



CONSULTORÍA CONTRACTUAL
ABOGADOS

Bogotá D.C., octubre 20 de 2022

Señores

ASOCIACIÓN AEROPUERTO DEL CAFÉ – AEROCAFÉ

Atn. Dra. AMPARO SÁNCHEZ LONDOÑO

Gerente

gerente@AEROCAFÉ.com.co

director.juridico@AEROCAFÉ.com.co

tatiana.atehortua@gmail.com

Ref. CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES No. 066 DE 2022, SUSCRITO ENTRE LA ASOCIACIÓN AEROPUERTO DEL CAFÉ Y CONSULTORÍA CONTRACTUAL S.A.S

Asunto: Concepto jurídico, SEGUNDA PARTE.

Muy respetados señores,

Como complemento de la primera parte del concepto ya rendido, corresponde ahora analizar cuáles serían las consecuencias que devendrían para quien abandone el proyecto, tras entender que, en un marco de **conveniencia** y **legalidad**, no existen hechos novedosos ni sobrevinientes que, en forma sustancial hayan modificado las condiciones que, en su momento valoró el estado, en sus distintas instancias y estamentos, por lo cual: **no es posible irse ahora en contra de sus propios actos**¹.

¹ Apelando al principio general del derecho, relativo a la buena fe, quien ha actuado no puede irse en contra de sus propias decisiones, porque ello violenta la seguridad jurídica y la permanencia de las decisiones en el tiempo. Estos conceptos, han sido explicados por la H. Corte Constitucional en su sentencia SU – 360/99, en la que la corporación hizo las siguientes precisiones: ***“5. Principio de la confianza legítima (...). Así las cosas, el principio de confianza legítima tendrá tres presupuestos. En primer lugar, la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; en segundo lugar, una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; por último, la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. Por lo tanto, el principio de la buena fe exige a las autoridades y a los particulares mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico, como quiera que ‘así como la administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas’.*”** (Se destaca)



En ese sentido, paso a seguir, lo es determinar si, a pesar de que, dentro de un marco de legalidad y conveniencia, en un estado de derecho, no es posible abortar o abandonar el proyecto, de hacerlo:

- ¿Qué y quiénes comprometerían su responsabilidad? ¿En qué ámbitos y por qué causas?

*"(...) el brocardo **'venire contra pactum proprium'** no impone la obligación de no hacer, sino el deber de no poder hacer es eso lo que significa que no se puede ir contra los actos propios. Por lo tanto, cuando el ordenamiento jurídico por su intermitencia y fragilidad no da seguridad a los particulares respecto a la legitimidad de sus actuaciones, y la actuación pública, fundada en dicho ordenamiento, revela un comportamiento que no es la conducta regular y recta que el administrado espera del Estado, viola el postulado de la buen fe. Ello resulta así, **cuando los agentes del Estado atentan contra los derechos de los ciudadanos de manera súbita e inconsiderada e incumplen lo ofrecido o retiran lo que han otorgado anteriormente, por razones que para éstos resultan inesperadas e incomprensibles.**" (Se destaca). Corte Constitucional. Sentencia T - 366 de 2002. M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.....*

*"El **principio de respeto del acto propio** opera cuando un sujeto de derecho ha emitido un acto que ha generado una situación particular, concreta y definida a favor de otro. Tal principio le **impide a ese sujeto de derecho modificar unilateralmente su decisión, pues la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una posición jurídica definida a través de un acto que creó situaciones particulares y concretas a su favor.**" (Se destaca). Corte Constitucional. Sentencia T - 083 de 2003, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.....*

*"El tema que involucra la tutela referida, está relacionado con la doctrina sentada por esta Corporación en torno a la **violación del debido proceso en la modalidad de respeto al acto propio, entendido éste como la imposibilidad para quien actúa y genera una situación particular y concreta de desconocer sus propios actos.** La Constitución Política en su artículo 29 establece el debido proceso como un derecho de carácter fundamental, el cual comporta no sólo las garantías procesales de orden legal, sino que a su vez preserva de manera permanente la vigencia de todos aquellos principios y valores jurídicos de orden constitucional que permiten garantizar el pleno respeto de los derechos de todas las personas, y que a su vez, sirve para asegurar la vigencia y permanencia de un orden justo dentro de una sociedad moderna enmarcada en un Estado Social de Derecho. En esta medida, uno de los aspectos de mayor importancia y que hace parte del ámbito de protección del derecho al debido proceso, es el relativo al principio del **respeto del acto propio, cuya esencia radica en que un sujeto de derecho que ha producido un acto generador de efectos particulares y concretos a favor de otro, no puede variar de manera unilateral e inconsulta su propio acto, pues de hacerlo, estaría violando los principios de buena fe, confianza legítima y el derecho al debido proceso.** Esta Corporación a través de varias de sus providencias ha determinado que para dar aplicación del principio del respeto al acto propio deben confluír las siguientes condiciones: "a) Una conducta jurídicamente anterior, relevante y eficaz. b) El ejercicio de una facultad o de un derecho subjetivo por la misma persona o centros de interés que crea la situación litigiosa, debido a la contradicción -atentatorio de la buena fe existente entre ambas conductas. c) La identidad del sujeto o centros de interés que se vinculan en ambas conductas." (Se destaca). Corte Constitucional. Sentencia T - 204 de 2004. M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández*



- ¿Quiénes serían los llamados a responder y por qué evento?
- ¿De qué modo es posible actuar, a los efectos de controlar o mitigar el riesgo de tener que responder con respecto a aquellos agentes del estado y entidades que sí conservan la intención de seguir adelante con su ejecución?
- Igualmente se debe analizar si, una de las partes abandona el proyecto: ¿es posible que las demás puedan, aún más **deban** seguir adelante con su materialización?

Todos los anteriores eventos imponen serias y profundas reflexiones de orden jurídico, por supuesto, estratégico, lo cual, en forma metódica se desarrollará a partir del análisis de tres distintos supuestos de hecho, a saber:

- (a) Qué ocurre si, quien abandona el proyecto son las entidades del orden **nacional**.
- (b) Qué ocurre si, tales entidades del orden **nacional impiden** la ejecución del proyecto.
- (c) Qué ocurre si, al unísono, todas las entidades estatales, tanto del orden **nacional** como **territorial** deciden desistir del desarrollo del proyecto.

Con respecto a tales eventos se dará respuesta, como sigue a continuación.

1. LA PARTICIPACIÓN DE LA NACIÓN EN EL PROYECTO AEROCAFÉ. ANÁLISIS SOBRE EL EVENTUAL ABANDONO DE SUS OBLIGACIONES CON RESPECTO AL PROYECTO

1.1. LOS COMPROMISOS Y OBLIGACIONES A CARGO DE LA NACIÓN

La construcción del Aeropuerto del Café es un proyecto cuya importancia trasciende los intereses locales y regionales, al punto que, fue necesaria la intervención del Gobierno Nacional a fines de i) adoptar las políticas públicas necesarias para con base a ellas, desplegar las actuaciones administrativas que a la fecha han permitido la actuación coordinada y conjunta de entidades nacionales y territoriales del nivel central y descentralizado y a fin de ii) garantizar la financiación de un proyecto necesariamente a largo plazo.



Es indubitable señalar que, el músculo financiero de la Nación es de suma importancia para la consecución del Aeropuerto del Café, cuya complejidad técnica y presupuestal demanda la inversión de diferentes sectores, sin limitarse al departamento de Caldas y sus municipios.

Tal afirmación se concreta con lo dispuesto por el artículo 67 de la ley 1.955 de 2.019, al ordenar la creación de un patrimonio autónomo que administre los recursos destinados al proyecto del Aeropuerto del Café, permitiendo la recepción de recursos de parte del Departamento de Caldas, sus Municipios, entidades públicas y privadas del orden nacional o internacional y, por supuesto, de parte del Gobierno Nacional, aspecto que tomará mayor relevancia en el desarrollo del presente capítulo.

De conformidad con los preceptos constitucionales y legales que enmarcan la actuación administrativa², el **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONÁUTICA CIVIL, la ASOCIACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO DEL CAFÉ, el DEPARTAMENTO DE CALDAS y el MUNICIPIO DE MANIZALES, suscribieron el CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN PARA AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, FINANCIEROS, ADMINISTRATIVOS Y JURÍDICOS ORIENTADOS A LA ARTICULACIÓN DE ACCIONES PARA LA ESTRUCTURACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROYECTO DENOMINADO AEROPUERTO DEL CAFÉ³.

El instrumento jurídico descrito anteriormente, define el punto de partida del presente análisis, pues **allí se concretan las obligaciones y gestiones puntuales a cargo de cada una de las entidades** que participan de manera mancomunada en la ejecución del proyecto.

En lo que se refiere a la participación del Gobierno Nacional, es importante resaltar, dentro de los considerandos del CONVENIO MARCO, lo siguiente:

²Constitución Política, artículo 209: *"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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

³ INFICALDAS, INFIMANIZALES y la ALCADÍA DE PALESTINA suscribieron el acuerdo marco en calidad de testigos.



(...) Que el Artículo 113 de la Constitución Política establece que "los diferentes órganos del estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".

(...) Que por la magnitud e importancia del proyecto desde el punto de vista de ordenamiento territorial, de crecimiento socioeconómico de la región y de conectividad aérea, tal y como se expuso en el considerando 8 del presente convenio, se encuentra conveniente la reactivación del mismo, siendo necesaria la participación de la Nación y la Región con recursos propios a través de la suscripción de un convenio, teniendo en cuenta, las competencias de estas y el desarrollo de sus actividades, lo que les otorga la capacidad de aunar esfuerzos en procura del desarrollo del proyecto.

*(...) Que de acuerdo al principio de concurrencia establecido en el literal b) del artículo 4 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas. **Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional no son excluyentes, sino que coexisten y son dependientes entre sí para alcanzar el fin estatal.** Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa.*

(...) Que a partir de la suscripción del presente Convenio, quedarán establecidos los compromisos y responsabilidades concretas en cabeza de cada uno de los entes involucrados, conforme a sus competencias, a efectos de garantizar el cumplimiento del objeto, consistente en la estructuración del proyecto, construcción y operación del Aeropuerto del Café, el cual será desarrollado de conformidad con la forma de contratación que se decida como la más favorable a los intereses de la Nación, la Región y el proyecto".
(Se resalta).

La participación de la Nación, conforme a lo citado anteriormente, se justificó en: i) la importancia del proyecto, ii) la necesidad de definir responsabilidades y obligaciones y, iii) garantizar la financiación del proyecto AEROCAFÉ con la participación de la Nación (sin limitarse a esta).

Ahora bien, la participación de la Nación, representada en dicho acto por el Ministerio de Transporte, se concretó en las siguientes obligaciones:



CONSULTORÍA CONTRACTUAL
ABOGADOS

"Coordinar, en caso de que se requiera, la proyección y presentación de un Documento CONPES o su actualización, en razón a la importancia estratégica del Aeropuerto del Café, ante el Departamento de Nacional de Planeación —DNP.

Coordinar, en caso de que se requiera, la reglamentación del Plan Nacional de Desarrollo a que haya lugar para el desarrollo del proyecto". (Se resalta).

De igual forma, se contemplaron obligaciones conjuntas a cargo de la Nación, las cuales, sin limitarse a ellas, consisten en: **"prestar apoyo ante las diferentes entidades gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal en los diferentes trámites que se requieran para el desarrollo del proyecto"**⁴.

Por otra parte, de manera más concreta, el CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DERIVADO DEL CONVENIO MARCO, definió como obligación, a cargo de la Nación, la de realizar aportes concretos al proyecto, así:

"CLAUSULA SEGUNDA. APORTES PARA LA COFINANCIACION DEL PROYECTO AEROPUERTO DEL CAFE. La inversión destinada a cubrir los costos del Proyecto AEROPUERTO DEL CAFE, Etapa I, es por el valor señalado en las fichas de identificación y formulación de proyectos de inversión pública resultantes de aplicar la metodología MGA del Departamento Nacional de Planeación, y viabilizados a través de las fichas BPIN (2019003170048 y 20190011000271) y BPIT de la NACIÓN (...)

(...) Los aportes de la NACIÓN y de la AEROCIVIL están condicionados al cumplimiento de los compromisos presupuestales y aportes del DEPARTAMENTO, el MUNICIPIO, la ALCALDÍA DE PALESTINA, de INFICALDAS e INFIMANIZALES y LA ASOCIACIÓN AEROCAFÉ, si a ello hubiere lugar, que permitan establecer que se ha cumplido con el cierre financiero del Proyecto AEROPUERTO DEL CAFE, requerido para el proceso de selección y la celebración de los contratos requeridos para cumplir con la Etapa I de este (lado aire y lado tierra), de acuerdo con lo formado en la ficha BPIN 2019011000271

(...) Por parte de la NACIÓN y AEROCIVIL, de acuerdo con la asignación de recursos y responsabilidades descritas en las fichas BPIN, BPIT y MGA del proyecto, se asumirán sólo los mayores costos derivados de la construcción e interventoría de

⁴ Numeral 4 de la Cláusula décima del Convenio Marco.



la Pista, de acuerdo con el alcance técnico de esta infraestructura en la Etapa I del Proyecto AEROPUERTO DEL CAFÉ”.

