



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**MAG. PONENTE: DR. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

Ibagué, siete (07) de abril de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 73001233300520180041000 acumulado con 73001333300320170038001

**Medio De Control:** Controversias Contractuales

**Demandante<sup>1</sup> y demandado<sup>2</sup>:** Villalón Entretenimiento S.A.S

**Demandado<sup>3</sup> y demandante<sup>4</sup>:** Instituto Municipal Para La Recreación Y El Deporte

**Tema:** Nulidad Absoluta Del Contrato

**ANTECEDENTES**

EL INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE- en adelante IMDRI, a través de apoderado judicial, formula medio de control de CONTROVERSIAS CONTRACTUALES contra VILLALÓN ENTRETENIMIENTO S.A.S, dentro del proceso con radicación 2017-380, para lo cual planteó las siguientes pretensiones<sup>5</sup>:

***“PRETENSIONES PRINCIPALES***

***PRIMERA:*** *Que se declare la nulidad absoluta del contrato de prestación de servicios No. 229 de 2015 celebrado entre el IMDRI y Villalón Entretenimiento S.A.S.*

***SEGUNDA:*** *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.*

***TERCERA:*** *Que se condene en costas a la parte demandada.*

***Pretensiones subsidiarias***

***PRIMERA:*** *Que se declare la responsabilidad precontractual y contractual de Villalón Entretenimiento S.A.S. por el incumplimiento de los deberes*

---

<sup>1</sup> En el proceso 2018-410 actúa como demandante.

<sup>2</sup> En el proceso 2017-380 actúa como demandado.

<sup>3</sup> En el proceso 2018-410 actúa como demandado.

<sup>4</sup> En el proceso 2017-380 actúa como demandante.

<sup>5</sup> Se trae a colación el resumen de las pretensiones en que las partes estuvieron de acuerdo en la audiencia inicial celebrada el 21 de agosto de 2019, acta que reposa a folios 769 a 788 del tomo No. III del 2018-410.

*precontractuales y contractuales derivados del contrato de prestación de servicios No. 229 de 2015.*

**SEGUNDA:** *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:** *CIENTO VEINTITRES MILLONES CIENTO OCHENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS (\$123.187.778), equivalente al 10% del valor del contrato, conforme con la cláusula octava del mismo.*

- **DAÑO:** *TRESCIENTOS OCHO MILLONES TRESCIENTOS DIECINUEVE MIL NOVENTA Y NUEVE PESOS (\$ 308.319.099) por concepto de incumplimiento del deber de información y por reducción de la utilidad prevista para el contratista.*

**TERCERA:** *Que se liquide de manera judicial el contrato de prestación de servicios No. 229 de 2015 celebrado entre el IMDRI y Villalón Entretenimiento S.A.S.*

A su vez, VILLALÓN ENTRETENIMIENTO S.A.S, a través de apoderado judicial instauró el presente medio de control en contra del INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE- IMDRI dentro del proceso con radicación 2018-410, para lo cual planteó las siguientes pretensiones<sup>6</sup>:

**“PRIMERA:** *Se declare que el IMDRI INCUMPLIÓ el Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229, celebrado el Cinco (5) de Noviembre de Dos Mil Quince (2.015); al no realizar el pago total y efectivo del valor del contrato celebrado entre dicha entidad y VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S.*

**SEGUNDA:** *Se declare que el IMDRI al haber incumplido el Contrato de Prestación de Servicios antes referenciado, está obligada a cancelar el saldo en mora por la suma de CUATROCIENTOS SEIS MILLONES TRESCIENTOS DIEZ Y SIETE MIL DOSCIENTOS VEINTISIETE PESOS (\$406.317.227).*

**TERCERA:** *Se declare que el IMDRI al haber incumplido el contrato está obligado a cancelar las sumas de dinero adeudadas debidamente indexadas.*

**CUARTA:** *Se declare que el IMDRI está obligado a cancelar los intereses moratorios a la tasa máxima autorizada desde la fecha de*

---

<sup>6</sup> Se trae a colación el resumen de las pretensiones en que las partes estuvieron de acuerdo en la audiencia inicial celebrada el 21 de agosto de 2019, acta q reposa a folios 769 a 788 del tomo No. III del 2018-410.

*incumplimiento del contrato y hasta el día del pago efectivo de las sumas de dinero adeudadas.*

**QUINTA:** *Se ORDENE al IMDRI a que resarza el DAÑO EMERGENTE ocasionado al aquí demandante, el cual asciende a Treinta y Tres puntos Noventa y Cuatro (33.94) SMLMV suma que alude está probada, determinada y cuantificada en los hechos de la demanda.*

**SEXTA:** *Se CONDENE al IMDRI al pago de costas y agencias en derecho.”*

## HECHOS

### HECHOS REFERENCIADOS EN LA DEMANDA DEL PROCESO No. 2017-380<sup>7</sup>:

*“2.1. El 5 de noviembre de 2015 el IMDRI y Villalón Entretenimiento S.A.S en adelante el contratista- suscribieron el contrato de prestación de servicios No. 229 de 2015 cuyo objeto era "CONTRATO DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN DE CARÁCTER LOGÍSTICO PARA REALIZAR ACTIVIDADES OPERATIVAS, LOGÍSTICAS Y ASISTENCIALES Y TÉCNICAS PARA EL EVENTO DE APERTURA E INAUGURACIÓN DE LOS XX JUEGOS DEPORTIVOS NACIONALES Y IV PARANACIONALES Y CLAUSURA DE LOS IV PARANACIONALES EN EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ.*

*2.2. En el contrato se estableció que (i) el plazo de ejecución era de 45 del mismo ascendía a la suma de \$1.231.877.080, IVA incluido.*

*2.3. El 5 de noviembre de 2015 de 2015 se suscribió el acta de inicio, lo cual significa que el plazo de ejecución finalizaba el 19 de diciembre de 2015.*

*2.4. En desarrollo del contrato el IMDRI realizó los siguientes desembolsos al contratista:*

Tabla No. 1: Relación de giros al contratista.

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
<b>TOTAL PAGADO</b>			<b>\$ 831.877.080</b>

Fuente: IMDRI

*2.5. Conforme con la tabla, en la actualidad existe un saldo de CUATROCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$400.000.0000).*

<sup>7</sup> Ver demanda instaurada por el IMDRI contra Villalón entretenimiento S.A.S, visible a folios 19 a 43 del expediente No. 2017-380.

2.6. 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 de prestación de servicios No. 229 de 2016.

2.7. El 06 de mayo de 2016 el IMDRI dio respuesta al derecho de petición impetrado por Villalón Entretenimiento S.A.S., identificado con No. 2031 de 2016, en relación con el último pago del contrato en comento.

2.8. El 25 de mayo de 2016 en las instalaciones del IMDR se realizó reunión con los apoderados de Villalón Entretenimiento S.A.S donde se establecieron compromisos para ambas partes, en aras de darle efectiva Solución a los conflictos suscitados con el último pago.

2.9. El 26 de mayo de 2016 mediante oficio No. 1461 de 2016, el IMDRI presentó requerimiento ante Villalón Entretenimiento S.A.S., con el fin de obtener una ampliación del informe final del contrato 229 de 2015.

2.10. El 2 de junio de 2016, con oficio No. 2788, Villalón Entretenimiento dio respuesta al oficio No. 1461 de 2016 del IMDRI adjuntado 169 folios, en los cuales "(...) se encuentra el detalle de los documentos que prueban la prestación efectiva del servicio, para su mayor entendimiento se anexa el consolidado de producción de contrato".

2.11. El contrato de prestación de servicios No. 229 de 2015 no ha sido objeto de liquidación."

#### **HECHOS REFERENCIADOS LA DEMANDA EN EL PROCESO No. 2018-410<sup>8</sup>:**

**“PRIMERO:** Entre VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S, con N.I.T 900.171.816-0., y el INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE IBAGUÉ - IMDRI establecimiento público del orden municipal creado según acuerdo No 029 del Cuatro (4) de Octubre de Dos Mil Diez (2.010), con NIT. 900.406.856 - 6, se suscribió el Cinco (5) de Noviembre de Dos Mil Quince (2.015), un Contrato de prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229, cuyo objeto, es la prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter logístico, para realizar actividades asistenciales y técnicas eventos de apertura e inauguración de los XX Juegos Deportivos Nacionales y los IV Paranales, así como la clausura de los IV Para nacionales en el Municipio de Ibagué.

**SEGUNDO:** El valor contractual según la cláusula tercera del Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229, celebrado el Cinco (5) de Noviembre de Dos Mil Quince (2.015), celebrado Entre VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S y INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION DE IBAGUE - IMDRI es de MIL DOSCIENTOS TREINTA

---

<sup>8</sup> Ver demanda instaurada por Villalón entretenimiento S.A.S en contra del IMDRI, visible a folios 190 a 210 del expediente No. 2018-410 Tomo I.

**Y UN MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHENTA PESOS (\$ 1.231.877.080) MONEDA CORRIENTE.**

**TERCERO:** VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S, N.I.T 900.171.816 - 0., dio cabal cumplimiento a las obligaciones adquiridas en el Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229, cuyo objeto contractual, es 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 Paranales, así como la clausura de los IV Paranales en el Municipio de Ibagué.

**CUARTO:** De las actividades desarrolladas y de su cumplimiento acorde al presupuesto aprobado por la entidad, existen evidencias magnéticas y certificaciones de cumplimiento donde consta el pleno cumplimiento del objeto contractual por parte de VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S.  
**QUINTO:** Del desarrollo y cumplimiento de las actividades efectuadas por VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S y como prueba del cumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229, celebrado el Cinco (5) de Noviembre de Dos Mil Quince (2.015), obran en los respectivos informes entregados al demandado los siguientes documentos físicos digitales a saber los cuales se enunciarán y allegarán con el presente escrito en el acápite de prueba:

(...)

**SEXTO:** De igual manera el supervisor del Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229, celebrado el Cinco (5) de Noviembre de Dos Mil Quince (2.015); el Dr. ALVARO HELMER ACOSTA FRANCO, radicó el INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE IBAGUÉ - IMDRI el día Veintiocho (28) de Abril de Dos Mil Dieciséis (2.016), Certificado de Cumplimiento a Satisfacción de todas y cada una de las actividades programadas y ejecutadas a cabalidad por parte de VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S.

