

FALTA DE PLANEACIÓN – No es una causal de nulidad absoluta

[...] como ya lo ha señalado esta Subsección [L]a inobservancia del principio de planeación no es una causal de nulidad de los contratos estatales porque la ley no lo estableció, comoquiera que es al legislador a quien le corresponde definir las causas que hacen nulo un negocio jurídico.

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Ley 1150 de 2007 – Artículo 2 numeral 4 literal h – Interpretación restrictiva

Al igual que el Tribunal, la Sala considera que el contrato no era un contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, por lo que no podía ser celebrado –como efectivamente sucedió– mediante la modalidad de selección de contratación directa, en los términos del literal h) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Las causales establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 para la utilización de modalidades de selección de contratistas diferentes de la licitación pública son de interpretación restrictiva, lo que implica la imposibilidad de hacer interpretaciones analógicas o extensivas de dichas causales.

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES – Alcance – CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN – Ley 1150 de 2007 – Artículo 2 numeral 4 literal h) – Modalidad de contratación directa – Alcance

[...] se estima conveniente precisar que no todos los contratos de prestación de servicios que “no requ[ieran] [ser] cumplid[os] con personal profesional” e involucren actividades “identificables e intangibles” y “preponderantemente físicas o mecánicas” de carácter logístico, técnico, asistencial y operacional pueden ser calificados como de apoyo a la gestión pues, como lo aclaró esta Sección en la Sentencia de unificación de 2 de diciembre de 2013, estos últimos deben implicar “el desempeño de un esfuerzo o [una] actividad de apoyo, acompañamiento o soporte(...) con el propósito y [la] finalidad de satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o [el] funcionamiento de la[s] misma[s]”. En otras palabras: para la Sala los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión que, según el literal h) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, pueden ser celebrados mediante la modalidad de selección de contratación directa, son aquellos cuyo objeto no corresponda a servicios profesionales y que, además de consistir en la ejecución de “actividades operativas, logísticas o asistenciales”, se circunscriban al “desempeño de un esfuerzo o [una] actividad de apoyo, acompañamiento o soporte” “para desarrollar actividades relacionadas con la administración o [el] funcionamiento” de la entidad estatal contratante.

CONTRATO DE PRESTACIÓN – Celebración de contrato contra expresa prohibición legal – Declaratoria de nulidad del contrato estatal – Nulidad absoluta del contrato – Declaración de la nulidad absoluta del contrato

[E]l Tribunal acertó al declarar la nulidad absoluta del contrato por haberse celebrado en contra de la expresa prohibición legal de eludir los procedimientos de selección objetiva consagrada en el numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993. Con fundamento en lo anterior, se confirmará la declaratoria de nulidad absoluta del contrato.

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Modalidad de Pago – Precio global

[...] modalidad de pago en la cual [...] el precio real o definitivo del contrato corresponde a la sumatoria de los resultados obtenidos luego de multiplicar las cantidades efectivamente ejecutadas de cada ítem por su respectivo precio unitario; el precio corresponde a una suma fija.



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 18 de julio de 2025

Radicación: 73001-23-33-000-2018-00410-01 (68.666)
Demandante: Villalón Entretenimiento S.A.S.
Demandado: Instituto Municipal para el Deporte y la Recreación de Ibagué (Imdri)
Referencia: Controversias contractuales

Temas: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – el desconocimiento del deber de planeación no vicia de nulidad el contrato estatal – contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión – nulidad absoluta del contrato estatal – nulidad absoluta por haberse celebrado el contrato estatal contra expresa prohibición constitucional o legal – elusión de los procedimientos de selección objetiva – modalidad de pago a precio global.

Síntesis del caso: una entidad contratante solicita, como pretensiones principales, que se declare la nulidad absoluta de un contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, sin restituciones mutuas; subsidiariamente solicita, entre otras pretensiones, que se declare la “responsabilidad precontractual y contractual” de su contratista por el “incumplimiento del deber de información derivado del principio de la buena fe objetiva”. El contratista, por su parte, solicita, entre otras pretensiones, que se declare que la entidad incumplió el contrato “al no realizar el pago total y efectivo del valor del contrato”.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por Villalón Entretenimiento S.A.S. en contra de la Sentencia proferida el 7 de abril de 2022 por el Tribunal Administrativo de Tolima, en la cual se accedió a las pretensiones principales de la demanda presentada por el Instituto Municipal para el Deporte y la Recreación de Ibagué – Imdri (proceso identificado con el número de radicación 2017-00380), y se negaron las pretensiones de la demanda promovida por Villalón Entretenimiento S.A.S. (proceso identificado con el número de radicación 2018-00410).¹

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante en el proceso identificado con el número de radicación 2017-00380 – 1.2. Posición de la parte demandada en el proceso identificado con el número de radicación 2017-00380 – 1.3. Posición de la parte demandante en el proceso identificado con el número de radicación 2018-00410 – 1.4. Posición de la parte demandada en el proceso identificado con el número de radicación 2018-00410 – 1.5. Trámite relevante en primera instancia – 1.6. Sentencia de primera instancia – 1.7. Recurso de apelación – 1.8. Trámite relevante en segunda instancia

¹ El Consejo de Estado es **competente** para conocer de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

1.1. Posición de la parte demandante en el proceso identificado con el número de radicación 2017-00380

1. El 24 de agosto de 2017, el Instituto Municipal para el Deporte y la Recreación de Ibagué (en adelante, el “Imdri”) presentó una **demanda**,² en ejercicio del **medio de control de controversias contractuales**, en contra de Villalón Entretenimiento S.A.S., en cuyas pretensiones solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe):

“1.1. PRINCIPALES.

1.1.1. Que se declare la nulidad absoluta del contrato de prestación de servicios No. 229 de 2015 (...)

1.1.2. Que como consecuencia de lo anterior, se declare que no hay lugar a reconocimiento dinerario al demandado por parte del IMDRI con ocasión de la ejecución del contrato.

1.1.3. Que se condene en costas a la parte demandada.

1.2. SUBSIDIARIAS.

1.2.1. Que se declare la responsabilidad precontractual y contractual de Villalón Entretenimiento S.A.S. por el incumplimiento de los deberes precontractuales y contractuales derivados del contrato de prestación de servicios No. 229 de 2015.