Las disposiciones **obligacionales**, descritas anteriormente, definen el marco de participación de la Nación en el Proyecto del Aeropuerto del Café, las cuales, son necesarias tener de presente, a los efectos de estudiar los escenarios que interesan al presente concepto.

1.2. LA EVENTUAL DECISIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL DE RETIRAR SU APOYO AL PROYECTO AEROCAFÉ.

Conforme se explicó en la primera parte de este capítulo, los proyectos a largo plazo, desde el punto de vista presupuestal, se revisten de la condición de **preferenciales**, a fin de que se apropien los recursos necesarios para garantizar su culminación y permanente financiación, incluso, dándole prevalencia sobre nuevos proyectos del Gobierno Nacional.

Sin embargo, a la fecha, está abierta la discusión y la inminente posibilidad de que el proyecto del Aeropuerto del Café quede desprovisto de los recursos que están a cargo de la Nación, lo que fuerza la necesidad de identificar las consecuencias para con ello, prever las alternativas posible de aplicar, a los efectos de suplir la falta de apoyo del Gobierno Nacional.

Para tal fin, consideramos que pueden suscitarse las siguientes consecuencias:

1.2.1. CONTINUACIÓN DEL PROYECTO.

Teniendo en cuenta que el Convenio Marco de Cooperación delimitó las obligaciones y responsabilidades de cada una de las entidades participantes, en el escenario del retiro del apoyo financiero de la Nación, **ninguna disposición dentro del marco jurídico que regula la participación de Gobierno Nacional impide que el proyecto AEROCAFÉ continúe con la participación de las demás entidades del estado.**

Por esa razón, hacíamos énfasis, al inicio del presente acápite sobre el hecho de que, el patrimonio autónomo, cuya creación fue ordenada por el mismo legislador, permite la recepción de recursos de otras entidades, sin limitarse a la nación, **incluso**, permite que dicho patrimonio autónomo administre los recursos que, para tal fin dispongan entidades privadas del orden nacional o internacional.



En el escenario de que la Nación cese su participación económica en el proyecto Aerocafé, ninguna consecuencia se deriva para que puedan continuar haciéndose, procurándose y gestionando los aportes y actividades administrativas, a cargo de las demás entidades para lograr la materialización del proyecto. Tal aseveración, no sólo responde al alcance prestacional contenido en el Convenio Marco de Cooperación, sino que, atiende a las disposiciones legales aplicables, como lo es el caso del artículo 6 de la Ley 489 de 1.998⁵.

Se debe resaltar que, en el mismo Convenio Marco de Cooperación se contempló la posibilidad de **ceder**⁶ su posición jurídica, previo el consentimiento de las demás partes, hecho que reafirma la posibilidad de continuar con la ejecución del proyecto sin que el mismo se encuentre supeditado a la forzosa participación de la Nación.

Es por lo descrito anteriormente que, la falta de financiación de parte de la Nación al proyecto AEROCAFÉ, en nuestro criterio, no tiene el alcance de restar eficacia a lo dispuesto en el Acuerdo Marco, salvo que, esa conducta de parte de la Nación se constituya en un incumplimiento que tenga el alcance de imposibilitar la ejecución del proyecto⁷.

⁵ ARTÍCULO 6. – *Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.*

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares". (Se resalta).

⁶ CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN, DÉCIMA SEXTA. CESIÓN: *"Las partes no podrán ceder total ni parcialmente el Convenio sin el consentimiento previo, expreso y escrito de las otras partes". (Se resalta).*

⁷ CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN VIGÉSIMA. CAUSALES DE TERMINACIÓN: *"El presente Convenio podrá darse por terminado por: 1) Incumplimiento grave de los compromisos por alguna de las partes, que impidan el desarrollo del proyecto (...)"*. (Se resalta).



1.3. EL INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN

Los convenios interadministrativos, **entendidos como auténticos contratos estatales**, generan obligaciones entre las entidades públicas, las cuales, en todo caso, se encuentran sometidas a los principios de cooperación, coordinación y apoyo administrativo.

A diferencia de los contratos interadministrativos, los convenios persiguen la consecución de un objetivo común entre las partes, sin que pueda hablarse de remuneración alguna para los firmantes, creando obligaciones, por ende, plenamente exigibles, a la luz de nuestro ordenamiento jurídico⁸. Es por lo descrito que, cualquiera de los extremos contractuales puede exigir de su cocontratante, el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, al punto de acudir ante el juez del convenio para que se declaren los perjuicios y condenas a que haya lugar, en favor de la parte cumplida. De ese modo, aunque en los convenios interadministrativos se encuentre prohibida la incorporación de cláusulas excepcionales por mandato expreso de la ley⁹, nada impide perseguir el cumplimiento de los acuerdos convenidos e incluso, procurar la indemnización de los perjuicios devenidos de su incumplimiento¹⁰.

Para el caso en concreto, en el evento en que la Nación dejara de aportar recursos en favor del proyecto AEROCAFÉ, puede configurarse un incumplimiento del Convenio Marco

⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, RADICADO 2257 DEL 26 DE JULIO DE 2016. C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS: "*Por otro lado, las entidades estatales también asumen vínculos obligacionales entre sí para el normal funcionamiento del Estado a través de los denominados convenios interadministrativos, los cuales comportan un acuerdo de voluntades entre ellas, regido por los principios de cooperación, coordinación y apoyo, en los que aúnan esfuerzos para la gestión conjunta de competencias y funciones administrativas, con el objeto de dar cumplimiento a fines concurrentes impuestos por la Constitución y la ley; es decir, en estos no existen intereses contrapuestos de las entidades que los celebran, ni tampoco se circunscriben a un intercambio patrimonial entre ellas, sino que les asiste un ánimo de conseguir fines comunes, de manera que acuden a satisfacer un mismo interés general*".

⁹ Parágrafo del artículo 14 de la Ley 80 de 1.993.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, RADICADO 2271 DEL 10 DE MAYO DE 2016, C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS: "*Al igual que en los contratos suscritos entre entidades estatales y particulares, genera obligaciones (usualmente para las dos partes) que pueden ser exigidas judicialmente y cuyo incumplimiento compromete la responsabilidad de la parte incumplida*".



respecto de los montos, formas y etapas a las cuales se comprometió a participar como aporte del presupuesto previsto para el proyecto.

Lo anterior facultaría a las demás partes **cumplidas** del convenio a exigir de la nación el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, comoquiera que el ordenamiento jurídico garantiza la exigibilidad de los acuerdos contenidos en el convenio. Sin embargo, en nuestro criterio, el cumplimiento de las obligaciones, a cargo de la nación o los perjuicios que puedan ocasionarse por su incumplimiento, sólo pueden exigirse en el marco de las obligaciones y cargas prestacionales, previamente definidas en el Convenio Marco de Cooperación o en los demás convenios **derivados** donde se hayan consagrado obligaciones a cargo de la Nación, teniendo en cuenta, pero sin limitarse a ello: i) el límite temporal (plazo de ejecución, en este caso de 5 años) y ii) la delimitación del objeto (Fase I) en el caso del convenio derivado adiado del 24 de junio de 2020, sin perjuicio del deber de extensión del plazo al cual todos sus signatarios se obligaron, como más adelante se verá.

Así, pues, si la nación abandona la financiación del proyecto y desconoce su participación en el valor de los aportes a los que previamente se había comprometido, tal y como se describió al inicio de este capítulo, dará lugar a que las demás entidades que son parte del referido convenio puedan perseguir de ella, los impactos adversos económicos que de tal conducta antijurídica se deriven para el proyecto y para los demás intervinientes del proyecto y signatarios de los acuerdos interadministrativos.

De igual manera, dará lugar a que las partes, ante las eventuales responsabilidades fiscales, civiles y/o disciplinarias que de ello deriven, puedan delimitar el alcance de los impactos económicos que se desprendan del incumplimiento, imputable a la Nación, a fin de que sea esta quien responda por sus actuaciones u omisiones, y no las demás partes cumplidas del convenio¹¹.

¹¹ CONVENIO DE COOPERACIÓN CLÁUSULA DÉCIMA OCTAVA. NO SOLIDARIDAD: "*En virtud del presente Convenio, no existirá régimen de solidaridad entre LAS PARTES, pues cada una responderá por las obligaciones que específicamente asume en virtud del mismo*".

CLÁUSULA DÉCIMA NOVENA. INDEMNIDAD: "*Cada parte mantendrá libre e indemne a las otras de cualquier daño o perjuicio originado en reclamaciones de terceros y que se deriven de la ejecución del presente Convenio, inclusive cualquier tipo de reclamación extracontractual surgida de la relación con contratistas y/o subcontratistas que desarrollen las obras y proyectos contratados que materialicen el objeto de convenio*".



1.4. LAS CONSECUENCIAS QUE SE DERIVAN PARA LA NACIÓN EN CASO DE QUE ABANDONE SU DEBER DE PARTICIPAR EN LA FINANCIACIÓN DEL PROYECTO.

1.4.1. LAS CONSECUENCIAS PATRIMONIALES

Tal y conforme se expuso con anterioridad, el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN y/o en sus CONVENIOS DERIVADOS dan lugar a que se persigan los perjuicios ocasionados con dicha conducta, lo que, sin lugar a duda representa una afectación patrimonial a cargo de la Nación¹². Ello teniendo en cuenta que, la estructuración del proyecto se ha desarrollado en virtud del principio de seguridad jurídica y buena fe, en virtud del cual se espera una actuación diligente, leal, prudente y colaborativa, persiguiendo, en todo momento la ejecución satisfactoria de un objetivo mancomunado, mediante la celebración de los distintos convenios interadministrativos.

Dejar desprovisto el proyecto de los recursos con los cuales se estimaron y/o previeron actividades y tiempos de ejecución, conlleva un impacto económico que, en su correspondiente oportunidad, deberá estudiarse y tasarse, a efectos de adelantar las reclamaciones a que haya lugar.

1.4.2. CONSECUENCIAS FISCALES

Conforme a lo dispone por el artículo 4° de la Ley 610 de 2.000, la responsabilidad fiscal tiene por objeto: *"el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa, culposa de quienes realizan gestión fiscal"*.

En este punto resulta trascendental tratar dos aspectos del precepto normativo anteriormente descrito. El primero tiene que ver con la definición de patrimonio público, el

¹² Código Civil, artículo 1.613: *"La indemnización de perjuicios comprende el daño emergente y lucro cesante, ya provenga de no haberse cumplido la obligación, o de haberse cumplido imperfectamente, o de haberse retardado el cumplimiento.*

Exceptúense los casos en que la ley la limita expresamente al daño emergente".

Código Civil, artículo 2.343: *"Es obligado a la indemnización el que hizo el daño y sus herederos.*

El que recibe provecho del dolo ajeno, sin haber tenido parte en él, solo es obligado hasta concurrencia de lo que valga el provecho que hubiere reportado." (Se resalta).



cual, en los términos del H. Consejo de Estado¹³ se define en los siguientes términos: *En criterio de la Sala Especial de decisión, el patrimonio público es el conjunto de los bienes y recursos, cualquiera que sea su naturaleza, que son propiedad del Estado y que le sirven para el cumplimiento de sus cometidos, conforme a la legislación positiva. En ellos se incluyen, además del territorio, los bienes de uso público y los fiscales, los inmateriales y los derechos e intereses que no son susceptibles de apreciación pecuniaria cuyo titular es toda la población, los valores tangibles e intangibles o no fácilmente identificables, tales como el patrimonio cultural de la Nación, el patrimonio Arqueológico, los bienes que conforman la identidad Nacional y el medio ambiente.*

El segundo aspecto tiene que ver con la gestión fiscal, la cual: *"hace referencia a la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las etapas de recaudo, adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición"*¹⁴, actividad que, debe enmarcarse en los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales. Cuando en el ejercicio de la gestión fiscal, debido a una conducta dolosa o culposa se ocasiona un daño patrimonial¹⁵, deberá entonces hablarse de responsabilidad fiscal.

Ahora bien. En lo que se refiere a las implicaciones de orden fiscal que pueda derivarse de la conducta de la Nación, consistente en cesar la financiación del proyecto AEROCAFÉ, varios son los escenarios que pueden concretar tal responsabilidad, a saber:

- (i) Parálisis del proyecto, como consecuencia inmediata de la falta de financiación de parte del Gobierno Nacional, lo cual podrá generar eventuales sobrecostos.

¹³ Sentencia del 1 de febrero de 2.022, radicado 730013331006 2008 00027 01.