**SEPTIMO:** La forma de pago según lo contratado en la cláusula cuarta del Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229, celebrado el Cinco (5) de Noviembre de Dos Mil Quince (2.015) celebrado Entre VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S y INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION DE IBAGUE - IMDRI, quedo establecido 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 2015
3	15%	\$184.781.562	27 de noviembre de 2015
4	25%	\$307.969.270	Ejecutado el contrato

## Controversias contractuales

73001-23-33-005-2018-00410-00 acumulado con el proceso 73001-33-33-003-2017-00380-01  
Villalón Entretenimiento S.A.S Vs IMDRI

TOTALES 100% \$1.231.877.080

**OCTAVO:** VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S en cumplimiento de lo acordado en la cláusula cuarta del Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229, celebrado el Cinco (5) de Noviembre de Dos Mil Quince (2.015) presento y radico ante el INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION DE IBAGUE IMDRI en las fechas acordadas las respectivas facturas.

**NOVENO:** En relación con lo enunciado en el hecho inmediatamente anterior se detalla las fechas de radicación y estado de pago de las respectivas facturas emitidas y radicadas por VILALON ENTRETENIMIENTO SAS ante el INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION DE IBAGUE IMDRI:

NO. FAC	FECHA FAC	VALOR FAC	PORCE FAC	FECHA DE PAGO	RETENCIONES	VALOR CANCELADO	DÍAS EN MORA
266	5/11/16	\$554.344.686	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	\$307.960.270	25%			\$0	576

**DECIMO:** Como se puede evidenciar en lo detallado en el hecho anterior el valor de la factura numero 271 por valor de CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y UN QUINIENTOS SESENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$184.781.562), solo cancelo la suma de OCHENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MIL SEICIENTOS CINCO PESOS M/CTE. (\$86.433.605), quedando un saldo en mora por pagar de NOVENTA Y OCHO MILLONES TRECIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS M/CTE. (98.347.957), como prueba de lo enunciado en el presente hecho se allega comprobante de ingreso N° 154, y recibo de caja No 154 documentos que ratifican el ingreso del valor cancelado por el aquí demandado, valores que están corroborados en el extracto bancario del periodo comprendido entre el 31/10/2015 y el 30/11/2015, en donde consta el pago interbancario realizado por el INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION DE IBAGUE IMDRI... Suma que también es corroborada en el Soporte de pago emitido por Bancolombia de fecha veintidós (22) de Marzo de Dos Mil Diez y Seis (2.016).

**DECIMO PRIMERO:** Como se puede evidenciar en lo detallado en el hecho noveno, el aquí demandado tampoco cancelo la factura numero 279 por valor de TRESCIENTOS SIETE MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS SETENTA PESOS (\$307.969.270) M/CTE, por lo tanto, es claro que el pago de esta factura se encuentra en mora por el NO pago por el INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION DE IBAGUE IMDRI.

**DECIMO SEGUNDO:** *Transcurridos Quinientos Setenta y Seis (576) días; es decir más de Dieciocho (18) meses y en vigencia del Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229, celebrado el Cinco (5) de Noviembre de Dos Mil Quince (2.015), el INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE IBAGUÉ - IMDRI no ha cumplido con el pago estipulado en la cláusula Cuarta del Contrato de prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229, celebrado el Cinco (5) de Noviembre de Dos Mil Quince (2.015), al no cancelar el valor total de lo contratado, adeudando a la fecha la suma de CUATROCIENTOS SEIS MILLONES TRESCIENTOS DIEZ Y SIETE MIL DOSCIENTOS VEINTISIETE PESOS (\$ 406.317.227) M/CTE.*

**DECIMO TERCERO:** *El día Ocho (8) de Abril de Dos Mil Dieciséis se solicitó por medio de Derecho de Petición al INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE IBAGUÉ - IMDRI, espesara (sic) los motivos por los cuales no se había efectuado el (2.016) pago.*

**DECIMO CUARTO:** *Al derecho de petición interpuesto por el aquí demandante El INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION DE IBAGUE IMDRI, respondió de forma evasiva como es costumbre para las directivas de esta entidad, quedando inmersos en un incumplimiento a sus obligaciones como funcionarios públicos, ya que de manera injustificada dio contestación al derecho de petición impetrado hasta el día Seis (6) de Mayo de Dos Mil Diez y Seis (2.016), aunado a lo anterior la respuesta dada al derecho de petición al igual que las solicitudes de pago, fue una respuesta paupérrima, violando así el deber ser de este derecho constitucional establecido en el artículo 23 de la Carta Magna, así como lo establecido en el artículo 5 y siguientes del C.C.A, incumpliendo su obligación como funcionarios públicos de resolver de manera puntual, precisa, pertinente, con soluciones de fondo y con motivaciones ajustadas a la realidad.*

(...) “

### HECHOS DONDE EXISTE CONTROVERSIA

En este punto, es menester señalar que en la audiencia inicial durante la fijación del litigio, se establecieron los hechos sobre los cuales existía controversia<sup>9</sup>, donde las partes estuvieron de acuerdo, de conformidad a lo señalado en el libelo demandatorio y la contestación de la demanda:

*“El apoderado judicial de VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S, afirma, que de conformidad con sus obligaciones contractuales, dio total y satisfactorio cumplimiento al contrato de prestación de servicios de apoyo*

<sup>9</sup> Se trae a colación el resumen de las pretensiones en que las partes estuvieron de acuerdo en la audiencia inicial celebrada el 21 de agosto de 2019, acta que reposa a folios 769 a 788 del tomo No. III del 2018-410.

*a la gestión de carácter logístico que suscribió con el IMDRI, al haber realizado todas las actividades tendientes a dar apertura, inauguración y clausura de los XX Juegos Deportivos Nacionales y los IV Paranales.*

*En virtud de lo anterior, arguye que el IMDRI incumplió el contrato, puesto que a la fecha le adeuda la suma de cuatrocientos seis mil millones trescientos diecisiete mil doscientos veintisiete pesos (\$406.317.2278), causándole además de ello, perjuicios materiales, al tener que asumir diversos préstamos bancarios, para lograr cubrir otras obligaciones con los proveedores, teniendo que pagar intereses y comisiones al Fondo Nacional de Garantías.*

*Por su parte, el apoderado judicial del IMDRI solicita se declare la nulidad absoluta del contrato de prestación de servicios No. 229 del 2015, afirmando, que el contratista quebrantó el deber de la información derivado del principio de la buena fe objetiva, incumpliendo con las obligaciones contractuales, ante la falta de veracidad en la información que fue presentada en la etapa precontractual y contractual, lo que conllevó a que el IMDRI suscribiera dicho contrato con un presupuesto superior al requerido para la ejecución del mismo.*

*Precisa, que como argumento principal, en la controversia que se suscita, radica en que el contratista desconoció la responsabilidad precontractual y contractual, ante el art. 1 de la ley 1150, afirmando, que el contrato debió haberse efectuado mediante la modalidad de licitación pública y no contratación directa, así como también omitió el deber de información del contratista, lo que dilucida un incumplimiento por parte del contratista.*

*Aunado a lo anterior, sostiene que a la fecha el saldo que se le adeuda al contratista es la suma equivalente a cuatrocientos millones de pesos (\$400.000.000), por lo que en aras de aclarar las inconsistencias que hubo en los informes de ejecución del contrato, las partes fueron citadas; sin embargo, menciona que el contratista al no lograr subsanarlas, y en aras de salvaguardar los recursos del erario público, acudió a la jurisdicción de lo contencioso administrativo instaurando demanda en contra de Villalón Entretenimiento, para que se decrete el incumplimiento del contrato o la nulidad del mismo.”*

### **ACTUACIÓN PROCESAL**

Mediante auto del 11 de abril de 2019, se procedió acumular el proceso con radicación 73001-33-33-003-2017-00380-01 que se tramitaba ante el Juzgado Tercero Administrativo Del Circuito De Ibagué, y se ordenó acumular con el proceso con radicación No. 73001-23-33-005-2018-00410-

00, que se tramitaba en esta Corporación, teniéndose este último como el proceso principal<sup>10</sup>.

Posteriormente, se profirió auto de fecha 22 de enero de 2019<sup>11</sup>, citándose a las partes y al Ministerio Público para audiencia inicial, celebrándose dicha diligencia el día 21 de agosto de la misma anualidad, donde resolvieron excepciones, se fijó el objeto de litigio y se fijó fecha para audiencia de pruebas<sup>12</sup>.

Por lo tanto, el día 22 de octubre de 2019 se llevó a cabo la audiencia de pruebas, donde se practicó la prueba testimonial del Dr. ALVARO HELMER ACOSTA FRANCO, quien fungió como supervisor del Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229, celebrado el cinco (5) de noviembre de dos mil quince (2.015), y quien depuso sus conocimientos sobre el asunto bajo estudio, y se les concedió el término de 10 días para que presentaran por escrito sus alegatos y al Ministerio Público para que emitiera su concepto<sup>13</sup>.

Dentro del término concedido, los apoderados judiciales de los sujetos procesales allegaron sus alegatos de conclusión y el representante el Ministerio Público, allegó su concepto.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION DE IBAGUE - IMDRI (fls. 800 - 830)**

El apoderado judicial de la parte demandada allegó sus alegatos de conclusión, solicitando en primer lugar que se declare la nulidad absoluta del contrato de prestación de servicios celebrado entre el IMDRI y VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S, manifestando que conforme a las reglas establecidas para la celebración de contratos de prestación de servicios el cual por mandato legal establece que sólo podrán celebrarse este tipo de contratos en el evento que dichas actividades no puedan ser cumplidas por los servidores públicos que desempeñen funciones en la entidad o en el caso que para el cumplimiento se requieran conocimiento especializados.

Arguye, que al momento de haber celebrado el contrato con la empresa encargada en la logística inaugural de los XX JUEGOS NACIONAL y IV PARANACIONALES, no se tuvo en cuenta los principios rectores para la celebración de dichos contratos, si bien se celebró la contratación a través

---

<sup>10</sup> Ver folios 141 a 143 del cuaderno del proceso No. 2017-380 del plenario.

<sup>11</sup> Ver folio 741 del tomo No. III del expediente 2018-410.

<sup>12</sup> Ver folio 741 del tomo No. III del expediente 2018-410.

<sup>13</sup> Ver folios 798 a 799 del tomo No. III del expediente 2018-410.

de contrato de prestación de servicios, afirmando que el contrato debió ser ejecutado bajo licitación pública, siguiendo el conducto regular de la contratación debido al objeto de la convención, tal y como lo señalan los principios de i) selección objetiva ii) libre concurrencia iii) precios de mercado.

Señala, que la naturaleza y cuantía del contrato celebrado con el IMDRI, era obligación del contratante celebrarlo por licitación pública, pues no estaba facultado por la ley para celebrar el contrato de manera directa como lo hizo en el presente caso el IMDRI, violando los principios de selección objetiva por no haber realizado la licitación pública y de esta manera escoger al oferente que más favorezca los intereses de la entidad, a la libre concurrencia de los interesados porque al haberse realizado la contratación de manera directa imposibilitó el proceso de selección de potentes oferentes, y a precios del mercado debido a que el contratista no es el único precio de servicio, producto o característica que se debe de tener en cuenta al momento de la contratación.

