLSTICIO hasta completar $4.285.714.286, para un total de $14.285.714.286. Esta distribución demuestra que desde la propuesta existía una estructura económica global de $14.285.714.286, por lo que la resolución no debe sostener que el valor total era absolutamente indeterminado; el reparo debe concentrarse en la falta de correspondencia entre el valor registrado en la lista electrónica de SECOP II y el valor de la oferta económica anexa, así como en la forma en que el aporte en especie fue valorado, incorporado a la adjudicación, garantizado, ejecutado y liquidado. Se advierte una gran divergencia entre el registro electrónico de $10.000 millones y el documento económico de $14.285 millones. PRINCIPIO DE PLANEACION Y ECONOMIA).

Que Colombia Compra Eficiente, en las instrucciones operativas para procesos de "Régimen Especial con Oferta" en SECOP II, señala que el precio unitario registrado por el proveedor en la "Lista de precios" es contabilizado por la plataforma dentro del total de la oferta, determina el valor a adjudicar y debe coincidir con el formato adicional de oferta económica cuando este sea exigido. En consecuencia, la diferencia entre los $10.000.000.000 registrados en la lista electrónica y los $14.285.714.286 declarados en el formato económico adicional requiere una explicación expresa y documentada dentro del expediente, pues incide en la transparencia, publicidad y trazabilidad económica de la selección y en la determinación del valor sobre el cual se adjudicó y celebró el negocio. Se incorpora la regla operativa oficial de SECOP II que hace jurídicamente relevante la divergencia entre ambos documentos; generando una causal de terminación administrativa de contrato/convenio.

A este momento podemos concluir de manera asertiva que: (i) el convenio declara un valor total de $14.285.714.286 y simultáneamente afirma que el aporte estimado de la ESAL "no se suma"; (ii) la forma de desembolso parte de un aporte municipal de $10.000.000.000, pero utiliza porcentajes referidos al "valor total" que matemáticamente sumarían $14.285.714.286; y (iii) la cuantificación del aporte de la ESAL depende de ingresos futuros de comercialización sin que el texto examinado precise suficientemente su metodología, tratamiento de faltantes, excedentes y verificación. Estas inconsistencias comprometen los principios de claridad, planeación y control financiero del negocio.

Que los convenios de asociación se encuentran regulados por el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto 092 de 2017, disposiciones que deben interpretarse de manera sistemática con las demás normas aplicables a esta modalidad de contratación. Su naturaleza corresponde a la cooperación entre una entidad estatal y una entidad privada sin ánimo de lucro para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones legales de aquella, mediante la articulación de aportes dirigidos al cumplimiento de un propósito común, y no bajo una lógica ordinaria de intercambio de prestaciones remuneradas.

G. Que, de conformidad con el criterio expuesto por la Agencia Nacional de Contratación Pública -COLOMBIA COMPRA EFICIENTE en los conceptos C-1870 de 2025 y C-557 de 2025, cuya aplicación debe atender al contenido y alcance de cada pronunciamiento, los convenios de asociación y demás negocios jurídicos de naturaleza colaborativa se distinguen de los contratos conmutativos en que los aportes efectuados por las

partes se orientan a financiar y materializar el objeto común, sin constituir, por esa sola circunstancia, una contraprestación remuneratoria a favor del asociado. En consecuencia, las figuras del anticipo y del pago anticipado, propias del régimen de ejecución económica de determinados contratos conmutativos, no pueden trasladarse automáticamente a esta modalidad negocial sin examinar previamente su compatibilidad con la naturaleza jurídica del convenio y las disposiciones que lo regulan.

Que, en el caso concreto del Convenio de Asociación No. 1270 de 2026, se advierte que no se encuentra desarrollado ni debidamente sustentado un análisis jurídico, técnico, financiero y presupuestal que justifique la procedencia de un desembolso anticipado equivalente al cincuenta por ciento (50 %) del valor total consignado en el convenio, ni se evidencia una explicación suficiente sobre la naturaleza jurídica de dicho giro, su necesidad para la ejecución del objeto común, su destinación específica, las condiciones para su administración y manejo, los mecanismos de seguimiento y control, la forma de acreditar su inversión o aplicación, ni los procedimientos para verificar su correcta ejecución. Que esta omisión reviste especial relevancia, dado que la estructuración del convenio no permite identificar con suficiente claridad la correspondencia entre el desembolso previsto y un plan de ejecución financiera debidamente definido.