¹⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C - 716 del 3 de septiembre de 2.002. M.P. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

¹⁵ Ley 610 de 2000, artículo 6: *"Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público".*



- (ii) Terminación anticipada y definitiva del proyecto, a consecuencia de un eventual déficit financiero cuya causa inmediata resulte ser la falta de financiación de parte del Gobierno Nacional y,
- (iii) Los perjuicios ocasionados por los reconocimientos patrimoniales que deba hacer el estado, a consecuencia del incumplimiento del convenio interadministrativo y de los convenios derivados de los que haga parte.

De cara a tales supuestos, en lo que hace a los criterios de estimación del daño fiscal, no basta con cumplir formalmente un listado de deberes cuando de gestión fiscal se trata, dado que, cuando la inversión es inerte, esto es, cuando la obra no presta ningún beneficio para el cual fue concebida, la dimensión del daño fiscal reposa, entonces, sobre la totalidad de los recursos ejecutados¹⁶. Por supuesto, las consecuencias que resulten reprochables en el ámbito fiscal responderán a una falencia imputable de un deber legal o funcional.

Para el caso, es claro que se han invertido importantes recursos públicos, al paso que se han comprometido otros tantos, dado lo cual, el incumplimiento o inobservancia de las obligaciones o funciones de quien tiene a su cargo la gestión fiscal no permite su culminación o no se logran materializar los fines para los cuales fue estructurado.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C - 840 del 9 de agosto de 2001, M.P Jaime Araujo Rentería: *"el servidor público o el particular -dentro de una dimensión programática-, con apoyo en los bienes y fondos estatales puestos a su cuidado pueden alcanzar los objetivos y resultados de la gestión proyectada, al propio tiempo que dichos bienes y fondos despliegan su eficiencia económica manteniendo la integralidad patrimonial que la vida útil y la circulación monetaria les permite. Se trata de abogar por la integridad y fortalecimiento de un patrimonio público dinámico, eficiente y eficaz, en la senda de la gestión estatal que por principio debe privilegiar el interés general sobre el interés particular; lo que equivale a decir que: la mejor manera de preservar y fortalecer el patrimonio público se halla en la acción programática, que no en la mera contemplación de unos haberes 'completos', pero inertes (...) Para la estimación del daño debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio"*



1.4.3. CONSECUENCIAS DISCIPLINARIAS

El artículo 209 de la Constitución Política señala que: *"la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad"*. De igual manera, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que, *"las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad"*.

La gestión contractual del estado, dentro del cual, se enmarca el desarrollo del proyecto AEROCAFÉ y, por supuesto, los convenios celebrados con el gobierno nacional deben ajustarse a los principios que rigen la actuación administrativa y la gestión fiscal. Ello, sin perjuicio de los principios contenidos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, cuando resulten aplicables. Ante la máxima de dar aplicación a los principios descritos anteriormente, su desconocimiento incide en la activación del denominado *ius puniendi* en cabeza del estado, a efectos de identificar la ocurrencia de conductas reprochables en el marco del derecho disciplinario.

En el caso particular se destaca, por ejemplo, las faltas relacionadas con la contratación pública, particularmente, la contenida en el numeral 3° del artículo 54 de la ley 1.952 de 2.019, la cual consiste en: ***"Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley."*** (Se resalta). Esta falta disciplinaria requiere de una remisión normativa adicional, mediante la cual, se asiente la legalidad de la falta, es decir, debe acreditarse una contravención específica de la norma o reglamento¹⁷.

¹⁷ Así lo señaló la H. Corte Constitucional en Sentencia C-818 del 9 de agosto de 2005: *"es indispensable demostrar que a pesar de tener la conducta reprochable su origen en un principio, (a) la misma se desarrolla conforme a una norma constitucional de aplicación directa; (b) o que, a pesar de su generalidad, éste se puede concretar acudiendo a una disposición de rango legal que lo desarrolle de manera específica. Cuando se formule la acusación disciplinaria debe señalarse tanto la conducta imputable como la norma que la describe, según lo ordena el artículo 163 del Código Disciplinario Único. Finalmente, es obligación del funcionario investigador determinar si el comportamiento reprochable en materia disciplinaria resulta excesivo en rigidez frente a la gravedad de la conducta tipificada"*. (Se resalta).



Conforme a lo dicho en precedencia, no caber duda de que, cuando la Nación conduce sus conductas u omisiones de manera **consciente** al incumplimiento de las obligaciones a su cargo, las cuales tienen por objeto aunar esfuerzos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros para la consecución de un proyecto, ello conlleva a la afectación de principios tales como, pero sin limitarse a ellos: economía, eficacia, coordinación y **continuidad**, este último en cuanto al ámbito presupuestal.

De conformidad con lo anterior, es claro que, la falta de financiación del proyecto, de parte del Gobierno Nacional, puede implicar responsabilidades disciplinarias en cabeza de quienes, debido a sus funciones y actuaciones, trasgredan los principios de la función administrativa, la contratación estatal y la gestión fiscal.

1.5. CONCLUSIONES

- El Convenio Marco de Cooperación y sus convenios derivados tuvieron como fin, entre otros, el de establecer y delimitar las obligaciones a cargo de cada una de las entidades que participan en el proyecto AEROCAFÉ.
- Conforme al clausulado del Convenio Marco de Cooperación y el de sus convenios derivados, la Nación, además de estar obligada a gestionar y apoyar administrativamente la consecución del proyecto se comprometió a destinar recursos públicos para tal fin.
- Las obligaciones contenidas en el Convenio Marco de Cooperación y en sus convenios derivados son vinculantes, dado lo cual, permiten exigir el cumplimiento de las cargas prestacionales asumidas por cualesquiera de las partes.
- La falta de financiación al proyecto comportaría un incumplimiento de las obligaciones a cargo de la Nación, siempre y cuando esta conducta resulte contraria al monto y a la forma de financiación prevista para tal efecto en el Convenio Marco de Cooperación y en el Convenio derivado adiado del 24 de junio de 2020.



- El incumplimiento de la obligación de financiación al proyecto por parte de la Nación, per se, esto es, por sí sólo considerado, **NO** tiene el efecto de claudicarlo, como tampoco cesan los efectos jurídicos que se deducen del Convenio Marco de Cooperación para los demás signatarios de manera que, las demás entidades pueden y deben continuar gestionando las obligaciones a su cargo.
- No obstante, lo anterior, esta afirmación no es absoluta, pues si bien, la falta de financiación al proyecto por parte de la Nación tuviera el alcance de imposibilitar la continuidad del proyecto, en la medida en que las demás entidades no puedan suplir su ausencia presupuestal, bien se configuraría una causal taxativa de terminación del Convenio Marco de Cooperación.
- Sin perjuicio de lo anterior, la falta de financiación al proyecto de parte de la Nación puede eventualmente derivar en responsabilidad de índole patrimonial, fiscal y disciplinario, cuando se constate la ocurrencia de perjuicios, el detrimento o menos cabo al patrimonio público, derivado de una transgresión a un deber legal.

2. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN NACIONAL EN EL PROYECTO AEROCAFÉ. ANÁLISIS EN CUANTO A SU EVENTUAL ABANDONO DEL PROYECTO

Dando aplicación al principio de coordinación, colaboración y articulación armónica consagrado en el artículo 288 de nuestra Constitución Política, en el artículo 62 de la Ley 489 de 1998 y en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, el 19 de junio de 2019 la Nación, representada por el Ministerio de Transporte, la AEROCIVIL, la ANI, el Departamento de Caldas, el Municipio de Manizales la Asociación AEROCAFÉ¹⁸ suscribieron el "CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN", mediante el cual, sus signatarios se comprometieron: *"a aunar esfuerzos técnicos, financieros, administrativos y jurídicos orientados a la articulación de acciones para la estructuración y ejecución del proyecto denominado Aeropuerto del Café"*.

¹⁸ Integrada por el Departamento de Caldas, los Municipios de Manizales y Palestina (Caldas), el Instituto de Financiamiento, promoción y desarrollo de Manizales -INFIMANIZALES- y el Instituto de Financiamiento, promoción y Desarrollo de Caldas -INFICALDAS-.



En desarrollo del acuerdo marco anterior, 24 de junio de 2020 se suscribió también el "CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DERIVADO DEL CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN", el cual tuvo por objeto: *"definir las obligaciones específicas que deben cumplirse para el desarrollo del proyecto AEROPUERTO DEL CAFE, Etapa 1¹⁹, en la que se llevarán a cabo las obras lado aire y lado tierra y demás infraestructura conexas"*

2.1. LOS COMPROMISOS Y OBLIGACIONES DE CARGO DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO AEROCAFÉ:

Las entidades descentralizadas del orden nacional que participan en el proyecto AEROCAFÉ son la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI- y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL -AEROCIVIL-.

Cada una de tales entidades, asumió compromisos y obligaciones propios, respecto de los cuales, en el "CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN" de 19 de junio de 2019 se pactó que *"no existirá régimen de solidaridad entre LAS PARTES, pues cada una responderá por las obligaciones que específicamente asume en virtud del mismo"*²⁰.

2.1.1. LOS COMPROMISOS Y OBLIGACIONES DE CARGO DE LA ANI:

A más de los compromisos comunes asumidos por LAS PARTES²¹, al tenor de lo acordado en la cláusula sexta del "CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN" de 19 de junio de 2019, los compromisos asumidos por la ANI son:

¹⁹ Corresponde a la construcción de una pista de 1.460 metros de longitud * 30 metros de ancho pavimentada, con plataforma para cuatro posiciones de parqueo, un terminal aproximadamente de 5.8020 m2 entre otros.

²⁰ CLÁUSULA DÉCIMA OCTAVA

²¹ **"DÉCIMA. COMPROMISOS COMUNES DE LAS PARTES:** *Se establecen los siguientes compromisos comunes de las partes, los cuales se ejecutarán de acuerdo con las funciones y compromisos de LAS PARTES:*

- 1) *Apoyar con la redacción y trámite del documento CONPES que se requiera para presentar ante el Departamento Nacional de Planeación —DNP.*
- 2) *Apoyar con la redacción y trámite de la reglamentación del Plan Nacional de Desarrollo a que haya lugar para el desarrollo del proyecto.*



- 1) **"Apoyar** en la formulación de las condiciones y alcance para la contratación de la validación técnica, financiera, comercial y jurídica de los estudios y diseños de detalle, de los estudios y proyecciones suministrados por **LA ASOCIACIÓN AEROCAFÉ**, así como para la estructuración técnica, financiera y legal necesarios para el desarrollo del proyecto del Aeropuerto del Café, en el marco de sus competencias y funciones, las cuales están fijadas en el Decreto- Ley 4165 de 2011.
- 2) **Asesorar** técnica, financiera y legalmente la estructuración y contratación del proyecto en el marco de sus competencias.
- 3) en cabeza de la ANI, y en caso de que como resultado de la estructuración el alcance a concesionar resulte técnica y financieramente viable y se logren las aprobaciones aplicables, **fungirá como entidad concedente** y adelantará la gestión para la contratación y ejecución de la respectiva APP de conformidad con la ley.
- 4) **Emitir** los **conceptos** relacionados con el asesoramiento y acompañamiento prestado en cumplimiento del presente Convenio, en lo de su competencia.
- 5) Las demás que por la naturaleza del presente Convenio correspondan y sean necesarias para garantizar su cabal y oportuna ejecución en el marco de sus competencias." (Subrayas y negrillas fuera del texto).

Por su parte, en el "CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DERIVADO DEL CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN" de 24 de junio de 2020, se estipularon las siguientes obligaciones a cargo de la ANI:

- 3) Aportar al proyecto la totalidad de estudios y documentos que se hayan contratado y sean pertinentes para la ejecución del proyecto, cuando se cuenten con los mismos.
- 4) Prestar apoyo ante las diferentes entidades gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal en los diferentes trámites que se requieran para el desarrollo del proyecto.
- 5) Delegar a los funcionarios que harán parte del Comité Operativo y demás comités o grupos de trabajo que se creen en ejecución del presente convenio.
- 6) Adelantar ante los entes de control la promoción, divulgación y socialización del proyecto del Aeropuerto del Café (Contraloría, Procuraduría, Veeduría, Congreso de la República, Comité Intergremial y demás instancias del orden Nacional, Departamental y Municipal).
- 7) Cada entidad se compromete a mantener informado a los Consejos Directivos, Juntas o el órgano que haga sus veces en cada entidad sobre los avances del proyecto, de acuerdo con sus funciones y procedimientos aplicables.
- 8) Suscribir las actas que se requieran para dar impulso a la ejecución del convenio, tales como, actas de reuniones, actas de acuerdo, acta de liquidación del presente convenio y las demás que se deriven para la correcta ejecución del convenio."



