

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, quince (15) de julio de dos mil veintiséis (2026)

Magistrado ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 19001-23-33-000-2021-00113-01 (73.667)
Demandante: VIP COMPANY SAS Y SERVIFIN SA
Demandado: INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL CAUCA – INDEPORTES CAUCA
Medio de control: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES CPACA
Asunto: LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO

Síntesis del caso: el 7 de noviembre de 2019 entre Indeportes Cauca y VIP Company SA se celebró el contrato de operación logística no. 475 de 2019 cuyo objeto consistió en la prestación de servicios de transporte, alojamiento, alimentación, hidratación, dotación e implementación deportiva para la participación de la delegación del departamento del Cauca en los XXI Juegos Deportivos Nacionales y V Paranales de 2019 por un valor inicial de \$1.741.000.000, posteriormente ajustado a \$1.689.461.000; el contratista afirma haber ejecutado el objeto contractual y reclama el pago del saldo adeudado; sin embargo, la entidad solo reconoció parcialmente la ejecución por considerar que no se allegaron los soportes exigidos para acreditar el cumplimiento integral, circunstancia que condujo a la liquidación unilateral del contrato mediante las resoluciones demandadas en las cuales se determinó un menor valor a pagar.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por las demandantes VP Company SAS y Servifin SA¹ en contra de la sentencia proferida el 21 de agosto de 2025 por el Tribunal Administrativo del Cauca² por medio del cual se resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: ABSTENERSE de condenar en costas a la parte demandante.

TERCERO: NOTIFÍQUESE la presente sentencia a las partes, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 203 del CPACA. Podrá ser apelada dentro de los diez (10) días siguientes de conformidad con el artículo 247 numeral 1 de la Ley 1437 de 2011”³ (mayúsculas sostenidas del original).

¹ Índice 69 primera instancia.

² Índice 73 primera instancia.

³ Página 19, archivo: 81Sentencia1ai_202100113VIPCOMPANY(.pdf), índice 69 del Samai primera instancia.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 25 de marzo de 2021⁴, las sociedades VIP Company SAS y Servifin SA promovieron demanda⁵ en ejercicio del medio de control judicial de nulidad y restablecimiento del derecho⁶ en contra del Instituto Departamental de Deportes del Cauca (en adelante Indeportes Cauca) con el fin de obtener las siguientes súplicas:

“PRIMERO: Declararse NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES: No. 204 de Junio 19 de 2.020, Notificada por email el día 3 de Julio de 2.020; RESOLUCION No. 280 de Julio 14 de 2.020 Notificada por email el día 15 de Julio de 2.020, proferidas por EL INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL CAUCA – INDEPORTES- CAUCA. (...) las cuales TERMINAN Y LIQUIDAN UNILATERALMENTE EL CONTRATO 475 DE 2019 (RESULTANTE DE LA LICITACION PUBLICA No. 003 de 2.019) pero desconocen el valor pactado en dicho contrato de \$1.741.000.000, cuyo saldo adeudado a la fecha es de \$818.961.000 a) con certificados de disponibilidad presupuestal 2019-632; 2019-633; 2019-634; 2019-635; 2019-636; 2019-637; 2019-638; 2019-639; 2019-640 b) Pliego de condiciones de la Convocatoria Pública de Licitación Publica No. 003-2019.- c) Oferta presentada por el Contratista, d) Resolución No. 90 de nov. 6/19 que adjudicó la Convocatoria Pública de Licitación Publica No. 003- 2019, así como los demás documentos en ejecución de este contrato.

SEGUNDO: Que como consecuencia de la anterior DECLARACION, en calidad de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ordene a EL INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL CAUCA – INDEPORTES- CAUCA (...) realizar el pago del saldo adeudado del Contrato 475; el cual a la fecha es de \$818.961.000, incluyendo intereses moratorios causados desde Diciembre 20 de 2.019 hasta la fecha en que se realice dicho pago total, pagando así: a favor del Cesionario de Derechos Económicos o Derechos de crédito pro solvento (sic) o para el pago SERVIFIN S.A. (...) el saldo que se encuentre pendiente de pago por parte de VIP COMPANY S.A.S., a la fecha de presentación de la demanda es de \$650.000.000 y el valor abonado por VIP COMPANY S.A.S., representado legalmente por EDUARDO MILLÁN VALENCIA a SERVIFIN S.A., le será cancelado al Contratista VIP COMPANY S.A.S. a la fecha de presentación de la demanda es la suma de \$168.961.000”⁷. (mayúsculas sostenidas del original).

2. Hechos

Como sustento fáctico de las peticiones de la demanda se narró, en síntesis, lo siguiente:

⁴ Índice 1 Samai de primera instancia.

⁵ Archivo: 2_ED_EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de primera instancia.

⁶ El medio de control judicial fue adecuado por el Tribunal Administrativo del Cauca al de controversias contractuales en el auto admisorio de la demanda por el hecho de considerar que los actos administrativos cuya nulidad se pretende fueron proferidos de manera posterior a la celebración del respectivo contrato.

⁷ Páginas 2 y 3, archivo: 2_ED_EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de primera instancia.

1) El 7 de noviembre de 2019, Indeportes Cauca y la sociedad VIP Company SAS celebraron el contrato no. 475 previamente adjudicado mediante licitación pública, el objeto consistió en la operación logística para la prestación de los servicios transporte intermunicipal y aéreo, hidratación, dotación e implementación deportiva, hospedaje, alimentación y suministro de bebidas energizantes para los deportistas y delegados del departamento del Cauca quienes participarían en los XXI Juegos Deportivos Nacionales y V Paranales del 2019 que se llevarían a cabo en el departamento de Bolívar y las ciudades de Cali (Valle del Cauca) y Bogotá DC, de conformidad con los estudios previos y condiciones técnicas exigidas por la entidad pública.

2) El valor del contrato fue de \$1.741.000.000 incluido IVA⁸, la forma de pago se pactó de la siguiente manera: (i) un primer desembolso equivalente al 50% del monto del contrato a los quince (15) días siguientes a la legalización del contrato, (ii) un segundo desembolso del 40% al momento de la finalización del evento deportivo y, (iii) el 10% restante con la finalización de la ejecución del contrato.

3) Respecto del valor total del contrato debe deducirse el valor de \$51.539.000 correspondiente a unos implementos deportivos que no fueron entregados, hecho que consta en un acta de concertación, de manera que el valor total a recibir por parte del contratista era de \$1.689.461.000;

4) Para dar cumplimiento al contrato, especialmente para solventar los pagos por los servicios de alojamiento, tiquetes y dotación de implementos de las veinte (20) ligas participantes en el evento, el 13 de noviembre de 2019 la empresa VIP Company SA celebró con Servifin SA un contrato de cesión de derechos económicos o de crédito “*pro solvendo*”⁹ de quien recibió suma de \$1.500.000.000, sobre la cual actualmente se adeudan \$818.961.000; la cesión fue expresamente aceptada por Indeportes Cauca.

5) El 13 de marzo de 2020, VIP Company SAS radicó ante Indeportes Cauca el detalle de las actividades realizadas junto con las siguientes facturas: (i) no. 1313 del 28 de noviembre de 2019 por \$870.500.000 que fue pagada; (ii) no. 1318 del 6 de diciembre de 2019 por valor de \$696.400.000 pendiente de pago; (iii) no. 1326 del 6 de diciembre de 2019 por \$ 132.800.000 igualmente pendiente de pago.

⁸ El contrato no precisa si es a precios unitarios o globales.

⁹ En realidad, se refiere a una especie de contrato denominado “*pro solvendo*” (no *pro solvendo*), acuerdo en el que el deudor le transfiere al acreedor el derecho de crédito que tiene contra un tercero, pero sin que la deuda original se extinga de manera inmediata, de manera que la obligación se considera pagada o extinguida en el momento en que el acreedor logra cobrar efectivamente el dinero al tercero.