De manera subsidiaria, solicitó que se declare responsabilidad precontractual y contractual por incumplimiento de información derivado del principio de la buena fe objetiva, en cuanto que afirmó que era un deber precontractual del contratista suministrar al contratante (IMDRI), la información necesaria para que estructurara el respectivo proceso de selección.

Menciona, que el IMDRI como entidad estatal la cual se debe regir con el régimen de contratación pública, tenía la obligación de cumplir con los principios que rigen la contratación estatal, y en tal sentido, tenía la obligación de acatar los procedimientos y exigencias establecidas por el ordenamiento jurídico para efectos de la adecuada escogencia del contratista a través de la modalidad de licitación pública y no de forma directa, como lo hizo, lo que conlleva a que el contrato objeto de estudio se encuentre viciado de nulidad absoluta.

Atendiendo todos los planteamientos esbozados, el apoderado del IMDRI señala que con base de lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 80 de 1993, el cual reza que: *“la declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva no impedirá el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria. Habrá lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas del contrato nulo por objeto o causa ilícita, cuando se probare que la entidad estatal se ha beneficiado y únicamente hasta el monto del beneficio que este hubiere obtenido. Se entenderá que la entidad estatal se ha beneficiado en cuanto a las prestaciones cumplidas le hubieren servido para satisfacer un interés público.”* (sic), no sería procedente el reconocimiento y pago de las actividades que se hubieran ejecutados por el contratista, como quiera que estas no tenían por objeto satisfacer un interés público.

Precisa, que la entidad contratista al tener conocimiento del mercado, tenía el deber de suministrar información real, veraz, autentica y completa al IMDRI, con el fin que la entidad pudiera tomar la decisión más favorable para sus intereses. Siendo un deber precontractual del contratista, suministrar la información necesaria para que estructurara el respectivo proceso de selección, puesto que si bien es cierto no existe una disposición legal que de manera expresa lo ordene, el deber de actuar de acuerdo con la buena fe objetiva, impone a quien tenga la información necesaria para la suscripción del contrato el deber de comunicar a su contraparte, máxime, cuando la misma es un factor determinante para la celebración del contrato, como en el presente caso.

Sostiene, que la contratante verificó la propuesta económica presentada por el contratista y encontró que la misma no fue completa ya que en algunos componentes del presupuesto, por ejemplo, luz, sonido, backline, iluminación y gramilla no tienen detallados las características técnicas de cada ítem, lo que generó que la entidad no tenga certeza de lo que contrató y de lo que podría exigirle al contratista. Por ello, mediante oficio del 26 de mayo de 2016, requirieron a Villalón para que adjuntara los soportes que comprobaran los costos de la prestación del servicio mediante todos los componentes previstos, del cual se obtuvo respuesta con oficio No. 2788 del 2 de junio de 2016.

Por ello, señala que de los soportes allegados por el contratista se dilucidaron algunas falencias en los siguientes ítems:

“(…)

1. *El valor de los soportes es inferior, en unos ítems por una diferencia significativa, al valor propuesto para los componentes.*
2. *Las fechas de los comprobantes son anteriores a la suscripción del contrato. Por ejemplo, en viáticos y transporte.*
3. *Componentes que se tasaron en \$0 tienen soportes por un valor alto, como el pago del artista del evento.*
4. *Ausencia de comprobantes para varios ítems.”*

El apoderado judicial del IMDRI dentro de sus alegatos, efectúa unas observaciones para cada componente de acuerdo a los soportes allegados, donde concluye que los valores superiores deben ser asumidos por el contratista, ya que la estructura de la propuesta debía tener en consideración los costos necesarios para la ejecución del evento, y al no haberlos previsto, deben ser asumidos por el contratista, sobre todo, porque tenía experiencia en este sector del mercado.

Menciona, que la utilidad propuesta por el contratista debe ser reducida en veintiocho millones veintinueve mil pesos (\$28.029.009),

como quiera que la base para calcular la misma, disminuyó puesto que fue tasada en el valor propuesto, y en tal sentido, el valor total del daño asciende a TRESCIENTOS OCHO MILLONES TRESCIENTOS DIECINUEVE MIL NOVENTA Y NUEVE PESOS (\$308.319.099) derivado del incumplimiento del deber de información y por reducción de la utilidad prevista para el contratista.

En cuanto al testimonio del Supervisor Álvaro Acosta, señala que tiene inconsistencias tales como (i) desconocimiento de los ítems realmente ejecutados, (ii) desconocimiento de los valores de cada ítem ejecutado, (iii) desconocimiento del valor total del contrato, (iv) desconocimiento de la ejecución presupuestal y financiera del mismo, entre otras, las cuales conducen a reafirmar el incumplimiento del contratista en relación al deber de información derivado del principio de la buena fe objetiva, así como la falta de certeza de la entidad en la ejecución verdadera de ítems contractuales se refiere.

Finalmente, el apoderado judicial del IMDRI en sus alegatos de conclusión solicita las siguientes:

*“(...)*

- *Que se declare la responsabilidad pre contractual y contractual de Villalón Entretenimiento S.A.S. por el incumplimiento de los deberes precontractuales y contractual derivado del contrato de prestación de servicios No. 229 de 2015.*
- *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: CIENTO VEINTITRES MILLONES CIENTO OCHENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS (\$123.187.778), equivalente al 10% del valor del contrato, conforme con la cláusula octava del mismo.*

*DAÑO: TRESCIENTOS OCHO MILLONES TRESCIENTOS DIECINUEVE MIL NOVENTA Y NUEVE PESOS (\$ 308.319.099) por concepto de incumplimiento del deber de información y por reducción de la utilidad prevista para el contratista.*

- *Que se liquide de manera judicial el contrato de prestación de servicios No. 229 de 2015 celebrado entre el IMDRI y Villalón Entretenimiento S.A.S.*
- *Que se condene en costas a la parte demandada, es decir, a la empresa Villalón Entretenimiento S.A.S.”*

## VILLALÓN ENTRETENIMIENTO S.A.S

El apoderado judicial de VILLALÓN ENTRETENIMIENTO S.A.S, allegó sus alegatos de conclusión mediante escrito visto en folios 832 a 849 del plenario, donde manifiesta que está plenamente establecido para las partes la existencia de la relación contractual, como quedó establecido en el contrato No. 229 celebrado el día 5 de noviembre de 2019, el cual tuvo como objeto la prestación de servicios para apoyo a la gestión logística, el cual fue convenido por el valor de mil doscientos treinta y un millones ochocientos setenta y siete mil ochenta pesos M/Cte. (1.231,877.080).

Arguye que Villalón S.A.S cumplió a cabalidad con el objeto del contrato, como prueba de ello, alude que a través de todo el material probatorio allegado con la demanda, se evidencia que la empresa contratista cumplió a cabalidad con lo pactado en el contrato, y por tal motivo a su favor se adeudarían las sumas reclamadas en el proceso instaurado en contra del IMDRI.

Menciona, que el contratante no cumplió con el pago que se pactó en la cláusula cuarta del contrato, toda vez que no lo logró demostrar mediante alguna prueba documental, que el IMDRI, hubiere realizado el pago de los valores adeudados a favor de la entidad contratista.

Del mismo modo frente a los hechos presentados en el libelo, afirma que el IMDRI tampoco los logró desvirtuar, pues durante el interrogatorio de parte realizado al supervisor del contrato, se comprobó que VILLALON cumplió a cabalidad con lo estipulado en el contrato, mientras que el IMDRI únicamente se enfocó en probar una falta de idoneidad y de cumplimientos de las obligaciones por parte del supervisor, lo cual no guarda relación con las pretensiones pretendidas por VILLALON S.A.S.

A su vez, señala que el IMDRI no cumplió con su obligación de pagar al contratista, a pesar que VILLALON S.A.S, dio total cumplimiento con lo convenido en el contrato de prestaciones de servicios de apoyo a la gestión.

Frente a las excepciones propuestas en la demanda instaurada por el IMDRI, el apoderado de VILLAON S.A.S, se pronunció de la siguiente manera:

- i) **Violación al debido proceso por incumplimiento de a los requisitos previos al demandar.**

Afirma que el sustento de la anterior pretensión se presenta por no haber agotado el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, si bien como se consagra en la ley contencioso

administrativo en los procesos que se soliciten medidas cautelares no será necesario agotar este requisito por tanto esto deja sin sustento la anterior pretensión.

**ii) Nulidad absoluta del contrato**

Precisa que en la jurisdicción contenciosa para decretar la nulidad absoluta de un contrato debe previamente estar declarada la nulidad, de igual forma debe estarse frente a una expresa prohibición constitucional y legal y debe configurarse dos elementos i) la violación del régimen constitucional y legal y que ii) la violación anterior se encuentre de manera expresa en la constitución y la ley.

**iii) Responsabilidad precontractual y contractual por incumplimiento del deber de información derivado del principio de buena fe.**

Arguye, que no es posible que prospere dicha pretensión contra su prohijado, ya que fue el mismo demandado quien no actuó de manera prudente y diligente, como también afirma que hubo improvisación por parte de la entidad contratante y falta de planeación por parte de la administración, de igual manera afirma que la planeación contractual implica realizar la gestión con certeza de las condiciones mediante las cuales se va a realizar la contratación y el proceso de selección pertinente, con el fin de que dicha contratación se ejecute de manera eficiente y cumpliendo las necesidades de la administración en cuanto a la relación calidad precio y servicio.

Por ello, manifiesta que no omitió los deberes anteriormente mencionados, ya que se cumplió con todos los requisitos requeridos por parte del IMDRI, al haber presentado la propuesta que se ajustaba al presupuesto y el mismo órgano de la municipalidad tenía la potestad de seleccionar a quien le adjudicaba el contrato, dejando de presente el no conocimiento del IMDRI de los deberes objetivos de buena fe que argumenta se omitieron por VILLALON.

**Del proceso acumulado 7300-33-33-003-2017-00380-01**

El apoderado judicial de VILLALON S.A.S, manifiesta que los hechos de esta demanda son los mismos hechos que se presentaron en la demanda en contra del IMDRI, dentro del proceso con radicación No. 73001-23-33-005-2018-00410-00, por lo cual solicita que se debe desconocer el recurso de

apelación presentado ante el Juzgado Tercero Administrativo de Ibagué y por el cual se determinó acumular el proceso.

En consecuencia, indica que al encontrarse acreditado que VILLALON S.A.S, dio total cumplimiento a sus obligaciones contractuales, le asiste derecho a que su favor se accedan las pretensiones elevadas en contra del IMDRI, ordenándose que se le reconozca y pague las sumas dinerarias solicitadas.

### **MINISTERIO PÚBLICO**

El representante del Ministerio Público, mediante escrito visto a folios 850 a 867 del plenario, allegó su concepto, trayendo a colación que el IMDRI fundamentó su solicitud de nulidad por haberse omitido la realización del procedimiento de licitación pública, y en su lugar, haberse utilizado la contratación directa como mecanismo de selección, al considerar que el contrato fue equivocadamente calificado como de apoyo a la gestión, indicando, que para ello se requiere que el objeto del mismo esté relacionado con el funcionamiento y administración de la entidad, escenario que no ocurrió, ya que en el sub judice, pues si viene es cierto corresponde o está relacionado con las funciones del IMDRI, encontrándose por fuera del ámbito de sus actividades de funcionamiento o administración.

El Ministerio Público trajo a colación diversa normatividad y jurisprudencia relacionada con el caso objeto de estudio, señalando, que analizando el contrato No 229, celebrado entre las partes el 05 de noviembre de 2015, se logra concluir que no cumple con los requisitos o características que el Consejo de Estado indica que corresponden a un contrato de apoyo a la gestión.

Precisa, que una de las características de este tipo de contratos es la de ejecutar actividades identificables pero intangibles, requisito que no cumple el contrato 229, puesto que este incluye actividades que en su gran mayoría corresponden a otro tipo de contratos, que incluso se encuentran tipificados en nuestro ordenamiento jurídico, como compraventa (el contrato incluye snacks, hidratación, red bull, manillas, refrigerios, hidratación, etc), arriendo o alquiler (el contrato incluye alquiler de equipos de sonido, baños etc), Hospedaje (el contrato incluye ítem denominados Hotel) o transporte (el contrato incluye pagos de transporte entre ciudades); actividades que nada tiene que ver con un contrato de apoyo a la gestión.

Precisa, que la naturaleza del contrato de apoyo a la gestión era satisfacer necesidades de las entidades estatales en aspectos relacionados con el funcionamiento propio de la entidad o su gestión administrativa; requisito que tampoco cumplía el contrato, en la medida que el mismo no tenía que ver con el funcionamiento de la entidad; sino con la organización de un

evento de talla nacional, tanto así que requirió celebrar un convenio con el Departamento del Tolima para lograr la cofinanciación de su ejecución.

Razones, por las que el Ministerio Público considera que el contrato que hoy es objeto de controversia, no puede calificarse como un contrato de apoyo a la gestión; de tal manera que la modalidad de selección de contratista para su celebración tampoco podía ser la de contratación directa, pues en realidad la modalidad aplicable era la licitación pública.

Además de ello, advierte que el IMDRI también omitió incluir dentro de los estudios previos, el análisis del sector al que hace referencia el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, pues la norma fue clara en exigir a la entidad estatal la obligación de realizar el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del proceso de contratación, desde diversa perspectivas (legal, comercial, financiera, organizacional, técnico y de riesgo) y dejar constancia de ello en los estudios previos; lo anterior con el propósito de garantizar que la entidad tenga elementos de juicios adecuados que le permitan satisfacer adecuadamente su necesidad (obra, bien o servicio).

Manifiesta, que esta obligación esta consignada en la norma como requisito previo para la celebración de cualquier tipo de contrato y sin importar la modalidad de selección Analizados los estudios previos formulados por el IMDRI para la celebración del contrato en referencia, se encuentra un pequeño título que identifica como análisis del sector, pero que no desarrolla ninguna de las exigencias de la norma citada De esta manera el IMDRI contravino disposiciones contenidas en normas de derecho público y por lo tanto de obligatorio cumplimiento, viciando de esta manera el contrato celebrado de nulidad absoluta, al tenor de lo dispuesto por el numeral 2° del artículo 44 de la Ley 80. de 1993, que dispone como causal de nulidad celebrar contratos contra expresa prohibición legal.

A su vez, indica que el acuerdo contractual desconoció lo dispuesto por el numeral 1° del artículo 899 del Código del Comercio, el cual consagra como causal de nulidad de los negocios jurídicos el desconocimiento de una norma de carácter imperativo; y viola los artículos 1519 y 1523 del Código Civil, que señalan que hay objeto ilícito en todo aquello que contraviene el derecho público de la nación y en todo contrato prohibido por las leyes.

Por ello, arguye que de acuerdo a la facultad que le otorga la Ley al Ministerio Público para solicitar la declaratoria de nulidad de un acuerdo contractual, solicita que se declare la nulidad del contrato 229 de 2015 celebrado por las partes, por considerar que el mismo se encuentra viciado, máxime, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 1.742 del Código Civil.

Aclarado lo anterior, el Ministerio Público se pronunció sobre si hay lugar al pago de las prestaciones cumplidas con ocasión del contrato No 229 de 2015, donde precisa que de conformidad a las pruebas aportadas al plenario, encontrándose que el señor Álvaro Helmer Acosta Franco, supervisor del contrato, expidió certificaciones en las cuales manifiesta que el contratista cumplió a cabalidad con la ejecución de la totalidad de las actividades pactadas en el mismo.

No obstante, advierte que también reposa en el expediente la declaración rendida por el señor Álvaro Helmer Acosta Franco, bajo la gravedad de juramento, en la cual manifestó y contradijo lo anterior, al manifestar que él no había supervisado el cumplimiento de la totalidad de las actividades sino un porcentaje de ellas, sin poder explicar a cuanto ascendía el mismo, por lo que considera que al no haberse acreditado el cumplimiento de todas las obligaciones que le correspondía a Villalón Entretenimiento SAS, no habría lugar al reconocimiento y pago de ninguna suma dineraria.

## CONSIDERACIONES

### PARTE PROCESAL - COMPETENCIA

Es competente el Tribunal Administrativo del Tolima de conocer en primera instancia el presente asunto, conforme a lo dispuesto por el artículo 152 del C.P.A.C.A.

### PROBLEMA JURÍDICO

Tal y como se determinó al momento de fijar el litigio en la audiencia inicial, se establecieron los siguientes problemas jurídicos dentro de los procesos acumulados:

#### **Expediente No. 2017-380**

Como problema jurídico principal, se contrae a establecer si hay lugar a declarar la nulidad absoluta del contrato de prestación de servicios No. 229 del 2015, celebrado entre el IMDRI y VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S, y en consecuencia no hay lugar al reconocimiento de ninguna suma dineraria.

Dado el caso que no haya lugar a declararse la nulidad del contrato, como problema jurídico subsidiario, se contrae a establecer, si hay lugar a que se declare la responsabilidad de VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S, por su presunto incumplimiento de sus deberes contractuales y precontractuales, debiéndose liquidar de manera judicial dicho contrato.

## **Expediente No. 2018-410**

En el supuesto que no prosperen los problemas jurídicos anteriores, se deberá establecer si hay lugar a declararse el incumplimiento del contrato por parte del IMDRI al no haber realizado el pago total y efectivo del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión No. 229 de 2015, debiéndose ordenar el pago de las sumas adeudadas, y los presuntos perjuicios materiales causados.

### **ESTUDIO SUSTANCIAL**

#### **DE LA NULIDAD ABSOLUTA DEL CONTRATO**

Es menester señalar que el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, indicia que los contratos estatales se rigen por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en aquellas materias donde particularmente estén reguladas en esta ley.

En cuanto al régimen nulidades, se tiene que el artículo 44 de la Ley 80 de 1993 se pronuncia sobre la nulidad absoluta de los contratos estatales, así:

*"Artículo 44°.- De las Causales de Nulidad Absoluta. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:*

- 1. Se celebren con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;*
- 2. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal.*
- 3. Se celebren con abuso o desviación de poder.*
- 4. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten y*
- 5. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta Ley."*

Ante ello, se observa que la norma es clara al señalar que dentro del régimen de nulidades de los contratos estatales, además de las causas contempladas en la ley de contratación estatal, se deben incluirse las definidas en el derecho privado, siendo menester traer a colación algunas de las normas que regulan este tema en el Derecho Civil y Comercial.

Por lo cual, se trae a colación los artículos 1740 y 1741 del código civil, que se pronuncian sobre las clases de nulidad y la nulidad absoluta y relativa de los contratos, donde indicó:

**“ARTICULO 1740. <CONCEPTO Y CLASES DE NULIDAD>.** *Es nulo todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato según su especie y la calidad o estado de las partes.*

**ARTICULO 1741. <NULIDAD ABSOLUTA Y RELATIVA>.** *La nulidad producida por un objeto o causa ilícita, y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos, y no a la calidad o estado de las personas que los ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas.*

*Hay así misma nulidad absoluta en los actos y contratos de personas absolutamente incapaces.*

*Cualquiera otra especie de vicio produce nulidad relativa, y da derecho a la rescisión del acto o contrato.”*

Frente a ello, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 18 de enero de 2012, proferida dentro del proceso con radicación No. 21080, C.P: Olga Melida Valle De La Hoz, manifestó que las causales de nulidad absoluta se encuentran establecidas de manera taxativa en el ordenamiento jurídico siendo de aplicación restrictiva y no aplicables por analogía, lo que permitiría dilucidar que aquellas causales que no estén enlistadas como tal, serán consideradas como nulidades relativas, las cuales están definidas en el artículo 1743 del código Civil:

**“ARTICULO 1743. <DECLARACION DE NULIDAD RELATIVA>.** *La nulidad relativa no puede ser declarada por el juez o prefecto sino a pedimento de parte; ni puede pedirse su declaración por el Ministerio Público en el solo interés de la ley; ni puede alegarse sino por aquéllos en cuyo beneficio la han establecido las leyes, o por sus herederos o cesionarios; y puede sanearse por el lapso de tiempo o por ratificación de las partes.*

*La incapacidad de la mujer casada\* que ha obrado sin autorización del marido o del juez o prefecto en subsidio, habiendo debido obtenerla, se entiende establecida en beneficio de la misma mujer y del marido.”*

Respecto a las nulidades absolutas, la jurisprudencia considera que estas corresponden a particulares circunstancias de grave vulneración del ordenamiento jurídico, pues así lo señaló la Sección Tercera del Consejo de

Estado, C.P: Mauricio Fajardo Gómez, quien en Sentencia 15599 de mayo 2 de 2007, señaló:

*"las nulidades citadas responden a situaciones de orden estrictamente jurídico y por circunstancias particularmente graves de vulneración del ordenamiento jurídico, pues evidencian que el contrato estatal adolece de irregularidades en su configuración, de tal magnitud, que en el evento de permitir su ejecución se estaría propugnando o removiendo el afianzamiento de un atentado contra la regularidad jurídica, desatendiendo los mandatos que regulan la actividad administrativa, entre ellas la actividad contractual."*

De otra parte, el capítulo VII que trata sobre ineficacia, nulidad, anulación e inoponibilidad de los contratos y obligaciones mercantiles, quien en su artículo 899 del Código de Comercio, también contiene una regulación relacionada con las causales de nulidad de los negocios jurídicos en material mercantil, estableciendo las siguientes:

*"ART. 899.- Será nulo absolutamente el negocio jurídico en los siguientes casos:*

- 1. Cuando contraría una norma imperativa, salvo que la ley disponga otra cosa;*
- 2. Cuando tenga causa u objeto ilícitos y*
- 3. Cuando se haya celebrado por persona absolutamente incapaz."*

Respecto a la aplicación de las normas contenidas en el Código de Comercio, se debe tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 822, el cual dispone que:

*"Los principios que gobiernan la formación de los actos y contratos y las obligaciones de derecho civil, sus efectos, interpretación, modo de extinguirse, anularse o rescindir, serán aplicables a las obligaciones y negocios jurídicos mercantiles, a menos que la ley establezca otra cosa..."*

Atendiendo todo lo relacionado anteriormente, se observa que en materia de contratación estatal además de las causales de nulidad absoluta contempladas en el Estatuto de Contratación debemos tener por incluidas la violación de una norma imperativa, el objeto ilícito, la causa ilícita, la omisión de un requisito o formalidad que la ley prescribe para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos, y no a la calidad de las personas que los ejecutan o acuerdan; y los actos o contratos suscritos por personas absolutamente incapaces.

En cuanto a la nulidad por objeto ilícito, los artículos 1519 y 1523 del Código Civil señalan lo siguiente:

Controversias contractuales  
73001-23-33-005-2018-00410-00 acumulado con el proceso 73001-33-33-003-2017-00380-01  
Villalón Entretenimiento S.A.S Vs IMDRI

*“ARTICULO 1519. OBJETO ILICITO. Hay un objeto ilícito en todo lo que contraviene al derecho público de la nación. Así, la promesa de someterse en la república a una jurisdicción no reconocida por las leyes de ella, es nula por el vicio del objeto.*

*ARTICULO 1523. OBJETO ILICITO POR CONTRATO PROHIBIDO. Hay así mismo objeto ilícito en todo contrato prohibido por las leyes.”*

Y en lo que respecta, a la declaratoria de las nulidades absolutas, el Estatuto de Contratación Estatal en su artículo 45 dispone lo siguiente:

*"Artículo 45°. De la Nulidad Absoluta La nulidad absoluta podrá ser alegada por las partes, por el agente del Ministerio Público, por cualquier persona o declarada de oficio, y no es susceptible de saneamiento por ratificación"*

Es decir, que no sólo las partes pueden solicitar la nulidad absoluta del contrato, al Ministerio Público, a cualquier persona para solicitar la declaratoria de la misma, o se puede decretar de forma oficiosa.

De otra parte, el código civil en cuanto a la declaratoria de la nulidad señala en los siguientes términos la obligación de declarar la misma:

*"ARTICULO 1742. OBLIGACION DE DECLARAR LA NULIDAD ABSOLUTA. Subrogado por el art. 2°, Ley 50 de 1936. El nuevo texto es el siguiente: La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aún sin petición de parte, cuando aparezca de manifiesto en el acto o contrato; puede alegarse por todo el que tenga interés en ello; puede así mismo pedirse su declaración por el Ministerio Público en el interés de la moral o de la ley. Cuando no es generada por objeto o causa ilícitos, puede sanearse por la ratificación de las partes y en todo caso por prescripción extraordinaria."*

Estipulación que se complementa con lo dispuesto por el inciso 3° del artículo 141 del CPACA,

*“ARTÍCULO 141. CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.*

*Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso."*

**El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes.** (Negrilla y subraya fuera del texto original)

Es decir, que la norma le exige al juez que para poder declarar la nulidad de oficio, debe encontrarse probada en el proceso, siempre y cuando en este hayan intervenido las partes del contrato.

## CASO CONCRETO

En el proceso bajo estudio, se evidencia que a través de apoderado judicial VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S instauró el presente medio de control de controversias contractuales en contra del INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE IMDRI, solicitando que se declare que incumplió el Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No 229 del cinco (5) de noviembre de dos mil quince (2015), al no realizar el pago total del valor del contrato celebrado entre ellos, a pesar de VILLALÓN haber dado total cumplimiento a sus obligaciones contractuales, por realizar todas las actividades tendientes a dar apertura, inauguración y clausura de los XX Juegos Deportivos Nacionales y los IV Paranales, por ende, pide que se pague a su favor los saldos en mora y los perjuicios causados a título de daño emergente.

Por su parte, el INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE IMDRI también instauró demanda en contra de VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S, solicitando que se declare la nulidad del contrato de prestación de servicios No. 229, al considerar que el contratista transgredió el deber de la información derivado del principio de la buena fe objetiva, incumpliendo con las obligaciones contractuales, ante la falta de veracidad en la información que fue presentada en la etapa precontractual y contractual, lo que conllevó a que el IMDRI suscribiera dicho contrato con un presupuesto superior al requerido para la ejecución del mismo.

Aunado a ello, sostiene que la principal razón por la que solicita la nulidad del contrato, se origina porque el contratista desconoció la responsabilidad precontractual y contractual, puesto que el contrato debió haberse efectuado mediante la modalidad de licitación pública y no a través de contratación directa, así como también omitió el deber de información del contratista, lo que dilucida un incumplimiento por parte del contratista, por lo que pide que se declare la nulidad del contrato y no se ordene ningún

tipo de pago en contra del IMDRI, o subsidiariamente, solicita que se declare el incumplimiento de los deberes precontractuales y contractuales de VILLALÓN S.A.S, y a su favor se ordene el pago de la cláusula penal del contrato y los perjuicios causados, liquidándose judicialmente el contrato.

En este orden de ideas, y atendiendo que estamos frente a dos procesos acumulados, se originan diversos problemas jurídicos, tal y como se dejó establecido en la audiencia inicial, para lo cual, en primer lugar, se deberá determinar si hay lugar a declarar la nulidad absoluta del contrato de prestación de servicios No. 229 del 2015, celebrado entre el IMDRI y VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S, y en consecuencia no hay lugar al reconocimiento de ninguna suma dineraria. Dado el caso que no esté viciado de nulidad del contrato, como problema jurídico subsidiario, se contrae a establecer, si hay lugar a que se declare la responsabilidad de VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S, por su presunto incumplimiento de sus deberes contractuales y precontractuales, debiéndose liquidar de manera judicial dicho contrato.

En el supuesto que no prosperen los problemas jurídicos anteriores, se deberá establecer si hay lugar a declararse el incumplimiento del contrato por parte del IMDRI, al no haber realizado el pago total y efectivo del contrato de prestación de servicios No. 229 de 2015, debiéndose ordenar el pago de las sumas adeudadas, y los presuntos perjuicios materiales causados.

Conforme a lo anterior, se procede a resolver los problemas jurídicos planteados:

### **DE LA NULIDAD DEL CONTRATO DE APOYO LA GESTIÓN**

Para entrar a determinar si el contrato No. 229 del 05 de noviembre de 2015, se encuentra viciado de nulidad como lo alega el IMDRI, es menester relacionar las siguientes:

VILLALÓN ENTRETENIMIENTO S.A.S y el INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE- IMDRI, celebraron contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión No. 229 de fecha cinco (05) de noviembre del dos mil quince (2015), **cuyo objeto era 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 PARANACIONALES, ASÍ COMO LA CLAUSURA DE LOS IV PARANACIONALES EN EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ**<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Ver folios 14 a 31 del plenario 2018-410.

En cuanto a la modalidad de selección del contratista, la Sala observa a través del documento visible a folio 44 del expediente 2017-380, que el IMDRI la realizó a través de contratación directa, donde dio aplicación al literal h del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 del año 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 del año 2015, aludiendo, que se efectuaba de esta manera en virtud a la naturaleza del objeto a contratar, señalando, que al enmarcarse dentro de la tipología de las actividades de logística y al emplearse un conjunto de medios y métodos necesarios para llevar a cabo la organización de un servicio o evento específico, necesitaban aunar esfuerzos económicos administrativos técnicos y profesionales para el evento de apertura e inauguración de LOS JUEGOS DEPORTIVOS XX NACIONALES Y IV PARANACIONALES.

El contrato celebrado entre las partes se pactó un **plazo de ejecución de cuarenta y cinco (45) días**, contados a **partir de la fecha de suscripción del acta de inicio**, por un valor de mil doscientos treinta y un millones ochocientos setenta y siete mil ochenta pesos (\$1.231.877.080).

Del contrato referenciado anteriormente, en su **cláusula cuarta**, se desprende que las partes pactaron que el IMDRI realizaría los pagos divididos, el primer pago, sería correspondiente al 45% del contrato que equivale a \$554.344.686, una vez se suscribiera el acta de inicio, el segundo pago, sería del 15% del contrato que equivale a la suma de \$184.781.56, que entregaría el día 13 de noviembre del 2015, un tercer pago, de otro 15% del contrato que se pagaría el 27 de noviembre del 2015, y un último pago, equivalente al 25% del contrato,. Que corresponde a \$307.969.270, el cual se entregaría una vez se ejecutara el contrato, quedando condicionados a que el IMDRI contara efectivamente con disponibilidad de recurso en caja<sup>15</sup>.

#### **DE LA NATURALEZA DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN NO. 229 DEL 05 DE NOVIEMBRE DE 2015.**

En el presente caso, se encuentra que el apoderado judicial del IMDRI instaura la demanda alegando una posible nulidad que se configuraría en el contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión No. 229 de fecha cinco (05) de noviembre del dos mil quince (2015), al considerar que atendiendo su objeto contractual no podía haberse celebrado a través de contratación directa, sino que por el contrario, debía haberse ofertado por licitación pública, lo que configuraría su nulidad.

En virtud a lo expuesto, se realizará un **Análisis Normativo y Jurisprudencial respecto de los contratos de prestación de servicios de**

---

<sup>15</sup> ver folios 14 a 31 del expediente 2018-410.

**apoyo a la gestión**, con el fin de tener mayor claridad frente a su naturaleza y requisitos.

Ahora bien, encontramos que los contratos estatales de prestación de servicios, están definidos en la Ley 80 de 1993<sup>16</sup>, por lo que de conformidad a su naturaleza u objeto encontramos los siguientes:

- La prestación de servicios profesionales, y
- La prestación de servicios de apoyo a la gestión de la entidad estatal que deban desarrollarse con personal no profesional.

A su vez, el Decreto 2474 de 2008 modificado por el Decreto 4266 de 2010, reglamentó parcialmente la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y en su artículo 82 se pronunció sobre los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, donde señaló:

***“Artículo 82. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Modificado por el Decreto Nacional 4266 de 2010. Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión la entidad estatal podrá contratar directamente con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato y que haya demostrado la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área de que se trate, sin que sea necesario que haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto deberá dejar constancia escrita.***

***Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la entidad; así como los relacionados con actividades operativas, logísticas o asistenciales.***

***Para la contratación de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales, la entidad justificará dicha situación en el respectivo contrato.*** (Negrilla y subraya fuera del texto original)

Dicha norma fue demandada en simple nulidad, donde el accionante consideraba que el Gobierno Nacional excedía las facultades reglamentarias, demanda que fue conocida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, resolviendo la litis en sentencia de Unificación del 02 de diciembre de 2013, C.P: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, expediente 11001-03-26-000-2011-

<sup>16</sup> Ver numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

00039-00(41719), donde resolvió negar las pretensiones, al considerar que la inclusión en la norma demandada de la frase “*actividades operativas, logísticas o asistenciales*” no impone, de manera inflexible, que este tipo de actividades deban ser acometidas por vía de alguno de estos dos tipos de contratos de prestación de servicios en específicos.

Aunado a ello, aclaró que es la misma Administración Pública la que tiene una discrecionalidad razonada para estructurar en términos técnicos, económicos y jurídicos el contrato estatal que desea suscribir; por lo que la definición del tipo contractual a celebrar correrá por cuenta de las valoraciones que realice la Entidad, todo ello conforme al **principio de planeación**, a dichas conclusiones arribó al señalar:

*“e) El contrato de prestación de servicios de simple apoyo a la gestión*

102.- *Por otra parte, con estos mismos fundamentos se entiende entonces por contratos de “apoyo a la gestión” todos aquellos otros contratos de “prestación de servicios” que, compartiendo la misma conceptualización anterior, esto es, el desempeño de actividades identificables e intangibles, el legislador permite que sean celebrados por las entidades estatales pero cuya ejecución no requiere, en manera alguna, de acuerdo con las necesidades de la administración (previamente definidas en los procesos de planeación de la Entidad), de la presencia de personas profesionales o con conocimientos especializados, sean estas naturales o jurídicas.*

103.- *Se trata entonces de los demás contratos de prestación de servicios, caracterizados por no ser profesionales o especializados, permitidos por el artículo 32 No 3º de la Ley 80 de 1993, 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 y de carácter, entre otros, técnico, operacional, logístico, etc, según el caso, que tienda a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa<sup>89</sup> o funcionamiento de la correspondiente entidad, pero sin que sean necesarios o esenciales los conocimientos profesionales o especializados para su ejecución, los cuales, como se ha advertido, se reservan exclusivamente para el “contrato de prestación de servicios profesionales”, y no para éstos de simple “apoyo a la gestión”.*

104.- *De esta forma el concepto de “apoyo a la gestión” entraña un claro apoyo a la actividad de las entidades estatales que debe entenderse de conformidad con la sistemática expuesta a propósito del contrato de prestación de servicios y que de manera restrictiva tiene relación con la administración o el funcionamiento de la entidad estatal correspondiente, conforme a las prédicas y exigencias del*

*artículo 32 No 3º de la Ley 80 de 1993, tal como claramente lo ha decantado los precedentes de la sección tercera del Consejo de Estado.*

**105.- El precedente de la Corporación determina que los contratos de apoyo a la gestión** "... se enmarcan dentro de la definición genérica prevista en el ordinal 3º del artículo 32, por cuya virtud son contratos de este tipo **"los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad," los cuales, "sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados..."**<sup>190</sup>

106.- Por lo que resultaría imposible admitir o entender cualquier objeto referido al **"apoyo a la gestión"** que no se enmarque en las exigencias de esa disposición legal enunciada, que por lo demás, sobra advertirlo, constituye un componente básico de la sistemática de la contratación estatal colombiana. **Se reitera, entonces, por parte de la Sala que la motivación para la suscripción de este tipo específico de contrato dependerá de la motivación que surja en torno a las necesidades que la Administración Pública encuentra pertinente satisfacer, de conformidad con la planeación efectuada por la Entidad.**

107.- Así las cosas, conviene, para mayor claridad expositiva, precisar que en el marco del contrato de simple prestación de servicios de apoyo a la gestión, las necesidades que pretenden ser satisfechas por la Administración no comprometen, en modo alguno las actividades que son propias de conocimientos profesionales o especializados; aún así, ello no excluye que dentro de esta categoría conceptual se enmarquen actividades de carácter técnico las cuales, requiriendo un despliegue intelectual, no recaen dentro del concepto de lo profesional, así como otras necesidades en donde, según las circunstancias, el objeto contractual demanda la ejecución de acciones preponderantemente físicas o mecánicas; es decir, se trata de una dualidad de actividades dentro del concepto "de simple apoyo a la gestión"; unas con acento intelectual y otras dominadas por ejecuciones físicas o mecánicas. Lo distintivo, en todo caso, es que no requiere que sean cumplidas con personal profesional." (Negrilla y subraya fuera del texto original)

De acuerdo a lo esbozado por el máximo órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa, observa la Sala que 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.

Sin embargo, es de resaltar que los Decretos 2472 de 2008 y el No. 4266 de 2010, fueron derogados por el Decreto 734 de 2012, el cual también fue derogado por el Decreto 1510 de 2013, este compilado en el Decreto 1082 de 2015, siendo este último el cual es aplicable al caso bajo estudio, como quiera que el contrato objeto de controversia se suscribió el 05 de noviembre de 2015, y la norma en mención entró en vigencia 6 meses antes, esto es, el 26 de mayo de 2015.

Por lo cual, se trae a colación el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015, donde se pronuncia sobre los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, donde estableció:

*“Artículo 2.2.1.2.1.4.9. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.*

*Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.*

*La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos.”*

De acuerdo al texto anterior, y atendiendo la lectura que se le daba al artículo 82 del Decreto 2472 de 2008, evidencia la Sala que la definición de los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, es similar en las dos normas, en cuanto a que **incluyó las actividades operativas, logísticas, o asistenciales,** siendo estas actividades las que fueron contratadas de manera directa por el IMDRI, y además de ello, para su contratación al hacerse por contratación directa deberá justificar la situación en los estudios y documentos previos, así como también es aplicable la sentencia de unificación del 02 de diciembre de 2013, relacionada anteriormente.

En ese orden de ideas, se observa que en el escenario en que la entidad estatal pretenda contratar los servicios profesionales y de apoyo a la gestión, como es el caso de actividades operativas, logísticas o asistenciales, podrán

ser contratados bajo la modalidad de contratación directa, advirtiéndose, que por regla general la escogencia del contratista se hará a través de licitación pública, dando aplicación a los principios de eficiencia y transparencia; sin embargo, en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, prevé los casos en los que procede la contratación directa, en especial en su literal h, donde señala:

***“ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN.*** *La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:*

(...)

***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 sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales; (...)***

Es decir, que cuando se pretenda contratar prestación de servicios de apoyo a la gestión, se podrá efectuar por contratación directa, debiendo justificar esa situación a través de los estudios y documentos previos, las cuales tal y lo señaló la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, corresponderán a la realización de actividades identificables e intangibles, no requerirán de profesionales o conocimientos especializados, debiendo propender a que satisfaga las necesidades de las entidades estatales en cuanto a la gestión administrativa o funcionamiento de la entidad.

Así las cosas, aplicando dichos preceptos normativos y jurisprudenciales al sub iudice, esto es, al contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión No. 229 de fecha cinco (05) de noviembre del dos mil quince (2015), se trae a colación el objeto del contrato, el cual era **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 PARANACIONALES, ASÍ COMO LA CLAUSURA DE LOS IV PARANACIONALES EN EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ.**

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, tales como<sup>17</sup>:

- 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.

De lo esbozado, observa la Sala que las actividades contratadas 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<sup>18</sup>, por el contrario, era la organización de un evento de nivel nacional,

---

<sup>17</sup> Ver folios 17 a 28 del expediente 2018-410 cuaderno No.1.

<sup>18</sup> Ver el artículo quinto del Acuerdo No. 029 del 2010, visible a folio 5 del expediente 2017-380, que señala: *“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 aprovechamiento del tiempo libre y la promoción de la educación extraescolar de la niñez y la juventud, promoviendo el derecho de todas las personas a ejercitar el libre acceso a una*

que requirió la celebración de un convenio interadministrativo con el Departamento del Tolima<sup>19</sup>, para de esta manera lograr la cofinanciación para la ejecución del mismo.

Aunado a ello, de conformidad con lo señalado por el Agente de Ministerio Público en su concepto, se observa que la entidad contratante, es decir, el IMDRI, omitió incluir dentro de los estudios previos el análisis del sector a que hace referencia el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, que señala:

***“ANÁLISIS DEL SECTOR ECONÓMICO Y DE LOS OFERENTES POR PARTE DE LAS ENTIDADES ESTATALES***

***Artículo 2.2.1.1.1.6.1. 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.”***

Es decir, que para cualquier tipo de modalidad de contratación, es un deber de las entidades estatales realizar el respectivo análisis durante la etapa de planeación, desde laperspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo; sin embargo, al revisar el proceso de contratación de prestación de servicios de apoyo a la gestión No. 229 del 2015, el cual reposa en medio magnético visible a folio 45 del expediente 2017-380, se observa que el análisis que efectuó el IMDRI fue únicamente de mercado, sin que desarrollara las demás perspectivas que eran obligatorias analizar.

Atendiendo lo esgrimido, es menester traer a colación el artículo 44 de la Ley 80 de 1991, que establece las causales de nulidad absoluta del contrato, donde indicó:

***“ARTÍCULO 44. DE LAS CAUSALES DE NULIDAD ABSOLUTA. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:***

- 1o. Se celebren con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;*
- 2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal;*

---

*formación física y espiritual adecuadas la implantación y fomento de la educación física en el municipio de Ibagué.*

<sup>19</sup> Convenio Interadministrativo No. 1269 del 04 de noviembre de 2015.

*3o. Se celebren con abuso o desviación de poder;*

*4o. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y*

*5o. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta ley.” (Negrilla y subraya fuera del texto original)*

Al respecto, se hace necesario precisar cuándo se entiende configurada la causal prevista en el numeral 2º del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, para poder establecer si la misma aplicaba al caso bajo estudio, tal y como lo alega el apoderado judicial del IMDRI.

En tal sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en providencia del 02 de mayo de 2007, emitida dentro del expediente con radicado No. 15599, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, manifestó que, no toda irregularidad que afecte la validez del contrato encuadra en el numeral 2º del artículo 44 *ejusdem*. **Para ello es necesario que la prohibición esté contenida en una norma de rango constitucional o legal y que tal prohibición sea expresa.**

Cabe mencionar que, este argumento fue reiterado por el Alto Tribunal, en providencia del **03 de abril de 2020**, dentro del expediente con radicado interno No. 49963, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, al puntualizar:

*“(…) Del contenido y alcance del texto de esta norma [se refiere al numeral 2 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993] se infiere que para que esta causal de nulidad absoluta del contrato se configure, **se requieren de los siguientes presupuestos: i) La violación del régimen de prohibiciones consagrado en normas constitucionales o en normas legales o en cualesquiera otras con fuerza de ley; por lo tanto, la violación a otro tipo de normas en cuanto no tengan rango constitucional o que carezca de fuerza de ley, no genera vicio de nulidad en el contrato, tal como lo ha admitido la jurisprudencia de la Sala<sup>20</sup> y, ii) La prohibición establecida en la Constitución Política o en la Ley debe ser expresa,** como también lo sostuvo la jurisprudencia en el siguiente pronunciamiento:*

*“Hay que añadir, a fin de precisar adecuadamente el alcance del art. 44.2 de la Ley 80 de 1993, que, además de que la prohibición debe estar contenida en la Constitución o en la ley, en los términos dichos, **la prohibición constitucional o legal ha de ser expresa, bien en relación con i) el tipo contractual, como cuando las normas no permiten que el***

<sup>20</sup> [cita original del texto] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 16 de agosto de 2006, exp. 31480, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

**Estado haga donaciones a los particulares -art. 355 CP<sup>21</sup>-, o en relación con ii) la celebración de un contrato, dadas ciertas condiciones, como cuando no se autoriza que una concesión portuaria supere 20 años -Ley 1 de 1991-, o un comodato supere 5 años -Ley 9 de 1989-, etc.**

*De modo que no toda irregularidad o violación a la ley o a la Constitución, configura la celebración de un contrato ‘contra expresa prohibición constitucional o legal’. **Es necesario analizar, en cada caso concreto, el contenido de la norma, para determinar si contempla una prohibición a la celebración de un contrato o si contiene simplemente otro tipo de requisitos, cuya trasgresión o pretermisión pudiera generar la nulidad absoluta del contrato o una consecuencia diferente**<sup>22</sup>.*

*Bajo esta perspectiva, se tiene que la violación a las normas constitucionales o legales, en la celebración de un contrato, acarrea como consecuencia la nulidad absoluta del contrato celebrado en tales condiciones, por cuanto toda vulneración del ordenamiento jurídico da lugar a la ilegalidad de los actos; **pero no toda violación de normas constitucionales o legales en la celebración de contratos da lugar a que se configure la causal de nulidad absoluta prevista en el numeral 2° del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, puesto que para ello deben concurrir los dos presupuestos que fueron señalados: violación del régimen de prohibiciones y que la prohibición sea expresa o explícita**”.*  
(Negrilla y subraya fuera del texto original).

Acorde con la jurisprudencia relacionada en precedencia, se vislumbra que en el caso bajo estudio la causal No. 2 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, invocada por el apoderado judicial del IMDRI en contra del contrato No. 229 de 2015, se encuentra configurada, puesto que el numeral 8° del artículo 24 de la Ley 80, contiene la prohibición expresa de evitar los procedimientos previstos en la ley para seleccionar al contratista, para lo cual el Consejo de Estado, ha sostenido que ante dicha situación, es evidente que, por regla general la elusión o cambio de tales procedimientos debe ser concluido con la nulidad absoluta del contrato<sup>23</sup>, escenario que se configuró en el sub iudice, al haberse celebrado el contrato por contratación directa y no a través de licitación ‘pública.

<sup>21</sup> [cita original del texto] “Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. // El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.

<sup>22</sup> [cita original del texto] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 16 de agosto de 2006, exp. 31480, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>23</sup> Ver sentencia de la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado, C.P: Jaime Alberto Santofimio Gamboa, del 15 de diciembre de 2017, proferida dentro del proceso con radicación No. 76001-23-33-000-2013-00169-01

Aunado a lo anterior, se reitera que el objeto para el cual fue celebrado el contrato No. 229 de 2015, no cumplía con los requisitos de un contrato de apoyo a la gestión, como se dijo en líneas anteriores, para haberse celebrado bajo la modalidad de contratación directa, por el contrario, ameritaba un proceso de selección de contratista a través de la **licitación pública** y no la celebración de un contrato de prestación de servicios de apoyo al gestión a través de contratación directa, pues en este caso, 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 2º del artículo 44 ibídem, también se configura la causal de nulidad absoluta prevista en el numeral 3º de la norma en comento, por **abuso o desviación de poder**, al apartarse de los fines que persigue la contratación estatal.

Cabe precisar que, esta tesis también ha venido siendo manejada por nuestro máximo Órgano de Cierre, quien en providencia del 27 de septiembre de 2013, emitida dentro del expediente con radicado interno No. 24339, C.P Danilo Rojas Betancourth, expresó:

*“(...) cuando una entidad estatal sometida a las normas de la Ley 80 de 1993 va a celebrar un contrato, **debe verificar en primer lugar, cuál es el procedimiento de selección que se debe adelantar para la escogencia de su contratista y si no se presenta alguno de los eventos en los que excepcionalmente se admite un procedimiento diferente, necesariamente deberá adelantar la licitación pública para ello.**”<sup>24</sup>*

Además, el Alto Tribunal también ha sostenido que, ante el imperativo legal de observar los principios de **transparencia, selección objetiva, economía, imparcialidad, publicidad y libre concurrencia en la actividad contractual**, en especial, dentro del proceso de selección de contratistas, desatender las modalidades de selección dispuestas por la Ley 80, configura causal de nulidad absoluta del contrato, por abuso o desviación de poder, al apartarse de los fines que persigue la contratación<sup>25</sup>.

Bajo estas circunstancias, se vislumbra que, conforme al numeral 1º del artículo 2º de la ley 1150 de 2007<sup>26</sup>, prevé la licitación pública como regla general para la selección de contratistas, en tanto que la contratación directa, la estableció como una modalidad excepcional, y por lo tanto, le corresponde a la entidad contratante, demostrar que se configuran los presupuestos para

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 27 de septiembre de 2013, exp. 24339, C.P. Danilo Rojas Betancourth

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del dos de mayo de 2016, exp. 37066, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

<sup>26</sup> Reglamentada parcialmente por los Decretos Nacionales 066 y 2474 de 2008, Reglamentada por el Decreto Nacional 2473 de 2010, Reglamentada por el Decreto Nacional 734 de 2012.

*“por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”.*

omitir la modalidad de contratación general y en su lugar, están dadas la condiciones para seleccionar de manera directa al contratista.

Máxime, cuando el mismo IMDRI (contratante), señala que de acuerdo al objeto del contrato No. 229 del 05 de noviembre de 2015, debió ser ejecutado bajo licitación pública, siguiendo el conducto regular de la contratación debido al objeto de la convención, tal y como lo señalan los principios de i) selección objetiva ii) libre concurrencia iii) precios de mercado, y no como lo hicieran bajo la modalidad de contratación directa.

Así las cosas, para la Sala no existe duda que atendiendo las actividades contratadas en el contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión No. 229 del 05 de noviembre de 2015, las cuales si bien es cierto estaban identificadas, no eran intangibles, ni pretendían satisfacer las necesidades del IMDRI, al no tener relación con el funcionamiento propio de la entidad y de su gestión administrativa, por lo que no podía ser ofertado mediante contratación directa, por el contrario, el INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE- IMDRI, estaba obligado a acatar el proceso de selección, conforme a las exigencias previstas en la ley, para garantizar la concurrencia de pluralidad de oferentes; sin embargo, como quedó visto, este proceso se desconoció, puesto que sólo fue convocada VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S para la celebración del dicho contrato, desconociéndose la prohibición legal consagrada en el numeral 1º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en la medida en que el IMDRI no estaba autorizado para contratar de forma directa.

En consecuencia, se DECLARARÁ la NULIDAD ABSOLUTA del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión No. 229 del 05 de noviembre de 2015, celebrado entre VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S con EL INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE - IMDRI, 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.

**DEL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LAS PRESTACIONES PRESUNTAMENTE CUMPLIDAS EN EL CONTRATO No. 229 DEL 05 DE NOVIEMBRE DE 2015.**

Sobre los efectos que surgen con ocasión de la declaratoria de nulidad absoluta del contrato el Consejo de Estado<sup>27</sup>, ha señalado que:

---

<sup>27</sup> Ver sentencia de la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado, C.P: Olga Melida Valle De la Hoz, del 31 de enero de 2011, proferida dentro del proceso con radicación No. 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767)

*"La nulidad absoluta de los contratos se refiere, entonces, a su pérdida de validez con ocasión de vicios imposibles de sanear, y se constituye en la más grave sanción que se pueda imponer a los negocios jurídicos por cuanto hace desaparecer sus efectos al buscar devolver las cosas al estado en el que se encontraban con anterioridad a la suscripción del contrato. (...)"*

Así las cosas se tiene que una vez declarada la nulidad del contrato las cosas vuelven a su estado anterior, teniendo de esta manera que el contrato declarado nulo no ha existido.

En materia de contratación estatal el artículo 48 de la Ley 80 de 1993, sobre este tema señala lo siguiente:

*"Artículo 48°. - De los Efectos de la Nulidad La declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva **no impedirá el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria.** Habrá lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas del contrato nulo por objeto o causa ilícita, cuando se probare que la entidad estatal se ha beneficiado y únicamente hasta el monto del beneficio que ésta hubiere obtenido. **Se entenderá que la entidad estatal se ha beneficiado en cuanto las prestaciones cumplidas le hubieren servido para satisfacer un interés público.**" (Negrilla y subraya fuera del texto original)*

En consecuencia, se procede analizar si en el caso bajo estudio si hay o no mérito para reconocer y pagar las prestaciones cumplidas con ocasión del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión No. 229 del 05 de noviembre de 2015, el cual está viciado de nulidad, como se dijo en líneas anteriores.

Al respecto, se advierte que el día 23 de diciembre de 2015 el supervisor del contrato Álvaro Helmer Acosta Franco, certificó que el contratista cumplió a satisfacción la ejecución del contrato cuyo objeto, era 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 Paranales, así como la clausura de los IV Paranales en el Municipio de Ibagué, dicha circunstancia, fue reiterada por el supervisor mediante oficio de fecha 28 de abril del 2016<sup>28</sup>.

Por lo cual, en audiencia inicial se decretó como prueba el testimonio del señor Álvaro Helmer Acosta Franco como supervisor del contrato, el cual se

<sup>28</sup> Ver folio 35 y reverso del folio 585 del expediente No. 2018-410.

practicó en audiencia de pruebas celebrada el día 22 de octubre de 2019<sup>29</sup>, del cual se desprende las siguientes:

El señor Álvaro Helmer Acosta Franco, manifestó que fue designado para ser el supervisor del contrato, a través del gerente de la época, quien se comunicó con él vía telefónica, sin que se hubiese especificado como tal en algún tipo de documento las obligaciones que le correspondían como supervisor del contrato.

Así mismo, afirma que emitió las certificaciones indicando el cumplimiento contractual por parte del VILLALÓN ENTRETENIENDO S.A.S, al haberse transmitido por televisión nacional la apertura e inauguración de los XX Juegos Deportivos Nacionales y los IV Paranales, la cual se llevó a cabo en el Estadio Manuel Murillo Toro, así como la clausura de los IV Paranales que se realizó en el coliseo deportivo de la 42 con quinta.

Sin embargo, es de resaltar por la Sala que dentro de las actividades y obligaciones contractuales que le correspondían a la contratista y que se encuentran en la cláusula sexta del contrato, allí se previeron diversos ítems que debían ser acreditados por VILLALON ENTRETENIMIENTO SAS, por lo que al preguntársele al supervisor sobre estos, siempre manifestó que para él había cumplimiento contractual por el simple hecho de haber visto el montaje de los eventos, así como el respectivo espectáculo, sin que hubiese realizado algún tipo de informe sobre el cumplimiento de cada una de las obligaciones contractuales del contratista.

Aunado a ello, cuando se le preguntó al supervisor por varios ítems establecidos como obligaciones que debía acreditar el contratista, y que debía verificar su ejecución, tales como vestuario, transporte interno, viáticos, alquiler de salones, entre otros, el supervisor manifestó que no tenía conocimiento de algunos de ellos puesto que la supervisión del contrato que a él le correspondía era única y exclusivamente lo atinente a la actividad deportiva, sin que pudiera llegar a pronunciarse frente a las demás obligaciones contractuales.

A su vez, en la diligencia le preguntaron al supervisor cuál era la suma de dinero que adeudaba el IMDRI a favor de VILLALÓN, para lo cual el Despacho le pidió que sin necesidad de revisar la documentación que tenía en sus manos precisara dicha situación, manifestó que él se basa en el informe final que realizó en todo el proceso de contratación pero que no tiene el archivo del porcentaje que a la fecha le adeudan a dicha entidad.

---

<sup>29</sup> Ver audiencia de pruebas que reposa en medio magnético visible a folio 797.

Corolario a ello, se le preguntó al supervisor cuál fue el criterio que tuvo en cuenta para acreditar el cumplimiento del contrato No. 229 del año 2015, donde reiteró que eso “*era evidente*”, como quiera que todo el país vio a través de la televisión nacional la inauguración de los juegos nacionales y paranacionales y la clausura de los juegos paranacionales, y en tal sentido, con esto era suficiente para emitir la certificación de cumplimiento del objeto contractual.

Lo anterior, permite dilucidar a la Sala que su testimonio resta credibilidad al no tener claro las actividades, ítems, y las obligaciones contractuales que debía acreditar VILLALÓN como contratista, sino que por el contrario, todo su informe de cumplimiento se basa única y exclusivamente en el evento de inauguración y clausura de los juegos nacionales y paranacionales, sin ni siquiera haber entrado a revisar detenidamente el cumplimiento y ejecución del contrato en el ámbito presupuestal y financiero.

De igual manera, se le preguntó que al tratarse de un contrato por un valor de más de mil millones de pesos, con múltiples obligaciones contractuales que debía acreditar la contratista, porqué razón se tardó tan sólo 4 días en emitir la certificación de cumplimiento, donde el supervisor siguió insistiendo que al haber vivido la inauguración, la presentación del programa cómo era el montaje y desmontaje del mismo, tenía a ciencia cierta conocimiento del cumplimiento por parte de VILLALÓN, siendo las razones por las que certificó el cumplimiento del objeto contractual.

Frente a ello, evidencia la Sala que no resulta ajustada a la realidad, como quiera que se trataba de un contrato de mil doscientos treinta y un millones ochocientos setenta y siete pesos (\$1.231.877.080), en el cual se habían establecido diversas obligaciones contractuales que recaían en cabeza de la entidad VILLALÓN ENTRETENIMIENTO, reiterándose, que para llegar acreditar el cumplimiento contractual, debían haberse verificado cada uno de los ítems y obligaciones, así como el presupuesto establecido, situación que no ocurrió en el caso bajo estudio, tanto así, que el mismo supervisor señala que no estuvo presente en el 100% de las actividades, que haciendo un análisis de todo solamente pudo observar el cumplimiento del 90%, pues hubo ítems como el alquiler de salones para los ensayos, vestuario, viáticos, hoteles, entre otros, que él no podía verificar su cumplimiento, y que por tal motivo, él confiaba que dichas actividades se cumplieran, lo que evidentemente no permite a la Sala poder entrar a determinar si realmente hubo un cumplimiento total por parte de la entidad contratista.

De otra parte, se le preguntó sobre la ejecución financiera y presupuestal del contrato, solicitando que indicara porqué razón certificó el cumplimiento del contrato el 23 de diciembre del año 2015, cuándo hasta el 2 de junio del 2016, VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S, allegó el resto de información y

documentación que presuntamente acreditaba el cumplimiento del contrato, para lo cual manifestó que las revisiones de dichos documentos no le correspondían a él, sino a la parte financiera del IMDRI.

Seguidamente, le solicitaron que aclarara los ítems del hospedaje y el hotel, como quiera que el supervisor del contrato acreditó que se cumplieron para los meses de octubre y noviembre del año 2015, cuando el contrato que es objeto de estudio, ni siquiera se había suscrito entre las partes, pues el mismo data del 5 de noviembre de 2015, a lo cual el supervisor insiste que el acreditó el cumplimiento del evento referente a la inauguración y clausura, lo que permite dilucidar a la Sala, que no guarda relación las actividades que se certificaron como acreditadas, en cuanto a las actividades y obligaciones que fueron pactadas, pues supuestamente se dio cumplimiento a ítems cuando ni siquiera se había dado inicio al contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, y en tal sentido, permite evidenciar que el testimonio rendido por el supervisor del contrato, no coincide con la realidad ni con las certificaciones de cumplimiento del objeto contractual, que fueron aportadas al plenario y suscritas por el mismo supervisor, restándole credibilidad.

Así las cosas, observa esta Corporación que el 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 ENTRETENIMIENTO 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.

Máxime, cuando el mismo supervisor del contrato señaló que él estuvo pendiente de la ejecución del contrato en un 90%, sin poder probar la ejecución total del mismo, pues la certificación del supervisor se expidió atendiendo única y exclusivamente el evento que fue transmitido por televisión, pasando por alto la totalidad de las obligaciones contractuales pactadas en la cláusula sexta del contrato, lo que conlleva a que la Sala además de declarar la nulidad absoluta del contrato, se abstenga de ordenar el pago de cualquier suma de dinero entre las partes.

Por consiguiente, se DECLARARÁ la NULIDAD ABSOLUTA del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión No. 229 del 05 de noviembre de 2015, celebrado entre VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S con EL INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE - IMDRI, al estar inmerso dentro de las causales de nulidad de los numerales 2 y 3 del

Controversias contractuales

73001-23-33-005-2018-00410-00 acumulado con el proceso 73001-33-33-003-2017-00380-01  
Villalón Entretenimiento S.A.S Vs IMDRI

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.

Aunado a ello, atendiendo que no se logró acreditar que VILLALÓN ENTRETENIMIENTO SAS, dio total cumplimiento al contrato No. 229 del 05 de noviembre de 2015, la Sala NEGARÁ el reconocimiento y pago de prestaciones presuntamente cumplidas, al no haberse acreditado por dicha entidad, de conformidad con lo esbozado en la parte motiva de esta providencia.

Se advierte, que al accederse a las pretensiones de la demanda instaurada por el IMDRI contra VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S dentro del proceso con radicación No. 2017-380, la Sala NEGARÁ las pretensiones elevadas por VILLALON en el proceso No. 2018-410, al declararse la nulidad del contrato y no haberse acreditado el cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas en el contrato No. 229 del 05 de noviembre de 2015, de conformidad con lo esgrimido anteriormente.

### **CONDENA EN COSTAS**

De conformidad con el artículo 188 del CPACA, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del C.G.P, condénese en costas de esta instancia a VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S, como quiera que no prosperaron sus pretensiones, siempre y cuando se encuentren causadas y probadas.

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

De acuerdo a lo anterior se toma la siguiente,

### **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

### **FALLA:**

**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, celebrado entre VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S con EL INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE - IMDRI, 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

Controversias contractuales  
73001-23-33-005-2018-00410-00 acumulado con el proceso 73001-33-33-003-2017-00380-01  
Villalón Entretenimiento S.A.S Vs IMDRI

prohibición constitucional o legal y con abuso o desviación de poder, de conformidad con lo esgrimido en la parte motiva de esta providencia.

**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, de conformidad con lo esbozado en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Se NIEGAN las pretensiones elevadas por VILLALON ENTRETENIMIENTO S.A.S contra EL INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE - IMDRI, en el proceso con radicación No.73001-23-33-005-2018-00410-00, de conformidad con lo esgrimido anteriormente.

**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.

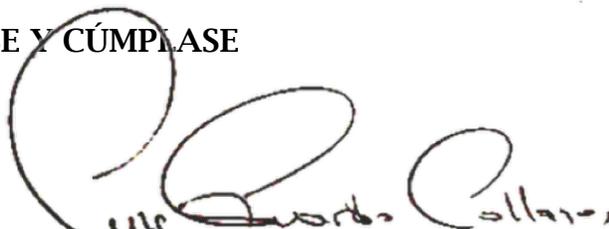
**QUINTO:** Una vez en firme la presente decisión, archívese el expediente y devuélvanse a las partes los remanentes de las sumas que se ordenó pagar para gastos del proceso, si los hubiere.

Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el En cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del COVID 19, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de medios electrónicos y se notifica a las partes por este mismo medio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**  
Magistrado



**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**  
Magistrado



**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRIGUEZ**  
Magistrado

**Firmado Por:**

**Belisario Beltran Bastidas  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Escrito 5 Sección Primera  
Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **93bba53b27c67428031cd6e1331801bf1da0ca4450801330a71ca84ce05a22ec**

Documento generado en 18/04/2022 10:39:05 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**