- a) *"Para la fase IP²² del Proyecto, sólo cuando se requiera la eventual estructuración técnica, financiera y legal de una APP, prestar el apoyo técnico, financiero y legal al Proyecto en general y a LA ASOCIACION AEROCAFÉ, quien ejerce la supervisión de la consultoría contratada por la CAF, con el objeto de que se ejecute la revisión y validación de los diseños de ingeniería de detalle, del presupuesto de Proyecto, del cronograma de obra para la construcción de una pista de 1,460 metros por 150 metros de franja y sus obras conexas.*
- b) *Poner a disposición del Proyecto, si los hubiera, los estudios, diseños, documentos, conceptos asociados al desarrollo del AEROPUERTO DEL CAFÉ, que sean y/o hayan sido contratados y/o ejecutados por su parte.*
- c) *Responder por la integridad de los estudios, diseños y demás documentos que entregue la ANI y asumir el valor de los costos adicionales que implique cualquier ajuste o rediseño, conexión o nuevo estudio que realice, así como hacer efectivas las garantías correspondientes sobre la información y documentos que entregue, si ello hubiere lugar. De requerirse estudios nuevos para el trámite de la APP estos se contratarán con cargo a los recursos del Patrimonio Autónomo"(Subrayas y negrillas fuera del texto).*

Así las cosas, las principales obligaciones de la ANI consisten en brindar asesoría y apoyo para validación, en materias técnica, financiera y legal al proyecto AEROCAFÉ, asumir el valor de los costos adicionales que implique cualquier ajuste o rediseño, conexión o nuevo estudio distinto de los que se requieran para una eventual Asociación Público Privada (APP) y, en caso de que llegara a definirse la procedencia de un contrato de concesión bajo tal esquema, estructurar íntegramente dicha APP, gestionar la contratación, celebrar y ejecutar el contrato en calidad de concedente.

2.1.2. LOS COMPROMISOS Y OBLIGACIONES DE LA AEROCIVIL:

A la AEROCIVIL le son exigibles los compromisos comunes asumidos por LAS PARTES en la cláusula décima²³ del "CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN" de 19 de junio de 2019 y los siguientes plasmados en la CLÁUSULA QUINTA:

²² *"Fase I y Fase II de la Consultoría de Validación corresponde a las dos fases diferenciadas en la consultoría contratada por la CAF, siendo la Fase I la que tiene como alcance esencialmente efectuar la revisión y validación de los estudios y diseños de detalle entregados por Aerocafé, para la construcción del Aeropuerto en su Etapa I, así como recomendar la modalidad de contratación a ser adoptada y formular un documento de planificación aeroportuaria; y siendo la Fase II, la que tiene por objeto en el evento que se recomiende complementar el proyecto con una APP; adelantar la estructuración técnica, financiera y legal de la misma."*

²³ Ver pie de página No. 4



- 1) "Apoyar en la formulación de las condiciones y alcance para la contratación de la validación técnica, financiera, comercial y jurídica de los estudios y diseños de detalle, de los estudios y proyecciones suministrados por LA ASOCIACIÓN AEROCAFÉ, así como para las estructuraciones técnica, financiera y legal necesarias para el desarrollo del Proyecto, en el marco de sus competencias y funciones.
- 2) En el evento que, previos estudios técnicos, se determine que la modalidad de contratación que conviene para la ejecución del Proyecto implica una obra pública, la AEROCIVIL prestará el soporte técnico, financiero y legal necesario para su materialización.
- 3) Buscar la aprobación de la apropiación de los recursos a que haya lugar para el desarrollo del proyecto en el marco de sus competencias.
- 4) Brindar acompañamiento técnico, relacionada con los servicios a la navegación aérea, los servicios aeroportuarios y de facilitación, para el desarrollo del proyecto del Aeropuerto del Café.
- 5) Priorizar en lo de su competencia, el trámite del permiso de construcción del Proyecto y demás documentos necesarios para la construcción y la apertura de la operación pública nacional del citado aeropuerto.
- 6) Aportar todos los conceptos, estudios o productos de los contratos de consultoría asociados al Aeropuerto del Café que haya sido contratados por la Aerocivil, necesarios para el logro del Objeto de este Convenio.
- 7) Las demás que por la naturaleza del presente Convenio correspondan y sean necesarias para garantizar su cabal y oportuna ejecución. (Subrayas y negrillas fuera del texto).

Adicionalmente, en el "CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DERIVADO DEL CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN" de 24 de junio de 2020 se consignaron estas obligaciones a cargo de la AEROCIVIL:

"10.1 OBLIGACIONES DE LA AEROCIVIL

- a) Contratar, con cargo a los recursos del Patrimonio Autónomo, un apoyo técnico a la supervisión de la consultoría que se contrate por parte de CAF en beneficio de LA ASOCIACION AEROCAFÉ, cuyo objeto es efectuar la revisión y validación de los diseños de ingeniería de detalle, para la construcción de una pista de 1 460 mts. 150 mts. de franja y sus obras conexas.



- b) Contratar, con cargo a los recursos del Patrimonio Autónomo, los diseños y las obras necesarias para la reubicación temporal y definitiva de las obras para la reubicación de la línea de alta tensión línea de transmisión en doble circuito La Enea - San Felipe, energizada a 230 kV, de propiedad de Intercolombia, dado que la línea de transmisión atraviesa el trazado de la pista proyectada del aeropuerto en la abscisa K0+400, teniendo en cuenta los insumos técnicos que se suministren por parte de LA ASOCIACION AEROCAFÉ.
- c) Designar responsables que formen parte del Comité Fiduciario que se cree dentro del patrimonio autónomo.
- d) Garantizar la existencia del Patrimonio Autónomo para el manejo y administración de los recursos destinados al desarrollo del proyecto AEROPUERTO DEL CAFÉ.
- e) Poner a disposición del Proyecto, los estudios, diseños, documentos asociados al desarrollo del Proyecto AEROPUERTO DELCAFÉ, que sean y/o hayan sido contratados y/o ejecutados por parte de la AEROCIVIL.
- f) Responder por la integridad de los estudios, diseños y demás documentos que entregue, para lo cual deberá asumir los costos adicionales que implique cualquier ajuste o rediseño, corrección o nuevo estudio que se realice, así como hacer efectivas las garantías correspondientes sobre la información y documentos que entregue, si a ello hubiere lugar." (Subrayas y negrillas fuera del texto).

En síntesis, las principales obligaciones, de cargo de la AEROCIVIL son: brindar el apoyo, asesoría y acompañamiento técnico, financiero y legal que sea necesario para la realización de los estudios, proyecciones y estructuración del proyecto AEROCAFÉ o en relación con los servicios a la navegación aérea y servicios aeroportuarios; priorizar el trámite del permiso de construcción del Proyecto y demás documentos necesarios para la construcción y la apertura de la operación pública nacional y buscar la aprobación de la apropiación de los recursos correspondientes; celebrar contrato de fiducia mercantil en calidad de fideicomitente y garantizar la existencia del Patrimonio Autónomo para el manejo y administración de los recursos destinados al desarrollo del proyecto AEROPUERTO DEL CAFÉ.

De otro lado, la Ley 1.955 del 25 de mayo de 2.019, "Por medio de la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022 pacto por Colombia, pacto por la Equidad", en su artículo 67 prescribió:

"ARTÍCULO 67. AEROPUERTO DEL CAFÉ (AEROCAFÉ). Los recursos destinados al desarrollo del Proyecto del Aeropuerto del Café (AEROCAFÉ), serán ejecutados a través de un patrimonio autónomo que para tal efecto constituya la Aeronáutica Civil.

"El patrimonio autónomo podrá recibir aportes del Gobierno nacional, del departamento de Caldas y de sus municipios; y aceptar donaciones del sector público o privado, nacional e



internacional. Así mismo, podrá celebrar operaciones de financiamiento interno o externo a nombre del patrimonio autónomo para lo cual la Nación o las entidades territoriales podrán otorgar los avales o garantías respectivas, hasta por el monto de los aportes que cada uno se haya comprometido (...):

Atendiendo este mandato legal, la AEROCIVIL, en su condición de Fideicomitente, celebró con la Fiduciaria COLPATRIA el Contrato de Fiducia Mercantil de administración y pagos N.º 20000838 H3-2020, mediante el cual se constituyó el Patrimonio Autónomo AEROCAFÉ, en el cual se estipularon las siguientes obligaciones a cargo de la AEROCIVIL:

- “1. Dirigir la operación y administración de los recursos del Patrimonio Autónomo.*
- 2. Entregar a la fiduciaria los recursos objeto de la fiducia que sean asignados conforme con las previsiones constituidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en la ley 1955 de 2019 y en la ley 2008 de 2019 y demás normas presupuestales que la modifiquen o sustituyan*
- 3. Autorizar el pago mensual a la Fiduciaria por concepto del valor de la comisión fiduciaria pactada, previa presentación de la documentación que se establezca en el contrato de fiducia y en el manual operativo*
- 4. Adelantar las acciones que correspondan contra la fiduciaria cuando a ello hubiere lugar.*
- 5. Rechazar todo acto que haya sido ejecutado por la fiduciaria sin contar con la autorización previa y expresa por parte de EL FIDEICOMITENTE y/o Gerente de la Unidad de Gestión, cuando para el efecto se haya requerido.*
- 6. Impartir las instrucciones y efectuar los trámites necesarios con el fin de que el Patrimonio Autónomo pueda endeudarse con base en los avales o garantías que le otorgue la nación o las entidades territoriales, hasta por el monto de los aportes que cada uno haya comprometido*
- 7. Solicitar al gerente de la Unidad de Gestión los informes que considere pertinentes, cuando lo estime conveniente*
- 8. Emitir el manual de contratación del Patrimonio Autónomo, el cual se pondrá a disposición de la Fiduciaria dentro de los 30 días calendarios siguientes a la suscripción del contrato de fiducia.*
- 9. Designar a las personas que deberán acompañar toda la gestión necesaria para el proceso de empalme de todas las operaciones y recursos, con Fiduagraria S.A.S que administra actualmente los recursos del proyecto AEROCAFÉ, el cual debe realizarse en un plazo no mayor a dos meses contados a partir del acta de inicio del Contrato de Fiducia. (...):”*



2.2. EL EVENTUAL RETIRO DEL APOYO AL PROYECTO POR PARTE DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN NACIONAL:

En caso de que, además del apoyo de la Nación, el proyecto AEROCAFÉ perdiera también el respaldo de las entidades descentralizadas del orden nacional que participan en él, los posibles escenarios a afrontar serían los siguientes:

2.2.1. QUE LA SEPARACIÓN DEL PROYECTO SE LIMITE A UNA ABSTENCIÓN DE EFECTUAR FUTUROS APORTES PARA FINANCIACIÓN:

Si la separación del proyecto AEROCAFÉ por parte de la ANI y/o la AEROCIVIL se circunscribe a una abstención de efectuar futuros aportes para su financiación, la situación sería semejante a la analizada en el capítulo precedente de este escrito, de forma que, ello supondría que:

- El “CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN” de 19 de junio de 2019, el “CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DERIVADO DEL CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN” de 24 de junio de 2020 y los documentos que los han modificado o desarrollado, no se verían afectados en su existencia, validez y eficacia, salvo por tener que afrontar el incumplimiento de algunos de sus partícipes en materia de financiación del proyecto.
- La respectiva entidad incumplida tendría que responder patrimonialmente frente a sus cocontratantes cumplidos y frente a terceros, en forma directa y exclusiva, por los perjuicios que se deriven de su propio incumplimiento de los convenios interadministrativos celebrados, en el primer caso siempre mediando declaración judicial, en atención a la relación horizontal de las partes en ese tipo de negocios jurídicos. Es de recordar que en el acuerdo marco se pactó expresamente que no habría solidaridad respecto de las obligaciones, sino que cada PARTE responde por el cumplimiento de sus propias obligaciones²⁴.

Además, también se acordó que cada parte mantendrá libre e indemne a las otras de cualquier daño o perjuicio originado en reclamaciones de terceros y que se deriven de la

²⁴ “CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN” de 19 de junio de 2019. Cláusula décima octava.



ejecución del convenio, inclusive cualquier tipo de reclamación extracontractual surgida de la relación con contratistas y/o subcontratistas que desarrollen las obras y proyectos contratados que materialicen el objeto de convenio²⁵, lo que sería exigible a la ANI y/o a la AEROCIVIL.

- Las entidades que sí se mantengan dando cabal cumplimiento a los convenios interadministrativos y que tengan la intención de continuar con el proyecto, tendrían que entrar a suplir la financiación faltante u obtener otra fuente de financiación válida que, como las demás destinadas a la ejecución del proyecto, tendría que hacer sus aportes al patrimonio autónomo AEROCAFÉ.

2.2.2. QUE LA DESVINCULACIÓN IMPLIQUE LA ADOPCIÓN DE DECISIONES ADMINISTRATIVAS QUE IMPIDAN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO:

Cabe la posibilidad de que el Gobierno Nacional decida no solo deshacer sus compromisos de participar en la financiación del proyecto, sino que también disponga que, las entidades descentralizadas del orden nacional que participan en él, vale decir, la ANI y la AEROCIVIL, deban desvincularse íntegramente y tengan que proferir actos administrativos que impidan la ejecución del aeropuerto, por la trascendencia que supondría algunos actos administrativos que pueden producirse.