6) La tardanza en el pago ha generado intereses de mora en favor de Servifin SA y a cargo de VIP Company SAS por causa de la cesión de crédito antes referida.

7) Posteriormente, Indeportes Cauca expidió la Resolución no. 204 del 19 de junio de 2020 a través de la cual liquidó unilateralmente el contrato no. 475 del del 7 de noviembre de 2019 en el sentido de declarar que el saldo adeudado al contratista era de \$446.456.841 y en favor de la entidad la suma de \$424.043.159; también aclaró que el valor total a reconocer según el presupuesto era de \$1.316.956.841.

A ese acto administrativo se anexó un cuadro donde se relacionaron valores diferentes a lo pactado en el contrato; también se refirió que según informe del supervisor del contrato hubo un incumplimiento parcial, comportamiento que no afectó de manera grave la ejecución y que no daba lugar a la declaración de la caducidad.

8) De lo anterior se deriva que Indeportes Cauca desconoció lo pactado en el contrato cuyo valor fue debidamente respaldado con los correspondientes certificados de disponibilidad presupuestal, igualmente actuó en contravía del pliego de condiciones y de la Resolución no. 90 del 6 de noviembre de 2019 a través la cual se adjudicó la licitación pública adelantada previamente y los correspondientes documentos de ejecución que dan cuenta que el valor real adeudado es de \$818.961.000.

9) La decisión de Indeportes Cauca también obedeció a que esta entidad había celebrado un convenio administrativo con el Departamento del Cauca para la obtención de los recursos, cuyos valores no fueron debidamente ajustados para el momento de la licitación para la prestación del servicio de logística.

10) En contra del acto administrativo que decidió la liquidación unilateral del contrato se presentó recurso de reposición, pero el acto impugnado fue confirmado por Indeportes Cauca mediante la Resolución no. 2080 del 14 de julio de 2020.

3. Contestación de la demanda

El 11 de octubre de 2021¹⁰, Indeportes Cauca se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda con sustento en los siguientes argumentos:

¹⁰ Archivo: 21_ED_EXPEDIENTE_20CONTESTACIONDEMAND(.pdf)., índice 20 Samai de la primera instancia.

1) Es cierto que de conformidad con lo pactado en el contrato no. 475 del 7 de noviembre de 2019 se desembolsó en favor de la empresa VIP Company SA el 50% del valor total del contrato; no obstante, los demás montos fueron objeto de controversia porque el contratista no entregó los soportes documentales que de manera reiterada solicitó el supervisor del contrato, situación que reflejó un incumplimiento parcial.

2) Específicamente no fue entregada la documentación que soportara los servicios de hospedaje, alimentación, hidratación, transporte y la entrega de implementos deportivos a las ligas de ciclismo, judo, hapkido, parálisis cerebral, limitados físicos, auditivos y visuales, actividades subacuáticas, ajedrez, karate do, razón por la cual el ente público debió proceder a la terminación del contrato de conformidad con el numeral 1 del artículo 17 de la Ley 80 de 1993 por razones del servicio.

3) Adicionalmente, Indeportes Cauca fue objeto de una auditoria por parte de la Contraloría General del Cauca quien verificó lo presupuestado frente a lo efectivamente contratado; el análisis arrojó una diferencia de \$477.767.006, aspecto que sumado a que el contratista no allegó todos los soportes correspondientes sobre la ejecución reclamada dio lugar a la liquidación unilateral del contrato con la expedición de la Resolución no. 204 del 19 de junio de 2020.

4) Finalmente, se configuran las siguientes excepciones: (i) *“incumplimiento del contrato no. 475 de 2019”* debido a que el contratista no presentó los soportes que acreditaran la ejecución de los valores cobrados que fueron requeridos por el supervisor y, (ii) *“falta de legitimación en la causa por activa”* respecto de la sociedad Servifin SA, pues, aunque frente a esta VIP Company SAS cedió los derechos de crédito, lo cierto es que, el debate jurídico está reservado a las partes del contrato quienes son las facultadas para solicitar las correspondientes pretensiones, más aún cuando en la cláusula novena del contrato se prohibió expresamente la posibilidad de cesión contractual sin previo consentimiento escrito de Indeportes Cauca.

4. La sentencia apelada

El 21 de agosto de 2025, el Tribunal Administrativo del Cauca profirió sentencia¹¹ en la cual negó las pretensiones de la demanda con apoyo en el siguiente razonamiento:

¹¹ Índice 69 Samai de la primera instancia.

1) En relación con lo expresado por la entidad demandada en los alegatos de conclusión sobre la configuración de una causal de ineptitud de la demanda porque la sociedad accionante no solicitó la nulidad de la Resolución no. 611 del 8 de septiembre de 2021 proferida por INDEPORTES Cauca que modificó los actos administrativos que liquidaron unilateralmente el contrato de operación logística no. 475 de 2019, se advierte que tal ineptitud no se configura porque refiere a una revocatoria parcial de los actos demandados que fue proferida en contravía del artículo 95 del CPACA, dado que ese nuevo acto administrativo fue emitido luego de la admisión de la demanda cuando la administración carecía de competencia para dicho efecto sin que, además, exista prueba de que fue debidamente notificado a la parte demandante.

2) No se desvirtuó la presunción de legalidad de las Resoluciones números 204 del 19 de junio de 2020 y 280 del 14 de julio de 2020 con las cuales Indeportes Cauca liquidó unilateralmente el contrato de operación logística no. 475 de 2019, no se aportaron pruebas técnicas, contables y documentales idóneas que permitan verificar una conclusión contraria a la expresada por el ente demandado sobre el incumplimiento parcial de las obligaciones del contratista.

3) Si bien en el expediente obran certificaciones expedidas por algunas ligas deportivas, tarjetas hoteleras, tiquetes aéreos, fotografías e informes generales, estos elementos no resultan suficientes para demostrar la ejecución completa del contrato, por cuanto: (i) no permiten establecer el valor económico de cada *ítem* ejecutado ni su correspondencia con los anexos técnicos del contrato, (ii) no acreditan el cumplimiento de las especificaciones técnicas, tales como cantidades, condiciones y forma de entrega pactadas (por ejemplo, en materia de hidratación, transporte e implementación deportiva) y, (iii) no se aportaron documentos esenciales como facturas de proveedores, informes financieros consolidados, registros de transporte (placas de vehículos, conductores), actas de supervisión completas ni un peritaje contable o financiero que permitiera verificar la ejecución presupuestal del contrato.

4) Adicionalmente, se advierten inconsistencias relevantes en la ejecución, entre ellas, no se acreditó la prestación de los servicios en todas las ciudades previstas contractualmente, solo se allegó información correspondiente a Cartagena sin prueba suficiente respecto de Cali y Bogotá; asimismo, una de las ligas deportivas dejó constancia expresa de la no entrega de determinados implementos deportivos, hecho que corrobora un incumplimiento parcial del objeto contractual.

5) En ese contexto, la parte demandante no desplegó una actividad probatoria diligente orientada a demostrar que los valores facturados y reclamados correspondieran a prestaciones efectivamente ejecutadas conforme a lo pactado; esta falencia probatoria impide realizar un análisis comparativo serio entre el valor del contrato y el grado real de ejecución del contrato.

6) En consecuencia, en la medida que no se acreditó el cumplimiento integral del contrato ni el derecho al saldo reclamado, los actos administrativos de liquidación unilateral conservan su validez y no hay lugar a declarar su nulidad ni a ordenar el pago pretendido.

5. Recurso de apelación

El 18 de septiembre de 2025¹², la parte demandante integrada por VIP Company SAS y SERVIFIN SA solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia y, en su lugar, el reconocimiento del saldo contractual reclamado con sustento en los argumentos que se exponen a continuación:

1) El tribunal fundamentó de manera errada la decisión en la supuesta falta de prueba sobre cumplimiento del contrato; las pretensiones en realidad se sustentaron en la falta de reconocimiento del valor total del contrato, en la obligación jurídica del ente estatal de respetar los valores unitarios y globales fijados en la correspondiente adjudicación.