1.2.2. Que como consecuencia de lo anterior, se condene al demandado a pagar al IMDRI, las siguientes sumas de dinero, estimadas bajo la gravedad de juramento, por los conceptos que pasan a señalarse:

- CLÁUSULA PENAL: (...) \$123.187.778 (...), equivalente al 10% del valor del contrato, conforme con la cláusula octava del mismo.

- DAÑO: (...) \$ 308.319.099 (...) por concepto de incumplimiento del deber de información y por reducción de la utilidad prevista para el contratista.

1.2.3. Que se liquide de manera judicial el contrato de prestación de servicios No. 229 de 2015 (...)

1.2.4. Que se condene en costas a la parte demandada.”

2. En el escrito de **demanda**, la parte demandante narró, en síntesis, los siguientes **hechos**:

3. 1) El 5 de noviembre de 2015, el Imdri y Villalón Entretenimiento S.A.S. celebraron el contrato de prestación de “servicios de apoyo a la gestión de carácter logístico” No. 229 de la misma fecha, cuyo objeto consistía en (se transcribe): “REALIZAR ACTIVIDADES OPERATIVAS, LOGÍSTICAS Y ASISTENCIALES Y TÉCNICAS PARA [LOS] EVENTO[S] DE APERTURA E INAUGURACIÓN DE LOS XX JUEGOS DEPORTIVOS NACIONALES Y [LOS] IV [JUEGOS DEPORTIVOS] PARANACIONALES Y [LA] CLAUSURA DE LOS IV [JUEGOS DEPORTIVOS] PARANACIONALES EN EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ.”

4. 2) “En el contrato se estableció que (i) el plazo de ejecución era de 45 días contados a partir de la suscripción del acta de inicio y que (ii) el valor del mismo ascendía a la suma de \$1.231.877.080, IVA incluido (...).”

5. 3) “El 23 de diciembre de 2015, el supervisor del contrato, Álvaro Helmer Acosta Franco, certificó que el contratista cumplió a satisfacción con la ejecución del contrato (...).”

² Folios 19-43 del cuaderno del expediente 2017-00380.

6. 4) Según se afirmó en la demanda, “el Imdri realizó los siguientes desembolsos al contratista” (se transcribe):

“

FECHA	REFERENCIA	FOLIO	VALOR
5 de noviembre de 2015	GG5 1412	297	\$ 554.344.686
13 de noviembre de 2015	GG5 1455	306	\$ 184.781.562
26 de noviembre de 2015	GG5 1565	316	\$ 92.750.832
TOTAL PAGADO			\$ 831.877.080

”

7. 5) “Conforme con la tabla, en la actualidad existe un saldo de (...) \$400.000.0000 (...).”

8. 6) A la fecha de presentación de la demanda, el contrato No. 229 de 2015 “no ha[bía] sido objeto de liquidación.”

9. A juicio del Imdri, el contrato No. 229 de 2015 está viciado de nulidad absoluta, puesto que “la modalidad de selección aplicada para la escogencia del contratista no debió ser la [contratación] directa sino la licitación pública”. Al respecto, argumentó que (se transcribe):

“[S]i bien es cierto el objeto del contrato era acorde con las funciones y propósitos del IMDRI también lo es que el mismo no estaba relacionado con el funcionamiento o administración del IMDRI, en consideración a que las actividades contempladas estaban al margen de las necesarias para que el IMDRI funcionara de manera adecuada y óptima.
El hecho de que el objeto del contrato fuera acorde con las funciones establecidas para el IMDRI no significa que fuera afín con las actividades de funcionamiento y administración del mismo, ya que lo primero significa que el IMDRI tiene capacidad jurídica para celebrar el contrato y lo segundo que estas sean armónicas con las necesarias para el correcto funcionamiento de la entidad.”

10. Igualmente, el Imdri sostuvo que (se transcribe): “[C]onforme con el artículo 48 de la Ley 80 de 1993, no es procedente el reconocimiento y pago de las actividades ejecutadas por el contratista en cuanto las mismas no tenían por objeto satisfacer un interés público.”

11. Por otro lado, el Imdri sustentó sus pretensiones subsidiarias de declaratoria de “responsabilidad precontractual y contractual” de Villalón Entretenimiento S.A.S. en el “incumplimiento del deber de información derivado del principio de la buena fe objetiva”; concretamente, afirmó que (se transcribe): “La ausencia de veracidad de la información presentada por el contratista con la propuesta técnico-económica generó que el IMDRI suscribiera el contrato con un presupuesto superior al requerido para la ejecución del mismo.”

12. Con fundamento en lo anterior, la entidad demandante argumentó que (se transcribe):

“[S]i el IMDRI hubiera conocido al momento de suscribir el contrato los costos constatados en la ejecución, el valor de este se habría disminuido en \$ 280.290.090 (...) Ahora bien, la utilidad propuesta por el contratista fue del 10% del costo de los eventos (...) Teniendo en cuenta que el valor de la ejecución de los eventos fue inferior a lo previsto, corresponde ajustar la utilidad tasada por el contratista en proporción a lo soportado (...) En este orden de ideas, la utilidad del contratista debe ser reducida en (...) \$ 28.029.009 (...), como quiera que la base para calcular la misma disminuyó puesto que fue tasada con base en el valor propuesto. De acuerdo con lo expuesto, el valor total del daño asciende a (...) \$ 308.319.099 (...) por concepto de incumplimiento del deber de información y por reducción de la utilidad prevista para el contratista.”

13. Asimismo, el Imdri hizo referencia a la (se transcribe): *“Falta de veracidad de los soportes allegados por cuanto los comprobantes son expedidos en una fecha anterior a la suscripción del acta de inicio y, además, no concuerdan con el resto de información remitida, ejemplo viáticos. Etapa contractual (...)”*.

1.2. Posición de la parte demandada en el proceso identificado con el número de radicación 2017-00380

14. El 17 de abril de 2018, Villalón Entretenimiento S.A.S. **contestó la demanda**.³ Propuso las siguientes excepciones de mérito:

15. 1) *“Inexistencia de causal de nulidad absoluta”*, con fundamento en que (se transcribe):

“[E]l contratante en ningún momento omitió los procedimientos establecidos en el estatuto de contratación; tampoco el contratante desvió la finalidad de la ley contractual, que en este caso era la realización de un evento específico asignado legalmente al contratante por autoridades superiores y con esto es claro que no busco causa diferente a la del cumplimiento de los objetivos estatales asignados y por el contrario dio una continua y eficiente prestación de los servicios encargados a este, ni mucho menos favoreció a un tercero (...)”.