2.3. REPERCUSIONES DE EVENTUALES ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN NACIONAL QUE IMPIDAN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO AEROCAFÉ:

Si la situación que llegara a presentarse fuera que, por decisión del Gobierno Nacional, las entidades descentralizadas del orden nacional vinculadas al proyecto, vale decir, la ANI y la AEROCIVIL, se retiraran de forma absoluta y emitieran decisiones administrativas dirigidas a impedir la construcción del aeropuerto, una de las determinaciones que podría materializarse sería la revocatoria, por parte de la AEROCIVIL, de la Resolución 089 del 13 de enero de 2021, "*Por la cual se otorga permiso de construcción al aeródromo denominado Aeropuerto del Café en su etapa 1 en Palestina, Caldas*".

²⁵ "CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN" de 19 de junio de 2019. Cláusula décima novena.



Hay que recordar que, nuestro Código de Comercio en su artículo 1782 prescribe:

"Artículo 1782: Por 'autoridad aeronáutica' se entiende el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil o la entidad que en el futuro asuma las funciones que actualmente desempeña dicha jefatura.

"Corresponde a esta autoridad dictar los reglamentos aeronáuticos."

Y, más adelante, el mismo estatuto en su artículo 1.821 señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 1821. <PERMISO PREVIO PARA CONSTITUIR Y REPARAR AERODROMOS>. Para la construcción, reparación y ampliación de aeródromos se requerirá el permiso previo de la autoridad aeronáutica, la cual podrá negarlo si el respectivo proyecto no cumple con los requisitos exigidos por los reglamentos."

En el caso que ocupa, el permiso para la construcción del aeródromo denominado Aeropuerto del Café en su etapa 1 en Palestina, Caldas fue concedido luego de una exhaustiva revisión técnica del Grupo de Inspección de Servicios a la Navegación Aérea (Gisna) y del Grupo de Inspección de Aeródromos (AGA) de la Dirección de Estándares de Servicios a la Navegación Aérea y Servicios Aeroportuarios (Desnasa) de la Aeronáutica Civil, revisión que determinó que el proyecto AEROCAFÉ sí se ajusta a los requisitos establecidos en las normas nacionales e internacionales sobre aeródromos.

Las repercusiones o consecuencias de una decisión como la anotada, es decir, que llegara a ser revocado el permiso de construcción del aeropuerto del Café por la AEROCIVIL, serían las siguientes:

- No sería posible continuar con la ejecución de las obras de construcción del aeropuerto.
- El Patrimonio Autónomo AEROCAFÉ no podría adelantar el proceso de selección para celebrar un nuevo contrato de obra que permita continuar con el avance de la Fase 1 del proyecto.
- En el mejor de los casos, el "CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN" de 19 de junio de 2019, el "CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DERIVADO DEL CONVENIO



MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN” de 24 de junio de 2021, sus modificatorios y otros documentos conexos, volverían a la situación en la que se encontraban antes de la expedición de la Resolución 089 del 13 de enero de 2021 de la AEROCIVIL, cuando los compromisos y obligaciones asumidos por las PARTES apuntaban, fundamentalmente, a agotar los pasos previos para hacer viable el proyecto y a lograr el inicio de su construcción, pero con la muy negativa situación de tener un acto administrativo que revoca el permiso de construcción de la Fase 1.

- Los convenios que se acaban de mencionar seguramente se verían afectados por la ocurrencia de la causal de terminación que consagra en la cláusula vigésima del “CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN” de 19 de junio de 2019 consistente en *“Incumplimiento grave de los compromisos por alguna de las partes, que impidan el desarrollo del proyecto”*.
- Los partícipes del proyecto distintos de la Nación y de sus entidades descentralizadas del orden nacional y los terceros afectados podrían ejercer acciones judiciales en contra de la AEROCIVIL para pretender la nulidad del nuevo acto administrativo y buscar el restablecimiento de sus derechos con las compensaciones e indemnizaciones a las que haya lugar.
- El contrato de fiducia mercantil celebrado y el Patrimonio Autónomo se quedarían sin objeto, por sustracción de materia.

2.4. CONSECUENCIAS PARA LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN NACIONAL POR LA EMISIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE IMPIDAN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO AEROCAFÉ:

2.4.1. CONSECUENCIAS PATRIMONIALES:

La entidad descentralizada del orden nacional que llegue a proferir un acto administrativo que tenga el efecto de frustrar la ejecución del proyecto (como sería el caso que, por vía de ejemplo, se mencionó en el numeral anterior) tendría que responder patrimonialmente frente a los partícipes cumplidos de los convenios interadministrativos celebrados, así como



frente a terceros. Tal responsabilidad sería directa y exclusiva, ya que no hay solidaridad convenida entre los firmantes²⁶.

Cabría, además, aplicar la cláusula del convenio²⁷ en virtud de la cual, cada parte mantendrá libre e indemne a las otras de cualquier daño o perjuicio originado en reclamaciones de terceros y que se deriven de la ejecución del convenio.

Por otra parte, en instancias judiciales un acto administrativo que frustre el proyecto estaría llamado a ser atacado por ser contrario -sin ninguna duda- a la "**teoría del respeto a los actos propios**" que, junto con la **buena fe y la seguridad jurídica**, son fundamento del principio de la **confianza legítima**, que proclama que hay que creer en las autoridades públicas y a esperar de ellas el cumplimiento de sus decisiones.

Finalmente, cabe anotar que un acto administrativo como el aludido, que llegue a revocar el permiso para la construcción del Aeropuerto del Café o cualquier otro que haga inviable el proyecto, a buen seguro que estaría viciado de **falsa motivación** que daría lugar a que la jurisdicción de lo contencioso administrativo declare su nulidad, por cuanto entraría en contravía con los serios y detallados estudios técnicos, legales, económicos, ambientales, sociales, de mercado, de operación aérea y de condiciones aeronáuticas existentes y que sirvieron de sustento a actos administrativos como la Resolución 089 del 13 de enero de 2021 de la AEROCIVIL.

2.4.2. CONSECUENCIAS FISCALES:

Cualquier decisión de la administración nacional que frustre la posibilidad de continuar y culminar del proyecto, traería como consecuencia que se perdería todo lo ya pagado con recursos públicos por concepto de estudios, diseños y obras ejecutadas, lo que naturalmente constituiría detrimento patrimonial que daría lugar a los correspondientes procesos de responsabilidad fiscal, por atentar contra normas presupuestales, fiscales, el patrimonio público y la moralidad administrativa.

²⁶ "CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN" de 19 de junio de 2019. CLÁUSULA DÉCIMA OCTAVA.

²⁷ "CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN" de 19 de junio de 2019. CLÁUSULA DÉCIMA NOVENA.



2.4.3. CONSECUENCIAS DISCIPLINARIAS:

De igual modo, la conducta de los funcionarios de la AEROCIVIL y/o de la ANI que, careciendo de sustento fáctico y legal, se prestaran a emitir actos administrativos dirigidos a propiciar la frustración del proyecto AEROCAFÉ, se enmarcaría en lo descrito en las siguientes disposiciones del Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019:

“ARTÍCULO 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública.

(...)

“9. Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante.

(...)

“11. Adoptar decisión administrativa o concepto técnico o jurídico con el fin de favorecer intereses propios o ajenos, en contravía del bien común o del ordenamiento jurídico, u obligar a otro servidor público para que realice dicha conducta”.

“ARTÍCULO 65. Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal. Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de el.

“ARTÍCULO 67. Faltas graves y leves. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta este prevista como falta gravísima.

“La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 47 de este código.”

2.4.4. CONSECUENCIAS PENALES:

La conducta de los funcionarios que se prestaran para proferir actos administrativos que desconozcan los compromisos y obligaciones adquiridas y los convenios y actos



administrativos existentes, posiblemente encuadraría en la descripción típica de los siguientes delitos consagrados en nuestro Código Penal:

"Artículo 413. Prevaricato por acción... El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses".

"Artículo 416. Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto. El Servidor público que fuera de los casos especialmente previstos como conductas punibles, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, cometa acto arbitrario e injusto, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público."

"Artículo 428. Abuso de función pública. El servidor público que abusando de su cargo realice funciones públicas diversas de las que legalmente le correspondan, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por ochenta (80) meses."

2.5. CONCLUSIONES

- Las principales obligaciones de la ANI consisten en brindar asesoría y apoyo para validación en materias técnica, financiera y legal al proyecto AEROCAFÉ, asumir el valor de los costos adicionales que implique cualquier ajuste o rediseño, conexión o nuevo estudio distinto de los que se requieran para una eventual Asociación Público Privada (APP) y, en caso de que llegara a definirse la procedencia de un contrato de concesión bajo tal esquema, estructurar íntegramente dicha APP, gestionar la contratación, celebrar y ejecutar el contrato en calidad de concedente.
- Las principales obligaciones de la AEROCIVIL son: Brindar el apoyo, asesoría y acompañamiento técnico, financiero y legal que sea necesario para la realización de los estudios, proyecciones y estructuración del proyecto AEROCAFÉ o en relación con los servicios a la navegación aérea y servicios aeroportuarios; priorizar el trámite del permiso de construcción del Proyecto y demás documentos necesarios para la construcción y la apertura de la operación pública nacional y buscar la aprobación de la apropiación de los recursos correspondientes; celebrar contrato de fiducia mercantil en calidad de



fideicomitente y garantizar la existencia del Patrimonio Autónomo para el manejo y administración de los recursos destinados al desarrollo del proyecto AEROPUERTODEL CAFÉ.

- La AEROCIVIL, en calidad de Fideicomitente, celebró con Fiduciaria COLPATRIA el Contrato de Fiducia Mercantil de administración y pagos N.º 20000838 H3-2020, mediante el cual se constituyó el Patrimonio Autónomo AEROCAFÉ.
- Si la separación del proyecto AEROCAFÉ por parte de la ANI y/o la AEROCIVIL se circunscribe a una abstención de efectuar futuros aportes para su financiación:
 - El "CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN" de 19 de junio de 2019, el "CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DERIVADO DEL CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN" de 24 de junio de 2020 y los documentos que los han modificado o desarrollado, no se verían afectados en su existencia, validez y eficacia.
 - La respectiva entidad incumplida tendría que responder patrimonialmente frente a sus co-contratantes cumplidos y frente a terceros, en el primer caso siempre mediando declaración judicial, en atención a la relación horizontal de las partes en ese tipo de negocios jurídicos.
 - Las entidades que sí se mantengan dando cabal cumplimiento a los convenios interadministrativos y que tengan la intención de continuar con el proyecto, tendrían que entrar a suplir la financiación faltante u obtener otra fuente de financiación válida.
 - ✓ Si la situación que llegara a presentarse fuera que, por decisión del Gobierno Nacional, las entidades descentralizadas del orden nacional vinculadas al proyecto, vale decir, la ANI y la AEROCIVIL, se retiraran de forma absoluta y emitieran decisiones administrativas dirigidas a impedir la construcción del aeropuerto:
 - No sería posible continuar con la ejecución de las obras de construcción del aeropuerto.
 - El Patrimonio Autónomo AEROCAFÉ no podría adelantar el proceso de selección para celebrar un nuevo contrato de obra que permita continuar con el avance de la Fase 1 del proyecto.



- o En el mejor de los casos, el “CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN” de 19 de junio de 2019, el “CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DERIVADO DEL CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN” de 24 de junio de 2021, sus modificatorios y otros documentos conexos, volverían a la situación en la que se encontraban antes de la expedición de la Resolución 089 del 13 de enero de 2021 de la AEROCIVIL, cuando los compromisos y obligaciones asumidos por las PARTES apuntaban, fundamentalmente, a agotar los pasos previos para hacer viable el proyecto y a lograr el inicio de su construcción.
- o Los convenios mencionados seguramente se verían afectados por la ocurrencia de la causal de terminación que consagra en la cláusula vigésima del “CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN” de 19 de junio de 2019 consistente en *“Incumplimiento grave de los compromisos por alguna de las partes, que impidan el desarrollo del proyecto”*.
- o Los partícipes del proyecto distintos de la Nación y de sus entidades descentralizadas del orden nacional y los terceros afectados podrían ejercer acciones judiciales para pretender la nulidad de los nuevos actos administrativos que lleven al fracaso y para buscar el restablecimiento de sus derechos con las compensaciones e indemnizaciones a las que haya lugar.
- o El contrato de fiducia mercantil celebrado y el Patrimonio Autónomo se quedarían sin objeto, por sustracción de materia.
- o Las entidades correspondientes y los funcionarios involucrados en la respectiva actuación comprometerían su responsabilidad patrimonial, fiscal, disciplinaria y penal.