2) Indeportes Cauca nunca desconoció el cumplimiento material del objeto contractual, los reparos del contratante se limitaron a la supuesta insuficiencia de soportes documentales para el cierre financiero y administrativo; la prestación del servicio de logística para la delegación del Cauca en los Juegos Deportivos Nacionales y Paranales de 2019 se prestó en las ciudades de Cartagena, Cali y Bogotá de conformidad con lo pactado, hecho que está respaldado en las declaraciones rendidas en el proceso, los documentos allegados y los anexos del trámite de conciliación extrajudicial.

3) El *a quo* se equivocó en afirmar que solo se acreditó la prestación del servicio en la ciudad de Cartagena, existen actas y constancias que demuestran la ejecución del

¹² Índice 75, Samai de la primera instancia.

contrato en todas las sedes previstas contractualmente, los anexos de la demanda contienen constancias de recibido por parte de las diferentes ligas deportivas.

4) El asunto sometido a litigio no radica en los soportes del gasto sino en que Indeportes Cauca desconoció el valor total del contrato adjudicado (\$1.741.000.000) y lo liquidó con base en los valores de un convenio interadministrativo suscrito con la Gobernación del Cauca con presupuesto inferior (\$1.316.956.841); esta actuación vulneró la seguridad jurídica de la licitación pública (pliegos, oferta, resolución de adjudicación y disponibilidad presupuestal), pues modificó de manera unilateral los valores resultantes de un proceso de selección objetiva válidamente adjudicado.

5) El saldo reclamado asciende a \$818.961.000 que corresponde a los desembolsos segundo y tercero atinentes al 40% y 10% del valor total del contrato, respectivamente, monto que posteriormente fue reducido por el abono realizado en junio de 2022 en favor de Servifin SA por valor de \$351.848.596 sin previo aviso ni informar ese hecho en el presente proceso, con lo cual quedó un saldo pendiente de \$467.112.404 más intereses moratorios desde diciembre de 2019.

6) Igualmente debe tenerse en cuenta que la cesión de derechos económicos realizada por VIP Company SA en favor de Servifin SA fue expresamente aceptada por Indeportes Cauca, razón por la cual el pago debe realizarse a esta última sociedad.

6. Actuación surtida en segunda instancia

El 16 de enero de 2026 se profirió auto que admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante (Samai, índice 7); en el término establecido en los numerales 4 y 6 del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 66 de la Ley 2080 de 2021, las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) hechos probados, 3) análisis del caso concreto, 4) conclusión y, 5) costas.

1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

1) Presentada la demanda de manera oportuna¹³, el centro de la controversia consiste en determinar si las Resoluciones no. 204 del 19 de junio de 2020 y 280 del 14 de julio de 2020 proferidas por Indeportes Cauca a través de las cuales se liquidó de manera unilateral el contrato de operación logística no. 475 del 7 de noviembre de 2019 celebrado entre el ente público y la sociedad VIP Company SA¹⁴ deben ser anuladas por adolecer de falsa motivación, en la medida que la parte demandante considera que esas decisiones desconocieron el valor total a reconocer al contratista según lo pactado en el contrato, los correspondientes certificados de disponibilidad presupuestal, la adjudicación y el pliego de condiciones.

2) El tribunal de primera instancia negó las pretensiones de la demanda sobre la base de considerar que la parte demandante no desplegó una actividad probatoria diligente orientada a demostrar que los valores facturados y reclamados correspondieran a prestaciones efectivamente ejecutadas conforme a lo pactado; la parte actora expresó su desacuerdo frente a esa conclusión por estimar que no está en discusión el cumplimiento de las obligaciones, pues, lo que en realidad reclama es la falta de reconocimiento del valor total pactado en el contrato de operación logística.

3) La sentencia impugnada será confirmada; aunque es cierto que desde la demanda se planteó que Indeportes Cauca estaba llamado a pagar la totalidad del valor del contrato no. 475 del 7 de noviembre de 2019, no lo es menos que el sustento principal de los actos demandados para no reconocer todo del precio del contrato se basó en la falta de ejecución de algunos ítems cuya prestación o entrega se requería y como esa premisa no fue desvirtuada es claro que no está llamada a prosperar la pretensión de nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se procedió a la liquidación

¹³ En el presente asunto, en el contrato no. 475 del 7 de noviembre de 2019 se estipuló un término de ejecución hasta el 20 de diciembre de 2019, otro de cuatro (4) meses para su liquidación bilateral y un plazo adicional de dos (2) meses para la liquidación unilateral en los términos del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, último de los cuales expiraba el 21 de junio de 2020. En ese contexto, Indeportes Cauca emitió la Resolución no. 204 del 19 de junio de 2020 mediante la cual efectuó la liquidación unilateral del contrato y que fue confirmada por vía de reposición por la Resolución no. 280 del 14 de julio de 2020 notificada el 15 de julio de ese año, razón por la cual adquirió ejecutoria a partir del día siguiente (el 16 de julio de 2020); de este modo, el plazo de dos (2) años para la presentación de la demanda expiraba el 17 de julio de 2022 y como fue radicada el 25 de marzo de 2021 lo fue dentro del lapso previsto por el inciso iv) del literal j), numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

¹⁴ Es indispensable poner de presente que con la contestación de la demanda Indeportes Cauca aportó la Resolución no. 611 del 8 de septiembre de 2021, expedida por dicha entidad en fecha posterior a la notificación de la presente demanda (1º de septiembre de 2021); ese acto administrativo modificó la Resolución no. 280 del 4 de agosto de 2020 -cuya nulidad se pretende-, en el sentido de reducir el monto a reconocer al contratista con base en un auditoría elaborada por Contraloría General del Cauca el 28 de diciembre de 2020; frente a este hecho la primera instancia refirió que no se configuraba la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda propuesta por la entidad demandada en los alegatos por no haber sido demandada, por cuanto ese acto administrativo fue proferido en contravía del artículo 95 del CPACA, razón por la cual no debía ser tenido en cuenta. Este aspecto no fue objeto de controversia por el apelante único que es la parte demandante, razón por la cual esta instancia no se referirá a este aspecto en obediencia de lo consagrado en el artículo 328 del CGP que limita la juez superior a resolver únicamente los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

unilateral del referido negocio jurídico y, por ende, tampoco el correspondiente restablecimiento del derecho.

2. Hechos probados

De conformidad con los medios probatorios debidamente aportados e incorporados al proceso se destacan los siguientes hechos relevantes para la adopción de la decisión que en derecho corresponde:

1) Mediante la Resolución no. 102 del 6 de noviembre de 2019 proferida por el gerente de Indeportes Cauca fue adjudicado el proceso de licitación pública no. 003 de 2019 en favor de la sociedad VIP Company SAS¹⁵.

2) Como consecuencia de lo anterior, el 7 de noviembre de 2019 entre Indeportes Cauca y la sociedad VIP Company SAS fue suscrito el contrato de operación logística no. 475 con el siguiente objeto:

“Contratar a un operador logístico que preste los servicios de transporte intermunicipal, transporte aéreo, hidratación, dotación e implementación deportiva, hospedaje, alimentación, bebidas energizantes, según corresponda para deportistas y delegados a participar en juegos deportivos nacionales y paranacionales en el 2019 que se llevarán a cabo en el departamento de Bolívar, Cali y Bogotá y acorde a los estudios previos y las condiciones técnicas exigidas por la entidad.”¹⁶

El valor del contrato se fijó en la suma de \$1.741.000.000, incluido IVA, y se acordó el pago mediante tres (3) desembolsos, a saber: (i) un primer pago equivalente al cincuenta por ciento (50%), esto es, \$870.500.000 dentro de los quince (15) días siguientes a la legalización del contrato; (ii) un segundo desembolso correspondiente al cuarenta por ciento (40%) por valor de \$696.400.000 pagaderos en el momento de la finalización del evento deportivo (8 de diciembre de 2019) y, (iii) un tercer pago por el diez por ciento (10%) restante equivalente a \$174.100.000 contra la culminación del término de ejecución contractual; se pactó igualmente un plazo de ejecución hasta el 20 de diciembre de 2019.