16. 2) *“Inexistencia de incumplimiento precontractual y contractual”*, *“cobro de lo no debido”* y *“hecho cumplido”*, con fundamento en que (se transcribe):

“[E]l aquí demandado a lo largo de todo el proceso precontractual, cumplió a cabalidad con el deber de información, ya que se cumplieron con todos los requisitos exigidos por el (...) IMDRI, en la fase precontractual, no se omitió ningún procedimiento establecido por el contratante, el aquí demandado presentó la respectiva propuesta junto con el presupuesto y fue el (...) IMDRI quien tenía la potestad de determinar la adjudicación del contrato (...) [E]l contratista presentó la información requerida en la etapa precontractual, porque de no haber cumplido con tal obligación no se le hubiera celebrado el contrato con el aquí demandado (...) De igual forma el contratista

³ Folios 65-81 del cuaderno del expediente 2017-00380.

mantuvo la comunicación respectiva con el contratante (...) [E]l contratante tuvo todos los análisis y argumentos para determinar las cuantías del objeto del contrato (...) De la etapa contractual se puede aducir los mismos argumentos, en ningún momento se presentó incumplimiento contractual de ninguna índole (...)

El accionante cobra indebidamente el valor de una cláusula penal por un supuesto incumplimiento contractual inexistente y en virtud de la inexistencia de tal incumplimiento no hay lugar a tal cobro (...)

No se puede promulgar que se genere un daño al demandante, ya que (...) no se pudo establecer incumplimiento alguno por parte del demandado (...)".

1.3. Posición de la parte demandante en el proceso identificado con el número de radicación 2018-00410

17. El 7 de julio de 2017, Villalón Entretenimiento S.A.S. presentó una **demanda**,⁴ en ejercicio del **medio de control de controversias contractuales**, en contra del Imdri, en cuyas pretensiones solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones (se transcribe):

"PRIMERA: Se declare que el (...) IMDRI (...) INCUMPLIÓ el Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229 (...) al no realizar el pago total y efectivo del valor del contrato (...)

SEGUNDA: Se declare que el (...) IMDRI (...), AL INCUMPLIR el Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229 (...); está obligada a cancelar el saldo en mora por la suma de (...) \$ 406.317.227 (...)

TERCERA: Se declare que el (...) IMDRI (...), AL INCUMPLIR el Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229 (...); está obligado a cancelar las sumas de dinero adeudadas debidamente indexadas.

CUARTA: Se declare que el (...) IMDRI (...), al incumplir el Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229 (...); está obligado a cancelar los intereses moratorios a la tasa máxima autorizada, desde la fecha de incumplimiento del contrato y hasta el día del pago efectivo de las sumas de dinero adeudadas.

QUINTA: Se declare que el (...) IMDRI (...), al incumplir el Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229 (...); está obligada a resarcir el DAÑO EMERGENTE ocasionado al aquí demandante, el cual asciende a Treinta y Tres punto Noventa y Cuatro (33.94) SMLMV suma que esta probada, determinada y cuantificada en los hechos décimo octavo y decimo noveno .

SEXTA: Se declare que el (...) IMDRI (...), AL INCUMPLIR el Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229 (...); (...) está obligada a pagar las costas del proceso.

SEPTIMA: Se declare que el (...) IMDRI (...), al incumplir el Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229 (...); está obligada a pagar las agencias en Derecho."

18. En el escrito de **demanda**, la parte demandante narró, en síntesis, los siguientes **hechos**:

19. 1) "VILLAL[Ó]N ENTRETENIMIENTO S.A.S (...) dio cabal cumplimiento a las obligaciones adquiridas en el Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229, cuyo objeto contractual, e[ra] la prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter logístico, para realizar actividades asistenciales y técnicas para los eventos de apertura e inauguración de los XX Juegos Deportivos Nacionales y los IV [Juegos Deportivos]

⁴ Folios 190-210 del tomo I del expediente 2018-00410.

Paranacionales, así como [para] la clausura de los IV [Juegos Deportivos] Paranacionales en el Municipio de Ibagué.”

20. 2) “La forma de pago según lo contratado en la cláusula cuarta del Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229 (...), qued[ó] establecid[a] contractualmente de la siguiente forma:

VALOR CONTRACTUAL	\$1.231.877.080		
Nº DE DESEMBOLSO	PORCENTAJE	VALOR	FECHA DE PAGO
1	45%	\$554.344.686	Firma del contrato
2	15%	\$184.781.562	13 de Noviembre de 2.015
3	15%	\$184.781.562	27 de Noviembre de 2.015
4	25%	\$307.969.270	Ejecutado el contrato.
TOTALES	100%	\$1.231.877.080	”

21. 3) “[S]e detalla[n] las fechas de radicaci[ó]n y [el] estado de pago de las respectivas facturas emitidas y radicadas por VI[L]LAL[Ó]N ENTRETENIMIENTO SAS ante el (...) IMDRI:

Nº FAC	FECHA FAC	VALOR FAC	PORCE. FAC	FECHA DE PAGO	RETENCIONES	VALOR CANCELADO	DIAS EN MORA
266	5/11/16	\$554.344.689	45%	6/11/16	\$34.130.451	\$520.214.238	
267	12/11/16	\$184.781.562	15%	13/11/16	\$11.376.810	\$173.404.752	
271	23/11/16	\$184.781.562	15%	30/11/16		\$86.433.605	586
279	7/12/16	\$307.969.270	25%			\$0	576
”							

22. 4) “Como consecuencia del incumplimiento contractual por parte del (...) IMDRI por el no pago de las sumas acordadas en la cláusula cuarta del Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229, (...) se gener[ó] un daño emergente, en razón a que el aquí demanda[n]te se ha visto en la obligación de solicitar tres (3) pr[é]stamos bancarios en diferentes épocas para cubrir obligaciones con los proveedores teniendo que pagar intereses y comisiones [del] Fondo Nacional de Garantías.”

23. 5) “De igual forma como consecuencia del incumplimiento contractual por parte del (...) IMDRI por el no pago de las sumas acordadas en la cláusula cuarta del Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229, (...) se gener[ó] un daño emergente, en razón a que el aquí demanda[n]te se vio en la obligación de requerir los servicios de un profesional del derecho debiendo cancelar por concepto de honorarios a cuota Litis el valor de (...) 60.947.584 (...).”