3. LOS COPARTÍCIPES DEL PROYECTO AEROCAFÉ, DISTINTOS DE LA NACIÓN Y DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN NACIONAL. ANÁLISIS SOBRE SU EVENTUAL ABANDONO DEL PROYECTO

A propósito de la importancia estratégica del proyecto, el lugar de su desarrollo y lo que, como decisiones propias deben adoptar las distintas autoridades, en ejercicio de sus



regladas competencias estatales, múltiples han sido los instrumentos jurídicos que se han celebrado entre las partes, en el propósito de articular, por su magnitud y relevancia, en forma eficiente y eficaz su quehacer estatal, todo, en punto a materializar y concretar la realización del proyecto²⁸.

En tal sentido, como documentos preponderantes, suscritos entre entidades del orden nacional y territorial, mediante los cuales se regularon: los **deberes, responsabilidades, derechos y facultades** entre ellas²⁹, los que, en forma relevante concitan nuestra atención, fueron los siguientes:

CONVENIO	OBJETO	COMPROMISO
Convenios Interadministrativos AEROCIVIL	Construcción de terraplenes 8, 9, y 10, obras complementarias para adecuar la pista del aeropuerto en toda su longitud.	Pago de obras y gerencia del proyecto
CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN No. 23 DE 2.019	AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, FINANCIEROS, ADMINISTRATIVOS Y JURÍDICOS ORIENTADOS A LA ARTICULACIÓN DE ACCIONES	Asunción de roles, aportes de capital, compra de predios y financiación de inversiones

²⁸ Baste con leer apartes de la motivación del CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE TRANSPORTE, LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONÁUTICA CIVIL, LA ASOCIACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO, UBICADO EN PALESTINA (CALDAS) - AEROPUERTO DEL CAFÉ, EL DEPARTAMENTO DE CALDAS Y EL MUNICIPIO DE MANIZALES destacando la cuestión. En tal sentido, las partes expusieron: **15. Que por la magnitud e importancia del proyecto desde el punto de vista de ordenamiento territorial, de crecimiento socioeconómico de la región y de conectividad aérea, tal y como se expuso en el considerando 8 del presente convenio, se encuentra conveniente la reactivación del mismo, siendo necesaria la participación de la Nación y la Región con recursos propios a través de la suscripción de un convenio, teniendo en cuenta, las competencias de estas y el desarrollo de sus actividades, lo que les otorga la capacidad de aunar esfuerzos en procura del desarrollo del proyecto.** (Se destaca)

²⁹ Numeral 33, *ibidem*: **Que a partir de la suscripción del presente Convenio, quedarán establecidos los COMPROMISOS Y RESPONSABILIDADES CONCRETAS EN CABEZA DE CADA UNO DE LOS ENTES INVOLUCRADOS, CONFORME A SUS COMPETENCIAS, A EFECTOS DE GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO, CONSISTENTE EN LA ESTRUCTURACIÓN DEL PROYECTO, CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DEL AEROPUERTO DEL CAFÉ, el cual será desarrollado de conformidad con la forma de contratación que se decida como la más favorable a los intereses de la Nación, la Región y el proyecto.** (Se destaca)



	PARA LA ESTRUCTURACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROYECTO DENOMINADO AEROPUERTO DEL CAFÉ	para el proyecto, entidades del orden nacional y territorial. Pacto de indemnidad respecto de los contratistas y subcontratistas que ejecuten obras
OTROSÍ No. 1 AL CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN	ADHESIÓN SIGNATARIOS	Asunción por parte de INFICALDAS e INFIMANIZALES compra de predios
CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DERIVADO DEL CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN NO. 23 DE 2.019	REGULACIÓN APORTES A EFECTUAR POR PARTE DE LOS SIGNATARIOS	Regulación deber de hacer aportes por parte de los signatarios, regulación de la terminación anticipada por imposibilidad de desarrollo del proyecto
CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 20001043 DE 2.020	CONSTRUIR LA LÍNEA PROVISIONAL Y DEFINITIVA DEL TRAMO DE LÍNEA DE LA ESMERALDA - LA ENEA 230 KV, SOBRE LA PISTA PROYECTADA DEL AEROPUERTO DEL CAFÉ.	Pago estudios, diseños, traslado provisional y subterranización definitiva línea alta tensión, pista de aterrizaje
MODIFICATORIO 1 CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 20001043 DE 2.020	ADICIONA CLAÚSULA SÉPTIMA	Asunción pago ISA con cargo al PATRIMONIO AUTÓNOMO

3.1. LOS COMPROMISOS Y OBLIGACIONES A CARGO DE LOS COPARTÍCIPES DEL PROYECTO AEROCAFÉ:

Como se indicó en precedencia, en cada uno de tales actos jurídicos, las partes determinaron, conforme a sus roles institucionales, qué debía hacer cada una de ellas, en el propósito de lograr la materialización del proyecto, según el ámbito de sus precisas competencias.

Parte de ello ha sido analizado en numerales precedentes, en lo que hace a las entidades estatales del orden nacional, de modo que, en lo que atañe a este supuesto, sólo habrá de traerse a colación los deberes, obligaciones y responsabilidades asumidas por parte de las entidades **territoriales** y sus organizaciones descentralizadas por servicios, al efecto.



3.1.1. EL CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE TRANSPORTE, LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONÁUTICA CIVIL, LA ASOCIACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO, UBICADO EN PALESTINA (CALDAS) - AEROPUERTO DEL CAFÉ, EL DEPARTAMENTO DE CALDAS Y EL MUNICIPIO DE MANIZALES

En cuanto a este acto jurídico, los entes territoriales signatarios convinieron:

SÉPTIMA. COMPROMISOS DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS:

- 1) *Adelantar todas las gestiones necesarias para conseguir la aprobación de las vigencias futuras relacionadas con recursos del ente territorial con destinación al Desarrollo del Proyecto Aeropuerto del Café.*
- 2) *Gestionar el giro de los recursos públicos del orden departamental para el desarrollo del proyecto Aeropuerto el Café.*
- 3) *Facilitar la utilización de los recursos de cooperación internacional con que se cuenten y/o los que se gestionen por parte del departamento, con destinación al desarrollo del proyecto.*
- 4) *Garantizar el diseño, construcción y financiamiento de las vías de acceso al Aeropuerto del Café, así como su rehabilitación, mejoramiento, equipamiento, mantenimiento, y demás servicios asociados; gestiones que deberán adelantarse de manera concomitante con la ejecución del proyecto aeroportuario, asegurando su materialización, previo a la entrada en funcionamiento del citado aeropuerto.*
- 5) *Si como resultado de la estructuración del proyecto y de la validación resultante de los estudios, se concluye que son necesarios recursos adicionales, el Departamento de Caldas se compromete a gestionar este aporte, teniendo como una de las opciones contemplar la venta a través de Inficaldas, de los terrenos del aeropuerto la Nubia, hasta completar el compromiso del Departamento, sin que necesariamente esta sea la única fuente de recursos a considerar. Recursos que serán entregados al patrimonio autónomo al que se refiere el artículo 67 de la Ley 1955 de 2.019.*
- 6) *El Departamento, a través de Inficaldas como entidad competente para tal efecto, garantizará el cierre total de operaciones del aeropuerto la Nubia, una vez iniciada la operación del Aeropuerto del café y efectuará las gestiones que haya lugar ante las autoridades competentes.*



- 7) *Las demás que por la naturaleza del presente Convenio correspondan y sean necesarias para garantizar su cabal y oportuna ejecución.*

OCTAVA. COMPROMISOS DEL MUNICIPIO DE MANIZALES:

- 1) *Adelantar todas las gestiones necesarias para la aprobación de las vigencias futuras relacionadas con recursos del ente municipal con destinación al Desarrollo del Proyecto Aeropuerto del Café.*
- 2) *Gestionar el giro de los recursos públicos del orden municipal para el desarrollo del proyecto Aeropuerto el Café.*
- 3) *Facilitar la utilización de los recursos de cooperación internacional con que se cuenten y/o los que se gestionen por parte del municipio, con destinación al desarrollo del proyecto.*
- 4) *Las demás que por la naturaleza del presente Convenio correspondan y sean necesarias para garantizar su cabal y oportuna ejecución.*

NOVENA. COMPROMISOS DE LA ASOCIACIÓN AEROCAFÉ:

- 1) *Hacer la entrega de toda la información a su cargo y asumir la responsabilidad de esta, específicamente por la calidad correspondiente a estudios y diseños de ingeniería de detalle (excepto lo que sea modificado por un tercero no contratado por la Asociación AeroCAFÉ), presupuestos, estudios de demanda, estudio socio económicos, de tráfico, tarifario, los permisos, las licencias ambientales, las escrituras y promesas de compraventa de predios adquiridos o en proceso, y demás documentos que formen parte de la etapa precontractual y de planificación, como insumo previo para el desarrollo del proyecto. Cualquier cambio que se introduzca a los documentos entregados por LA ASOCIACIÓN AEROCAFÉ eximirán de responsabilidad a esta entidad.*
- 2) *Adelantar la elaboración de los documentos de planificación aeroportuaria a que haya lugar para la construcción y apertura de la operación pública nacional e internacional del citado aeropuerto.*
- 3) *Adelantar el trámite y demás estudios necesarios ante la Aerocivil, para la obtención del permiso de construcción del Aeropuerto del Café, y demás a que haya lugar para la construcción y apertura de la operación pública nacional e internacional del citado aeropuerto.*



- 4) *Gestionar el giro de los recursos públicos del orden regional para el desarrollo del proyecto Aeropuerto del Café, y demás recursos que se gestionen en beneficio del proyecto, previo cumplimiento de los requisitos legales y presupuestales necesarios para el efecto.*
- 5) *Gestionar y adelantar el proceso de concertación y socialización regional con todas las comunidades, gremios, y demás actores que se encuentren en la zona de influencia del proyecto y/o que se puedan ver impactados con el desarrollo del mismo.*
- 6) *Gestionar y/o acompañar la actualización, modificación, cesión o trámites de expedición de permisos y/o licencias ambientales, permisos de aprovechamiento forestal, levantamiento de veda, arqueología, sociales, compensación ambiental y demás a que haya lugar de ser el caso.*
- 7) *Realizar la respectiva gestión predial para el desarrollo integral del proyecto, de acuerdo al modelo contractual que se implementa.*
- 8) *Gestionar la reubicación de las redes que atraviesan el trazado de la pista del Aeropuerto del Café dentro de las cuales se encuentra la red eléctrica de alta tensión de propiedad de ISA.*
- 9) *Suministrar toda la información requerida a las demás partes del convenio para que estas puedan adelantar el análisis de la misma en el marco de sus competencias y en virtud de las obligaciones que se adquieren en el presente convenio.*
- 10) *Suministrar de forma oportuna, toda la información técnica, financiera y jurídica que se ha obtenido para el proyecto Aeropuerto del Café con la cooperación del Fondo Prosperidad - CAF.*
- 11) *Liderar la interacción con las demás entidades que puedan resultar inmersas en la ejecución del proyecto en el marco de este Convenio, lo cual incluye realizar los respectivos acercamientos con las aerolíneas, para efectos de garantizar la migración de estos al nuevo Aeropuerto del Café.*
- 12) *Facilitar el proceso de construcción del Aeropuerto del Café de cara al Plan Básico de Ordenamiento Territorial vigente del municipio de Palestina, posibles procesos de reasentamientos y compra de predios y de la presencia de posibles obstáculos que se identifiquen como necesarios a ser reubicados en procura de la seguridad operacional del Aeropuerto y de su Expansión Aeroportuaria.*
- 13) *Para el desarrollo del proyecto de construcción y puesta en operación del Aeropuerto del Café, la Asociación AEROCAFÉ deberá adelantar las gestiones necesarias que le permitan*



modificar sus estatutos y establecer su estructura corporativa acorde con las políticas de gobierno corporativo y buenas prácticas establecidas en las normas y las políticas de la Nación en los proyectos en los cuales hay aportes de la misma.

- 14) *Las demás que por la naturaleza del presente Convenio correspondan y sean necesarias para garantizar su cabal y oportuna ejecución.*

Como órgano ejecutivo y de seguimiento, los signatarios de este acto jurídico crearon el Comité Operativo, además que se sujetó, la labor de seguimiento a una supervisión permanente, el cual tendrá a cargo, las siguientes funciones:

DÉCIMA_SEGUNDA. FUNCIONES DEL COMITÉ: El Comité Operativo estará encargado de las siguientes funciones:

- 1) *Expedir su reglamento interno, el cual será aprobado con la mayoría simple de los votos de sus integrantes.*
- 2) *El comité sesionará de manera ordinaria y extraordinaria en búsqueda de tomar las decisiones que mejor convengan para el cumplimiento de las obligaciones, y compromisos de cada una de LAS PARTES.*
- 3) *Crear comités o grupos de trabajo necesarios para la correcta ejecución del convenio.*
- 4) **RECOMENDAR CUALQUIER MODIFICACIÓN O PRORROGA A LAS CLÁUSULAS DE ESTE CONVENIO.**
- 5) **INFORMAR A LAS PARTES SOBRE CUALQUIER ANOMALÍA QUE SE PRESENTE EN EL DESARROLLO DEL PROYECTO, EN ESPECIAL AQUELLAS QUE IMPIDAN SU CUMPLIMIENTO.**
- 6) *Definir el cronograma de actividades que reflejen los plazos máximos para que cada una de las obligaciones y compromisos pactados en el presente Convenio, sean ejecutadas por parte de cada uno de los intervinientes.*

DÉCIMA TERCERA. SUPERVISIÓN: La supervisión del Convenio estará a cargo de los funcionarios designados del nivel directivo que designe cada una de las partes, en lo que corresponda a las obligaciones y compromisos que le competan a cada entidad.