Por otra parte, se acordó que la liquidación del contrato debía formalizarse mediante la suscripción del acta correspondiente para lo cual debía expedirse previamente una certificación de cumplimiento por parte del supervisor del contrato, para lo cual el

¹⁵ Páginas 24 a 27, archivo: LICITACIÓN 03-2010 3C 512-616 - 23_ED_EXPEDIENTE_21EXPEDIENTEADMINIST(.rar), índice 20 Samai de la primera instancia.

¹⁶ Folio 16, archivo: 2_ED-EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de la primera instancia.

contratista debía allegar la respectiva cuenta de cobro junto con los informes de ejecución acompañados de la totalidad de los soportes que acreditaran las prestaciones realizadas.

Igualmente, en la cláusula sexta de ese contrato alusiva a las obligaciones del contratista se expresó lo siguiente:

b) Presentar los informes sobre las actividades desarrolladas de acuerdo a las solicitudes presentadas por el supervisor, con el fin de acreditar el cumplimiento del objeto contratado (...).

e) Atender los requerimientos del supervisor que tengan relación directa con el objeto contractual (...).

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS: (...).

k) Presentar los informes correspondientes de acuerdo a lo solicitado por el Supervisor donde se plasme el registro fotográfico (mínimo 30 fotos) de cada uno de los servicios prestados (alojamiento, alimentación, transporte interno, transporte intermunicipal e hidratación), presentar en físico los registros de entrada y salida de cada una de las personas a las cuales se les haya brindado el servicio de hospedaje, y los registros (nombres y apellidos, número de documento de identidad, correo electrónico, firma, fecha y hora) respecto de cada una de las personas a las que se les brinde los servicios de: alimentación, transporte interno, transporte intermunicipal y el de hidratación con la firma del entrenador respectivo (...).

n) Responder en los plazos que la entidad establezca en cada caso, los requerimientos de aclaración o de información que le formule.

o) Presentar con la factura de cobro el certificado que acredite el último pago de los aportes de sus empleados (...).

PARÁGRAFO PRIMERO: *El supervisor cumplirá su función de acuerdo con lo establecido en la Ley 80 de 1993, sus Decretos reglamentarios y normas aplicables. Le corresponde examinar el objeto del presente contrato y podrá formular las observaciones que considere conducentes, siempre y cuando ellas no impliquen modificación a los términos del contrato, las cuales serán acogidas por EL CONTRATISTA en la medida en que tengan que ver directamente con el cabal cumplimiento del mismo. En el evento en que no sean acogidas, EL CONTRATISTA deberá sustentar, por escrito, las razones que lo justifiquen (...).* (mayúsculas sostenidas y negrillas del original)¹⁷.

3) En la misma fecha, el 7 de noviembre de 2019¹⁸, las referidas partes de ese contrato suscribieron acta de acuerdo en la cual precisaron que: (i) la inscripción de algunos deportistas (polo acuático) no fue aceptada debido a que no contaban con documentos de afiliación a la correspondiente liga, (ii) algunas disciplinas redujeron el número de deportistas por condiciones técnicas, como patinaje, triatlón, natación y

¹⁷ Paginas 18 a 20, archivo: 2_ED-EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de la primera instancia.

¹⁸ El 7 de noviembre de 2019 también fue suscrita la correspondiente acta de inicio. Página 29, archivo: 2_ED-EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de la primera instancia.

judo, (iii) disciplinas como bádminton decidieron no participar, (iv) algunos deportista de ligas de judo y BMX no podían participar por lesiones y, (v) los deportista de triatlón decidieron no participar¹⁹.

Por dichas razones, el número inicial de la delegación del departamento del Cauca que participaría en dichos juegos nacionales se redujo a 169.

4) Posteriormente, en dos ocasiones la sociedad VIP Company SAS solicitó a Indeportes Cauca que descontara algunos valores del monto total contratado por cuanto no fue posible adquirir oportunamente determinados bienes necesarios para la ejecución del objeto contractual, así:

a) Mediante comunicación fechada el 3 de diciembre de 2019 —radicada el 7 de enero de 2020— pidió descontar la suma de \$41.300.000 correspondiente a implementos de natación que no pudieron obtenerse en el país ni importarse antes de la realización del evento²⁰.

b) Luego, el 27 de febrero de 2020, elevó una nueva solicitud de ajuste por valor de \$10.239.000 relacionada con implementos de las disciplinas de ciclismo y atletismo que no fue posible conseguir²¹, así como también con dotaciones para polo acuático —debido a la no participación de dicha disciplina— y de bádminton que finalmente no hizo parte de los juegos nacionales.

5) Una vez culminado el evento deportivo²², el 9 de diciembre de 2019 la sociedad VIP Company SAS radicó ante Indeportes Cauca un informe técnico en el cual detalló los servicios prestados y la implementación deportiva entregada a las diferentes delegaciones deportivas del departamento del Cauca²³.

¹⁹ Página 296, archivo: 2_ED-EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de la primera instancia.

²⁰ Específicamente los siguientes: (i) 8 mono aletas en pala de fibra de carbono por valor de \$25.600.000; (ii) 4 mono aletas de fibra de vidrio por \$12.000.000, (iii) 4 bieletas Speed 400 homologadas CMAS por \$1.754.000 y, (iv) 4 bi-aletas Power Fins homologada CMAS cuyo costo era de \$1.960.000. Páginas 305 a 308, archivo: 2_ED-EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de la primera instancia.

²¹ Se trató de los siguientes implementos: (i) ciclismo: marco de bicicleta cross country (\$2.400.000), (ii) atletismo: 5 spike de velocidad (\$1.425.000), 2 spike para salto triple (\$500.000), 1 spike para salto con pértiga (\$300.000); (ii) polo acuático: 28 estampados (\$1.204.000) y 40 gafas (\$1.720.000), (iii) bádminton: 3 volantes de nylon (\$210.000), 2 tarros de volante 100% corcho y de pluma de ganso (\$380.000) y 2 raquetas Yonex ARC (\$2.000.000). Páginas 312 y 313, archivo: 2_ED-EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de la primera instancia.

²² Los XXI Juegos Deportivos Nacionales y V Juegos Deportivos Paranales de 2019 culminaron el 8 de noviembre de 2019.

²³ Páginas 1 a 109, archivo: LICITACION 03-2019 4C 617 a 725 - 23_ED-EXPEDIENTE_21EXPEDIENTEADMINIST (rar), índice 20 Samai de la primera instancia.

En ese documento el contratista relacionó de manera general la prestación de los servicios de alojamiento y alimentación a los deportistas, entrenadores y personal de apoyo en Cartagena (Bolívar), lo mismo que el transporte terrestre, interno y aéreo en esa ciudad, también aludió al servicio de transporte intermunicipal entre las ciudades de Popayán (Cauca) y Cali (Valle del Cauca) junto con el suministro de hidratación, dotación e implementación deportiva para las diferentes delegaciones.

Adicionalmente, anexó registros fotográficos, soportes de hospedaje, certificaciones de entrega de implementos por parte de varias ligas deportivas y reservas de vuelos.

6) Vencido el término de ejecución del contrato, el 13 de marzo de 2020 la sociedad VIP Company SAS radicó un oficio ante Indeportes Cauca en el cual indicó que si bien la oferta económica presentada en octubre de 2019 ascendía a \$1.741.000.000, dicho valor debía ajustarse mediante la deducción de las sumas de \$41.300.000 y \$10.239.000 derivadas de acuerdos previos (en total \$51.539.000), por lo que el valor total a pagar se reducía a \$1.689.461.000.