1.4. Posición de la parte demandada en el proceso identificado con el número de radicación 2018-00410

24. El 18 de septiembre de 2018, el Imdri **contestó la demanda**.⁵ Propuso las excepciones de mérito que denominó *“nulidad absoluta del contrato”* y *“responsabilidad precontractual y contractual por incumplimiento del deber de información derivado del principio de la buena fe objetiva”*, con base en los mismos fundamentos jurídicos de la demanda presentada en el proceso identificado con el número de radicación 2017-00380.

1.5. Trámite relevante en primera instancia

25. Mediante Auto de 11 de abril de 2019, el despacho sustanciador del Tribunal Administrativo de Tolima ordenó la **acumulación del proceso**⁶ identificado con el número de radicación 2017-00380 al proceso identificado con el número de radicación 2018-00410.

26. El 6 de noviembre de 2019, el Procurador 26 Judicial II Administrativo emitió **concepto**⁷ sobre el proceso. A juicio del delegado del Ministerio Público, el Tribunal debía acceder a las pretensiones de declaratoria de nulidad absoluta del contrato No. 229 de 2015 formuladas por el Imdri, por las razones planteadas por la entidad en su demanda, y adicionalmente porque (se transcribe): *“[E]l IMDRI también omitió incluir dentro de los estudios previos, el análisis del sector al que hace referencia el artículo 2.2.1.1.6.1. del decreto 1082 de 2015 (...)”*.

1.6. Sentencia de primera instancia

27. El 7 de abril de 2022, el Tribunal Administrativo de Tolima profirió **sentencia de primera instancia**,⁸ en la cual accedió a las pretensiones principales de la demanda presentada por el Imdri (proceso identificado con el número de radicación 2017-00380), y negó las pretensiones de la demanda promovida por Villalón Entretenimiento S.A.S. (proceso identificado con el número de radicación 2018-00410):

28. 1) El Tribunal accedió a la declaratoria de nulidad absoluta del contrato No. 229 de 2015 con fundamento en que, *“de conformidad con lo señalado por el agente de[l] Ministerio P[ú]blico en su concepto (...), el Imdri omitió incluir dentro de los estudios previos el análisis del sector a[l] que hace referencia el artículo 2.2.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015”*, y al concluir que el negocio debió haberse celebrado con arreglo a la modalidad de selección de la licitación pública, y no mediante contratación directa, como en la realidad ocurrió. Para llegar a esta última conclusión, el Tribunal sostuvo que (se transcribe):

⁵ Folios 325-382 del tomo II del expediente 2018-00410.

⁶ Folios 745-747 del tomo IV del expediente 2018-00410.

⁷ Folios 850-867 del tomo IV del expediente 2018-00410.

⁸ Folios 897-917 del cuaderno principal.

“De acuerdo a lo esbozado por el máximo órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa, (...) si bien es cierto es procedente la contratación de prestación de servicios de apoyo a la gestión para actividades operativas, logísticas o asistenciales, estas corresponderán a la realización de actividades identificables e intangibles, las cuales no requerirán de profesionales o conocimientos especializados, que tienden a satisfacer las necesidades de las entidades estatales en cuanto a la gestión administrativa o funcionamiento de la entidad (...)

Atendiendo el objeto del contrato, se podría decir que las actividades contratantes eran identificables e intangibles, empero, al revisar la Cláusula Sexta del Contrato, se establecieron actividades que no cumplen con la característica de intangibilidad, y que pudieron ser contratadas a través de otro tipo de contratos, y no por contratación directa (...)

[L]as actividades contratadas⁹ nada tiene que ver con el contrato de apoyo a la gestión que se celebró entre las partes, pues estas pudieron haberse efectuado bajo otra modalidad de contratación como lo era a través de una licitación pública, máxime, cuando atendiendo la naturaleza del contrato de apoyo a la gestión, la cual es apoyar las necesidades de las entidades estatales con aspectos que tengan relación con el funcionamiento propio de la entidad y su gestión administrativa, este requisito tampoco lo acredita el contrato No. 299 del 2015, pues las actividades contratadas no tenían relación con el funcionamiento del IMDRI, por el contrario, era la organización de un evento de nivel nacional, que requirió la celebración de un convenio interadministrativo con el Departamento del Tolima, para de esta manera lograr la cofinanciación para la ejecución del mismo (...)

[C]uando se desatienden las modalidades de selección previstas en la Ley 80 de 1993, además de configurarse la causal de nulidad prevista en el numeral 2° del artículo 44 ibídem, también se configura la causal de nulidad absoluta prevista en el numeral 3° de la norma en comento, por abuso o desviación de poder, al apartarse de los fines que persigue la contratación estatal.”

29. 2) En palabras del Tribunal, no hubo lugar a restituciones mutuas “atendiendo [a] que no se logró acreditar que Villalón Entrete[ni]miento S.A.S. dio total cumplimiento al contrato No. 229 del 05 de noviembre de 2015 (...)”. En este punto, el Tribunal desestimó la certificación de cumplimiento contractual elaborada por el supervisor del contrato No. 229 de 2015, así como el testimonio rendido por aquel, con fundamento en que (se transcribe):

“[E]l supervisor del contrato desconocía los ítems y obligaciones contractuales, los valores de cada ítem de acuerdo a las actividades y obligaciones pactadas, desconocía el valor total del contrato, la ejecución presupuestal y financiera del mismo, lo que evidentemente demuestra que el supervisor del contrato no contaba con la facultad para poder determinar si efectivamente hubo cumplimiento total por parte de VILLALON ENTRETEMIENTO SAS, pues no existe algún medio de prueba que logre demostrar fehacientemente que el contratista cumplió con cada una de las actividades y obligaciones contractuales que le correspondían.”

30. 3) Por último, el Tribunal negó “las pretensiones elevadas por Villal[ó]n [Entretenimiento S.A.S.] en el proceso No. 2018-[00]410, al [haber]se declara[do] la nulidad del contrato y [al] no haberse acreditado el cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas (...)”.