Esta designación deberá realizarse en un plazo máximo de diez (10) días hábiles a partir de la firma del presente convenio. Las funciones serán las siguientes:



- 1) *Vigilar y controlar el cumplimiento de los compromisos a cargo de las partes.*
- 2) *Realizar revisiones periódicas sobre las actividades adelantadas con el objeto de verificar que se cumpla el objeto convenido.*
- 3) *Proponer y revisar los ajustes y modificaciones que fueren necesarias.*
- 4) *Presentar informes de las actividades desarrolladas en el marco del Convenio, cuando sea requerido.*
- 5) **SOLICITAR LAS MODIFICACIONES Y PRÓRROGAS DEL PRESENTE CONVENIO, CUANDO HAYA LUGAR TENIENDO EN CUENTA LOS PLAZOS ESTABLECIDOS POR ÉSTE.**

En forma adicional, las partes pactaron:

DÉCIMA OCTAVA. NO SOLIDARIDAD: En virtud del presente Convenio, no existirá régimen de solidaridad entre LAS PARTES, pues cada una responderá por las obligaciones que específicamente asume en virtud del mismo.

DÉCIMA NOVENA. INDEMNIDAD: Cada parte mantendrá libre e indemne a las otras de cualquier daño o perjuicio originado en reclamaciones de terceros y que se deriven de la ejecución del presente Convenio, inclusive cualquier tipo de reclamación extracontractual surgida de la relación con contratistas y/o subcontratistas que desarrollen las obras y proyectos contratados que materialicen el objeto de convenio.

VIGÉSIMA. CAUSALES DE TERMINACIÓN: El presente Convenio podrá darse por terminado por: 1) Incumplimiento grave de los compromisos por alguna de las partes que impidan el desarrollo del proyecto. 2) Por mutuo acuerdo entre las partes. 3) Culminación del plazo de ejecución pactado. 4) Por cumplimiento del objeto. 5) Por fuerza mayor o caso fortuito. 6) Por causas legales.

VIGÉSIMA CUARTA. MODIFICACIÓN, ADICIÓN Y PRÓRROGA: El presente Convenio podrá ser modificado y prorrogado previo acuerdo entre las partes, conforme a las formalidades legales.

- Así, en cuanto al plazo, si bien se determinó una vigencia para ACUERDO MARCO, cierto es que, **éste debe ser modificado cuantas veces fuere necesario hasta lograr el propósito definido en su objeto, el cual justificó su celebración.**



Para ello, el SUPERVISOR debe: **SOLICITAR LAS MODIFICACIONES Y PRÓRROGAS DEL PRESENTE CONVENIO, CUANDO HAYA LUGAR, TENIENDO EN CUENTA LOS PLAZOS ESTABLECIDOS POR ÉSTE** al paso que, como compromiso común, las partes están obligadas a: **SUSCRIBIR LAS ACTAS QUE SE REQUIERAN PARA DAR IMPULSO A LA EJECUCIÓN DEL CONVENIO, TALES COMO, ACTAS DE REUNIONES, ACTAS DE ACUERDO, ACTA DE LIQUIDACIÓN DEL PRESENTE CONVENIO Y LAS DEMÁS QUE SE DERIVEN PARA LA CORRECTA EJECUCIÓN DEL CONVENIO.**

- De otra parte, se **convino la indemnidad mutua entre las partes**, la cual, debe operar, en cuanto a la parte que incumpla con respecto a sus demás semejantes sí cumplidoras de sus deberes convencionales y de cara a los terceros que corresponda indemnizar.

3.1.2. EL OTROSÍ No. 1 AL CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE TRANSPORTE, LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL, LA ASOCIACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO DEL CAFÉ, EL DEPARTAMENTO DE CALDAS Y EL MUNICIPIO DE MANIZALES.

Mediante este acto jurídico, el MUNICIPIO DE PALESTINA, INFICALDAS e INFIMANIZALES adhirieron al CONVENIO MARCO inicial, a propósito de la trascendental importancia que, para el desarrollo del proyecto representan, dentro de lo cual está, para el primero, adoptar las decisiones administrativas, dada la jurisdicción que ostenta dentro del territorio donde se desarrolla la obra y, para los otros, la gestión predial que asumieron ejecutar, dentro de otras descolantes responsabilidades, a saber:

CLÁUSULA SEGUNDA. **COMPROMISOS DEL INFIMANIZALES.** Las partes acuerdan que, el suscribiente INFIMANIZALES tendrá a su cargo los siguientes compromisos:

- 1) Coadyuvar las gestiones propias del Municipio de Manizales, en procura del desarrollo del proyecto.
- 2) **Gestionar el giro de los recursos** de su competencia para el desarrollo del proyecto Aeropuerto el Café, al patrimonio autónomo constituido para el efecto por la Aerocivil.
- 3) Las demás que por la naturaleza del presente Convenio correspondan y sean necesarias para garantizar su cabal y oportuna ejecución.



CLÁUSULA TERCERA. **COMPROMISOS DEL INFICALDAS.** Las partes acuerdan que, el suscribiente INFICALDAS tendrá a su cargo los siguientes compromisos

- 1) Coadyuvar las gestiones propias del Departamento de Caldas, en procura del desarrollo del proyecto.
- 2) **Gestionar el giro de los recursos** de su competencia para el desarrollo del proyecto Aeropuerto del Café, al patrimonio autónomo constituido para el efecto por la Aerocivil.
- 3) **Adelantar los procesos y trámites correspondientes relacionados con el cierre total de operaciones del aeropuerto La Nubia**, una vez iniciada la operación del Aeropuerto del Café.
- 4) Las demás que por la naturaleza del presente Convenio correspondan y sean necesarias para garantizar su cabal y oportuna ejecución.

CLÁUSULA CUARTA. **COMPROMISOS DEL MUNICIPIO DE PALESTINA.** Las partes acuerdan que, el suscribiente MUNICIPIO DE PALESTINA tendrá a su cargo los siguientes compromisos:

- 1) Gestionar y coadyuvar, en el ámbito de sus competencias, a la Asociación AEROCAFÉ, en la **consecución de los permisos, licencias, procesos de socialización y demás requisitos necesarios en el área de influencia directa del proyecto para la ejecución de las obras.**
- 2) Las demás que por la naturaleza del presente Convenio correspondan y sean necesarias para garantizar su cabal y oportuna ejecución.

3.1.3. EL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DERIVADO DEL CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN SUSCRITO ENTRE LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL, LA ASOCIACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO DEL CAFÉ, EL DEPARTAMENTO DE CALDAS, EL MUNICIPIO DE MANIZALES, INFICALDAS, INFIMANIZALES Y EL MUNICIPIO DE PALESTINA.

Mediante este acto, las entidades estatales del orden nacional y territorial convinieron en formalizar los aportes que, cada uno debe hacer para efectos de cofinanciar el proyecto³⁰.

³⁰ CLÁUSULA PRIMERA. **OBJETO.** *El presente CONVENIO DERIVADO tiene por objeto definir las obligaciones específicas que deben cumplirse para el desarrollo del proyecto AEROPUERTO DEL CAFÉ, Etapa I, en la que se llevarán a cabo las obras lado aire y lado tierra y demás infraestructura conexas.*



En ese sentido, de cara a las entidades **territoriales**, en punto a la **financiación**, estas asumieron los siguientes extraordinarios compromisos:

CLÁUSULA SEGUNDA. APORTES PARA LA COFINANCIACION DEL PROYECTO AEROPUERTO DEL CAFE.

(...)

PARÁGRAFO PRIMERO. Los aportes descritos están sujetos a la gestión legal y administrativa de la apropiación presupuestal correspondiente, por cada entidad aportante, que deberá corresponder a los valores señalados en las fichas MGA, BPIN y BPIT antes mencionadas, contenidas en el Anexo N° 1 del presente documento.

PARÁGRAFO SEGUNDO. ACLARACIÓN DE LOS APORTES. Los aportes del DEPARTAMENTO, el Municipio, la ALCALDÍA DE PALESTINA, de INFICALDAS e INFIMANIZALES y/o LA ASOCIACIÓN AEROCAFÉ se deberán realizar de conformidad con lo establecido en los Acuerdos municipales y Ordenanzas departamentales y provendrán de las fuentes de financiación definidas por dichas entidades. **EN CASO DE QUE LAS FUENTES DE RECURSOS EN MENCIÓN NO SEAN SUFICIENTES PARA CUBRIR LOS MONTOS A LOS QUE ESTOS SE COMPROMETEN EN UNA VIGENCIA FISCAL ESPECÍFICA, TANTO EL DEPARTAMENTO, COMO EL MUNICIPIO, LA ALCALDÍA DE PALESTINA, DE INFICALDAS E INFIMANIZALES Y/O LA ASOCIACIÓN AEROCAFÉ DEBERÁN GESTIONAR LA CONSECUCCIÓN DE LOS RECURSOS FALTANTES CON OTRAS FUENTES, PREVIO CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR PARA ELLO Y HACIENDO LOS TRÁMITES PRESUPUESTALES PERTINENTES PARA COMPLETAR EL MONTO TOTAL DE LOS APORTES COMPROMETIDOS POR VIGENCIAS.**

En todo caso, la AEROCIVIL, en su calidad de Fideicomitente del patrimonio autónomo del proyecto Aerocafé, **se reserva el derecho de no realizar sus aportes o no efectuar la solicitud de recursos de la Nación para la respectiva vigencia, hasta tanto el**

CLÁUSULA SEGUNDA. **APORTES PARA LA COFINANCIACIÓN DEL PROYECTO AEROPUERTO DEL CAFÉ. La inversión destinada a cubrir los costos del Proyecto AEROPUERTO DEL CAFE, Etapa I, es por el valor señalado en las fichas de identificación y formulación de proyectos de inversión pública resultantes de aplicar la metodología MGA del Departamento Nacional de Planeación, y viabilizados a través de las fichas BPIN (2019003170048 y 20190011000271) y BPIT de la Nación y de las Entidades Territoriales, sus descentralizadas y la Asociación para la Construcción del Aeropuerto del Café. Las fichas MGA, BPIN y BPIT del proyecto hacen parte del presente CONVENIO DERIVADO como Anexo No. 1 del presente documento.**



CONSULTORÍA CONTRACTUAL
ABOGADOS

DEPARTAMENTO, el MUNICIPIO, la ALCALDÍA DE PALESTINA, de INFICALDAS e INFIMANIZALES y/o LA ASOCIACIÓN AEROCAFÉ, efectúen sus aportes y/o realicen los ajustes necesarios para cumplir con sus obligaciones.

Colégese de lo anterior que, como así se convino:

- Los aportes que deben efectuar las entidades territoriales y sus descentralizadas, así como de la forma asociativa, **no se limitaba a lo que, en principio habían dispuesto, sino que se extendía a lo que requiriera el proyecto.**
- De otra parte, los aportes que, el gobierno nacional se había comprometido a hacer por intermedio de la AEREOCIVL, estarían supeditados a que, primero lo hicieran las entidades territoriales y sus descentralizadas, vale decir, que cumplieran con sus obligaciones de aportar.

Por lo demás, el mentado instrumento jurídico ratificó e incorporó los roles que, cada entidad debía tener y las demás obligaciones y responsabilidades que cada cual debía asumir y cumplir, a los efectos de propiciar la ejecución efectiva del proyecto, todo, dentro del preciso ámbito de las regladas competencias que, dentro del marco de legalidad, cada una de ellas ostentara.

3.2. LA EVENTUAL DECISIÓN DE UNA ENTIDAD DESCENTRALIZADA DEL ORDEN DEPARTAMENTAL O MUNICIPAL DE RETIRAR SU APOYO AL PROYECTO AEROCAFÉ:

A la luz de lo expuesto en la primera parte de este concepto, así como de las obligaciones asumidas por parte de las entidades territoriales y sus descentralizadas es claro que, conforme a la ley y a los acuerdos MARCO y los DERIVADOS suscritos, ninguna de las entidades nacionales, como tampoco las descentralizadas por territorio o por servicios puede decidir, en forma unilateral e inconsulta, por sí, ni ante sí, apartarse de la ejecución del proyecto, lo que implicaría:

- (i) Dejar de hacer los aportes a los cuales se comprometió.
- (ii) Pretermitir las gestiones administrativas que asumió.



- (iii) Adoptar las decisiones administrativas que, en el ámbito de sus regladas competencias le correspondía dictar.

3.3. LAS REPERCUSIONES QUE SE DESPRENDERÍAN DE LA EVENTUAL DECISIÓN DE UNA ENTIDAD DESCENTRALIZADA POR TERRITORIO O POR SERVICIOS RETIRAR SU APOYO AL PROYECTO AEROCAFÉ:

Como así se desprende de los distintos **actos jurídicos** de carácter **unilateral** (leyes, actos administrativos de carácter general y particular) y **bilateral** (convenios y/o contratos interadministrativos, contratos estatales) que se han expedido y celebrado, a consecuencia del proyecto, todas las entidades estatales intervinientes, tanto del orden nacional, como territorial, resultan ser indispensables para llevar a cabo el proyecto, dada la intrincada y determinante articulación que, en el ámbito de sus competencias ostentan unas respecto de otras, de manera que, jamás podría pensarse que, de su retiro, ninguna consecuencia adversa se deriva de ello o que no termine afectando a las demás que quieran persistir hasta dar efectivo cumplimiento al cometido estatal propuesto. Cuánto más el de que, todas, al unísono, desistan de su continuación.

Así, sobre el evento en que, una de las entidades descentralizadas desista de su participación, además de que no coopere para que se lleve a cabo el proyecto tendrá unas implicaciones bien diversas a si con su retiro, sólo deja de pagar sus aportes. De ese modo, en cada caso en concreto habrá de analizarse cuál era el rol y qué gestión o actos debía ejecutar o expedir la entidad que se retira para determinar si otra la puede suplir o, en caso de que ello no sea posible, deberá analizarse si ello torna imposible la ejecución del proyecto por la ausencia de aquella o aquellas entidades que desistan de él.

Conforme a ello, según corresponda, se definirá cómo y hasta dónde debe responder quien abandona el proyecto. De poder suplir su ausencia, habrá de analizarse cómo deberán responder las demás entidades que pudiendo hacerlo se nieguen a asumir y ejecutar actos propositivos que salven el cometido estatal.

Así, de cara a la regulación de los roles de cada una de las entidades signatarias del ACUERDO MARCO y sus DERIVADOS deberá analizarse:



- (i) ¿Qué implicaciones se derivan el de que se retire una u otra entidad, en cuanto a los aportes que se comprometió a hacer?
- (ii) Si además de su retiro y la negativa a hacer sus aportes, deja de dictar los actos jurídicos que le competan y/o ejecutar sus gestiones administrativas con lo cual se torne de imposible la ejecución del proyecto.

Se agrega a lo anterior que, como en forma explícita las partes lo previeron en el ACUERDO MARCO, ninguna solidaridad se pactó entre ellas, luego, atendiendo la regulación legal —conforme a la cual, la solidaridad deviene de la ley o el pacto³¹—, en lo que hace a las relaciones internas, según lo convenido, los signatarios no responden entre sí, en forma solidaria³². Ese mismos efectos, en modo alguno se extiende frente a los terceros, si la ley previó otra cosa distinta, dada su fuerza vinculante con respecto al pacto, menos aún, cuando, en forma específica asumieron el deber de mantenerse indemnes entre sí, de cara a los contratistas o subcontratistas, **lo que deberá entenderse que opera con respecto a quien, en forma directa y principal asume una obligación que incumple con relación a las otras partes del ACUERDO MARCO³³.**

3.4. CONSECUENCIAS PARA LA ENTIDAD DESCENTRALIZADA DEL ORDEN DEPARTAMENTAL O MUNICIPAL QUE EVENTUALMENTE RETIRE SU APOYO AL PROYECTO AEROCAFÉ:

Sobre el entendido de que, no es posible que, en forma justificada, legal ni legítima, uno de los signatarios crea que puede apartarse del proyecto, sin consecuencia alguna, si lo hace, en principio, deberá afrontar las siguientes consecuencias, debiendo tener en cuenta que, si

³¹ Inciso 2º del artículo 1.568 del Código Civil.

³² DÉCIMA OCTAVA. **NO SOLIDARIDAD:** *En virtud del presente Convenio, no existirá régimen de solidaridad entre LAS PARTES, pues cada una responderá por las obligaciones que específicamente asume en virtud del mismo.*

³³ DÉCIMA NOVENA. **INDEMNIDAD:** *Cada parte mantendrá libre e indemne a las otras de cualquier daño o perjuicio originado en reclamaciones de terceros y que se deriven de la ejecución del presente Convenio, inclusive cualquier tipo de reclamación extracontractual surgida de la relación con contratistas y/o subcontratistas que desarrollen las obras y proyectos contratados que materialicen el objeto de convenio.*



abandona el proyecto dejando de hacer sus aportes, ello podrá ser suplido por los demás, aun cuando bien podrán dirigir acciones de orden indemnizatorio en contra de él por su incumplimiento convencional.

Cosa distinta lo será el de que, además, con su abandono, **impida la ejecución del proyecto**, porque se niegue o pretermita adelantar las gestiones administrativas, estratégicas o dictar decisiones administrativas que sólo le correspondían a ella, en virtud de sus competencias legales, constitucionales o convencionales. Con respecto a este supuesto, las consecuencias que sobrevendrían serían las siguientes:

3.4.1. CONSECUENCIAS PATRIMONIALES:

En efecto, la entidad que abandone el proyecto deberá indemnizar los daños y perjuicios que ocasione a sus coparticipes el retracto en el pacto, en particular, el no pago de los aportes que le correspondían, lo que, en principio será, el mayor costo de lo que implica el de que las demás entidades tengan que cubrir el valor del aporte impagado junto con los costos financieros que tal mayor esfuerzo patrimonial les suscite. Ello se extiende a lo que tal abandono ocasione a los terceros contratistas o subcontratistas.

Si por acción o por omisión, impide la realización del proyecto, ciertamente se amplificará su espectro de responsabilidades, en lo que a daño emergente y lucro cesante ello genere, lo cual podrá extenderse a cuestiones como: inversiones no amortizadas ni recuperadas, así como rentabilidades previstas no obtenidas, además de los recursos ejecutados en contratos celebrados con terceros, sin objetivo alguno.

3.4.2. CONSECUENCIAS FISCALES:

Nunca podrá perderse de vista que, si la inversión hecha, al final, no se justificó por causa de que no se cumplió con el cometido estatal, ciertamente procederá el juicio de responsabilidad fiscal, de cara a juzgar la inversión de recursos públicos que no cumplieron con la finalidad pública prevista, en tanto ésta se abandonó sin justificación plausible.



3.4.3. CONSECUENCIAS DISCIPLINARIAS:

Para no extendernos en forma innecesaria, los agentes del estado que, por acción u omisión se retracten del cumplimiento del pacto con lo cual, tornen más oneroso para otros el desarrollo del proyecto o lo hagan de imposible ejecución, incurrirán en las faltas disciplinarias que se describieron en los capítulos 1º y 2º de este escrito.

3.4.4. CONSECUENCIAS PENALES:

De la misma manera, para no extendernos en forma innecesaria, los agentes del estado que, por acción u omisión se retracten del cumplimiento del pacto con lo cual, torne más oneroso para otros el desarrollo del proyecto o generen su imposible ejecución, incurrirán en las faltas penales que se describieron en los capítulos 1º y 2º de este escrito.

3.5. LAS REPERCUSIONES Y CONSECUENCIAS QUE SOBREVENDRÁN EN CASO DE QUE TODAS LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN DEPARTAMENTAL O MUNICIPAL DECIDIERAN ABANDONAR EL PROYECTO AEROCAFÉ:

Con relación a la hipótesis, según la cual, todas las entidades abandonen el proyecto, las consecuencias que expusimos en precedencia operará, en forma simultánea y generalizada para todos, debiendo tener en cuenta que, el punto de partida del reproche que formularán los entes de control lo será el de que todas las entidades abandonaron el proyecto en forma arbitraria, yéndose en contra de sus propios actos, cuando nunca desaparecieron los fundamentos fácticos ni jurídicos que sustentaron las decisiones gubernamentales³⁴, nacionales y locales dictadas en, cuando menos 20 años, en tanto no ocurrió un hecho sobreviniente que, en forma sustancial modificara las condiciones que, en su momento fueron evaluadas por todos los intervinientes para adoptar la decisión de ejecutar tales inversiones.

3.6. CONCLUSIONES

- Sobre el entendido de que, no es posible que, en forma justificada, legal ni legítima, uno de los signatarios crea que puede apartarse del proyecto, sin consecuencia

³⁴ Numeral 2º del artículo 91 de la Ley 1.437 de 2.011.



alguna, si lo hace, en principio, deberá afrontar las correspondientes consecuencias, debiendo tener en cuenta que, si abandona el proyecto dejando de hacer sus aportes, ello podrá ser suplido por los demás, aun cuando, bien podrán dirigir acciones de orden indemnizatorio en contra de él por su incumplimiento convencional.

- Si su abandono impide la ejecución del proyecto, porque se niegue o pretermita adelantar las gestiones administrativas, estratégicas o dictar decisiones administrativas que sólo le correspondían a ella, en virtud de sus competencias legales, constitucionales o convencionales, **ello derivará en consecuencia de orden patrimonial, fiscal, disciplinario y penal.**
- Si uno de los signatarios abandona el proyecto, los demás deberán hacer todo en cuanto puedan, en forma diligente, perita y oportuna, a fin de salvarlo, a los efectos de demostrar gestión y cumplimiento de sus deberes legales y convencionales ante los entes de control.

4. ¿LA CONSULTA POPULAR CONSTITUYE UN MECANISMO IDONEO PARA SOMETER A CONSIDERACIÓN DE LA COMUNIDAD LA CONTINUIDAD DE UN PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA YA INICIADO, CUANDO LA DECISIÓN FUE ADOPTADA CON LA PARTICIPACIÓN DE LA NACIÓN, LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL?

Por último, en la medida en que se ha advertido que, posiblemente la suerte del proyecto se ponga en manos de la comunidad, resulta apropiado determinar si, dentro de un marco de legalidad, ello es posible, lo que a continuación se pasa a precisar:

- (a) Ha explicado la Corte Constitucional que, los principios de coordinación, concurrencia y subordinación surgen como postulados axiológicos para orientar y armonizar la concepción del Estado colombiano como: *"República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales"*.
- (b) En este orden de ideas, el principio de COORDINACIÓN atañe a que, las competencias concurrentes de las distintas autoridades del estado deben ejercerse de manera



armónica, complementaria y orientada al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

- (c) El principio de CONCURRENCIA implica que, para la consecución de los fines el Estado, las diferentes autoridades que protagonizan el nivel nacional y territorial, deben aunar esfuerzos: *“Para preservar la eficacia del principio de coordinación es necesario que la ley garantice que el ejercicio de las facultades legales otorgadas a unas autoridades no termine por impedir el ejercicio de las facultades y competencias constitucionales de la otra. La sentencia C - 123 de 2014, sobre el particular, precisó: “De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad”.*³⁵
- (d) Por último, el principio de SUBORDINACIÓN: *“significa que la intervención el Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.”*³⁶
- (e) En este contexto, el Proyecto Aeropuerto Internacional del Café, tal y como está concebido es un ejemplo palmario de la materialización de la concepción del modelo político del estado colombiano, consagrado constitucionalmente, así como de los principios de coordinación, concurrencia y subordinación, en el cual, **tanto entidades del orden central y del descentralizado, como entidades territoriales, en todos los niveles, aúnan esfuerzos para su consecución y materialización, el cual tiene impacto en todos esos órdenes.**

³⁵ Sentencia SU - 095 de 2.018.

³⁶ *Ibidem.*



CONSULTORÍA CONTRACTUAL
ABOGADOS

(f) Partiendo de la premisa anterior, en el supuesto de que se pretendiese que, el Proyecto AEROCAFÉ no continuara, tras someterlo a la votación ciudadana por vía del mecanismo de consulta popular, ello comportaría el desconocimiento del precedente constitucional³⁷, conforme al cual, en aquellos asuntos en que existan competencias concurrentes entre la Nación y las entidades territoriales, la Consulta Popular no es un mecanismo aplicable, en tanto, la participación de los estamentos nacionales y territoriales, en forma concurrente ya adoptaron una decisión, la cual no debiera someterse a una posterior revisión de la sociedad.

Así, si bien debe hacerse prevalente la participación ciudadana en la toma de decisiones, en aquellos casos en donde confluyen los intereses de varias entidades de todo orden (centralizado y descentralizado) y de todo nivel (nacional, departamental y municipal), la Corte Constitucional ha sentado el precedente, conforme al cual, no es posible que este tipo de asuntos, luego sean sometidos al mecanismo de consulta popular, por demás, bien complejo en su aplicación actual.

En los anteriores términos rendimos nuestro concepto complementario, quedando a su entera disposición para aclarar lo que se nos requiera.

Con toda nuestra consideración,

CONSULTORÍA CONTRACTUAL S.A.S.,

LUIS FERNANDO OLIVEROS VILLARREAL

ZAIDA LILIANA CEPEDA CAMACHO

³⁷ Sentencia SU - 411 de 2.020