De igual manera, señaló que únicamente había sido pagada la primera factura correspondiente al anticipo por \$870.500.000 (factura no. 1313 del 28 de noviembre de 2019) y que a esa fecha estaban pendientes de pago dos facturas, una del 6 de diciembre de 2019 por \$696.400.000 (factura no. 1318) y otra por \$132.800.000 (factura no. 1326)²⁴.

7) A través de comunicado del 6 de junio de 2020 la empresa VIP Company SA insistió ante Indeportes Cauca para que procediera al pago del saldo pendiente adeudado por \$818.961.000²⁵.

8) El 19 de junio de 2020, el gerente de Indeportes Cauca expidió la Resolución no. 204 mediante la cual se tomaron las siguientes determinaciones: (i) expresó que “se entiende por terminado el contrato no. 475 del 2019 desde el día 20 de diciembre de 2019”, (ii) liquidó el contrato de manera unilateral, (iii) dispuso un valor a reconocer al contratista de \$446.456.841 y (iv) un saldo en favor del ente público por valor de \$424.043.159, según los datos del balance financiero que se pone de presente:

BALANCE FINANCIERO CONTRATO 475-2019		
Valor del contrato principal	\$1.741.000.000	
Valor pagado anticipo 50% FV 1313		\$870.500.000

²⁴ Página 24, archivo: 2_ED-EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de la primera instancia.

²⁵ Página 327, archivo: 2_ED-EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de la primera instancia.

Valor a reconocer mediante la presente notificación		\$446.456.841
Valor a favor de la entidad		\$424.043.159
Sumas iguales	\$1.741.000.000	\$1.741.000.000

*“Nota: El valor total a reconocer acorde con el presupuesto es de \$1.316.956.841”.*²⁶

Lo anterior debido a que, según un informe emitido por el supervisor del contrato, se advirtió un incumplimiento parcial de las obligaciones a cargo de la sociedad contratista porque a pesar de que se hicieron varios requerimientos para que VIP Company SAS aportara los soportes requeridos para corroborar la efectiva prestación de algunos servicios y el suministro de implementos deportivos; dicha empresa, a esa fecha, no había presentado todos los documentos solicitados²⁷, al respecto, en el acto administrativo cuestionado se precisó:

*“Que el balance financiero del contrato arroja como conclusión que la Entidad adeuda a la fecha la suma de \$446.456.841 a la sociedad contratista, quien acorde con lo informado por el Supervisor del Contrato el Profesional Universitario Mauricio Martínez, no ha hecho entrega a la fecha de soporte de certificaciones de la ligas deportivas de: ciclismo, judo, hapkido, parálisis cerebral, limitados físicos, limitados auditivos, limitados visuales, actividades subacuáticas, ajedrez, karate do, respecto de recibo de implementación y dotación deportiva, servicio de hospedaje, alimentación, hidratación y transporte; informe que debe ser presentado por los canales habilitados en la página oficial de internet de la entidad, acorde a la circular de gerencia de marzo 30 de 2020 de cara a las actuales (sic) situación de emergencia y asilamiento social obligatorios (...).”*²⁸

9) Esa decisión fue objeto de recurso de reposición por la sociedad VIP Company SAS mediante escrito del 9 de julio de 2020 en el siguiente sentido: (i) fueron remitidos todos los documentos solicitados por Indeportes Cauca pero hay un ánimo de dilatar los pagos del contrato que fue cumplido a cabalidad, (ii) no es cierto que el contrato hubiera terminado el 20 de diciembre de 2019 porque el evento finalizó el 8 de ese mes y año, razón por la cual debió liquidarse desde esa fecha con un total de saldo adeudado de \$818.961.000, (iii) no procede ordenar la liberación de recursos en favor de Indeportes Cauca por la cantidad de \$424.043.159 porque de lo contrario se configuraría un peculado por apropiación oficial diferente y prevaricato y, (iv) la entidad

²⁶ Páginas 346 a 354, archivo: 2_ED-EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de la primera instancia.
²⁷ Sobre el punto, literalmente se manifestó: “que al informarse por parte de la supervisión un incumplimiento parcial de las obligaciones a cargo de la sociedad contratista y teniéndose presente que dicho comportamiento no se considera como de una categoría que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato, se coligue que la entidad se abstiene de declarar la caducidad del mismo, pues no se considera necesario ni procedente a la luz de la Ley” (...) a la fecha el contratista VIP Company SA mantiene la obligación de presentar los documentos faltantes y que son requeridos por la supervisión, para efectos de adelantar el estudio de los mismo y verificar si es posible la autorización de los pagos respectivos”. Páginas 350 y 351, archivo: 2_ED-EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de la primera instancia.
²⁸ Página 352, archivo: 2_ED-EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de la primera instancia.

ha variado constantemente la petición de soportes, dado que solicitó en al menos ocho (8) ocasiones documentos con nuevas variaciones²⁹.

10) Ese recurso fue resuelto de manera negativa por Indeportes Cauca a través de la Resolución no. 280 del 14 de julio de 2020 con argumentos similares al del acto administrativo impugnado, en el sentido de insistir en que no se acreditó que el contratista hubiera remitido todos los soportes e informes requeridos por el supervisor del contrato³⁰.

11) En la audiencia de pruebas celebrada el 10 de julio de 2023 ante el Tribunal Administrativo del Cauca declararon las siguientes personas:

a) Humberto Polanco Osorio, dijo desempeñarse como gerente de Indeportes Cauca durante parte de la ejecución contractual, señaló que la entidad efectuó el primer pago pero que los desembolsos restantes no se realizaron debido a la falta de soportes documentales por parte del contratista pese a que este adelantó algunas actividades de ejecución; indicó además que existieron incumplimientos menores, tales como la no entrega de ciertos implementos los cuales debían reflejarse en descuentos al valor del contrato³¹.

b) Jesús Mauricio Martínez Solano, supervisor del contrato, fue enfático en afirmar que el cumplimiento fue únicamente parcial toda vez que el contratista no allegó los soportes requeridos, a pesar de múltiples solicitudes formales y reuniones adelantadas con tal propósito; precisó que la ausencia de dichos documentos, especialmente en lo relativo a la implementación deportiva y otros ítems, impidió adelantar la liquidación bilateral y justificó la decisión de proceder a la liquidación unilateral³².

c) Francisco Eduardo Gutiérrez Álvarez, tesorero de Indeportes Cauca, indicó que los pagos efectuados se sujetaron estrictamente a los soportes disponibles y que la insuficiencia de estos condujo a considerar el cumplimiento parcial del contrato, lo cual, a su vez, dio lugar a la liquidación unilateral y a la determinación del valor

²⁹ Páginas 365 a 372, archivo: 2_ED-EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de la primera instancia.

³⁰ Páginas 356 a 365, archivo: 2_ED-EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de la primera instancia.

³¹ Disponible en: <https://playback.lifesize.com/#!/publicvideo/92e00622-5608-4024-8203-89b7845a6829?vcpubtoken=d98556b6-014e-44b3-93a4-7579bbdc292f>.

³² Disponible en: <https://playback.lifesize.com/#!/publicvideo/92e00622-5608-4024-8203-89b7845a6829?vcpubtoken=d98556b6-014e-44b3-93a4-7579bbdc292f>.

finalmente reconocido que fue objeto de revisión por parte de la Contraloría General del Cauca³³.

d) María Jimena Gallego Torres, asesora jurídica de VIP Company SAS, sostuvo que el contrato se ejecutó materialmente en su integridad, expresó que la falta de pago no se dio por deficiencias en la ejecución sino a problemas administrativos y presupuestales de la entidad derivados de inconsistencias entre el contrato de operación logística y un convenio interadministrativo que a su vez había suscrito previamente Indeportes Cauca con el departamento del Cauca del cual dependía la financiación³⁴.

e) Édgar Danilo Mejía Canchila, coordinador logístico del contratista, afirmó que desde el punto de vista operativo el contrato se ejecutó sin inconvenientes y que se realizaron las entregas a las ligas deportivas con las correspondientes constancias; no obstante, reconoció la existencia de requerimientos del supervisor relacionados con la entrega de soportes documentales, frente a los cuales su participación se limitó a canalizar la información entre el equipo de campo y la administración del contratista³⁵.