⁹ En este punto, el Tribunal enlistó las siguientes actividades (se transcribe): “- Alimentación del personal y niños del coro. - Refrigerios - Hidratación - Neveras - Redbull - Snaks - Viáticos - Bandeja con variedad de frutas - Hielera para mantener bebidas frías - Escarapelas - Transporte de las plantas, del recurso, del personal, de brigadas y entre ciudades (Ibagué - Bogotá y viceversa) - Vans para transporte interno y local. - Banderas de cada departamento - Manillas - Boletas - Escarapelas - Estación de café - Alquiler de equipos de sonidos - Alquiler de baños - Alquiler de sillas - Alquiler de camerinos - Hospedaje u hotel para los asistentes de producción, productores (general, técnico y de montaje), coordinadores, stage y rodies, - Aseo de camerinos. - Toallas, etc.”

31. En la parte resolutive de la sentencia de primera instancia se dispuso lo siguiente (se transcribe):

“PRIMERO: Se DECLARA la NULIDAD ABSOLUTA del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión No. 229 del 05 de noviembre de 2015 (...), al estar inmerso dentro de las causales de nulidad de los numerales 2 y 3 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, al haberse celebrado el contrato contra expresa prohibición constitucional o legal y con abuso o desviación de poder (...)

SEGUNDO: Se NIEGA el reconocimiento y pago de prestaciones presuntamente cumplidas por parte de VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S, al no haberse acreditado por dicha entidad (...)

TERCERO: Se NIEGAN las pretensiones elevadas por VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S contra EL (...) IMDRI, en el proceso con radicación No. (...) 2018-00410-00 (...)

CUARTO: CONDENAR en costas a VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S, conforme lo preceptuado en el artículo 188 del C.P.A.C.A., según se encuentren probadas y causadas. Por Secretaría, liquídense.

Fíjese como agencias en derecho, el valor equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

QUINTO: Una vez en firme la presente decisión, archívese el expediente y devuélvanse a las partes los remanentes de las sumas que se ordenó pagar para gastos del proceso, si los hubiere.”

1.7. Recurso de apelación

32. El 27 de abril de 2022, Villalón Entretenimiento S.A.S. interpuso **recurso de apelación**¹⁰ en contra de la Sentencia de 7 de abril de 2022. Solicitó revocar la decisión de primera instancia y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda por ella presentada (proceso identificado con el número de radicación 2018-00410):

33. Por un lado, se opuso a la declaratoria de nulidad absoluta del contrato No. 229 de 2015, con fundamento en que: 1) no “es dable que se haya faltado a lo contemplado en el art[í]culo 2.2.1.1.1.6.1. [relativo al deber de análisis de las entidades estatales] del Decreto 1082 de 2015”; 2) “el objeto del contrato e[ra] desarrollar unas actividades artísticas y [la] respectiva logística que [iba] ligad[a] intrínsecamente a la labor contratada, ya que el contratante [n]o tiene ni ten[í]a la capacidad de desarrollar las actividades propias de un espectáculo p[ú]blico”, por lo que “s[í] era permitido realizar una contratación directa”; y 3) “no se configur[ó] ningún abuso de poder, ya que el contratante en ningún momento omitió los procedimientos establecidos en el estatuto de contratación, tampoco (...) desvió la finalidad de la ley contractual (...) ni mucho menos favoreció a un tercero”.

34. Por otro lado, afirmó que (se transcribe): “[E]l servicio prestado por VILLALÓN ENTRETENIMIENTO S.A.S, no solo est[á] probado con el acervo probatorio allegado, sino que al [corresponder a] un[os] evento[s] d[e] envergadura nacional, es de conocimiento público la realización de La Apertura E Inauguración De Los Juegos XX Deportivos Nacionales y de los IV

¹⁰ Folios 924-928 del cuaderno principal.

Juegos [Deportivos] Para nacionales y la respectiva Clausura de los IV Juegos [Deportivos] Para nacionales.”

1.8. Trámite relevante en segunda instancia

35. El 4 de junio de 2025 fue sorteado como conjuez José Roberto Sáchica Méndez, magistrado de la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación, a quien se comunicó su designación.¹¹

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Análisis sustantivo – 2.2. Sobre la condena en costas

2.1. Análisis sustantivo¹²

36. La Sala **revocará parcialmente** la sentencia de primera instancia, exclusivamente en relación con las decisiones de declarar la nulidad absoluta del contrato No. 229 de 2015 por haberse celebrado con abuso o desviación de poder, y negar el reconocimiento y el pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria de la nulidad; en lugar de esta última, se condenará al Imdri a pagar a Villalón Entretenimiento S.A.S. la suma de \$684.712.178,70 por concepto del valor actualizado del saldo insoluto del precio del contrato:

37. 1) Con independencia de si “el Imdri (...) omitió incluir dentro de los estudios previos el análisis del sector al que hace referencia el artículo 2.2.1.1.1.6.1.¹³ del Decreto 1082 de 2015 (...)” –como lo afirmó el delegado del Ministerio Público ante el Tribunal en el concepto sobre el proceso emitido en primera instancia–, el Tribunal no podía acceder a la declaratoria de nulidad absoluta del contrato No. 229 de 2015¹⁴ por esta razón, pues la norma imperativa que estimó trasgredida no tiene rango legal y, adicionalmente, como ya lo ha señalado esta Subsección¹⁵ (se transcribe): “[L]a inobservancia del principio de planeación¹⁶ no es una causal de nulidad de los contratos estatales porque la ley no lo estableció, comoquiera que es al legislador a quien le corresponde definir las causas que hacen nulo un negocio jurídico.”.

¹¹ Índice 14 Samai.

¹² Las demandas presentadas por Villalón Entretenimiento S.A.S. y el Imdri el 7 de julio y el 24 de agosto de 2017, respectivamente, lo fueron oportunamente, dentro de los 2 años siguientes al perfeccionamiento y a la terminación del contrato No. 229 de 2015.

¹³ Artículo 2.2.1.1.1.6.1. (se transcribe): “Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.”

¹⁴ Páginas 192-209 del archivo PDF “Expediente Tomo 1 Fls- 1-212” del CD a folio 45 del cuaderno del expediente 2017-00380.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 8 de septiembre de 2021, exp. 61.583.

¹⁶ Aunque el delegado del Ministerio Público ante el Tribunal y el Tribunal no hicieron referencia expresa al desconocimiento del deber de planeación, la Sala considera que la alegada deficiencia en los estudios previos que dieron lugar a la celebración del contrato No. 229 de 2015 comporta un juicio acerca del acatamiento, por parte del Imdri, al deber de planeación.