Que, por consiguiente, la falta de análisis y justificación del desembolso anticipado constituye una deficiencia sustancial en la estructuración y planeación financiera del Convenio de Asociación No. 1270 de 2026, en cuanto no permite verificar suficientemente la necesidad, procedencia y compatibilidad jurídica de la erogación con la naturaleza colaborativa y no conmutativa del negocio. Esta circunstancia compromete los deberes de planeación, economía, responsabilidad y protección del patrimonio público, previstos en el régimen de contratación estatal, y exige determinar si la estipulación que contempla dicho desembolso desconoce normas imperativas aplicables al convenio.

Que, en ese orden, no resulta jurídicamente admisible comprometer o transferir recursos públicos mediante un esquema de desembolso cuya justificación, destinación y condiciones de ejecución no se encuentren debidamente estructuradas y sustentadas. La Administración tiene el deber de establecer, antes de autorizar la erogación, la correspondencia entre los recursos que entrega, las actividades que se financiarán, los aportes comprometidos y los mecanismos de control que permitan verificar su aplicación efectiva al objeto convenido.

H. Que, tanto en los estudios previos como en la cláusula cuarta del Convenio de Asociación No. 1270 de 2026, relativa a las obligaciones de la ESAL, se establece que el proyecto denominado **"Diseño y Ejecución de Estrategias de Planificación, Coordinación, Desarrollo y Estímulo para el Fortalecimiento Integral de la Gestión Cultural en el Municipio de Tunja - Boyacá"** se encuentra viabilizado mediante la ficha No. 2024150010064. Si bien dicha ficha se encuentra publicada, su contenido no permite establecer con suficiente claridad y precisión cómo debe ejecutarse el proyecto, toda vez que no se concretan las estrategias, actividades, parámetros de coordinación, mecanismos de desarrollo, estímulos, metas, cronograma ni demás condiciones técnicas necesarias para determinar el alcance de las obligaciones asumidas por la ESAL.

En consecuencia, la ausencia de una definición clara, concreta y verificable de la forma en que debe ejecutarse el proyecto, dificulta establecer las prestaciones exigibles, verificar su cumplimiento y controlar la correcta destinación de los recursos públicos. Esta indeterminación compromete los principios de planeación, transparencia, economía y responsabilidad que rigen la contratación estatal, por lo que constituye un elemento relevante para examinar la legalidad del convenio.

I. Que la estructuración del Convenio de Asociación No. 1270 de 2026, al establecer de manera detallada y predeterminada los componentes técnicos, logísticos y artísticos del evento, incluyendo especificaciones de equipos, cantidades de personal, carrozas, grupos de danza, artistas y condiciones particulares de ejecución, debe analizarse a la luz de la naturaleza jurídica de los convenios de asociación, caracterizados por su finalidad colaborativa y no conmutativa. En efecto, conforme al artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y al Decreto 092 de 2017, esta modalidad contractual presupone la articulación de esfuerzos y aportes para el desarrollo conjunto de actividades de interés común, y no la simple adquisición de bienes o servicios previamente definidos por la entidad estatal.
En este contexto, la predeterminación exhaustiva de las actividades y prestaciones, sumada a la obligación impuesta a la ESAL de acatar las instrucciones escritas del supervisor y ejecutar el objeto conforme a las directrices de la Alcaldía Mayor de Tunja, podría desnaturalizar el carácter asociativo del convenio, en la medida en que restrinja sustancialmente la autonomía técnica, operativa y creativa de la entidad sin ánimo de lucro para formular, desarrollar e implementar el proyecto cultural. La ESAL no debe quedar reducida a una mera ejecutora de instrucciones y prestaciones unilateralmente determinadas por el Municipio, sino

participar efectivamente en la consecución del propósito común, con un margen real de intervención y capacidad de aportar a su desarrollo.
Por consiguiente, la posible irregularidad no reside en la existencia de especificaciones técnicas ni en las facultades legales de supervisión, sino en que la concurrencia de estas condiciones pudiera evidenciar la ausencia de una asociación efectiva y la configuración material de una relación de suministro o prestación de servicios encubierta bajo la figura del convenio de asociación. Tal circunstancia debe valorarse para determinar si el negocio jurídico se ajusta a los presupuestos y finalidades establecidos en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y en el Decreto 092 de 2017, y si existe fundamento jurídico suficiente para establecer la eventual configuración de una causal de nulidad.
Que la cláusula 8 del convenio pactó tres desembolsos: el primero, del cincuenta por ciento, "en calidad de pago anticipado"; el segundo, del cuarenta por ciento, contra la presentación de "diez (10) contratos de artistas y cinco (5) carrozas nacionales"; y el final, del diez por ciento, contra acta de recibo a satisfacción y cuenta de cobro o factura. La nota 8 de la misma cláusula sujeta los pagos a que se haya "recibido el producto a satisfacción". La cláusula 9 exige amparos de pago anticipado y de calidad del servicio; las cláusulas 13 y 19 incorporan las cláusulas excepcionales de los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993; el parágrafo II de la cláusula 14 limita el pago a los servicios efectivamente prestados, y a lo largo del texto la ESAL es denominada contratista. Estas estipulaciones son propias de un contrato de prestación de servicios en el que la entidad paga un precio por prestaciones determinadas, y no de un negocio de desarrollo conjunto, implicando con ello una ganancia que es ilegal o contraria a las normas propias del decreto 092 de 2017 en donde como esencia u naturaleza misma de la relación jurídica impone la entrega de aportes mas no pagos anticipados o pagos porcentuales por ejecución de obra o labor contratada.

J. Que la cifra del aporte no obedece a un costeo. Los $4.285.714.286 equivalen exactamente al treinta por ciento del valor total de $14.285.714.286, y este resulta de dividir el aporte municipal entre 0,7. La oferta distribuyó luego esa cifra entre los ítems a cargo de la ESAL, y la operación deja rastros: el valor unitario de las carrozas ($82.336.735) multiplicado por catorce unidades arroja $1.152.714.290, y no los $1.152.714.286 que se consignan como total; y el valor unitario por artista local ($16.666.667) multiplicado por veintiuno arroja $350.000.007, y no $350.000.000. Un presupuesto construido a partir de costos reales no produce estas diferencias; se trata de valores obtenidos por división a partir de un total fijado de antemano, hecho este que hace imposible el desembolso real de aportes y por tanto genera nulidad contractual.

K. Que, en todo caso, la ESAL carece de capacidad patrimonial para efectuar el aporte con recursos propios. Según sus estados financieros a 31 de diciembre de 2025, firmados por su representante legal, su contadora y su revisora fiscal (estado de situación financiera, folio, y estado de cambios en el patrimonio, folio 138), la entidad contaba con efectivo por $4.312.000, un capital de trabajo de $189.776.999 y un patrimonio de $396.636.999. Frente a un aporte de $4.285.714.286, su patrimonio representa el 9,25%, su capital de trabajo el 4,4% y su efectivo el 0,1%; el aporte equivale, además, al 92% de los ingresos operacionales que la entidad obtuvo durante todo el año 2025. Los costos de los componentes asignados a la ESAL, como escenarios, carrozas y producción, debían asumirse antes del evento, mientras que los ingresos de la comercialización solo se percibirían durante su realización. La única fuente disponible para cubrir esa diferencia era el pago anticipado municipal, lo que confirma que el Municipio asumía, en realidad, la totalidad del costo del negocio.

De los hechos y elementos documentales expuestos se concluye que la estructuración financiera del Convenio de Asociación presenta inconsistencias sustanciales que comprometen su viabilidad económica y la posibilidad real de ejecutar las obligaciones asumidas por las partes. En particular, el aporte atribuido a la ESAL, por valor de CUATRO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS CATORCE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS ($4.285.714.286), no cuenta con un soporte que permita establecer que su cuantía corresponde a una valoración cierta, verificable y técnicamente sustentada de los bienes, servicios, actividades y recursos que aquella se comprometió a aportar. Por el contrario, las operaciones aritméticas identificadas y las diferencias entre los valores unitarios y los totales consignados constituyen indicios de que el presupuesto pudo haberse estructurado a partir de una suma previamente determinada, en lugar de resultar de un ejercicio de costeo basado en precios y necesidades reales.
Esta situación adquiere mayor relevancia al contrastarse con la información financiera de la FUNDACIÓN CULTURAL SOLSTICIO con corte al 31 de diciembre de 2025. De acuerdo con los estados financieros aportados, la entidad registraba un patrimonio de $396.636.999, un capital de trabajo de $189.776.999 y efectivo por $4.312.000, magnitudes que evidencian una diferencia significativa frente al aporte comprometido. Tales cifras, consideradas conjuntamente con la necesidad de sufragar anticipadamente los costos asociados a escenarios, carrozas, producción y demás componentes a cargo de la ESAL, permiten cuestionar de manera fundada su capacidad para financiar las obligaciones asumidas con recursos propios. A su vez, si los ingresos provenientes de la comercialización únicamente podían obtenerse durante la realización del evento, no se advierte, con la información descrita, una fuente de financiación suficiente, cierta y disponible que permitiera cubrir oportunamente los gastos previos a su ejecución.

En ese contexto, si la ejecución de las obligaciones asignadas a la ESAL dependía del desembolso de los recursos **municipales y no de una capacidad efectiva de aporte propio o de otras fuentes de financiación debidamente acreditadas,** se desdibuja la realidad económica de la contribución convenida y se pone en entredicho la correspondencia entre la distribución formal de los aportes y la capacidad material de cada una de las partes para asumirlos. En consecuencia, no se encuentra suficientemente demostrada la viabilidad financiera del esquema de ejecución previsto, ni que la ESAL dispusiera de los medios necesarios para cumplir autónomamente y de manera oportuna las obligaciones que le fueron atribuidas.

Estas circunstancias deben examinarse a la luz del principio de planeación, como manifestación del principio de economía que rige la contratación estatal. Tal como lo ha señalado el Consejo de Estado en la sentencia identificada con radicación 07001-23-31-000-1999-00546-01 (21489):
"La actividad contractual debe estar precedida de estudios y análisis técnicos, financieros y jurídicos que permitan determinar la viabilidad del proyecto, la conveniencia de su celebración y los costos y recursos necesarios para su ejecución."

Por consiguiente, la entidad estatal debe contar, desde la estructuración del negocio jurídico, con elementos objetivos que acrediten que las obligaciones pactadas responden a necesidades reales, que los aportes comprometidos cuentan con respaldo verificable y que existe una estructura financiera capaz de soportar su ejecución.

Que, mediante solicitud de fecha 01 de octubre de 2026 dirigida al Municipio de Tunja, la FUNDACIÓN CULTURAL SOLSTICIO indica entre otras cosas que hasta el momento no ha recibido el desembolso y que por tanto no se ha realizado ninguna de las actividades establecidas en el convenio:
"La falta del primer desembolso impide la ejecución del convenio. Sin esos recursos, la Fundación no puede contratar artistas locales, nacionales e internacionales, ni la producción técnica de escenarios, sonido, iluminación y video. Tampoco puede asumir la bodega, el transporte y la elaboración de las carrozas nacionales y locales, ni las demás actividades previstas en la cláusula 4, que exigen negociación y contratación con suficiente antelación.".

LAURA MARÍA DEL PILAR MARTÍNEZ ÁLVAREZ Secretaria de Cultura, Turismo y Patrimonio Territorial de Tunja el día 8 de octubre de 2026 en su calidad de supervisora, emite certificación del estado actual del convenio 1270 de 2026 de la siguiente manera:

(...) "Desde la suscripción del Acta de Inicio, de fecha 27 de julio de 2026, y hasta la fecha de expedición de la presente certificación, por parte de la ESAL, no se ha presentado ante la secretaria de Cultura, Turismo y Patrimonio Territorial del Municipio de Tunja ninguna propuesta o documento que permita evidenciar el inicio de la ejecución del objeto del convenio, ni se han informado o acreditado gastos de carácter administrativo, contractual o asociados a su ejecución. En consecuencia, a la fecha, no se evidencia el inicio de la ejecución material del Convenio de Asociación.".
Que, respecto de la competencia de la Administración para disponer la terminación administrativa de los contratos estatales afectados por una causal de nulidad absoluta, resulta pertinente traer a colación el pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, de fecha primero (1.º) de diciembre de 1999, radicación número 123, con ponencia del consejero Augusto Trejos Jaramillo, en el cual se precisó que, si bien la declaración de nulidad absoluta o relativa de los contratos estatales corresponde, como regla general, a la autoridad judicial competente, el legislador estableció expresamente, en el inciso segundo del artículo 45 de la Ley 80 de 1993, el deber de la Administración de dar por terminado administrativamente el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado cuando se configure alguna de las causales previstas en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 44 de la misma ley.

Que, de acuerdo con el referido pronunciamiento, la terminación administrativa fundada en una causal de nulidad absoluta constituye un mecanismo legal mediante el cual la entidad estatal puede hacer cesar los efectos jurídicos de un contrato afectado por un vicio de invalidez, sin que ello implique desconocer la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para pronunciarse sobre la nulidad del negocio jurídico. En ese sentido, la providencia distingue entre la declaración judicial de nulidad y la potestad que el legislador atribuyó a la Administración para disponer la terminación administrativa en los supuestos expresamente señalados en el artículo 45 de la Ley 80 de 1993.

Que se exponen los criterios facticos y jurídicos de las contradicciones a la constitución y a ley y demás principios de la contratación estatal frente al convenio 1270 de 2026, que afectan indiscutiblemente su ejecución.

Que, en el presente asunto, la manifestación efectuada por la FUNDACIÓN CULTURAL SOLSTICIO en su derecho de petición del primero (1) de octubre de 2026, relativa a la dependencia de la ejecución del convenio respecto del primer desembolso municipal, así como el informe de supervisión radicado el ocho (8) de octubre de 2026, en el que se reportan un avance físico del cero por ciento (0 %) y un avance financiero de cero pesos ($0), constituyen elementos relevantes para establecer el estado material y financiero del Convenio de Asociación Electrónico No. 1270 de 2026 y determinar las consecuencias de la decisión administrativa que corresponda.

Que, atendiendo a que la supervisión reporta la inexistencia de ejecución física y financiera y que no se registran desembolsos de recursos municipales, la liquidación deberá establecer el estado definitivo de las obligaciones contractuales y verificar la existencia de prestaciones, reconocimientos económicos, saldos o situaciones pendientes que deban resolverse, con fundamento en los soportes correspondientes.

Que, en relación con la competencia de la Administración para disponer la terminación administrativa de los contratos estatales cuando se configure alguna de las causales de nulidad absoluta previstas en la ley, resulta pertinente traer a colación el pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, de fecha primero (1.º) de diciembre de 1999, radicación No. 123, con ponencia del consejero Augusto Trejos Jaramillo, en el cual se precisó que, si bien la declaración de nulidad absoluta o relativa de los contratos estatales corresponde, por regla general, a la autoridad judicial competente, el legislador estableció expresamente, en el inciso segundo del artículo 45 de la Ley 80 de 1993, el deber de la entidad estatal de dar por terminado administrativamente el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado cuando se configure alguna de las causales previstas en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 44 de la misma ley.

Que, conforme al referido pronunciamiento, la terminación administrativa prevista en el artículo 45 de la Ley 80 de 1993 constituye una potestad legal atribuida a las entidades estatales para poner fin a la relación contractual cuando se configure alguna de las causales de nulidad absoluta expresamente señaladas en dicha disposición, sin que ello comporte el ejercicio de la competencia jurisdiccional para declarar la nulidad del negocio jurídico.

Que, en el marco de la revisión del Convenio de Asociación Electrónico No. 1270 de 2026, suscrito entre el MUNICIPIO DE TUNJA y la FUNDACIÓN CULTURAL SOLSTICIO, se identificaron circunstancias de orden fáctico y jurídico relacionadas con la estructuración, celebración y ejecución del negocio jurídico, las cuales ya fueron valoradas y ampliamente descritas en el presente acto, ya que son contrarias a las disposiciones constitucionales y legales que regulan la contratación estatal, así como de los principios de transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva y prevalencia del interés general, en cuanto resulten aplicables al convenio celebrado.

Que, para establecer el estado de ejecución del Convenio de Asociación Electrónico No. 1270 de 2026, resulta relevante la manifestación efectuada por la FUNDACIÓN CULTURAL SOLSTICIO en el derecho de petición presentado el primero (1.º) de octubre de 2026, en el cual se hizo referencia a la dependencia de la ejecución de las actividades convenidas respecto del primer desembolso a cargo del Municipio, así como el informe de supervisión radicado el ocho (8) de octubre de 2026, en el que se reportó un avance físico del cero por ciento (0 %) y una ejecución financiera de cero pesos ($0).

Que los documentos referidos constituyen elementos de juicio para determinar el estado material y financiero del convenio y establecer las circunstancias en las que se ha desarrollado la relación contractual. En particular, el informe de supervisión da cuenta de la ausencia de ejecución física y financiera a la fecha de su presentación, así como de la inexistencia de desembolsos de recursos municipales.

Que el 23 de octubre del año 2026, la Administración Municipal de la Alcaldía de Tunja se reunió con el representante legal de la fundación Cultural "Solsticio" en aras de garantizar el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, ya que constituye una garantía decisiones adoptadas por las autoridades públicas, para que los interesados ejerzan su derecho de replica y presentaran los argumentos pertinentes antes de adoptarse una decisión definitiva, lo anterior, en cuanto la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante sentencia del 18 de marzo de 2010, expediente 14390, en su pronunciamiento consideró que el carácter excepcional de la potestad administrativa no excluye la aplicación de las garantías previstas en el artículo 29 de la Constitución Política. Por lo anterior, se le garantizó un espacio de real intervención al contratista y tras la exposición del análisis jurídico dado por las dos partes, se informó en esta reunión sobre la decisión de declarar la terminación administrativa por causales de Nulidad Absoluta consagradas en el artículo 45 de la Ley 80 de 1993 para que se pronunciara respecto a esta decisión.

Que la presente decisión se adopta en cumplimiento de los principios que orientan la función administrativa y la contratación estatal y con el propósito de salvaguardar el orden jurídico, el interés general y los recursos públicos involucrados en el negocio jurídico.

Que en el articulo 30 del convenio de asociación se estableció "Los avisos, solicitudes, comunicaciones y notificaciones que las partes deban hacer en desarrollo del presente contrato, deben constar por escrito y se entenderán debidamente efectuadas sólo si son entregadas personalmente o por correo electrónico a la persona y a las direcciones indicadas a continuación: a). EL MUNICIPIO, en la Calle 19 No. 9-95 Edificio Municipal de Tunja. b). LA ESAL:, CL 29B 10A-99 Sogamoso , Teléfono: 3132724460 Correo Electrónico. fabiobarreram@yahoo.es" por tanto no se requiere la autorización para recibir notificación electrónica establecida en el artículo 56 de la ley 1437 de 2011, pues esta ya fue otorgada con la firma del contrato. Es de anotar que en reunión de fecha 23 de octubre de 2026, se intentó la notificación personal de la presente resolución al representante legal de la ESAL, PERO ESTE SE NEGÓ A RECIBIRLA POR LO QUE SE PROCEDE A SU NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA.

En mérito de lo expuesto.

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: DECLARACIÓN DE NULIDAD ABSOLUTA Y TERMINACIÓN ADMINISTRATIVA: DECLARAR LA NULIDAD ABSOLUTA del Convenio de Asociación Electrónico No. 1270 de 2026, suscrito entre el MUNICIPIO DE TUNJA y la FUNDACIÓN CULTURAL SOLSTICIO, cuyo objeto es «CTP-159 AUNAR ESFUERZOS PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES, PROGRAMAS Y CONTENIDOS CULTURALES EN EL MARCO DE LA SEPTUAGÉSIMA PRIMERA VERSIÓN DEL AGUINALDO BOYACENSE, TUNJA 2026», por configurarse la causal imperativa del numeral 2° del artículo 44 de la Ley 80 de 1993 (celebración contra expresa prohibición constitucional y legal), de conformidad con los fundamentos facticos, jurídicos y probatorios expuestos en la parte motiva del presente acto administrativo y, EN CONSECUENCIA, **DAR POR TERMINADO EL MISMO** en ejercicio de la potestad de auto tutela administrativa dispuesta en el inciso segundo y parágrafo del artículo 45 de la Ley 80 de 1993, de conformidad con los fundamentos fácticos, constitucionales, legales y las pruebas irrefutables de ejecución física y financiera en CERO PESOS ($0.oo)

ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR el cese de las actividades y obligaciones derivadas del CONVENIO DE ASOCIACIÓN ELECTRÓNICO No. 1270 de 2026 Como consecuencia de lo dispuesto en el artículo anterior, a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, sin perjuicio de las actuaciones necesarias para garantizar la protección de los recursos públicos, bienes, documentos, información y demás elementos vinculados con su ejecución, en especial la venta de boletería, la gestión de patrocinios y las demás actividades de comercialización del Aguinaldo Boyacense 2026 que se adelanten con fundamento en él.

ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR la liquidación del CONVENIO DE ASOCIACIÓN ELECTRÓNICO No. 1270 de 2026, con fundamento en el estado de ejecución reportado por la supervisión y en los demás documentos que integran el expediente contractual, lo anterior, teniendo en cuenta que, según el informe de supervisión radicado el ocho (8) de octubre de 2026, se reportó un avance físico del cero por ciento (0 %) y una ejecución financiera de cero pesos ($0), sin que se registren desembolsos de recursos municipales, circunstancias que deberán corroborarse y documentarse en el procedimiento de liquidación.

ARTICULO CUARTO: ORDENAR a las dependencias competentes del MUNICIPIO DE TUNJA, en el marco de sus respectivas funciones, adelantar las actuaciones administrativas, presupuestales, contables, financieras y contractuales que resulten procedentes como consecuencia de la terminación administrativa y posterior liquidación del convenio, garantizando la adecuada protección de los recursos públicos y la actualización de los registros y documentos correspondientes.

ARTÍCULO QUINTO: Remitir copia del presente acto administrativo y de los antecedentes pertinentes a la contraloría municipal de Tunja y a la procuraduría provincial de Tunja para lo de su competencia.

ARTÍCULO SEXTO: Comunicar y/o notificar el contenido del presente acto administrativo al representante legal de la FUNDACIÓN CULTURAL SOLSTICIO, o a quien haga sus veces, en los términos de los artículos 66 a 69 del CPACA, en las direcciones Calle 29B No. 10A-99 y Calle 29B No. 10a-45 de Sogamoso y en los correos gerencia@solsticiopresenta.com y fabiobarreram@yahoo.es. Y Comunicar a la a la compañía aseguradora.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Contra el presente acto administrativo procede el recurso de reposición dentro del

os 10 días siguientes a la notificación, en los términos establecidos por los artículos 74 a 82 de la ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO OCTAVO: Publicar el presente acto administrativo en el expediente electrónico del proceso RE-AMT-0052026 y del Convenio No. 1270 de 2026 en SECOP II, junto con los documentos cuya publicidad resulte legalmente exigible.

ARTÍCULO NOVENO: La presente resolución surtirá efectos a partir de su ejecutoria, sin perjuicio de su publicación y notificación en los términos señalados en los artículos anteriores

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en Tunja, a los 23 días del mes de octubre del 2026.

RAFAEL GUILLERMO ACEVEDO PEDROZA
ALCALDE MAYOR DE TUNJA

Proyectó: Alexandra Cepeda Corredor, Asesor Unidad Especial de Contratación
Hector Jhon Ortegon Saenz – Asesor Externo
Luis Leocadio Tavera Manrique – Asesor Externo Despacho

Aprobó: Daniel Ricardo Piña Montañez
Director (E) Unidad especial de Contratación Estatal

Revisión Jurídica: David Antonio Martínez Ávila,
Director Del Departamento Administrativo De Gestión Jurídica Y Defensa Institucional