3. Análisis del caso concreto

1) Según se desprende del contenido de la demanda, se pretende la anulación de las Resoluciones no. 204 del 19 de junio de 2020 y 280 del 14 de julio de 2020 proferidas por Indeportes Cauca a través de las cuales se liquidó de manera unilateral el contrato de operación logística no. 475 del 7 de noviembre de 2019 celebrado entre el ente público y la sociedad VIP Company SA.

2) Aunque el escrito inicial no identifica con precisa técnica los cargos de nulidad, de su lectura integral se desprende que estos se enfocan en una eventual falsa motivación por el hecho de haberse dispuesto en los actos administrativos demandados que el contratista solamente tenía derecho a recibir como pago la suma restante de \$446.456.841 cuando en realidad debía procederse al desembolso de \$818.961.000, cantidad que se solicita en las pretensiones a título de restablecimiento del derecho más los correspondientes intereses.

³³ Disponible en: <https://playback.lifeseize.com/#!/publicvideo/92e00622-5608-4024-8203-89b7845a6829?vcpubtoken=d98556b6-014e-44b3-93a4-7579bbdc292f>.
³⁴ Disponible en: <https://playback.lifeseize.com/#!/publicvideo/92e00622-5608-4024-8203-89b7845a6829?vcpubtoken=d98556b6-014e-44b3-93a4-7579bbdc292f>.
³⁵ Disponible en: <https://playback.lifeseize.com/#!/publicvideo/92e00622-5608-4024-8203-89b7845a6829?vcpubtoken=d98556b6-014e-44b3-93a4-7579bbdc292f>.

3) El motivo principal de dicha exigencia se soporta en el hecho puntual de que, en opinión de la sociedad contratista, el referido monto desconoce el precio pactado en el contrato no. 475 del 7 de noviembre de 2019, lo dispuesto en los certificados de disponibilidad presupuestal, el acto de adjudicación y en el correspondiente pliego de condiciones.

4) Respecto de lo anterior la Sala observa que, es cierto que el valor del contrato adjudicado fue por el monto total de \$1.741.000.000 y que de esa suma la demandante reconoció que debía descontarse \$51.539.000 por causa de una serie de implementos deportivos cuya consecución no fue posible y por ausencia de algunas ligas deportivas en los XXI Juegos Deportivos Nacionales y V Juegos Deportivos Paranales de 2019, con lo cual el monto total se reduciría a \$1.689.461.000.

5) Igualmente, es cierto que este último valor no fue pagado por Indeportes Cauca en los términos y plazos pactados en la cláusula cuarta del contrato no. 475 del 7 de noviembre de 2019, pues, únicamente se desembolsó el anticipo correspondiente al 50% del valor inicial acordado, equivalente a \$870.500.000.

Asimismo, según lo consignado en los actos administrativos de liquidación unilateral, solo se reconoció en favor de la sociedad demandante un valor adicional de \$446.456.841, de manera que el total efectivamente reconocido por Indeportes Cauca ascendió a \$1.316.956.841.

6) No obstante, observa la Sala que la situación antes descrita no contraviene el valor pactado por el contrato, en la medida en que ese pago en menor cantidad fue soportado por Indeportes Cauca sobre la base de considerar que, según los informes del supervisor designado para el efecto, se advirtió una ejecución parcial por parte de VIP Company SAS quien no acató todos los requerimientos realizados para corroborar la efectiva prestación de algunos servicios y el suministro de elementos deportivos.

Ese informe del supervisor no fue aportado a este proceso; sin embargo, a partir del contenido de la Resolución no. 204 del 19 de junio de 2020 se destaca que, con el propósito de lograr la liquidación del contrato 475 de 2019 el contratista fue requerido en al menos seis (6) ocasiones mediante los oficios del 26, 30 y 31 de diciembre de 2019, así como del 5 y 11 de febrero y del 20 de marzo de 2020 para que allegara la información y los soportes faltantes relacionados con los servicios de alimentación,

transporte aéreo y terrestre, hospedaje, hidratación, entrega de implementación deportiva y registros hoteleros³⁶.

Si bien se reconoció que algunos de estos requerimientos fueron atendidos por VIP Company SAS a través de comunicaciones del 10 de febrero y del 1 y 5 de abril de 2020, lo cierto es que, las inconsistencias advertidas —particularmente en las certificaciones expedidas por las ligas sobre la prestación de los servicios y la entrega de dotación— no fueron plenamente subsanadas, conclusión a la cual se había llegado luego de una jornada de revisión realizada en conjunto con otros supervisores de unos contratos interadministrativo que, a su vez, había suscrito Indeportes Cauca con la Gobernación del Cauca, de los que al parecer provenía la financiación del contrato de logística; específicamente se expresó lo siguiente:

“El día 28 de abril de 2020 se realizó un reunión con la supervisora del contrato interadministrativo Dra. Virginia Belalcazar, Gerente Dr. Oliver Carabalí, abogados oficina jurídica (...) acerca de la liquidación y desembolso de los contratos interadministrativos firmados con la Gobernación del Cauca se dejan fechas establecidas del trabajo de revisión de contratación relacionada con estos contratos.

El 6 de junio de 2020 se recibe solicitud de pago por parte del contratista vía e mail.

El 16 de junio de 2020 se realiza la segunda jornada con las supervisoras de los contratos interadministrativos Indeportes Cauca – Gobernación 1572 y 1573 de 2019, de la cual realizaron observaciones a las certificaciones entregadas por las ligas deportivas de: ciclismo, judo, hapkido, parálisis cerebral, limitados físicos, limitados auditivos, limitados visuales, actividades subacuáticas, ajedrez, karate do, respecto del recibo de implementación y dotación deportiva, servicio de hospedaje, alimentación, hidratación y transporte, este mismo día se envía requerimiento la contratista VIP Company para la corrección de estas certificaciones (...).

A hoy 19 de junio se está a la espera de la entrega de estos documentos requeridos por las supervisoras (...).³⁷

7) De conformidad con lo anterior, resulta claro que para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados correspondía a la parte actora acreditar que atendió de manera oportuna, integral y satisfactoria los requerimientos formulados por el supervisor del contrato; pero, en el expediente no obra prueba que permita tener por demostrado dicho aspecto.

³⁶ Por ejemplo, respecto del contenido del requerimiento realizado el 11 de febrero de 2020, se afirma lo siguiente: “se le solicita los soportes de certificación por parte de las ligas deportivas vía email (...) donde refrenden el recibo de la implementación de Juegos Nacional 2019, que si bien, la información que ustedes relacionan en su respuesta fue entregada informe técnico, registro hotelero y tiquetes de avión, se hace necesario esta certificación en aras de tener claridad y la certeza sobre la entrega y recibo de la implementación deportiva”. Página 349, archivo: 2_ED-EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de la primera instancia.

³⁷ Páginas 349 y 350, archivo: 2_ED-EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de la primera instancia.

8) En efecto, si bien con la demanda se allegó un informe técnico fechado el 9 de diciembre de 2019, radicado ante Indeportes Cauca, en el cual se describieron los servicios prestados y la implementación deportiva entregada a las delegaciones del departamento del Cauca, lo cierto es que, conforme se desprende de los requerimientos elevados por el supervisor, dicho documento no satisfacía las exigencias específicas formuladas por la entidad, pues, luego de ellos la entidad pública insistió en que existían certificaciones que debían ser corregidas.

En ese sentido, los requerimientos estaban dirigidos a la presentación de soportes concretos y verificables que permitieran acreditar la ejecución de cada uno de los componentes contractuales, los cuales debían ser debidamente allegados para efectos de autorizar los pagos pendientes en los términos previstos en el contrato.

9) Así, según lo estipulado en la cláusula sexta del contrato de operación logística previamente transcrito en el acápite de hechos probados, el contratista tenía como obligación atender los requerimientos del supervisor relacionados con el objeto contractual y presentar informes detallados sobre la ejecución de cada uno de los servicios, exigencias que, en el presente caso, no se acreditaron de manera suficiente.

10) En ese orden ideas, teniendo en claro las circunstancias fácticas probatorias antes descritas se procede a resolver puntualmente los cargos de la apelación:

a) En el primer motivo de impugnación del fallo se afirma que el *a quo* fundamentó de manera errada la negativa de las pretensiones por cuanto el punto de discusión fue en realidad la falta de reconocimiento del valor total del contrato y la obligación de la entidad estatal de respetar los valores fijados en la correspondiente adjudicación, no un incumplimiento contractual.

Frente a lo anterior, la Sala observa lo siguiente:

(i) Si bien es cierto que en la demanda se expresó como argumento que el ente estatal estaba obligado a reconocer la totalidad del valor del contrato, es preciso reiterar que la razón determinante para que Indeportes Cauca no accediera a reconocer todo el valor pactado no se basó en una modificación arbitraria del precio contractual sino en la falta de ejecución total de los servicios y suministros contratados que se atribuyó al contratista en los correspondientes actos de liquidación unilateral.

En ese sentido, debe advertirse que la demanda está encaminada a dos aspectos principales, a obtener la nulidad de los actos administrativos de liquidación unilateral y el reconocimiento de sumas en una cifra superior a la incluida en esta, de modo que para la prosperidad de las súplicas de la demanda la parte actora debía probar que ejecutó más allá de lo reconocido y no lo hizo.

(ii) Asimismo, es importante tener presente que la liquidación del contrato, en los términos del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, es un cruce de cuentas entre lo ejecutado y lo pagado que tiene por finalidad precisar los saldos pendientes entre las partes contratantes, así lo ha expresado el Consejo de Estado:

“De acuerdo con el lenguaje común, liquidar un contrato es ajustar, saldar, pagar o determinar el valor de las acreencias y de las deudas correspondientes al mismo, así como ponerle fin a los derechos y obligaciones que derivan de la fuente contractual. (...). La liquidación (...) es un ajuste o rendición final de cuentas que se produce con el objeto de que las partes contratantes establezcan, con fundamento en el desarrollo del contrato, las acreencias pendientes o saldos a favor o en contra de cada uno o se declaren a paz y salvo, según el caso, para extinguir el negocio jurídico celebrado (...). La liquidación es una actuación que procede con posterioridad a la terminación normal o anormal del contrato estatal, por causas contractuales o legales o por causas atribuibles a ambos contratantes o a uno de ellos. Entre los modos o causas normales de terminación de los contratos, pueden incluirse: (i) el cumplimiento del objeto; (ii) el vencimiento del plazo extintivo de duración del contrato, y (iii) el acaecimiento de la condición resolutoria expresa, pactada por las partes.”³⁸.

(iii) De igual manera, no es de recibo el argumento según el cual la entidad demandada debió reconocer en la liquidación la totalidad del valor inicialmente pactado en el contrato por el solo hecho del pacto; en efecto, no solo quedó demostrado que existieron rubros respecto de los cuales el propio contratista reconoció la procedencia de descuentos por tratarse de implementos deportivos cuya adquisición no fue posible y por la inasistencia de algunas ligas deportivas, sino que, también debe tenerse en cuenta que la estipulación de un valor contractual no implica, por sí misma, un derecho automático al pago íntegro del mismo.

Lo anterior obedece a que el monto a reconocer en la respectiva liquidación quedó condicionado a la ejecución efectiva y debidamente acreditada de los servicios y suministros contratados pues, debe recordarse que en la cláusula tercera del contrato³⁹, referente a las formas y condiciones de pago, se estipuló que para la

³⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 28 de junio de 2016, radicación no. 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253), CP Álvaro Namén Vargas.

³⁹ Específicamente en esa cláusula se acordó lo siguiente: “CLÁUSULA TERCERA: FORMA Y CONDICIONES DE PAGO: El valor pactado será cancelado mediante tres desembolsos (...). Deberá suscribirse un acta de liquidación previa certificación de cumplimiento expedida por el supervisor del contrato, anexando la cuenta de cobro, informe con todos los soportes de ejecución y demás requisitos exigidos por las normas vigentes2. Pagina 16, archivo: 2_ED-EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de la primera instancia.

liquidación debía expedirse previamente una certificación de cumplimiento por parte del supervisor, para lo cual al contratista le asistía el deber de allegar la respectiva cuenta de cobro junto con los informes de ejecución acompañados de la totalidad de los soportes que acreditaran las prestaciones realizadas.

Por lo tanto, como la administración sustentó la liquidación en la existencia de una ejecución parcial, correspondía desvirtuar dicha conclusión, carga que no fue cumplida por VIP Company SA quien no probó dicha ejecución más allá de lo reconocido.

b) Como segundo cargo se asegura que Indeportes Cauca nunca desconoció el cumplimiento material del objeto del contrato y que los reparos del contratante se limitaron a la supuesta insuficiencia de soportes documentales para el cierre financiero y administrativo y que, en todo caso, las obligaciones fueron cumplidas de conformidad con lo pactado.

Al respecto, debe ponerse de presente que, si bien es cierto que con la demanda VIP Company SAS allegó el informe técnico presentado ante Indeportes Cauca el 9 de diciembre de 2019⁴⁰, al cual se adjuntaron certificaciones, fotografías, registros hoteleros y desprendibles de tiquetes aéreos, lo cierto es que, tales documentos, por sí solos, no permiten demostrar de forma idónea y fehaciente la ejecución completa del contrato, por las siguientes razones:

(i) No permite individualizar ni cuantificar económicamente cada prestación ejecutada, dicho informe técnico contiene descripciones generales de servicios prestados y no desagrega los valores unitarios ni parciales correspondientes a cada *ítem*, tampoco establece su correspondencia con los componentes del presupuesto contractual y las sumas facturadas.

(ii) No satisface las exigencias contractuales específicas en materia de los soportes exigidos por el contratante conforme con la cláusula sexta del contrato cuyo contenido fue previamente descrito en el acápite de hechos probados, el contratista debía allegar registros completos de los beneficiarios de los servicios prestados (identificación, firmas, fechas, horas), certificaciones de recibido y demás documentos que acreditaran de forma verificable cada servicio prestado; sin embargo, no obra en el

⁴⁰ Páginas 1 a 109, archivo: LICITACION 03-2019 4C 617 a 725 – 23_ED EXPEDIENTE_21EXPEDIENTEADMINIST (rar), índice 20 Samai de la primera instancia.

expediente un conjunto sistemático, completo y organizado de tales registros que permita comprobar la cobertura de todas las prestaciones.

(iii) No es posible verificar si las inconsistencias advertidas por el supervisor del contrato fueron subsanadas, debido a que los documentos contentivos de los requerimientos realizados por el supervisor no fueron allegados para efectos de verificar si las certificaciones expedidas por las ligas deportivas de ciclismo, judo, hapkido, parálisis cerebral, limitados físicos, auditivos y visuales, entre otras, respecto de la entrega de implementación, así como de los servicio de hospedaje, alimentación, hidratación y transporte fueron corregidos de manera integral y satisfactoria.

(iv) La documentación se presenta de forma fragmentaria y no permite verificar de manera íntegra la prestación de los servicios en todas las sedes contratadas, los anexos del informe presentado el 9 de diciembre de 2019 por VIP Company SA contiene datos meramente descriptivos y dispersos, no contienen una relación consolidada sobre cada ítem contractual con su respectiva ejecución material.

En esos términos, dichos soportes carecen del nivel de detalle necesario, es decir, no identifican cada prestación realizada, no establecen sus cantidades y condiciones de ejecución, no determinan su valor económico ni la relación con los *ítems* exigidos en el contrato y las sumas facturadas.

Adicionalmente, la parte accionante no desarrolló una argumentación probatoria concreta orientada a explicar de qué manera los documentos aportados desvirtúan las conclusiones del supervisor, por el contrario, se limitó a afirmar el cumplimiento del contrato en términos generales sin especificar qué prestaciones específicas se encontrarían plenamente acreditadas y omitió efectuar un ejercicio de contraste frente a los reparos expresados en los actos administrativos demandados.

c) Como tercer argumento de la apelación se expresó que el tribunal se equivocó en afirmar que solamente se acreditó la prestación del servicio en la ciudad de Cartagena, habida cuenta que existen actas y constancias que demuestran la ejecución del contrato en todas las sedes previstas contractualmente; igualmente existen certificaciones de recibo de implementos por parte de las diferentes ligas deportivas.

(i) En cuanto a que se prestó el servicio en todas las sedes de los juegos deportivos nacionales, ciertamente debe advertirse que estos no solo se llevaron a cabo en la ciudad de Cartagena sino igualmente en Bogotá DC y Cali.

Aunque la empresa demandante no especificó qué constancias en particular acreditan todas las prestaciones realizadas, la Sala advierte que los únicos documentos que dan cuenta de la ejecución contractual son los contenidos en el informe presentado ante Indeportes Cauca el 9 de diciembre de 2019⁴¹, los cuales contienen en su mayoría las actividades realizadas en Cartagena relacionadas con alojamiento, alimentación, transporte e hidratación.

Acerca de los servicios prestados en las ciudades de Cali y Bogotá, las referencias contenidas en el informe resultan generales y limitadas; en lo atinente a la ciudad de Cali el documento se restringe a una breve mención del servicio de transporte terrestre interdepartamental de ida y regreso en la ruta Popayán–Cali–Popayán sin mayor desarrollo ni soporte específico sobre otras prestaciones; por su parte, en relación con la ciudad de Bogotá las alusiones son aún más escasas, circunscribiéndose al suministro de hidratación para algunas ligas —como patinaje artístico y ciclismo BMX— y al transporte aéreo desde el aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón sin que se aporten elementos que permitan verificar de manera integral la ejecución de los demás componentes contractuales en dicha sede.

Igualmente, sobre la ejecución del contrato en estas dos últimas ciudades no obran registros de beneficiarios, certificaciones completas de las ligas, evidencias de prestación de servicios por *ítem* y su correspondiente valoración económica que permita establecer con certeza: (i) qué servicios específicos fueron prestados en cada ciudad, (ii) en qué cantidad, (iii) a qué beneficiarios y (iv) por qué valor.

En consecuencia, el argumento del apelante no logra desvirtuar la conclusión del fallo de primera instancia, en la medida que el escaso material probatorio no permite tener por demostrado el cumplimiento total de las labores a ejecutar en todas las sedes previstas.

(ii) Ahora, en cuanto a las certificaciones de las ligas sobre el recibo de los implementos deportivos, de la referencia que se hace en los actos demandados a los últimos requerimientos realizados por el supervisor se entiende que el aspecto relevante que llevó consigo a considerar la ejecución parcial fue que el contratista no procedió a efectuar las correcciones que se le solicitaron sobre las certificaciones emitidas por las ligas deportivas de ciclismo, judo, hapkido, parálisis cerebral, limitados físicos, limitados auditivos, limitados visuales, actividades subacuáticas,

⁴¹ Páginas 1 a 109, archivo: LICITACION 03-2019 4C 617 a 725 – 23_ED EXPEDIENTE_21EXPEDIENTEADMINIST (rar), índice 20 Samai de la primera instancia.

ajedrez, karate do, respecto de la dotación deportiva, servicio de hospedaje, alimentación, hidratación y transporte.

Empero, la apelante no indicó con sustento en qué elementos puntuales de convicción se basa para afirmar que esas certificaciones sí fueron corregidas o por qué su corrección no era exigible, sin que por otra parte exista prueba de que los informes del supervisor fueran imprecisos o erróneos.

d) En relación con la supuesta modificación del valor del contrato con base en unos convenios interadministrativos firmados entre Indeportes Cauca y la Gobernación del Cauca con un presupuesto inferior, se advierte que si bien en la Resolución no. 204 del 19 de junio de 2020 se menciona que la ejecución de las obligaciones del contrato de operación logística se analizó en conjunto con supervisores de esos convenios interadministrativos -cuya copia no fue aportada al proceso, lo cierto es que, de sus motivaciones no se desprende que hubiera una reducción unilateral del valor del contrato, solo se mencionó la ausencia de acreditación total de la ejecución de las prestaciones pactadas que equivalieron a \$1.316.956.841.

En esa perspectiva, a pesar de que la testigo María Jimena Gallego Torres sostuvo que la falta de pago no tuvo como causa las deficiencias en la ejecución sino los inconvenientes administrativos y presupuestales derivados de inconsistencias entre el contrato de operación logística no. 475 del 7 de noviembre de 2019 y un convenio interadministrativo que a su vez había suscrito previamente Indeportes Cauca con el departamento del Cauca, lo cierto es que por el hecho de haberse desempeñado la declarante como asesora jurídica de VIP Company SA la valoración de sus dichos requieren un mayor rigor crítico, aunado a que sus expresiones no están soportadas en otros elementos de prueba, por ejemplo, de orden documental, que respalden sus afirmaciones.

11) Finalmente, en cuanto a los cargos de apelación que hacen referencia a los pagos o abonos realizados por Indeportes Cauca en el mes de junio de 2022, así como a la cesión de derechos económicos efectuada por VIP Company SA en favor de Servifin el 13 de noviembre de 2019⁴², se observa que dichos planteamientos no corresponden a un reproche concreto y específico frente a las consideraciones y argumentos expuestos en la sentencia de primera instancia pues, en efecto, tales afirmaciones se limitan a introducir aspectos fácticos que no desvirtúan ni

⁴² Páginas 335 a 337, archivo: 2_ED-EXPEDIENTE_01DEMANDAANEXOS(.pdf), índice 20 Samai de la primera instancia.

controvierten de manera directa los fundamentos jurídicos que sustentan la decisión recurrida.

4. Conclusión

No prospera el recurso de apelación formulado por la parte actora, la Sala determinó que no se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos administrativos mediante los cuales Indeportes Cauca liquidó unilateralmente el contrato no. 475 del 7 de noviembre 2019 en la medida en que no se probó el cargo de falsa motivación, pues, no se demostró la ejecución del contrato por encima de los valores allí reconocidos, esto es, los demandantes no cumplieron con la carga probatoria de desvirtuarlos y por ende, tampoco acreditaron el derecho al reconocimiento de una suma mayor a la dispuesta las resoluciones atacadas.

5. Costas

Según lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, salvo en los procesos en que se ventile un interés público se condenará en costas, cuya liquidación y ejecución se regirá por las normas del Código de Procedimiento Civil. En esta línea, el artículo 365 del Código General del Proceso consagra que se condenará en costas *“a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto (...)”*.

En atención a la precitada regla del artículo 365 del Código General del Proceso y en vista de que son parte vencida las demandantes por no haber prosperado el recurso de apelación por ellos propuesto, es preciso condenarlas a pagar las costas en segunda instancia, las cuales deberán ser liquidadas por el tribunal de primera instancia en los precisos términos de los artículos 365 y 366 del CGP, incluidas las agencias en derecho, en favor de Indeportes Cauca; se mantiene la absolución de costas para la parte demandante en primera instancia porque este aspecto no fue materia de apelación.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA –SUBSECCIÓN B-**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

1º) Confírmase la sentencia del 21 de agosto de 2025 proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca que negó las pretensiones de la demanda:

2º) Condénase en costas en segunda instancia a las demandantes en favor de Indeportes Cauca, **tásense** por el tribunal de primera instancia, incluidas las agencias en derecho.

3º) En firme esta providencia **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado ponente
Presidente de la Subsección
(Firmado electrónicamente)

Constancia: la presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.