38. 2) Al igual que el Tribunal, la Sala considera que el contrato No. 229 de 2015 no era un contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, por lo que no podía ser celebrado –como efectivamente sucedió–¹⁷ mediante la modalidad de selección de contratación directa, en los términos del literal h) del numeral 4 del artículo 2¹⁸ de la Ley 1150 de 2007. Las causales establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 para la utilización de modalidades de selección de contratistas diferentes de la licitación pública son de interpretación restrictiva, lo que implica la imposibilidad de hacer interpretaciones analógicas o extensivas de dichas causales. Para la Sala resulta entonces evidente que el objeto del contrato No. 229 de 2015 no correspondía al de un contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión:

39. Previamente, conviene recordar que, mediante Sentencia de 2 de diciembre de 2013,¹⁹ esta Sección unificó su jurisprudencia “en cuanto se refiere al alcance legal de los objetos de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión”. En dicha providencia se concluyó que (se transcribe):

“[L]os contratos de prestación de servicios de simple ‘apoyo a la gestión’ conforme se deduce del análisis de la Ley de contratación pública, son todos los demás contratos de prestación de servicios permitidos por el artículo 32 No. 3 de la Ley 80 de 1993 que no correspondan a los profesionales, esto es, que involucren cualesquiera otras actividades también identificables e intangibles que evidentemente sean requeridas por la entidad estatal y que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad de apoyo, acompañamiento, o soporte, de lo cual se puede deducir que caben tanto actividades con énfasis en lo intelectual, como también algunas otras caracterizadas por la acción material del contratista, en donde no es que el contratista no realice actividades de carácter intelectual (pues éstas son intrínsecas al ser humano), sino que lo predominante es el actuar como ejecutor, con el propósito y finalidad de satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento de la misma, por personas no profesionales y que no impliquen el ejercicio de funciones públicas administrativas (...)”.

40. Igualmente, es pertinente poner de presente el objeto del Imdri, así como dos de las principales funciones a su cargo, establecidos en el Acuerdo del Concejo Municipal de Ibagué No. 29 de 4 de octubre de 2010²⁰ –“por medio del cual se crea y reglamenta un establecimiento público de orden municipal denominado Instituto Municipal para el Deporte y la Recreación de Ibagué”– (se transcribe):

¹⁷ Así se lee en los estudios previos del contrato –páginas 114-130 del archivo PDF “Expediente Tomo 1 Fls- 1-212” del CD a folio 45 del cuaderno del expediente 2017-00380– (se transcribe): “MODALIDAD– JUSTIFICACIÓN - FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE SOPORTAN LA MODALIDAD DE SELECCIÓN La modalidad de selección del contratista se realiza a través de contratación directa, de conformidad con lo expuesto en el literal h del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, y el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015, en razón a la naturaleza del objeto a contratar y por enmarcarse dentro de la tipología de las actividades de logística, toda vez que se emplea un conjunto de medios y métodos necesarios para llevar a cabo la organización de un servicio o evento específico (...)”.

¹⁸ Artículo 2 (se transcribe): “(...) 4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: (...) h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo puedan encomendarse a determinadas personas naturales (...)”.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, Sentencia de unificación de 2 de diciembre de 2013, exp. 41.719.

²⁰ Folios 5-12 del cuaderno del expediente 2017-00380.

"EL CONCEJO MUNICIPAL DE IBAGUÉ (...)

ACUERDA:

CAPÍTULO I:

DENOMINACIÓN Y NATURALEZA

ARTÍCULO PRIMERO: Crease el establecimiento público de orden Municipal denominado INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACIÓN DE IBAGUÉ, 'IMDRI'.

PARÁGRAFO: EL INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACIÓN DE IBAGUÉ, 'IMDRI'. Se podrá identificar por su sigla 'IMDRI' (...)

CAPÍTULO II:

OBJETO Y FUNCIONES

ARTÍCULO QUINTO: el OBJETO del 'IMDRI' es el patrocinio, fomento, masificación, divulgación, administración, planificación, coordinación, ejecución y asesoramiento de la práctica del deporte, la recreación, promoción y ejecución de espectáculos públicos y el aprovechamiento del tiempo libre y la promoción de la educación extra escolar de la niñez y la juventud, promoviendo el derecho de todas las personas a ejercitar el libre acceso a una formación física y espiritual adecuadas, la implantación y fomento de la educación física, en el Municipio de Ibagué.

ARTÍCULO SEXTO: FUNCIONES: En desarrollo de su objeto el 'IMDRI' tendrá las siguientes funciones: (...)

8. Participar en la organización y financiación de competencias y certámenes Nacionales e internacionales con sede en Ibagué (...)

11. Promover y ejecutar de manera directa o en cualquier modalidad de asociación todo tipo de espectáculos públicos con el fin de incentivar la recreación y el deporte en el Municipio de Ibagué (...)"

41. Según se estableció en su cláusula primera, el contrato No. 229 de 2015 tenía por objeto (se transcribe): "REALIZAR ACTIVIDADES OPERATIVAS, LOGÍSTICAS Y ASISTENCIALES Y TÉCNICAS PARA [LOS] EVENTO[S] DE APERTURA E INAUGURACIÓN DE LOS XX JUEGOS DEPORTIVOS NACIONALES Y [LOS] IV [JUEGOS DEPORTIVOS] PARANACIONALES Y [LA] CLAUSURA DE LOS IV [JUEGOS DEPORTIVOS] PARANACIONALES EN EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ."

En armonía con lo anterior, en la cláusula sexta del contrato se estipuló, como principal obligación a cargo de Villalón Entretenimiento S.A.S., la de (se transcribe): "Realizar la ejecución de [los] acto[s] de apertura o inaugural[es] de los XX Juegos Deportivos Nacionales [y los] IV [Juegos Deportivos] Paranacionales y la clausura de los IV [Juegos Deportivos] Paranacionales (...)"

42. A partir de lo expuesto, la Sala concluye que el contrato No. 229 de 2015, aunque era, efectivamente, un contrato de prestación de servicios –la ejecución de los actos de apertura y clausura de unos juegos deportivos nacionales y paranacionales–, no lo era de apoyo a la gestión, pues su objeto no se limitaba al "desempeño de un esfuerzo o [una] actividad de apoyo, acompañamiento o soporte" "para desarrollar actividades relacionadas con la administración o [el] funcionamiento"²¹ del Imdri. Aunque no cabe ninguna duda de que la realización del acto de apertura de los XX Juegos Deportivos Nacionales y los actos de apertura y clausura de los IV Juegos Deportivos Paranacionales comprendía la ejecución de "actividades operativas, logísticas [y] asistenciales",²² que no correspondían

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, Sentencia de unificación de 2 de diciembre de 2013, exp. 41.719.

²² Artículo 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015 –Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional– (se transcribe): "[...] Los servicios (...) de apoyo a la gestión corresponden a aquellos (...) relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales (...)".

a servicios profesionales, también es claro que este objeto iba más allá del “desempeño de un esfuerzo o [una] actividad de apoyo, acompañamiento o soporte” a la entidad estatal contratante “para desarrollar actividades relacionadas con [su] administración o [su] funcionamiento”, pues consistía precisamente en la ejecución integral, para los juegos deportivos en mención, de al menos una de las funciones a cargo del Imdri; a saber, la de “[p]romover y ejecutar (...) todo tipo de espectáculos públicos con el fin de incentivar la recreación y el deporte en el Municipio de Ibagué.” Visto desde otra perspectiva: lo que conduce a la Sala a concluir que el contrato No. 229 de 2015 no era un contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión no es la naturaleza de las actividades –de carácter logístico, técnico, asistencial, operacional y no profesional– objeto del negocio jurídico, sino el alcance de este último; más específicamente, el hecho de que este consistiera en algo más que el “desempeño de un esfuerzo o [una] actividad de apoyo, acompañamiento o soporte”.

43. Con respecto a este punto, se estima conveniente precisar que no todos los contratos de prestación de servicios que “no requ[ieran] [ser] cumplid[os] con personal profesional” e involucren actividades “identificables e intangibles” y “preponderantemente físicas o mecánicas” de carácter logístico, técnico, asistencial y operacional pueden ser calificados como de apoyo a la gestión pues, como lo aclaró esta Sección en la Sentencia de unificación de 2 de diciembre de 2013, estos últimos deben implicar “el desempeño de un esfuerzo o [una] actividad de apoyo, acompañamiento o soporte (...) con el propósito y [la] finalidad de satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o [el] funcionamiento de la[s] misma[s]”. En otras palabras: para la Sala los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión que, según el literal h) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, pueden ser celebrados mediante la modalidad de selección de contratación directa, son aquellos cuyo objeto no corresponda a servicios profesionales y que, además de consistir en la ejecución de “actividades operativas, logísticas o asistenciales”, se circunscriban al “desempeño de un esfuerzo o [una] actividad de apoyo, acompañamiento o soporte” “para desarrollar actividades relacionadas con la administración o [el] funcionamiento” de la entidad estatal contratante.

44. 3) En relación con lo anterior, y como lo afirmó Villalón Entretenimiento S.A.S. en su recurso de apelación, “no se configur[ó] ningún abuso [o desviación] de poder”, pues no es cierto, como lo sostuvo el Tribunal, que “cuando se desatienden las modalidades de selección previstas en la Ley 80 de 1993, además de configurarse la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 44 ibidem, también se configura la causal de nulidad absoluta prevista en el numeral 3 de la norma en comento, por abuso o desviación de poder”. En cambio, el Tribunal acertó al declarar la nulidad absoluta del contrato No. 229 de 2015 por haberse celebrado en contra de la expresa prohibición legal de eludir los procedimientos de selección

objetiva consagrada en el numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993.²³ Con fundamento en lo anterior, se confirmará la declaratoria de nulidad absoluta del contrato No. 229 de 2015.

45. 4) Como punto de partida para analizar si Villalón Entretenimiento S.A.S. tiene derecho al reconocimiento y el pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria de nulidad absoluta del contrato No. 229 de 2015,²⁴ se ponen de presente las cláusulas tercera y cuarta del negocio, relativas a su valor y a la forma de pago de este último (se transcribe):

*"CLÁUSULA TERCERA - VALOR CONTRACTUAL: (...) \$ 1.231.877.080 (...) IVA INCLUIDO
CLÁUSULA CUARTA - FORMA DE PAGO: EL IMDRI, Realizará los pagos divididos así: un 45% como pago anticipado equivalente a la suma de (...) \$554.344.686 (...) que se liquidara una vez se suscriba el acta de inicio, un segundo desembolso equivalente al 15% equivalente a la suma de (...) \$184.781.562 (...) que se cancelara el día 13 de noviembre; otro pago del 15% equivalente a la suma de (...) \$184.781.562 (...) que será cancelado el día 27 de noviembre y el saldo restante equivalente al 25% equivalente a la suma de (...) \$307.969.270 (...) que se cancelarán una vez ejecutado el contrato (...)"*

46. De las disposiciones transcritas, la Sala extrae que la modalidad de pago del contrato No. 229 de 2015 era la de precio global, modalidad de pago en la cual, a diferencia de lo que sucede en la de precios unitarios –donde el precio real o definitivo del contrato corresponde a la sumatoria de los resultados obtenidos luego de multiplicar las cantidades efectivamente ejecutadas de cada ítem por su respectivo precio unitario–,²⁵ el precio corresponde a una suma fija;²⁶ en este caso, a la suma de \$1.231.877.080,00, la cual debía ser pagada en 4 partidas: la primera, *"una vez se suscrib[iera] el acta de inicio"*; la segunda y la tercera, en fechas determinadas –el 13 y el 27 de noviembre de 2015, respectivamente–; y la cuarta, *"una vez ejecutado el contrato"*.

47. Está debidamente acreditado –y las partes no discuten– que el Imdri no le pagó a Villalón Entretenimiento S.A.S. la cuarta partida del precio del contrato No. 229 de 2015 –la cual ascendía a \$307.969.270,00–, y que en cambio sí le pagó: 1) \$554.344.686,00, por concepto de la primera partida del precio del contrato No. 229 de 2015;²⁷ 2) \$184.781.562,00, por concepto de la segunda partida del precio del contrato No. 229 de 2015;²⁸ y 3)

²³ Artículo 24 (se transcribe): "(...) 8. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto."

²⁴ De conformidad con el inciso primero del artículo 48 de la Ley 80 de 1993: "La declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva no impedirá el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria (...)"

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 5 de marzo de 2020, exp. 46.764.

²⁶ A manera de ejemplo, el artículo 88 del derogado Decreto-Ley 222 de 1983 definía los contratos de obra a precio global como (se transcribe): "[A]quellos en los que el contratista, a cambio de las prestaciones a que se compromete, obtiene como remuneración una suma global fija en la cual están incluidos sus honorarios (...)"

²⁷ Comprobante de giro presupuestal de gastos No. GG5 1412 de 5 de noviembre de 2015 (página 87 del archivo PDF "Expediente Tomo 2 Fls- 213-325" del CD a folio 45 del cuaderno del expediente 2017-00380).

²⁸ Comprobante de giro presupuestal de gastos No. GG5 1455 de 13 de noviembre de 2015 (página 96 del archivo PDF "Expediente Tomo 2 Fls- 213-325" del CD a folio 45 del cuaderno del expediente 2017-00380).

\$86.433.605,00, por concepto de la tercera partida del precio del contrato No. 229 de 2015²⁹ –\$98.347.957,00 menos de lo pactado–.³⁰

48. También está demostrado –y no fue discutido por el Imdri– que Villalón Entretenimiento S.A.S. ejecutó el acto de apertura de los XX Juegos Deportivos Nacionales y los actos de apertura y clausura de los IV Juegos Deportivos Paranales. En efecto, fue aportada al expediente la certificación de cumplimiento del contrato No. 229 de 2015 expedida el 23 de diciembre de 2015³¹ por el licenciado en educación física Álvaro Helmer Acosta Franco, supervisor del contrato, en la cual se hizo constar que (se transcribe): *“La empresa VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S (...), cumplió a satisfacción con la ejecución del objeto del contrato No. 229 de 5 de noviembre de 2015.”* En similar sentido, en la comunicación No. 2253 de 28 de abril de 2016³² que dirigió al Director Administrativo, Financiero y Técnico del Imdri, el supervisor del contrato No. 229 de 2015 reiteró que (se transcribe): *“[E]l objeto del contrato (inauguraciones y clausuras), se llev[ó] a cabo dentro de lo contratado y sin contratiempos ni dificultades de lo cual fue testigo el País a través de la televisión.”*

49. En este punto, la Sala estima pertinente apuntar que, aunque –como lo puso de presente el Tribunal– el licenciado en educación física Álvaro Helmer Acosta Franco, al rendir su testimonio en la audiencia de pruebas de 22 de octubre de 2019,³³ no recordaba con precisión *“los ítems y [las] obligaciones contractuales”, “los valores de cada ítem de acuerdo a las actividades y [las] obligaciones pactadas”, “el valor total del contrato” y “la ejecución presupuestal y financiera del mismo”,* lo cierto es que ratificó el contenido de los documentos citados en el párrafo anterior, pues durante toda la diligencia fue enfático en señalar que Villalón Entretenimiento S.A.S. ejecutó el acto de apertura de los XX Juegos Deportivos Nacionales y los actos de apertura y clausura de los IV Juegos Deportivos Paranales.

50. Con fundamento en lo anterior, se revocará parcialmente la decisión de primera instancia en relación con la decisión de negar el reconocimiento y el pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria de nulidad absoluta del contrato No. 229 de 2015 y, en su lugar, se condenará al Imdri a pagar a Villalón Entretenimiento S.A.S. el valor actualizado del saldo insoluto del precio del contrato No. 229 de 2015 –\$406.317.227,00–. Esta suma será actualizada desde la fecha de finalización del contrato No. 229 de 2015³⁴ hasta la fecha de esta sentencia, en aplicación de la siguiente fórmula:

²⁹ Comprobante de giro presupuestal de gastos No. GG5 1565 de 27 de noviembre de 2015 (página 107 del archivo PDF “Expediente Tomo 2 Fls- 213-325” del CD a folio 45 del cuaderno del expediente 2017-00380).

³⁰ \$184.781.562,00 - \$86.433.605,00 = \$98.347.957,00.

³¹ Página 116 del archivo PDF “Expediente Tomo 2 Fls- 213-325” del CD a folio 45 del cuaderno del expediente 2017-00380.

³² Folio 114 del cuaderno del expediente 2017-00380.

³³ CD a folio 797 del tomo IV del expediente 2018-00410.

³⁴ “CLÁUSULA SEGUNDA - PLAZO: El término del presente contrato es de cuarenta y cinco (45) días a partir de la suscripción del acta de inicio por parte del SUPERVISOR del contrato. Firma que se deberá realizar una vez se legalice el contrato.”

VA = VH * (IPC final/IPC inicial)

Donde:

VA: Valor actualizado
VH: Valor histórico
IPC final: IPC junio/2025 = 150,30
IPC inicial: IPC enero/2016 = 89,19

51. La suma de \$406.317.227,00, actualizada según la fórmula descrita, asciende a \$684.712.178,70.

2.2. Sobre la condena en costas

52. De conformidad con el inciso primero del artículo 188 del CPACA³⁵ y el numeral 1 del artículo 365³⁶ del CGP, no habrá lugar a condena en costas, pues el recurso de apelación prosperó parcialmente.

3. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR PARCIALMENTE la Sentencia de 7 de abril de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Tolima, la cual quedará así:

“PRIMERO: Se DECLARA la NULIDAD ABSOLUTA del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión No. 229 del 05 de noviembre de 2015 (...), al estar inmerso dentro de la causal de nulidad del numeral 2 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, al haberse celebrado el contrato contra expresa prohibición constitucional o legal.
SEGUNDO: CONDENAR al Instituto Municipal para el Deporte y la Recreación de Ibagué – Imdri a pagar a Villalón Entretenimiento S.A.S. la suma de \$684.712.178,70 por concepto de prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria de la nulidad absoluta.
TERCERO: Se NIEGAN las pretensiones elevadas por VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S contra EL (...) IMDRI, en el proceso con radicación No. (...) 2018-00410-00 (...)

³⁵ Artículo 188 (se transcribe): “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil (...)”.

³⁶ Artículo 365: (se transcribe) “En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código (...)”.

CUARTO: CONDENAR en costas a VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S, conforme lo preceptuado en el artículo 188 del C.P.A.C.A., según se encuentren probadas y causadas. Por Secretaría, liquídense.
Fíjese como agencias en derecho, el valor equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.
QUINTO: Una vez en firme la presente decisión, archívese el expediente y devuélvanse a las partes los remanentes de las sumas que se ordenó pagar para gastos del proceso, si los hubiere.”

SEGUNDO: sin condena en costas.

Por Secretaría, una vez ejecutoriado este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado
Salvamento de voto

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Conjuez

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado