



**JUZGADO TREINTA Y SIETE ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ  
-SECCIÓN TERCERA-**

Bogotá D.C., nueve (9) de marzo de dos mil quince (2015)

**JUEZ** : **OMAR EDGAR BORJA SOTO**  
Medio de control : **CONTRACTUAL**  
Ref. Proceso : **110013336037-2013-00278-00**  
Accionante : **SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA**  
Accionado : **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN  
PUBLICA ESAP**

**SENTENCIA**

No existiendo causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el despacho a decidir en primera instancia sobre la acción contractual, instaurada a través de apoderado judicial por **SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA** en contra de la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESAP**.

**1. LA DEMANDA** (folios 19 a 21 del cuaderno principal)

El apoderado de la parte actora en escrito de demanda señaló como pretensiones a folio 20 del cuaderno principal, las siguientes:

**(...) PRETENSIONES:**

3.1.- *Que se condene a la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA -ESAP- y a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES -UGPP- a pagar la suma de VEINTISIETE MILLONES DE PESOS (\$27.000.000.00)M/CTE., por concepto del no pago de lo pactado en la CLAUSULA CUARTA. VALOR Y FORMA DE PAGO del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 353 celebrado el día 29 de enero de 2.010, y el cual se cumplió a cabalidad.*

3.2.- *Que se condene a las entidades ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA -ESAP- y a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES -UGPP- a pagar los intereses moratorios desde el momento de la exigibilidad de la obligación hasta cuando el pago se efectúe.*

3.3.-*Que se me reconozca personería jurídica conforme al poder que adjunto.*

Como hechos señaló a folio 20 y 21 los siguientes:

**4. HECHOS Y OMISIONES QUE FUNDAMENTAN LAS PRETENSIONES:**

4.1 La demandante **SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA**, suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No. 353 de 2.010, con la entidad demandada **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PÚBLICA - ESAP**

4.2 Para efectos del cumplimiento del contrato la demandante **SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA**, debía entregar estudios periódicos los cuales se cumplieron a cabalidad y fueron recibidos a satisfacción por la subdirección de Proyección Institucional y Jefatura del Departamento de Capacitación.

4.3 La demandada se comprometió conforme a la **CLAUSULA CUARTA. VALOR Y FORMA DE PAGO:** A cancelar por el valor total de contrato la suma de TREINTA Y OCHO MILLONES QUINIETOS OCHENTA Y SIETE MIL QUINIENOS PESOS **(\$38.587.500.00)M/CTE.**, los cuales se cancelarían en 10 mensualidades de TRES MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL PESOS **(\$3.675.000.00)M/CTE.**, y un último pago de UN MILLON OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL QUINIENOS PESOS **(\$1.837.500.00)M/CTE.**, todo con sujeción a la disponibilidad de recursos PAC.

4.4 La demandada canceló las primeras mensualidades retrasándose en el pago y a la fecha adeudando la suma de **VEINTISIETE MILLONES DE PESOS (\$27.000.000.00)M/CTE.**

4.5 El 21 de enero de 2.013, se intentó conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación - Procuraduría 129 Judicial II para Asuntos Administrativos donde el Señor Apoderado de la demandada **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PÚBLICA - ESAP** - manifestó La cual determino no conciliar con la señora SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA, en razón a que no ha sido posible esclarecer la situación en cuanto si hubo o no incumplimiento del contrato..."

4.6.- La entidad demandada **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PÚBLICA -ESAP** -, no tiene los soportes necesarios para esclarecer el cumplimiento del contrato que efectuó la demandante **SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA**.

4.7.- Obro como apoderado de la Señora **SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA**, conforme al poder que adjunto.

**3.-LA CONTESTACION DE LA DEMANDA (folios 58 a 66 Cuaderno principal)**

El apoderado de la parte demandada presentó escrito de contestación el 17 de octubre de 2013, en el mismo se indicó:

**(...) FRENTE A LAS DECLARACIONES Y CONDENAS**

Me opongo a que se condene a la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP a pagar la suma de dinero solicitada por el demandante por concepto del no pago de lo pactado y que se condene al pago de interésese moratorios toda

vez que no existen fundamentos tácticos y jurídicos que los soportan, como se demostrará en el curso del proceso.

### **A LOS HECHOS**

**AL PRIMERO.** Es cierto, la señora SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA suscribió contrato de prestación de servicios profesionales No. 353 de 2010 con La Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, el día 29 de enero de 2010. El acta de inicio de fecha 02 de febrero de 2010, cuyo objeto contractual consistía en: "en virtud de la celebración del presente contrato, EL CONTRATISTA se obliga con la ESAP con autonomía técnica y administrativa a liderar y coordinar las actividades de planificación y diseño curricular de los programas de capacitación y realizar el acompañamiento y seguimiento a la implementación y el desarrollo académico, con particular referencia al componente pedagógico y didáctico, atendiendo a lo establecido en la Ley 1064 de 2006 y su decreto reglamentario 2888/2007", en dicho contrato se pactó en la cláusula Vigésima que la supervisión del presente contrato estaría a cargo de la Doctora ROSALBA ZAMBRANO LOPEZ, quien para la época se desempeñaba como Jefe del Departamento de Capacitación, quien sería la responsable de aprobar el pago.

**AL SEGUNDO.** Parcialmente Cierto, si bien el pago se pactó de manera mensual, en la cláusula segunda del contrato No.353 de 2010, se señala las obligaciones con las que se comprometía la Señora SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA, y estas obligaciones tenían que cumplirse a cabalidad y de esta manera la supervisora del contrato examinaría del contenido de la labor desempeñada por la demandante y de ser satisfactoria la entrega suscribiría el formato de pago de honorarios, sin embargo, como se va a demostrar dentro del proceso, la afirmación del apoderado de la parte demandante no es cierta es su totalidad, toda vez que efectivamente la supervisora del contrato quien se desempeñaba como Jefe del Departamento de Capacitación recibió a satisfacción los primeros informes presentados por la Demandante y a su vez aprobó el pago de estos periodos, sin embargo, se presenta un incumplimiento por parte de la contratante y sus informes no son recibidos a satisfacción ya que no se ajustaban a lo señalado en el contrato, en los lineamientos de la ESAP y lo señalado por la supervisora. Por tal razón carece de veracidad la afirmación del apoderado cuando menciona "debía entregar estudios periódicos los cuales cumplieron a cabalidad y fueron recibidos a satisfacción por la Subdirección de Proyección Institucional y la Jefatura del Departamento de Capacitación", como se indicó se señalara que existió un incumplimiento de las obligaciones por parte de la demandante.

**AL TERCERO.** Es cierto, toda vez que la cláusula cuarta del contrato 353 de 2010 señaló: "VALOR Y FORMA DE PAGO: Para los efectos legales el valor total del presente contrato asciende a la suma de TREINTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS PESOS (\$38.587.500.00) M/L, lo cuales se cancelaran así: diez mensualidades vencidas, cada una por valor de TRES MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL PESOS (\$3.675.000,00) M/L y un último pago por el valor de UN MILLON OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL QUINIENTOS PESOS (\$1.837.500.00) M/L, todo con sujeción a la disponibilidad de recursos PAC. PARAGRAFO PRIMERO: Para proceder al pago el CONTRATISTA deberá presentar fotocopia de pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda **y formato único de supervisión de contratos a satisfacción por parte del supervisor del contrato.**" (subrayas y negrilla fuera del texto original)

**AL CUARTO.** Parcialmente cierto, la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP canceló las primeras mensualidades, tal como lo señala el

*apoderado, sin embargo, no es cierto que la ESAP se encuentre retrasada en el pago y que a la fecha de encuentro adeudando la suma de \$27.000.000, esto es porque de acuerdo al numeral anterior se evidencia que para realizar o autorizar el pago es un requisito sine qua non el formato único de supervisión de contratos a satisfacción por parte del supervisor del contrato, por tal razón, al no recibir a satisfacción por parte de la supervisora, no se procedía autorizar los pagos si se encuentra frente a un incumplimiento de las obligaciones contraídas por la demandante.*

**AL QUINTO.** *Es cierto, tal como consta en la constancia de conciliación extrajudicial Procuraduría 129 Judicial **II** para asuntos administrativos, bajo el radicado No. 406449 246-12, suscrita el 21 de enero de 2013.*

**AL SEXTO.** *No es cierto, como se aportará en la presente contestación, se expondrán los diferentes documentos y actas en donde se evidencia que la supervisora del contrato No. 353 de 2010 puso en conocimiento el incumplimiento de la señora SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA, adicionalmente, se aportaran oficios suscritos y enviados por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica a SEGUROS DEL ESTADO cuya referencia es la citación a audiencia con el fin de tratar el posible incumplimiento de las obligaciones del contrato No. 353 de 2010, a su vez, se envió la misma citación a la contratista.*

**AL SEPTIMO.** *Es una afirmación realizada por el apoderado de la demandante.*

#### **ELEMENTOS FACTICOS RESPECTO A LA DEMANDA**

*Como se evidencia, en los documentos aportados como prueba dentro del presente proceso, la señora SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA suscribió contrato de prestación de servicios profesionales No 353 de 2010 con la Escuela Superior de Administración Publica-ESAP, el día 29 de enero de 2010, cuya acta de inicio es de fecha 02 de febrero de 2010, lo cual indica que el termino de 10 meses y 15 días inicia desde la fecha de esta acta, de esta manera se indica que la fecha de terminación del plazo contractual es el día 17 de diciembre de 2010.*

*Efectivamente a la contratista SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA, se le canceló de acuerdo a lo pactado en la cláusula 4 las mensualidades febrero, marzo y abril, tal como se soporta en los FORMATOS INFORMES MENSUAL Y/O PERIODICO DE SUPERVISION DE CONTRATOS -CONVENIOS Y CERTIFICACION DE PAGO, sin embargo, dentro del expediente no se evidencia que existan desde dicho mes en adelante este formato suscrito por la supervisora del contrato, requisito indispensable para realizar los pagos, lo cual indica que, el supervisor no suscribió dichos documentos porque no recibió a satisfacción los informes y el trabajo realizado por la demandante.*

*Desde el mes de mayo de 2010 se inició una situación particular, en cuanto que la supervisora del contrato no suscribió los formatos de aprobación de informes argumentando que la señora CASTRO BARBOSA, no estaba cumpliendo con las obligaciones del contrato suscrito con la ESAP de acuerdo a lo señalado en la normatividad y en lo expresado en las diferentes capacitaciones a las cuales la contratista asistió (tal como se evidencia en las pruebas aportadas en esta contestación), y como consecuencia de esto se genera el no pago de los honorarios mensuales, porque el trabajo entregado por la demandante no fue recibido a satisfacción por la supervisora quien para la época se desempeñaba como Jefe del Departamento de Capacitación de la ESAP.*

*Por lo anterior, la Supervisora del contrato No. 353 de 2010 envió oficios a la Oficina Asesora Jurídica-Grupo de Contratación con el fin de poner en conocimiento el posible incumplimiento de las obligaciones contraídas por la señora SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA por ende se realizaron diferentes reuniones, tal como consta en las actas enunciadas en el acápite de pruebas. En estas reuniones se trató el tema del incumplimiento señalado por la supervisora, y para ello asistió la contratista con el fin de lograr un posible solución para poder continuar con la ejecución de las obligaciones contraídas.*

*Como lo indicó la Doctora ROSALBA ZAMBRANO LOPEZ, supervisora del contrato, el incumplimiento se mantuvo, la contratista no modificó el contenido y estructura de las entregas de acuerdo a lo establecido por el Departamento de Capacitaciones. Es por esto que la Supervisora no recibió el trabajo a satisfacción, generando así la justificación del no pago a la demandante, pues de acuerdo a la cláusula cuarta del contrato se estableció que: "...el CONTRATISTA deberá presentar fotocopia de pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda **y formato único de supervisión de contratos a satisfacción por parte del supervisor del contrato.**"*

*De acuerdo a lo anterior, para que la ESAP realice el pago por concepto de este contrato, es de imperativo cumplimiento que el contratista presente el formato único de supervisión de contratos, el cual da fe que el supervisor recibe el trabajo entregado por el contratista a satisfacción y que este se encuentra dentro de los parámetros establecidos, en busca del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato. Sin ellos es imposible realizar el pago exigido por la demandante.*

*Finalmente y en relación con los hechos que se presentaron sobre el incumplimiento señalado por la supervisora del contrato No. 353 de 2010, es necesario indicar que mediante oficio 110.420.10.538.2012 de fecha 20 de noviembre de 2012 dirigido a la señora SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA, la jefe de la Oficina Asesora Jurídica citó a la contratista para una audiencia con el fin de garantizar el debido proceso, para que se pronunciara y realizará los descargos pertinentes frente a la comunicación de incumplimiento realizada por la Doctora ROSALBA ZAMBRANO LOPEZ, quien se desempeñaba como supervisora del contrato; adicionalmente, con oficio No. 110.420.556.2012 de fecha 26 de noviembre de 2012 se citó a SEGUROS DEL ESTADO S.A para que compareciera toda vez que era la entidad que ampara por cumplimiento y calidad del servicio del contrato No. 353 de 2010.*

#### **FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DEFENSA**

*De acuerdo a los hechos señalados en la presente contestación, se evidencia que el tema de controversia se desprende del contrato de prestación de servicios profesional No. 353 de 2010 suscrito por la señora SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA y la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP , es por esto que a continuación la defensa procederá a exponer los argumentos jurídicos que tendrán como finalidad enervar las pretensiones realizadas por la parte demandante.*

*En primer lugar es importante señalar que en la demanda el apoderado de la parte demandante en el acápite de "fundamentos y razones de derecho" señala normas que jurídicamente no tienen ninguna relación con los elementos tácticos expresado por él y la finalidad de la demanda.*

*Ahora bien, frente a la figura del contrato se establece que es un acuerdo de voluntades, en el cual se obligan las partes de manera recíproca a cumplir*

*obligaciones y de esta manera a recibir una contraprestación, para este efecto el Doctor Santofimio ha señalado:*

*"se afirma y sustenta el concepto propuesta de contrato estatal, en concordancia con las remisiones del artículo 13 de la ley 80 de 1993 a la legislación civil y comercial, en los postulados doctrinales que del contrato de recogen de manera prácticamente similar (sic) a los artículos 1495 del código Civil y 864 del Código de Comercio, en el entendido de que el contrato es ante todo un Acuerdo de dos o más partes; esto resulta innegable en los contratos estatales, en los cuales el negocio se constituye sobre la base del consentimiento, de una real y evidente acción consensuada entre el Estado y sus interlocutores negociales, y no de manifestación e imposición unilateral de voluntad de la administración"*

*Como se puede evidenciar el contrato No. 353 de 2010 tiene el carácter de sinalagmático, frente a este tema la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado:*

*"El principio de reciprocidad de prestaciones encuentra su fuente de inspiración en los contratos que la doctrina suele definir como sinalagmáticos o bilaterales, caracterizados por prever el surgimiento de prestaciones mutuas o correlativas a cargo de los sujetos que integran la relación jurídico negocial. Bajo este criterio, y por efecto directo del sinalagma, las partes quedan obligadas recíprocamente a cumplir los compromisos surgidos del contrato, los cuales se estiman como equivalentes y que pueden llegar a concretarse en contraprestación, en un valor recíproco."*

*La ley 1437 de 2011 establece en el 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".*

*El mencionado artículo, frente a las controversias contractuales de manera no taxativa, establece las pretensiones que se pueden solicitar, como por ejemplo: que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se hagan otras declaraciones y condenas entre otras.*

*La parte demandante eligió formular como pretensiones:*

*"que se condene a la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-ESAP... a pagar la suma de VEINTISIETE MILLONES DE PESOS (\$27.000.000) por concepto del no pago de lo pactado..." (subrayas fuera del texto original)*

*"Que se condene a las entidades ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA- ESAP a pagar los intereses moratorios desde el momento de la exigibilidad de la obligación hasta cuando el pago se efectuó"*

*Por lo anterior, la defensa considera, que si bien la demandante pudo elegir las pretensiones que deseaba solicitar fueran reconocidas judicialmente, y al encontrarnos frente a un contrato de prestación de servicios el cual como se evidencia dentro de las pruebas que se aportan por la defensa.*

*Analizando el trasfondo o la intención de la pretensión formulada por la parte demandante cuando establece "por concepto del no pago de lo pactado..." lo que pretende es mencionar un posible incumplimiento por parte de la ESAP, tal como lo indica las obligaciones contenidas en el contrato. Es por esto que debió solicitar de manera principal que el Juez Contencioso Administrativo se pronunciara en lo concerniente al presunto incumplimiento de la ESAP y de esta manera consecuentemente las condenas formuladas en la demanda.*

*Es por esto, que al solicitar únicamente las condenas formuladas en el acápite de las pretensiones, la demandante estaría evadiendo la parte probatoria que esta en cabeza de ella, pues debió probar que cumplió con todas las obligaciones contenidas en el contrato No. 353 de 2010. Sobre este tema la jurisprudencia ha indicado:*

*"Es preciso recordar que de conformidad con la jurisprudencia contencioso administrativa, para poder solicitar ante el juez la declaratoria de incumplimiento de una parte o de la totalidad del contrato por parte del contratista, es indispensable que éste, a su vez, acredite que satisfizo todas y cada una de sus obligaciones contractuales, de manera tal que hace exigibles las de su co-contratante. En tales condiciones, al no demostrar la parte demandante, el cumplimiento de sus propias obligaciones en relación con el contrato suscrito por el representante de la sociedad Asesorías y Consultorías Institucionales Ltda., y la Caja Nacional de Previsión Social, no le asiste derecho en solicitar que se declare el incumplimiento de la entidad demandada, incumplimiento que valga decir, tampoco fue demostrado"<sup>3</sup>.*

*De acuerdo a la jurisprudencia, se logra determinar, que el asunto que se debía discutir era el cumplimiento o incumplimiento de alguna de las partes dentro del contrato No. 353 de 2010 y de esta manera como consecuencia decretar el incumplimiento y posteriormente decidir las demás pretensiones, lo cual **NO SOLICITÓ** el apoderado de la parte demandante, y lo que pretendió fue solicitar el pago de una suma de dinero sólo afirmando que la señora SOL MERCEDES CASTRO cumplió a cabalidad y que estos fueron recibidos a satisfacción, sin emplear medio probatorio que soporte dicha afirmación. Debe advertirse, de cara al análisis del señor Juez que la demandante en ningún momento menciona que había sido citada a audiencia para que rindiera descargos y no probó que ella cumplió a cabalidad con las obligaciones contractuales.*

*Con base en lo anterior, no pueden acogerse las pretensiones de la demanda, pues estas no cuentan con la conexidad necesaria para fallar a favor de la demandante, adicionalmente que al encontrarnos frente a una justicia rogada no puede fallar ultra petita, esto es más allá de lo pedido en la demanda.*

*Es pertinente mencionar, que en el caso en concreto las pretensiones se formularon de forma indebida, pues no puede solicitar que se condene al pago de lo pactado máxime cuando no debate el cumplimiento de las obligaciones,*

*es por esto que no es procedente que prosperen las pretensiones, toda vez que para este caso el Consejo de Estado ha señalado:*

*"Acumulación Sucesiva: "se presenta cuando se propone una pretensión bajo la condición de que antes sea acogida la otra de la cual tomará vida". Acumulación Condicional: opera cuando la estimación de una pretensión depende de la estimación de otra"<sup>4</sup>.*

*Por lo anterior, la defensa considera, que en dicha situación el apoderado de la parte demandante debió solicitar a la jurisdicción contencioso administrativa que se pronunciara sobre el presunto incumplimiento de la ESAP, pues dentro de las obligaciones contractuales contraídas por la Escuela, se encontraba el pago tal como se ha mencionado en la cláusula cuarta del contrato No 353 de 2010.*

### **EXCEPCIONES.**

*Para que sean tenidas en cuenta al momento de proferir la decisión y sirvan para enervar las pretensiones de la demanda, me permito proponer las siguientes excepciones:*

*1. Como se expuso en el acápite de fundamentos jurídicos de la defensa, me opongo a que prosperen las pretensiones solicitadas en la demanda, toda vez que la demandante no aportó toda la información necesaria pretendiendo exigir de la jurisdicción contencioso administrativa, el pago de una suma de dinero, asimilando el contrato de prestación de servicios No. 353 de 2010 a un título ejecutivo, incurriendo en un error sustancial, toda vez que la obligación se desprende de un contrato y se debía solicitar que el señor juez examinara el incumplimiento de alguna de las partes, para lo cual la parte demandante debía probar que cumplió con todas las obligaciones pactadas en dicho contrato. Por tal razón, la defensa aportará actas y oficios que demuestran que se está adelantando por parte de la ESAP un proceso administrativo para concluir con la declaratoria de **incumplimiento por parte de la señora SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA.***

*2. Que el presente litigio operó el fenómeno de la **caducidad**, tal como lo establece el artículo 164 numeral 2 literal J:*

*j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.*

*Como se evidencia la caducidad el incumplimiento de la señora SOL MERCEDES CASATRO BARBOSA se presentó para la mensualidad de mayo, que contados desde esa fecha, se evidencia que han transcurrido mas de tres años, hasta el 23 de julio de 2013, fecha en la cual se admitió la demanda, y si es contado desde la terminación del contrato, la fecha para ello es el 17 de Diciembre de 2010, en este segundo evento descontando el tiempo en que se interrumpió y hasta la fecha que se admitió la demanda trascurrieron más de dos años, de acuerdo a la caducidad, el Consejo de Estado ha señalado:*

*"El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos. Por lo mismo, se extingue la jurisdicción del Estado, si es que el interesado ha caído en la desidia al no defender su derecho en la ocasión debida y con la presteza que exige la ley. Bajo esta perspectiva, la Corte Constitucional ha considerado la*

*caducidad como el fenómeno jurídico procesal a través del cual: "(...) el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia."*

### **PETICION**

*De acuerdo a las excepciones propuestas y los fundamentos de la defensa, respetuosamente solicitó no acoger las pretensiones de la demanda y fallar a favor de la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP.*

## **3.-ALEGATOS DE CONCLUSION**

### **3.1. ALEGATOS DE CONCLUSION DE LA PARTE ACTORA**

A folio 203, obra escrito presentado por la parte actora mediante el cual allega alegatos de conclusión así:

*(...) Dentro del acervo probatorio la demandada **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP**, en ningún momento demostró haber cumplido a cabalidad con el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 353 celebrado el día 29 de enero de 2010, con la demandante **SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA**, en cambio si se encuentra probado que ésta - la demandante - si cumplió con lo exigido dentro del citado contrato.*

*Para la demandante **SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA**, cumplir a cabalidad con lo pactado dentro del Contrato de Prestación de Servicios era necesario rendir estudios e informes Periódicos ante la Subdirección de Proyección Institucional y Jefatura del Departamento de Capacitación lo cual se cumplió con todo lo ordenado.*

*La demandada **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP**, fue cancelando las primeras mensualidades conforme a lo pactado en el Contrato de Prestación de Servicios, hasta que en un momento sin justificación alguna se omitió el pago y frente a los repetidos requerimientos para que se cumpliera con lo pactado no fue posible y por ello a la fecha se adeuda la suma de **VEINTISIETE MILLONES DE PESOS (\$27.000.000.00)M/CTE.***

*Por todo lo anterior, sírvase Señor condenar a la demandada **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP**, a pagar lo solicitado en las pretensiones de la demanda y condenar en costas a la misma (...)*

### **3.2. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE LA ESAP**

El 16 de diciembre de 2014, el apoderado de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, radico ante la Secretaría de la Sección

Tercera del Consejo de Estado alegatos de conclusión, como consta a folios 204 a 207:

*(...) Solicito muy respetuosamente a su despacho, se declare denegadas las pretensiones incoadas por la actora, fundamento mi petición, en las siguientes razones:*

*Tal como se manifestó en la contestación de la demanda, a la señora SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA, no le asiste derecho alguno para solicitar que se condene a la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP- a pagar la suma pretendida, toda vez que se verifico que la actora no entrego a satisfacción a la supervisora del contrato los informes y el trabajo realizado por la demandante.*

*Como se expuso en el acápite de fundamentos jurídicos de la defensa, me opongo a que prosperen las pretensiones solicitadas en la demanda, toda vez que la demandante no aportó toda la información necesaria pretendiendo exigir de la jurisdicción contencioso administrativa, el pago de una suma de dinero, asimilando el contrato de prestación de servicios No. 353 de 2010 a un título ejecutivo, incurriendo en un error sustancial, toda vez que la obligación se desprende de un contrato y se debía solicitar que el señor juez examinara el incumplimiento de alguna de las partes, para lo cual la parte demandante debía probar que cumplió con todas las obligaciones pactadas en dicho contrato, así las cosas, se observa que la parte demandante desestimo lo normado en la Ley 1437 de 2011 en el artículo 141: (...)*

*Analizando el trasfondo o la intención de la pretensión formulada por la parte demandante cuando establece "por concepto del no pago de lo pactado..." lo que pretende es mencionar un posible incumplimiento por parte de la ESAP, tal como lo indica las obligaciones contenidas en el contrato. Es por esto que debió solicitar de manera principal que el Juez Contencioso Administrativo se pronunciara en lo concerniente al presunto incumplimiento de la ESAP y de esta manera consecucionalmente las condenas formuladas en la demanda.*

*Es por esto, que al solicitar únicamente las condenas formuladas en el acápite de las pretensiones, la demandante estaría evadiendo la parte probatoria que está en cabeza de ella, pues debió probar que cumplió con todas las obligaciones contenidas en el contrato No. 353 de 2010. Sobre este tema la jurisprudencia ha indicado: (...)*

*De acuerdo a la jurisprudencia, se logra determinar, que el asunto que se debía discutir era el cumplimiento o incumplimiento de alguna de las partes dentro del contrato No. 353 de 2010 y de esta manera como consecuencia decretar el incumplimiento y posteriormente decidir las demás pretensiones, lo cual **NO SOLICITÓ** el apoderado de la parte demandante, y lo que pretendió fue solicitar el pago de una suma de dinero sólo afirmando que la señora SOL MERCEDES CASTRO cumplió a cabalidad y que estos fueron recibidos a satisfacción, sin emplear medio probatorio que soporte dicha afirmación. Debe advertirse, de cara al análisis del señor Juez que la demandante en ningún momento menciona que había sido citada a audiencia para que rindiera descargos y no probó que ella cumplió a cabalidad con las obligaciones contractuales, por cuanto como se determinó ampliamente en la contestación de la demanda se recibió a satisfacción los primeros informes presentados por la Demandante y a su vez aprobó el pago de estos periodos, sin embargo, se presenta un incumplimiento por parte de la contratante y sus informes no son recibidos a satisfacción ya que no se ajustaban a los señalado en el contrato, en los lineamientos de la ESAP y lo señalado por la supervisora. Por tal razón carece de veracidad la afirmación del apoderado cuando menciona "debía entregar estudios periódicos los cuales cumplieron a cabalidad y fueron*

*recibidos a satisfacción por la Subdirección de Proyección Institucional y la Jefatura del Departamento de Capacitación", razón por la cual al encontrarse frente a un incumplimiento de las obligaciones contraídas no se dio lugar al pago adeudado.*

*Ahora bien, como se puede evidenciar el contrato No. 353 de 2010 tiene el carácter de sinalagmático, frente a este tema la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado: (...)*

*Se colige de lo anterior, que no pueden acogerse las pretensiones de la demanda, pues estas no cuentan con la conexidad necesaria para fallar a favor de la demandante, adicionalmente que al encontrarnos frente a una justicia rogada no puede fallar ultra petita, esto es más allá de lo pedido en la demanda.*

*En consecuencia, Señor Juez, con base en las razones antes expuestas, sírvase denegar las pretensiones incoadas por la actora en la demanda.*

#### **4. PRUEBAS RELEVANTES**

Fueron aportados con la demanda los siguientes:

1. Copia del contrato N. 353 de 2010 suscrito por la ESAP y Sol Mercedes Castro de fecha 29 de enero de 2010, a folios 3 a 10 del cuaderno principal.
2. Copia derecho de petición de fecha 21 de junio de 2011 dirigido al Director de la Escuela Superior de Administración Pública "ESAP" por medio del cual la accionante solicita el pago del contrato de prestación servicios, a folios 13 y 14.
3. A folios 15 a 17 obra derecho de petición de fecha 19 de julio de 2012 dirigido a la Jefe de la Oficina Jurídica de la ESAP, mediante el cual presenta algunas consideraciones y solicita el pago.
4. Respuesta a oficio de fecha 29 de octubre de 2012, por medio del cual se da respuesta a una petición dirigida al apoderado de la actora dada por el profesional Oficina Asesora Jurídica ESAP, a folio 18.

Fueron aportadas con la contestación de la demanda:

5. Copia del contrato N. 353 de 2010 suscrito por la ESAP y Sol Mercedes Castro de fecha 29 de enero de 2010, a folios 69 a 74 del cuaderno principal.
6. Copia Acta de inicio del contrato No. 353 de 2010, a folio 75.
7. Copia aprobación de garantía del contrato No. 353 de 2010, a folio 76.
8. A folio 77 obra copia de la póliza de cumplimiento de seguros del estado S.A.

9. Copia de la designación de supervisión y control de fecha 02 de febrero de 2010, a folios 78 a 83.
10. Copia oficio OP-171 D.C.773/10 del 30 de diciembre de 2010 suscrito por la supervisora y dirigido a la contratista, a folios 83 a 88.
11. A folios 89 a 93 obra copia acta de reunión del 12 de mayo de 2010 asunto, socialización última versión del mapa de riesgos.
12. Copia acta de reunión de fecha 02 de junio de 2010, asunto seguimiento actividades expertos académicos departamento de capacitación, a folios 94 a 102.
13. Copia del oficio No. 171.DC.0/2011, del 11 de julio de 2011, respuesta al derecho de petición (fl.103).
14. Copia acta de reunión de fecha 30 de septiembre de 2010, asunto lo relacionado con el incumplimiento del contrato por la contratista, a folios 104 a 106.
15. Copia oficio 171.D.C-655.2010 de fecha 28 de octubre de 2010, ref: inicio procedimiento de imposición de multa o declaratoria de caducidad por incumplimiento del contrato No.353 de 2010, a folio 107 a 108.
16. A folios 109 a 114 obra copia del oficio 171 .D.C-660-2010 de fecha 2 de noviembre de 2012, suscrito por la supervisora del contrato.
17. Copia acta de reunión 03 de noviembre de 2010, asunto: incumplimiento del contrato por parte de la contratista Sol Mercedes Castro (fls. 115 a 120).
18. Copia del oficio No. 171.D.C.709 de fecha 24 de noviembre de 2010 suscrito por la supervisora y dirigido a la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica. Ref: incumplimiento contrato No. 353 de 2010, a folios 121 a 125.
19. Copia acta de reunión de 27 de noviembre de 2012, asunto audiencia previa a la declaratoria de cumplimiento, a folios 126 a 131.
20. Copia de los formatos de informes mensuales y/o de supervisión de contratos convenio- y certificación de pago, suscrito por la supervisora del contrato, a folios 132 a 134.
21. Copia oficio No. 110.420.10.538.2012 del 20 de noviembre de 2012, Ref: citación a audiencia a la contratista Sol Mercedes

Castro, a folios 135 a 138.

22. Copia oficio No. 110.420.10.556.2012 del 26 de noviembre de 2012, Ref: citación a audiencia a la Aseguradora Seguros del Estado S.A., a folios 139 a 142.
23. A folio 143 obra copia de la póliza de cumplimiento de seguros del estado S.A.
24. Copia de oficio de 3 de agosto de 2010 por medio dl cual la Jefe del departamento de Capacitación mediante la cual se remite a la Oficina Jurídica/Oficina de Contratación la comunicación remitida por la contratista hoy demandante (fl.144).
25. Oficio 171.D.C.543 de fecha 8 de septiembre de 2010 por medio del cual la Jefe de Departamento de Capacitación le informa a la demandante que no se han visto avances en el cumplimiento de las obligaciones contractuales (fl.145)
26. Copia de correos electrónicos internos para tramite de órdenes de pago, a folios 147 a 149.
27. Copia del oficio 171.1340.180.2012 de fecha 04 de mayo de 2012 suscrito por Alba Roció Ortiz Fajardo dirigido a Margarita Ricardo Ávila, a folios 150 a 155.

En respuesta a oficio se remitió:

28. Certificación expedida por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica – Grupo Contratos en el que se informa que el documento requerido mediante oficio No. 014-0948 no se encuentra en los archivos (fls. 174 a 176).

## **5. TRAMITE PROCESAL**

1. La demanda fue presentada el 11 de febrero de 2013 y repartida al Juzgado 24 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá (fl. 23), el cual se declaró incompetente mediante auto del 1 de marzo de 2013, ordenando su remisión para reparto a los Juzgados Administrativos de la Sección Tercera (25 a 27).
2. Sometida a reparto le correspondió a este despacho el 15 de abril de 2013, conforme al acta obrante a folio 30.
3. Mediante providencia de 21 de mayo de 2013 se inadmitió la demanda, para que fueran subsanados los defectos allí señalados (fls. 32 a 35).
4. Mediante memorial fechado 23 de mayo de 2013 el actor

subsano la demanda (fl.36) y el Despacho admitió la demanda mediante auto del 23 de julio de 2013 (folios 38 a 39 del cuaderno principal).

5. A folio 47 obra la notificación personal surtida al apoderado de la Escuela superior de Administración Pública "ESAP" el día 4 de septiembre de 2013, para lo cual se allegó poder y soportes (fls. 48 a 55).
6. La Escuela superior de Administración Pública "ESAP", presentó contestación de demanda el día 17 de octubre de 2013 (Folios 58 a 66 del cuad. Ppal).
7. Con la contestación de la demanda se propuso como excepción la denominada caducidad (fls. 64 y 65), de la misma se corrió el respectivo traslado como consta a folio 156, dentro del término de traslado la parte actora guardó silencio.
8. Al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se le notificó por aviso el día 13 de noviembre de 2013, de conformidad con el acta de notificación obrante a folio 158 del cuad. ppal, dentro del término de traslado la entidad guardó silencio.
9. Los 25 días de traslado común de que trata el artículo 199 del CPACA vencieron el 13 de enero de 2014, y el traslado de 30 días de conformidad con lo señalado en el artículo 172 del CPACA concluyeron el 24 de febrero de 2014.
10. Con providencia de fecha 18 de marzo de 2014 (folio 160 y vto. cuaderno principal), se fijó fecha para llevar a cabo audiencia inicial.
11. El 5 de junio de 2014, se llevó a cabo la audiencia inicial, visible a folios 166 a 163 del cuaderno principal, dentro de la cual se hizo el saneamiento, se decidió como excepción previa la de caducidad, se fijó el litigio, se agotó el trámite de conciliación, se decretaron pruebas.
12. Mediante auto del 6 de agosto de 2014, se dio traslado de la documental en respuesta al oficio 14-0948, folio 178.
13. Con providencia de 2 de septiembre de 2014, se ordena oficiar, se requiere previo a aceptar renuncia y se reconoce personería (fl.191). Con auto de 9 de septiembre de 2014, se aclara providencia (fl.193)
14. Por auto del 2 de diciembre de 2014 se dio traslado para alegar de conclusión (fl.202).

15. La parte actora presentó alegatos ed conclusión como consta a folio 203.
16. Mediante memorial recibido el 16 de diciembre de 2014, la ESAP presento alegatos de conclusión visibles a folios 204-207 del cuaderno principal.
17. Advierte el Despacho que habida cuenta que el cese de actividades de la rama judicial transcurrió entre el 17 de Octubre y el 19 de Diciembre de 2014, y el traslado para alegar se corrió en el proveído de fecha 2 de diciembre de 2014, por lo que con el fin de garantizar el debido proceso el término se empezó a contabilizar desde el 13 de enero de los corrientes, es decir, que desde la fecha indicada se contabilizan los 10 días para presentar alegaciones, dicho término feneció el 27 de enero de 2015.
18. El Ministerio Público no rindió concepto en este proceso.

#### **6. LA EXCEPCIONES PREVIA DE CADUCIDAD DECIDIDA EN LA AUDIENCIA INICIAL:**

Con la contestación de la demanda se propuso la excepción de caducidad.

Advierte el Despacho que conforme al numeral 6 del artículo 180 del CPACA, el juez deberá resolver las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

Frente a la excepción de caducidad el despacho deberá despacharla desfavorablemente, teniendo en cuenta lo siguiente:

La parte actora al subsanar la demanda a folio 36 solicitó oficiar a la accionada para que remitiera copia auténtica del acta de inicio, informe de cumplimiento, garantía de cumplimiento y oficio enviado por la encargada de la Oficina Jurídica a ALBA ROCIO RODRIGUEZ.

El auto de 23 de julio de 2013, mediante el cual admite la demanda advierte que teniendo en cuenta que se solicita oficiar para aportar estos documentos se tiene por cumplida la carga procesal impuesta (fls. 38 a 39)

La parte demandada al contestar la demanda allega las siguientes documentales: el contrato No.353 de 29 de enero de 2010 (fl.74 cuaderno principal); así mismo obra acta de inicio de fecha 2 de febrero de 2010, en la que se establece que el contrato tiene una duración de 10 meses y 15 días (fl.75), lo anterior, permite establecer que el contrato terminaba el 17 de diciembre de 2010, siendo este el término en el cual comienza a correr la caducidad conforme a la normatividad vigente.

(...)

El Despacho hace la salvedad que los términos para el medio de control de controversias contractuales, estipulado en el artículo 87 del Decreto 01de 1984 y en el artículo 164 numeral 2 literal j de la ley

1437 de 2011 no se han alterado, y en consecuencia el término de caducidad sigue siendo de dos (2) años contados a partir del día siguiente de la ocurrencia de los motivos de hecho o derecho que sirven de fundamento.

El artículo 164 del CPCA señala:

*"OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada: (...)*

*2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...)*

*j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.*

Así las cosas la caducidad comenzó a correr al día siguiente del vencimiento del plazo de ejecución del contrato esto es el 18 de diciembre de 2010, al aplicar el término de 2 años de la norma en cita para la interposición de la demanda la parte actora tenía hasta el 19 de diciembre de 2012, en principio.

El Despacho advierte que antes de incoar las acciones contencioso administrativas se debe hacer la conciliación prejudicial como lo consagra el artículo 161 del CPACA:

*"ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

*1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa v controversias contractuales. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.*

*Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación (...)"*. (Subrayado del Despacho).

Teniendo en cuenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, por medio del cual se modifica el artículo 42A de la Ley 270 de 1996, se menciona la conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso administrativa, como requisito de procedibilidad para los medios de control de nulidad y restablecimiento de derecho, reparación directa y controversias contractuales.

De igual manera la ley 640 de 1991 versa:

*"ARTICULO 21. SUSPENSION DE LA PRESCRIPCION O DE LA CADUCIDAD. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 20. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a*

*que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable. (...)*

*ARTICULO 37. REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 v 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones. (...)*

*PARAGRAFO 2o. Cuando se exija cumplir el requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo, si el acuerdo conciliatorio es improbadado por el Juez o Magistrado, el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.*"  
(Subrayado del Despacho).

En el presente caso, de la revisión del expediente se encuentra que la audiencia de conciliación fue solicitada el día 24 de octubre de 2012 y celebrada el 21 de enero de 2013, sin existir acuerdo conciliatorio, tal como se puede ver en los folios 11 a 13 del cuaderno principal. El tiempo de interrupción fue de **DOS (2) MESES Y VEINTISIETE (27) DÍAS.**

Así las cosas, al sumar el término de interrupción para efectos de contar la caducidad, la parte actora tenía hasta el 15 de marzo de 2013 para presentar la demanda.

Revisado el expediente la misma fue radicada ante la Oficina de apoyo para los Juzgados Administrativos el 11 de febrero de 2013, es decir, la parte actora se encontraba en tiempo para demandar, en consecuencia, conforme el Despacho profiere el siguiente **AUTO.** NO prospera la excepción propuesta por el apoderado de la parte demandada.

De la decisión adoptada por el Despacho se corre traslado a las partes para que se pronuncien al respecto.

Los apoderados de las partes señalan estar conforme con la decisión adoptada."

## **CONSIDERACIONES**

### **1. EL PROBLEMA JURIDICO**

Establecer si hay lugar a declarar que La ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PÚBLICA "ESAP", incumplió el Contrato de Prestación de Servicios No. 353 de 2010, por el no pago de las obligaciones contractuales, o si por el contrario hay lugar a establecer que la entidad demandada no incumplió dicho contrato.

## 2. NORMAS APLICABLES

### 2.1. Decreto 2474 de 2008:

Debe indicarse que el citado decreto dispone lo siguiente frente al tema en estudio:

**ARTÍCULO 82.** *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.*

*Para la contratación de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales, la entidad justificará dicha situación en el respectivo contrato.*

**ARTÍCULO 87. PROCEDIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE MULTAS.**  
**<Decreto derogado por el artículo 9.2 del Decreto 734 de 2012>**  
*<Artículo declarado NULO, pero únicamente en tanto se interprete que faculta a la administración para crear procedimiento administrativo sancionador> De conformidad con el inciso 2o del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, la entidad tiene la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas en el contrato, con el fin de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones.*

*Para la imposición de la respectiva multa, a efecto de respetar el derecho de audiencia del afectado a que se refiere el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, la entidad señalará en su manual de contratación el procedimiento mínimo a seguir, en el que en todo caso se precisará el mecanismo que le permitirá al contratista ejercer su derecho de defensa de manera previa a la imposición de la sanción, dejando constancia de todo ello en el acto administrativo de imposición.*

*En todo caso, no se podrá imponer multa alguna sin que se surta el procedimiento señalado, o con posterioridad a que el contratista haya ejecutado la obligación pendiente.*

#### **Consejo de Estado**

- Artículo declarado NULO, "**pero únicamente en tanto se interprete que faculta a la administración para crear procedimiento administrativo sancionador**", por el Consejo de Estado, Sección Tercera, mediante Sentencia de 14 de abril de 2010, Expediente No. 36054, Consejero Ponente Dr. Enrique Gil Botero. "En cambio, se niegan las pretensiones contra la misma norma en tanto se interprete que sólo permite establecer el procedimiento interno mínimo a seguir para la imposición de multas, es decir que sólo se limita a definir los aspectos inter-orgánicos, en los términos analizados en esta providencia".

- Confirma Auto de 27 de mayo de 2009. Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente No. 36054 de 6 de agosto de 2009, Consejero Ponente Dr. Enrique Gil Botero.

- *Demanda de nulidad contra el apkte subrayado de este inciso. Admite la demanda, niega suspensión provisional. Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente No. 36054 de 27 de mayo de 2009, Consejero Ponente Dr. Enrique Gil Botero.*

### **3. EL CASO CONCRETO**

Lo primero que advierte el Despacho en el objeto y obligaciones del contrato de prestación de servicios No.353 de 2010, suscrito entre la actora y la ESAP, es una redacción confusa, prolija, indeterminada e indeterminable ya que por falta de precisión impide establecer cuáles son los términos para la ejecución concreta del mismo.

En efecto, los términos de "**liderar y coordinar las actividades de planificación y diseño curricular de los programas de capacitación** y realizar el acompañamiento y seguimiento a la implementación y el desarrollo académico, con particular referencia al componente pedagógico y didáctico; atendiendo a lo establecido en la ley 1064 de 2006 y su decreto reglamentario 2888/2007, resulta inmensamente amplio, ya que la sola planificación implica un sin número de roles, lo mismo cabe predicar del diseño curricular de los programas de capacitación, lo que implica no solo aquellos a nivel profesional sino diplomados, seminarios, cursos, talleres que ofrece la ESAP en sus 15 sedes territoriales.

Las obligaciones consignadas en la cláusula segunda del contrato igualmente resultan casi que imposibles de ejecutar, por lo que a continuación se resalta en negrilla,

algunos aspectos de las 25 obligaciones:

- 1) **Formular los lineamientos de política** que orientan el desarrollo de los planes, programas y proyectos de capacitación, específicamente referidos a los contenidos curriculares, perfil académico de los docentes, seguimiento académico al desempeño docente, y al diligenciamiento de guías académicas.
- 2) Liderar el **registro de cinco (5) programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano** de conformidad con los requerimientos de la Subdirección de Proyección Institucional y Jefatura del Departamento de Capacitación.
- 3) **Orientar la acción académica en el componente pedagógico y didáctico a nivel territorial**, con precisión al acompañamiento de los equipos de soporte temático y pedagógico que se conformen en las **15 Sedes Territoriales de la ESAP**.
- 4) Diseñar y aplicar metodologías, guías e instrumentos para el desarrollo pedagógico y didáctico aplicadas al proceso de capacitación.
- 5) **Diseñar y desarrollar talleres de capacitación y/o actualización a los docentes** vinculados para el desarrollo de los diferentes programas de capacitación, en el componente pedagógico y didáctico, con el objeto de fortalecer los procesos de formación adelantados por el departamento de capacitación en cumplimiento del proceso misional de capacitación con énfasis en la formación de formadores siguiendo el modelo de competencias laborales.
- 6) Realizar la **revisión, ajuste y construcción de las estructuras curriculares de los programas de capacitación (diplomados, seminarios, cursos - talleres)** que se requieran para atender la oferta de la ESAP contenidos en el Banco de Programas, en coordinación con los docentes y expertos vinculados para cada temática.
- 7) Apoyar la **actualización y perfeccionamiento del Banco de Capacitadores** desde el componente pedagógico, en atención a los requisitos del sistema de gestión de la calidad.
- 8) Diseñar y desarrollar talleres de capacitación y/o actualización a los docentes vinculados para el desarrollo de los diferentes programas de capacitación
- 9) Direccionar el proceso de **acreditación de los programas de capacitación** inscritos dentro del marco de educación para el trabajo y el desarrollo humano, **tanto en Bogotá como en las Direcciones Territoriales de la ESAP**.
- 10) Promover y conducir de manera satisfactoria las acciones de **coordinación y articulación de los procesos académicos a su cargo y correlación con la labor de los expertos temáticos y demás personal** de apoyo administrativo y técnico.
- 11) **Atender el cumplimiento** a los criterios, parámetros e instrumentos del **Sistema de Gestión de la Calidad** aplicado al Proceso de Capacitación, en los términos señalados en el Manual de Calidad adoptado por la ESAP, pertinentes a las acciones a su cargo, con énfasis en la vigilancia **al diseño curricular**, el seguimiento al desarrollo de los **programas de capacitación y análisis de resultados** de satisfacción al usuario del proceso misional.

12) Dar cumplimiento a lo establecido en el Manual de Calidad de la ESAP y en el Manual del Proceso de Capacitación de la ESAP MP-M-CP-01 y en los demás documentos que hacen parte del SGC.

13) Apoyar desde su componente de actividad, todos los asuntos relacionados con el Sistema de Gestión de la Calidad, en lo que respecta al Proceso de Capacitación y **diligenciar oportunamente los formatos o registros que sean necesarios** para la correcta ejecución de actividades o eventos de capacitación.

14) Elaborar y hacer **entrega mensual de los informes de gestión**, así como un **informe final de actividades** en el marco de la ejecución del contrato.

15) **Asumir la supervisión de los contratos** que se le encomiende y/o proyectos que lidere.

16) Atender el cumplimiento a los criterios, parámetros e instrumentos del Sistema de Gestión de la Calidad aplicado al Proceso de Capacitación, en los términos señalados en el Manual de Calidad adoptado por la ESAP.

17) Actuar con plena eficiencia y responsabilidad desarrollando y/o ejecutando las actividades compatibles con el contrato.

18) Responder por los bienes y en general los elementos que se pongan o se encuentren a su disposición propendiendo en todo caso por su conservación y uso adecuado.

19) En general, **cumplir con las obligaciones, orientaciones y prioridades que vayan estableciéndose durante la ejecución del contrato.**

20). **Presentar al supervisor del contrato informes mensuales y un informe final** a la terminación del contrato, que consolide las gestiones y resultados obtenidos durante su ejecución.

21). Pagar los derechos de publicación del contrato en el Diario Único de contratación dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al perfeccionamiento del contrato conforme a lo previsto en el Decreto 327 de 2002 en concordancia con el art. 84 del Decreto 2474 de 2008, requisito que se entiende cumplido con la presentación del recibo original de pago de los derechos correspondientes por parte del contratista.

22). Suscribir el Acta de Inicio dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la aprobación de la garantía única por parte de la ESAP.

23). En cumplimiento de lo reglado en las normas legales pertinentes, especialmente del artículo 23 de la ley 1150 de 2007, acreditar que se encuentra al día en el **pago de aportes parafiscales** relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda, como requisito para iniciar la ejecución del contrato y efectuar los pagos consignados en la cláusula cuarta del presente contrato.

24). Obrar con lealtad y responsabilidad durante la ejecución del contrato.

25). No acceder a peticiones o amenazas de quienes actúen por fuera de la Ley con el fin de obligar a hacer u omitir algún acto o hecho. Cuando se presenten peticiones o amenazas, EL CONTRATISTA deberá informar inmediatamente de su ocurrencia a la entidad contratante y a las demás

*autoridades competentes para que ellas adopten las medidas y correctivos que fueren necesarios.*

*26). Responder por los bienes y en general los elementos que se pongan o se encuentren a su disposición propendiendo en todo caso por su conservación y uso adecuado. PARAGRAFO PRIMERO: En caso de prórroga, adición o suspensión del presente contrato EL CONTRATISTA deberá ampliar y modificar la garantía única en los mismos términos de la prórroga, adición o suspensión, así como también proceder al pago de los derechos de publicación de esos documentos. PARÁGRAFO SEGUNDO. Para efectos del cumplimiento de sus obligaciones, tendrá en cuenta el Sistema de Gestión de la Calidad de la ESAP, y en tal virtud dará aplicación a los procesos de CAPACITACION y aquellos que estén relacionados.*

Al examinar términos como “Formular los lineamientos de política”; el “registro de cinco (5) programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano; Orientar la acción académica en el componente pedagógico y didáctico a nivel territorial, en las 15 Sedes Territoriales de la ESAP.; “Diseñar y desarrollar talleres de capacitación y/o actualización a los docentes”; “revisión, ajuste y construcción de las estructuras curriculares de los programas de capacitación (diplomados, seminarios, cursos - talleres); actualización y perfeccionamiento del Banco de Capacitadores; acreditación de los programas de capacitación tanto en Bogotá como en las Direcciones Territoriales de la ESAP; “coordinación y articulación de los procesos académicos a su cargo y correlación con la labor de los expertos temáticos y demás personal de apoyo administrativo y técnico; “Atender el cumplimiento del Sistema de Gestión de la Calidad aplicado al Proceso de Capacitación, con énfasis al diseño curricular; y, “el seguimiento a los programas de capacitación y análisis de resultados de satisfacción al usuario del proceso misional”, encuentra el Despacho que las obligaciones terminan siendo

irrealizables en el término de duración del contrato: 10 meses y 15 días.

Al examinar en la página web de la entidad<sup>1</sup> del Despacho encuentra la oferta de algunos programas, área y núcleos, en los que se tendría que efectuar "revisión, ajuste y construcción de las estructuras curriculares", así

### **"PREGRADO**

#### 1.-Administración Pública Territorial

Primer Semestre:

<b>Núcleo Temático</b>	<b>Documento</b>
Problemática Pública	<u>Escuelas Filosóficas y Cambios Paradigmáticos I C-2(sic)</u>
Problemática del Estado y del Poder	<u>Teoría del Estado y del Poder C-3(sic)</u>
	<u>Regímenes y Sistemas Políticos C-3 (sic)</u>
Formación General	<u>Construcción del Conocimiento C-2(sic)</u>
	<u>Matemática I C-3(sic)</u>
	<u>Informática Electiva I C-2</u>
	<u>Ingles I</u>

Este programa es de diez (10) semestres.

#### 2.-Administración Pública

#### 3.-Tecnología en Gestión Pública Contable

#### 4.-Tecnología en Gestión Pública Financiera

#### 5.-Tecnología en Gestión Pública Ambiental

---

<sup>1</sup> <http://www.esap.edu.co/oferta-academica/capacitaci%C3%B3n-no-formal/19-la-esap/estructura-organigrama/subdireccion-proyeccion-institucional/departamentos/capacitacion/programas-curriculares/49-capacitacion-nucleo-problematica-publica.html/06/03/2015>

## POSTGRADO

### 1.-La Maestría en Administración Pública

Naturaleza del Programa La Maestría en Administración Pública es un programa de formación avanzada, fundamentado en investigación básica y aplicada, y orientado a la generación de competencias cognitivas, axiológicas y operativas para el desarrollo del saber administrativo público y para la solución de problemas administrativos públicos en los ámbitos estatal y no estatal. Perfil Ocupacional

El Magíster en Administración Pública es un profesional capaz de comprender, explicar y resolver problemas administrativos públicos en los niveles gubernamental y gerencial; implementar políticas públicas y realizar investigación que contribuya al desarrollo del Saber Administrativo Público. Plan de Estudios El Plan de Estudios se estructura en seminarios obligatorios, seminarios talleres de investigación (obligatorios) y seminarios electivos. Cubren los siguientes campos del Saber Administrativo Público: • Economía de lo Público • Desarrollo y Gestión Territorial • Estado y Poder • Problemática Pública, Organización y Gestión[ 6 ] [ 7 ]

#### PLAN DE ESTUDIOS MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

NÚCLEO (CAMPO DISCIPLINAR)	PRIMER SEMESTRE	SEGUNDO SEMESTRE	TERCER SEMESTRE	CUARTO SEMESTRE
ECONOMÍA DE LO PÚBLICO	Finanzas Públicas y Política Fiscal, 3 créditos	Seminario Electivo I, 3 créditos	Seminario Electivo II, 3 créditos	Seminario Electivo III, 3 créditos
DESARROLLO Y GESTIÓN TERRITORIAL	Teoría y Enfoques del Desarrollo Local y Descentralización, 3 créditos	Seminario Electivo I, 3 créditos	Seminario Electivo II, 3 créditos	Seminario Electivo III, 3 créditos
ESTADO Y PODER	Enfoques Teóricos del Estado, el Gobierno y las Políticas Públicas, 3 créditos	Seminario Electivo I, 3 créditos	Seminario Electivo II, 3 créditos	Seminario Electivo III, 3 créditos
PROBLEMÁTICA PÚBLICA, ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN	Enfoques y Teorías de la Administración Pública I, 3 créditos	Seminario Electivo I, 3 créditos Enfoques y Teorías de la Administración Pública II, 3 créditos	Seminario Electivo II, 3 créditos Enfoques y Teorías de la Organización, 3 créditos	Seminario Electivo III, 3 créditos Gerencia y Gestión Pública, 3 créditos
* Economía de lo Público * Desarrollo y Gestión Territorial * Estado y Poder * Problemática Pública, Organización y Gestión		Seminario Taller de Investigación I, 5 créditos	Seminario Taller de Investigación II, 5 créditos	Seminario Taller de Investigación III, 5 créditos
	12 créditos Sustentación de Trabajo de Grado	11 créditos	11 créditos	11 créditos 1 crédito

Nota: En los semestres II, III y IV se debe tomar uno de los cuatro seminarios electivos ofrecidos.

### ESPECIALIZACIONES

2.-Alta Dirección del Estado

3.-Gerencia Ambiental

4.-Gerencia Hospitalaria

- 5.-Alta Gerencia del Sistema de Seguridad Social en Salud
- 6.-Finanzas Públicas
- 7.-Alta Gerencia en Economía Pública
- 8.-Proyectos de Desarrollo
- 9.-Gestión Pública
- 10.-Gestión y Planificación del Desarrollo Urbano y Regional
- 11.-Administración Pública Contemporánea
- 12.-Fronteras y Relaciones Internacionales
- 13.-Derechos Humanos
- 14.-Gerencia Social

#### **Área de idiomas extranjeros**

Orientada a facilitar y desarrollar la utilización de estrategias lingüístico comunicativas que permitan a los participantes, la aproximación a las distintas fuentes del conocimiento en el idioma inglés.

El Departamento de Capacitación ofrece a partir del año 2012, un programa especializado en el aprendizaje y perfeccionamiento del idioma inglés que cubre los niveles básico, intermedio y avanzado, equivalente y correspondiente con los estándares internacionales (CEF\_ A2-C1), como parte de su oferta de capacitación en la modalidad virtual.

#### **Núcleo Organizaciones Públicas y Gestión**

Publicado el Jueves, 30 Agosto 2012 11:19

Esta línea está orientada a investigar y a profundizar, en las problemáticas inherentes al fenómeno y análisis organizacional y macro organizacional de lo público y de su administración; en procesos cooperativos de gestión de grupos y redes; en la regulación de la interacción del Estado con sus servidores en función del servicio público y en la forma global e integrar de administración.

- Gerencia y Gestión Pública
- Gerencia de Talento humano
- Gerencia de Recursos Físicos
- Control de Gestión

#### **Núcleo Desarrollo y Gestión Territorial**

Publicado el Jueves, 30 Agosto 2012 11:00

Las transformaciones socioeconómicas que se vienen produciendo en el contexto de los procesos de globalización y de reestructuración económica, implican un desafío para el desarrollo territorial. La globalización económica, las políticas de ajuste estructural y los fuertes procesos de reestructuración sectoriales, han estimulado el debate académico sobre el papel de los gobiernos territoriales en la gestión estratégica del desarrollo territorial.

- Medio Ambiente
- Gestión de Servicios Públicos
- Proyectos de Desarrollo
- Participación y Gestión Local
- Planeación Local y Regional
- Competitividad y Productividad en el Marco Global de Desarrollo Sostenible.

#### **Núcleo Economía de lo Público**

Publicado el Jueves, 30 Agosto 2012 11:12

El nuevo orden institucional, los ajustes de las redes y cadenas de

participación y concretación, la intervención del Estado, el nuevo marco regulatorio y el desconocimiento de lo público y de la interacción público-privado requieren formas innovadoras de trabajo para la docencia y la investigación.

En el marco de esta temática se busca familiarizar a los capacitados con el funcionamiento del sector público, las propuestas de mejora de la gestión pública, presupuestos públicos.

- Finanzas Públicas
- Presupuesto Participativo
- Globalización y Nuevos Modelos de Economía Pública
- Desarrollo Productivo
- Economía Pública
- Contabilidad Pública
- Contratación Pública

### **Núcleo Estado y Poder**

Publicado el Jueves, 30 Agosto 2012 10:52

El Núcleo estado y Poder propone generar reflexiones en los participantes desde lo histórico social sobre las grandes corrientes del pensamiento político occidental, el análisis conceptual de los problemas contemporáneos, las diversas modalidades de acción política o de formas de agrupación de la sociedad civil, pasando por el derecho constitucional colombiano, las relaciones políticas y económicas que les permitirá contar con herramientas para la ejecución de proyectos encaminados a fortalecer las políticas públicas de las áreas de trabajo.

- Gobernabilidad
- Política Social
- Política Ambiental
- Políticas de Fortalecimiento Cívico-ciudadano
- Reformas Políticas
- Relaciones Internacionales y fronteras

### **Núcleo Problemática Pública**

Publicado el Jueves, 30 Agosto 2012 10:37

Busca promover el liderazgo de los participantes para desarrollar su capacidad de negociación y las habilidades prácticas para diseñar e implementar políticas. En el marco de este núcleo se analiza el pensamiento administrativo público, fundamentos de problematización sobre lo público, historia social y política de la administración pública colombiana, derechos humanos, negociación de conflictos y planeación.

- Planeación pública
- Ética pública y control social
- Derechos Humanos
- Negociación de conflictos

Finalmente, dentro de la **capacitación no formal** aparece educación presencial, a distancia y mediante videoconferencia.

De lo antes expresado fuerza concluir que la imprecisión del objeto del contrato de prestación de servicios y de las 26 obligaciones contenidas en el mismo resultan como una gran norma abierta en la que pueden caber, según el intérprete, diversos contenidos, de manera que, según el parecer discrecional del supervisor puede satisfacerse o no

el objeto del mismo.

Para el Despacho, las funciones que debía adelantar la contratista conforme al contrato No. 353 de 2010, son complejas y difusas, difíciles de cumplir dentro del periodo contratado, pues como se indicó se trataba de diferentes programas de capacitación incluidos pregrado, posgrado, siendo necesario coordinar las actividades de planificación y diseño curricular de los programas de capacitación y realizar el acompañamiento y seguimiento a la implementación y el desarrollo académico que implicaban las 25 obligaciones del contratista para una debida ejecución.

El despacho considera que el contrato no se encuentra bien elaborado, lo que conlleva a que las obligaciones del contratista no se puedan cumplir, pues las mismas son muy generales y no permiten establecer una exigencia de avance mes a mes de las actividades realizadas máxime cuando no se trata de adelantar un solo programa, sino todas las ofertas académicas que realiza la ESAP.

Hecha esta primera observación preliminar para que sea tenida en cuenta en futuras contrataciones, se examinará el fondo del asunto.

## **EL ACTOR Y LA CARGA DE LA PRUEBA**

La actora conforme al art.167 del C.G. del P., tenía la carga de probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

En la pretensión primera solicitó el actor:

*3.1.- Que se condene a la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP- y a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES -UGPP- a pagar la suma de VEINTISIETE MILLONES DE PESOS (\$27.000.000.00)M/CTE., por concepto del no pago de lo pactado en la CLAUSULA CUARTA. VALOR Y FORMA DE PAGO del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 353 celebrado el día 29 de enero de 2.010, y **el cual se cumplió a cabalidad.***

Dentro de los hechos, el actor, afirmó:

*4.2.- Para efectos del cumplimiento del contrato la demandante **SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA, debía entregar estudios periódicos los cuales se cumplieron a cabalidad y fueron recibidos a satisfacción** por la subdirección de Proyección Institucional y Jefatura del Departamento de Capacitación.*

No obstante, ni con la demanda ni mediante la solicitud de oficiar, se probó el cumplimiento del contrato de prestación de servicios respecto de los meses de mayo a diciembre de 2010. El expediente resulto huérfano en materia probatoria de manera casi absoluta.

Para declarar el incumplimiento de un contrato es menester su plena demostración en proceso con elementos probatorios fidedignos, existiendo a propósito libertad en la prueba, y por ende, salvo norma expresa en contrario, son idóneos todos los medios permitidos por el ordenamiento, dentro de estos, la confesión de parte, los testimonios de terceros, los documentos, los indicios, las inspecciones judiciales y dictámenes periciales.

Por el contrario, basta leer las comunicaciones agregadas por el apoderado de la ESAP con la contestación de la demanda, para establecer que la accionante no cumplió ni con los informes mensuales ni con el informe final, según se colige del contenido expreso de las siguientes misivas; cuyos aspectos más relevantes se resaltan en negrilla:

**1.-) CARTA DEL 29 DE OCTUBRE DE 2010.**

***"Bogotá D.C, 28 de Octubre de 2010.***

*171.D.C-655.2010*

*Doctora*

*MARGARITA RICARDO*

*Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)*

*Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-*

*Bogotá D.C.*

*REF.: INICIO PROCEDIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE MULTA o DECLARATORIA DE CADUCIDAD POR INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO No 353 DE 2010 SUSCRITO ENTRE SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA Y LA ESAP.*

*Respetada Doctora Margarita: Cordial Saludo.*

*Como es del conocimiento de la Oficina Asesora Jurídica, mediante escrito 171.D.C.312 de fecha junio 08 de 2010 y escrito 171.D.C.418 de fecha julio 16 de 2010, en mi condición de supervisora del Contrato de Prestación de Servicios No. 353 de 2010 celebrado entre la Escuela Superior de Administración Pública y la contratista Sol Mercedes Castro Barbosa, **informé del incumplimiento y envíe los documentos que soportan y evidencian el mismo incumplimiento de las obligaciones contractuales** encomendadas a dicha contratista, situación que como se indicó en aquella oportunidad, se ha puesto en alto riesgo el PROCESO DE CAPACITACIÓN del Departamento de Capacitación en su SISTEMA DE GESTION DE LA CALIDAD, de conformidad con la NTCGP 1000-2004 e ISO 9001:2000, de acuerdo a lo previsto en las cláusulas del contrato, especialmente en los numerales 12), 13) y 16) de la cláusula segunda del referido contrato.*

*En este orden de ideas y conforme a los antecedentes enviados en los oficios referidos anteriormente, a la fecha de la presente comunicación persiste el incumplimiento de las obligaciones encomendadas a la citada contratista Sol Mercedes Castro Barbosa, de acuerdo a lo señalado en la cláusula segunda (2) del contrato referido; para estos efectos acompaño nuevamente un material probatorio que sustentan lo informado sobre el tema en particular.*

*Lo anterior, denota la inobservancia de los compromisos adquiridos con la Escuela Superior de Administración Pública en el marco del contrato en cuestión, hecho por el cual y como responsable de la supervisión del precitado contrato, me permito reiterar el incumplimiento de las obligaciones pactadas por la contratista y solicitar de acuerdo a lo establecido en la cláusula décima y cláusula décima primera, **se estudie la posibilidad de imponer una MULTA a la contratista en cuestión o la declaratoria de CADUCIDAD** del contrato y terminación del mismo por el término de ejecución transcurrido sin que la contratista cumpla con sus obligaciones, conforme al procedimiento regulado contractualmente para estos efectos, consultándose para ello lo previsto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 18 de la Ley 80 de 1993.*

*Adicional a lo anterior, reitero que **la contratista en el mes de mayo no adjuntó soportes al informe presentado y desde el mes de junio del año 2010, no reporta, ni presenta el informe de actividades con sus correspondientes evidencias y soportes** de acuerdo al Sistema de Gestión de Calidad de la ESAP y la norma NTCGP 1000:2004, **tampoco el pago de aportes al Sistema Integral de Seguridad Social**, conforme a lo señalado en el numeral 23) de la cláusula segunda y en la cláusula 23 que dispone los pagos al mismo Sistema, de conformidad con lo regulado en el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, a pesar de los requerimientos efectuados mensualmente por medio de correos electrónicos que se anexan impresos al presente informe, siendo importante precisar que el documento denominado informe del contrato de prestación de servicios profesionales 353-2010, que allegó la mencionada contratista para el día 08 de octubre de 2010, previo requerimiento de la Oficina Asesora Jurídica a la fecha es objeto de revisión por parte de la suscrita y oportunamente entregaré la evaluación del informe v.g. el cumplimiento de las obligaciones. (negrilla y subrayado del despacho)*

*Cualquier información adicional, quedo atenta en suministrársela.  
Cordialmente,*

**ROSALBA ZAMBRANO LÓPEZ**  
Jefe Departamento de Capacitación"

## **2.-COMUNICACIÓN DEL 2 DE NOVIEMBRE DE 2010**

**Bogotá D.C, noviembre 2 de 2010.**

171. D.C.-660 -2010

Doctora  
SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA  
CONTRATISTA  
Bogotá D.C. |

REF: EVALUACIÓN "Informe de Contrato de Prestación de Servicios Profesionales 353 de 2010, de fecha octubre 08 de 2010",  
Respetada Doctora Sol Mercedes, Cordial Saludo:

*Me permito manifestarle que para dar cumplimiento a la supervisión del Contrato No 353 de 2010, suscrito con la ESAP, de conformidad con la designación de fecha 2 de febrero de 2010, puse en conocimiento de la Oficina Asesora Jurídica, mediante oficios 171.D.C.312 de fecha junio 08 de 2010 y 171.D.C.418 de fecha julio 16 de 2010, el incumplimiento de sus obligaciones, soportado en documentos que evidencian el incumplimiento de las obligaciones contractuales a usted encomendadas como contratista.*

*Conforme a lo manifestado en su documento denominado "Informe de Contrato de Prestación de Servicios Profesionales 353 de 2010", debo precisarle que respecto al presunto incumplimiento que quiere endilgarme en mis funciones como supervisora y señalar que no definí de manera explícita a cuál de las obligaciones del contrato podría usted relacionar cada una de las actividades desarrolladas desde el mes de febrero hasta la fecha, que en mi condición de supervisora no estoy llamada a definirle unas obligaciones diferentes a las del contrato por cuanto que el negocio jurídico celebrado con la ESAP, aceptado y entendido por usted al suscribir el mismo, la obligan a entender y ejecutar todas y cada una de las obligaciones que en el contrato se pactan.*

*Aparte del conocimiento que tuvo de las obligaciones claramente establecidas en el contrato, le reitero que en las reuniones celebradas con el grupo de apoyo de los profesionales y contratistas de las cuales usted formó parte y suscribió las actas, tuvo que comprender e interiorizar su responsabilidad de acuerdo con mis directrices encaminadas a la ejecución de su contrato, en razón a su experiencia, capacitación y formación profesional, en una determinada materia, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia C-154 de 1997, de tal manera que así se comprometió a liderar y coordinar las actividades de planificación y diseño curricular de los programas de capacitación y realizar el acompañamiento y seguimiento a la implementación y el desarrollo académico con particular referencia al componente pedagógico y didáctico, atendiendo a lo establecido a la ley 1064 de 2006 y su decreto reglamentario 2888 de 2007.*

*A pesar de ello y como es de su conocimiento, estas actas firmadas por usted, reposan en la Oficina Jurídica, en donde se relacionaron las actividades que concordantes con sus obligaciones Usted debía desarrollar de conformidad con el sistema de Gestión de la Calidad que en el contrato claramente se transcriben como obligaciones básicas.*

*No obstante lo anterior, ante su incumplimiento propicie una reinducción a través del desarrollo del seminario - taller "Implementación del Procedimiento de Diseño Curricular", al cual Usted asistió y que contó con la colaboración de la otra líder del proceso de capacitación, Dra. Magdalena Forero, mediante la delegación de la profesional Paola Vargas quien en su desarrollo hizo énfasis en los dos principales procedimientos del proceso: planeación y diseño*

curricular, nuevamente reiterando bajo su responsabilidad la operatividad y diligenciamiento de los registros y documentos del SGC. Anexos controles de asistencia y las memorias del evento.

Igualmente como es de su conocimiento, para dar cumplimiento al Sistema de Gestión de Calidad -SGC-, nuestro proceso de capacitación, tiene auditorías internas e inspecciones documentales, las cuales están a cargo de Adriana Támara, Alba Rocío Ortiz, nuestro experto temático Jorge Castro, y por la Suscrita, quienes también se encargan de recomendar a cada profesional sobre las fallas al cumplimiento de los temas y que posteriormente yo como Jefe del Departamento de Capacitación y en calidad de interventora advierto sobre su incumplimiento y el grave riesgo en el que está poniendo el mantenimiento del Sistema de Gestión de la Calidad aplicado al Proceso de Capacitación, así como la mejora que debe aportar; pero usted siempre hizo caso omiso.

Prueba de ello es que **se pudo verificar que en su carpeta no se encontraba la siguiente información que mensualmente se le solicitaba a través de los correos enviados al Outlook, correo institucional y/o correo personal de las siguientes obligaciones:** -Correo Enviado Mensualmente a cada uno de los profesionales-

- "La Bitácora de Diseño y Desarrollo actualizada con el registro de todos y cada uno de los eventos de capacitación desarrollados, que ameritaron la elaboración, verificación y validación del Diseño Curricular, con corte al mes al cual corresponde la cuenta de cobro.
- Banco de Programas, en el mismo sentido actualizado según los programas y/o eventos de capacitación desarrollados por el Departamento de Capacitación que correspondan con la última versión aprobada en el Consejo Académico Nacional de la ESAP.
- Portafolio de Servicios, actualizado a la última versión del Banco de Programas.
- Estructuras Curriculares y Guías Académicas de los eventos de capacitación realizados por el Departamento de Capacitación, elaboradas y validadas con la respectiva acta, conforme al Cronograma de Oferta de Capacitación o Análisis de la Demanda de Servicios de Capacitación, de acuerdo al mes correspondiente a la cuenta de cobro que se presente.
- Avance de las actividades para lograr en la presente vigencia fiscal el Registro de Programa de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.
  
- Actas de reunión con docentes para organizar curso de Formación de Formadores, del correspondiente evento de capacitación pendiente por dictar.
- Evidencia de control y seguimiento a las quince (15) territoriales sobre la transversalidad del componente pedagógico.

Por lo anterior reitero que cada Carpeta debe estar con todas la evidencias, para el Vo. Bo. de Harold Martínez (Adriana Támara o Rocío Ortiz) y Liliana Patricia Mora de los documentos arriba relacionados, para que reposen en el archivo del Departamento de Capacitación, según Tablas de Retención Documental, TRD, del Sistema de Gestión de la Calidad.

Agradezco el compromiso de todos nosotros los integrantes del Equipo de Trabajo del Departamento de Capacitación que con gran esfuerzo y conforme al Sistema de Gestión de la Calidad hemos tratado de tener nuestro Proceso de Capacitación al día y mejorando continuamente". De ahí su comentario que la dinámica organizacional del Departamento de Capacitación no es funcional, pues por su incumplimiento con las obligaciones del contrato conlleva al desconocimiento de que la ESAP cuenta con un Sistema de Gestión de la Calidad para el caso que nos ocupa y en el cual Usted como pedagoga se encuentra inmersa en el Proceso de Capacitación, específicamente dentro del

*procedimiento de Diseño Curricular; además el Departamento de Capacitación cuenta con un grupo de apoyo del cual Usted también es parte, lo cual integra la dinámica organizacional que sí es funcional y que Usted no quiere reconocer por su incumplimiento en las obligaciones contraídas en el contrato firmado con la ESAP, no obstante reiterándole en muchas ocasiones y poniéndole en conocimiento el SGC.*

*La dinámica organizacional de este Departamento es tan funcional como se evidencia en el mensaje que anexo, donde su compañera Martha Vidal, como integrante del equipo de trabajo al liderar la línea de demanda y al sentirse atacada por usted cuando se le solicitaba la oportuna estructura curricular que Usted nunca hacía, ella le dice textualmente: "de la misma manera que a mi correo tanto institucional como personal llegan las solicitudes de capacitación, reenviadas, ya sea por la Dra. Zambrano, o por la profesional Adriana Támara, estoy segura que también llegan al suyo. **No obstante usted en ninguna ocasión en el transcurso del año, ha manifestado interés alguno en ellos, teniendo yo que recurrir constantemente a los expertos y a la profesional Ana Cienfuegos, y en otras ocasiones al banco de programas para elaborar la estructuras académicas y así poder dar respuesta oportuna y eficiente a las entidades demandantes.** negrilla y subrayado del despacho)*

*Por tanto yo también hago caso omiso a su carta, ya que por un lado no soy su supervisora ni la Dra Zambrano me ha trasladado funciones propias de la supervisión. Simplemente soy parte de la cadena o conducto que señala el sistema de gestión de calidad en el procedimiento de diseño y desarrollo de estructuras curriculares" (resaltado fuera del texto).*

*Adicional a lo anterior, el informe presentado por Usted no cumple con lo establecido en la cláusula segunda del contrato porque si bien soporta unas pocas actividades, estas ya fueron reconocidas y dispuesto su pago por esta Supervisión, para los meses de febrero, marzo y abril.*

*No obstante, le reitero que **en el mes de mayo no adjuntó soportes de las actividades al informe presentado y desde el mes de junio del año 2010, no reporta, ni presenta el informe de actividades con sus correspondientes evidencias y soportes de acuerdo al Sistema de Gestión de Calidad de la ESAP; tampoco el pago de aportes al Sistema integral de Seguridad Social,** conforme a lo señalado en el numeral 23 de la cláusula segunda, parágrafo primero de la cláusula cuarta y en la cláusula 23 que dispone los pagos al mismo Sistema, de conformidad con lo regulado en el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, a pesar de los requerimientos efectuados mensualmente por medio de correos electrónicos que ya son de su conocimiento y que me permití anexarle a la copia del oficio 655 del 28 de octubre de 2010 escaneado y enviado a su correo electrónico y radicado en, /la Subdirección Administrativa y Financiera, Subdirección de Proyección Institucional y Oficina Asesora Jurídica.*

*Lo anterior quedó claramente registrado en el acta de fecha 11 de octubre de 2010, en donde nuevamente le reiteraré el incumplimiento de sus obligaciones y copia de la misma estoy enviando a su correo.*

***Respecto al registro de los programas** en el marco de la Ley de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, debo advertir que **no es procedente aceptar su descarga soportada en el hecho de que la territorial Manizales,** de una manera equivocada, manifieste que no es pertinente registrar los programas de la ESAP ante las Secretarías de Educación Municipal*

y Departamental. La Ley 1064 del 2006 y sus decretos reglamentarios así lo establecen, prueba de ello es el trámite surtido por otras sedes territoriales con el programa -El Viernes del Concejal-; dichas resoluciones de registro se las entregué junto con el material relacionado al tema de educación para el trabajo en el momento de explicarle en la primera inducción sobre el tema y que en presencia de Ana Cienfuegos le indiqué su deber de presentar un proyecto de programa señalando las condiciones mínimas del registro en cada uno de los ejes temáticos definidos.

Ante su incumplimiento de esa tarea, en mi condición de Jefe del Departamento y como Supervisora, **le requerí nuevamente presentar el proyecto de los cinco registros de los programas en el mes de abril; al persistir el incumplimiento de esa tarea, iniciando el mes de mayo propicié una reunión** con la Subdirectora de Proyección Institucional, doctora Luz Amparo González Agudelo, con su asistencia para reiterarle la importancia del proyecto de los programas para su registro. En dicha reunión **usted se comprometió a entregar el 31 de mayo del año en curso los cuatro proyectos de los siguientes programas: 'Gestión Ambiental y Desarrollo Humano Sostenible', 'Gestión por Competencias', 'Control Social a la Gestión Pública', 'MECI y Calidad'**, y hacerle seguimiento al último programa ya radicado en la Secretaría de Educación del Distrito Capital de Bogotá con las exigencias de ajustes por la ESAP, denominado "Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo", el cual fue proyectado por la pedagoga María Teresa Rodríguez de Pínula en documento que se le entregó a Usted en un CD el cual usted todavía posee y en físico como modelo para el cumplimiento de una de sus obligaciones pero llegada la fecha tampoco cumplió.

**No puede usted seguir insistiendo en el desconocimiento y en la no pertinencia de los cinco Registros de los Programas** de Educación Para el Trabajo y el Desarrollo Humano, dadas las siguientes razones:

1. Reitero la obligación que Usted adquirió al firmar el contrato No. 353 de 2010.
2. Los requerimientos que cada mes la suscrita hace a través de los correos electrónicos para dar cumplimiento a los pagos mensuales en mi calidad de interventora.
3. Usted asistió a la reunión de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C, en la que se indicó la pertinencia de estos registros y se exigieron algunos ajustes al programa presentado por la ESAP sobre Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo; en dicha reunión se contó con el acompañamiento de algunos profesionales del Departamento de Capacitación y la Dra. María Teresa Rodríguez en calidad de invitada; además de recibir por parte de la Secretaría Distrital el reconocimiento por el programa presentado.

Ante los ajustes exigidos por la Secretaría Distrital, acordamos por petición expresa de su parte, que en mi calidad de Jefe del Departamento de Capacitación asumía los ajustes de tipo administrativo del Programa sobre Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo con las instancias pertinentes para la implementación de EDUCACION PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO EN LA ESAP, sede central, de acuerdo a lo dispuesto por el nuevo decreto reglamentario 4908 de 2009, y Usted proseguía con el registro de los programas restantes.

Por todo lo anteriormente expuesto, **me permito reiterarle que no cuenta con mi aprobación el informe de la referencia presentado por Usted para soportar el pago de los meses de mayo, junio, julio, agosto y septiembre, reiterándole que tampoco anexó copia de los aportes**

**realizados a Seguridad Social** (Salud-Pensión-Riesgos Profesionales) desde el mes de junio.

Con esta evaluación de las actividades como usted dice, también doy por respondidos todos los oficios que usted me ha hecho llegar.

ROSALBA ZAMBRANO LOPEZ  
Jefe Departamento de Capacitación"

### **3.-COMUNICACIÓN DEL 24 DE NOVIEMBRE DE 2010.**

**Bogotá, 24 de Noviembre de 2010**

Oficio: 171.DC.709

Doctora.

**MARGARITA MARÍA RICARDO ÁVILA.**

Jefe Grupo de Contratación/ Oficina Asesora Jurídica (e). Escuela Superior de Administración Pública Bogotá D.C.

REF: Incumplimiento Contrato N° 353 de 2010

(Sol Mercedes Castro. Cordial Saludo:

De manera atenta me comunico con usted, con ocasión de manifestarle por escrito el incumplimiento repetitivo y grave del contrato 353 de 2010.

1. El pasado 29 de enero de 2.010, se suscribió entre la ESAP y la profesional SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA, el Contrato de Prestación de Servicios Número 353 de 2010.

2. El objeto del contrato 353 de 2010 se establece en la cláusula primera de la siguiente forma: "CLÁUSULA PRIMERA.- OBJETO: (...)

3. Acorde al referenciado objeto, para el cumplimiento del objeto, se estipulan en la cláusula segunda del Contrato 353 de 2010, las obligaciones, las cuales quedaron así: "CLÁUSULA SEGUNDA., **OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: (...)**

Ahora bien, a través de distintos oficios remitidos a la Oficina Asesora Jurídica Grupo de contratación se ha informado en reiteradas ocasiones, los efectos negativos que dicho incumplimiento genera a los procesos del Departamento de Capacitación, en los componentes transversales y pedagógicos, y las nefastas consecuencias que su incumplimiento genera en el Sistema de Gestión de Calidad.

Acorde a lo anterior y habiéndose detallado el objeto contractual y las obligaciones para el desarrollo y cumplimiento del mismo, cabe precisar lo solicitado por vía correo interno o Outlook, las instrucciones a través de las cuales al Jefatura del Departamento de Capacitación le solicito a la contratista N° 353 de 2010, habiendo sido lo siguiente:"(...) En mi calidad de Jefe del Departamento y Supervisora del contrato que tiene usted suscrito con la ESAP estoy al pendiente de que, **para efectos del próximo pago de sus honorarios, me entregue la carpeta en físico que evidencie el cumplimiento de su contrato y que contenga:**

- **La Bitácora de diseño actualizada, al mes al cual corresponde la cuenta de cobro (para este caso JUNIO).**
- **Banco de Programas, en el mismo sentido actualizado. .**
- **Portafolio de Servicios, actualizado.**
- **Estructuras Curriculares de los eventos realizados, conforme al cronograma, al mes correspondiente a la cuenta de cobro.**
- **Registro de Programa de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.**
- **Guías Académicas.**
- **Actas de reunión con docentes para organizar curso de Formación de Formadores, del correspondiente Diplomado a dictar. •Evidencia de control y seguimiento a las quince (15) territoriales sobre la transversalidad del**

**componente pedagógico**

*Este mismo requerimiento ya se lo había formulado a través de HAROLD MARTINEZ desde el mes pasado y a la fecha no he recibido documento alguno de parte suya de los arriba relacionados.*

*Por lo anterior reitero la Carpeta con todas las evidencias, para mi Vo. Bo. de los documentos arriba relacionados, para que poden en el archivo, según Tablas de Retención Documental, TRD, del Sistema de Gestión de Calidad. "*

Analizado lo anterior y realizando un parangón entre las obligaciones contractuales y las instrucciones dadas para poder el cumplimiento del contrato N° 353 de 2010, resulta que a partir del mes de mayo del año en curso, se vino manifestando desde la Jefatura del Departamento de Capacitación el evidente incumplimiento, previendo que para el Departamento y los Procesos de la ESAP iba a tener consecuencias adversas, así las cosas, **en la auditoría interna del Sistema de Gestión de Calidad, realizada el pasado día 23 del mes de noviembre del 2010, y estrechamente relacionado con el objeto del contrato N° 353 de 2010, se dan los siguientes resultados que evidencian aún más el incumplimiento del citado objeto contractual:**

- **En cuanto a la Bitácora de Diseño mensual, la cual se evidenció que no fue realizada en ninguna medida temporal.**
- **La evaluación de competencias, que como se evidencio en algunos casos se realizó a través del profesional del departamento LUIS GUSTAVO SABOGAL PRIETO, y los casos en que correspondió a SOL CASTRO no fue realizada.**
- **Los ajustes al Banco de Programas y Portafolios de Servicios, los cuales ad portas de la auditoría y evidenciándose que no había sido realizada por SOL CASTRO, se llevó a cabo por parte de los profesionales MAYELY SOFIA BELLO y LUIS FERNANDO CARDONA, en coordinación con la Jefatura del Departamento**
- **Las directrices a las territoriales relacionadas en las obligaciones contractuales de SOL CASTRO BARBOSA, las cuales hasta la fecha no han sido dictadas.**
- **El Registro de Programas que correspondía ser realizada por la contratista SOL MERCEDES CASTRO, que de igual forma viéndose cercana la auditoría del sistema de Gestión de Calidad, tocó ser realizada a través de la Jefatura del Departamento de Capacitación.**

Cabe anotar, que las evidencias de los incumplimientos se encuentran en el informe de la Auditoría Interna del Sistema de Gestión de Calidad (el cual se anexa), referenciada con anterioridad, demostrándose que por el incumplimiento de la contratista N° 353 de 2010, el Departamento de Capacitación obtuvo una "No Conformidad", siendo este uno de los resultados negativos más grandes que hay en la calificación de una auditoría; demostrando de esta forma como el incumplimiento que ha sido referenciado y relatado desde el pasado mes de mayo del año en curso, terminó por afectar la labor completa del Departamento.

Siendo así es mi intención a través del presente escrito y el reflejo de la calificación de la auditoría, mostrar las consecuencias del incumplimiento, y evidenciar como el trabajo completo de todo el departamento, es infructuoso, sí falla o se incumple uno de los componentes transversales dentro del Sistema de Gestión de la Calidad, como en el caso fue el componente pedagógico.

Atentamente:  
ROSALBA ZAMBRANO LÓPEZ.  
Jefe del Departamento de Capacitación."

#### **4.-COMUNICACIÓN DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2010.**

**Bogotá D.C., diciembre 29 de 2010**

OP-171 D.C.773/10

Doctora  
**SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA**  
Ciudad

Respetada doctora Sol Mercedes:

En respuesta a su comunicación de fecha 16 de diciembre de 2010 y radicada en la ESAP el 20 de diciembre de 2010, bajo los números 7474 y 7478, en un total de setenta y un (71) folios; así como la comunicación de fecha y radicada el 21 de diciembre, que consta de treinta y ocho (38) folios, en mi calidad de Supervisora del contrato No 353 de 2010 y en mi condición de Jefe del Departamento de Capacitación, me permito reiterarle que a la fecha usted no cumplió con la totalidad de las obligaciones del contrato mencionado como he venido insistiendo a partir del mes de mayo de 2010. **En sus escritos solamente anexa los pagos de salud y pensión cancelados extemporáneamente el día 13 de diciembre de 2010 y, la Guía Metodológica para el proceso de "Registro de Programas de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, según el Decreto 4904 del 16 de diciembre 2009 ante las Secretarías de Educación - Diciembre 2010.**

El objeto del contrato, que además es del caso señalar que su duración fue hasta el 16 de diciembre de 2010, es claro al señalar que: "En virtud de la celebración del presente contrato, el contratista se obliga con la ESAP con autonomía técnica y administrativa a liderar y coordinar las actividades de planificación y diseño curricular de los programas de capacitación y realizar el acompañamiento y seguimiento a la implementación y desarrollo académico con particular referencia al componente pedagógico y didáctico; atendiendo a lo establecido en la Ley 1064 de 2006 y su decreto reglamentario 2888 de 2007".

Concomitante con este objeto las obligaciones del mismo contrato le indicaban claramente sus obligaciones, como por ejemplo: **en la primera obligación debió formular y presentar "los lineamientos de política que orientaran el desarrollo de los planes, programas y proyectos de capacitación, específicamente referidos a los contenidos curriculares, perfil académico de los docentes, seguimiento académico al desempeño docente y al diligenciamiento de guías académicas", obligación que a la fecha no cumplió y no reposa en mi poder un documento que demuestre su actividad.**

*Sin embargo, además de lo comunicado y orientado en las reuniones de inducción, reinducción y seguimiento a la gestión lideradas por la Jefatura del Departamento de Capacitación durante el año 2010, se emitieron comunicaciones vía Outlook con anterioridad al trámite de las cuentas de pago cada mes, en las cuales se precisó los aspectos y productos que deberían entregarse en el marco de cada relación contractual, incluyendo las del Contrato No. 353 de 2010. Durante el año 2010 se realizaron cerca de cinco (5) reuniones generales, las cuales constan en actas y se tienen registros de asistencia.*

*Respecto a la segunda obligación del contrato, le reitero los requerimientos realizados en presencia de la profesional ANA GUADALUPE cuando se inició en el mes de enero del año 2010 la ejecución del contrato; en este momento se le instruyó sobre LOS PROGRAMAS DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y DESARROLLO HUMANO a registrar, **advirtiéndose los temas que usted debía liderar, construir redactar y presentar a la Jefatura del Departamento, a saber:***

- **Gestión Ambiental y Desarrollo Humano Sostenible**
  - **Gestión del Talento Humano por Competencias**
  - **Equidad de Género y Autonomía de la Mujer**
  - **MECI y Calidad**
- **Formulación de Proyectos. Sobre este registro** es preciso indicarse que ya estaba elaborado por la doctora MARIA TERESA RODRIGUEZ DE PINILLA desde el año inmediatamente anterior el proyecto del programa a registrar y, a usted se le entregó como guía tanto en físico como en medio magnético para que adecuara los restantes, dado el reconocimiento especial que realizó la Secretaría de Educación Distrital sobre el mismo y las claridades en torno a la normatividad vigente y ajustes que debía presentar la ESAP, socializados por los funcionarios distritales en reunión del día 12 de mayo de 2010, reunión a la cual usted asistió.

*En vista de que usted no cumplió, en el mes de abril, tal y como habíamos concertado que presentaría **el registro de GESTION AMBIENTAL** entonces en presencia de la doctora LUZ AMPARO GONZALEZ Subdirectora de Proyección Institucional para la época, usted quedo comprometida a entregar esos documentos conforme a la guía de ejemplo que se le entregó relacionada con el programa de FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS y **tampoco lo cumplió a 30 de mayo ni lo ha elaborado a la fecha.** En ese mismo mes de abril consideramos que el registro de EQUIDAD DE GENERO se cambiara por el de MECI Y CALIDAD ya que usted se comprometió a elaborarlo porque el tema le gustaba y tampoco a la fecha lo ha hecho. Caso contrario, **la profesional ANA GUADALUPE CIENFUEGOS** sí presentó un proyecto muy interesante con relación del programa de GESTIÓN AMBIENTAL Y DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE y en vista de que usted nunca cumplió con este requisito, **esta profesional elaboró los programas restantes mencionados.***

*Estos son claros ejemplos de que sus argumentos e interpretación de las normas no corresponden a la realidad de lo sucedido. Además las Secretarías de Educación durante el año 2010 si han recibido estos programas a nivel nacional para el correspondiente registro.*

*Respecto a la séptima obligación contractual, es preciso indicarse que **nunca actualizó y perfeccionó el Banco de Capacitadores** desde el componente pedagógico en atención a los requisitos del Sistema de Gestión de la Calidad, tarea que en principio designé en el profesional HAROLD MARTINEZ y luego a*

la profesional MAYELY BELLO, con el apoyo del profesional GUSTAVO SABOGAL quienes sí lo hicieron; además el doctor Sabogal se encargó de revisar perfiles desde el componente pedagógico para ser registrados en la evaluación de competencias del docente - capacitador (Registros RE-M-CP-04) y por ende incluidos en el Banco de Capacitadores, no obstante toda la explicación que sobre el particular se realizó en la reunión de socialización de la segunda versión del Mapa de Riesgos del Proceso de Capacitación, en reunión realizada el 12 de mayo de 2010, a la cual usted asistió y consta en acta.

**La Bitácora de Diseño y Desarrollo que usted anexa no corresponde a la realidad dentro de todos los programas y/o eventos que el Departamento de Capacitación** desarrolló en su proceso de capacitación, esto lo corrobora no solamente mi supervisión mensual, sino las auditorías internas de las cuales son responsables las profesionales ALBA ROCÍO ORTIZ y YAZMIN ADRIANA TAMARA, documentos que se encuentran en la Oficina Jurídica y/o en su carpeta de contrato, prueba documental que en cualquier momento usted puede consultar.

De la misma manera y en cuanto a esta obligación contractual, debe indicarse que en la Auditoría Interna de la Calidad realizada al Proceso de Capacitación el pasado 22 de noviembre por la Oficina Asesora de Planeación de la ESAP, **se levantó como hallazgo de No Conformidad el incumplimiento al numeral 7.3.5 Verificación del Diseño y Desarrollo,** toda vez que los eventos muestreados (Régimen Tributario para funcionarios del Ministerio de Protección Social, desarrollado del 24 de mayo al 22 de junio de 2010; **Armonización Sistemas de Gestión Calidad y MECI de junio 6 a 15 no cuentan con la bitácora** (RE-M-CP-27) diligenciada y adicionalmente el Diplomado en Política Social y Gestión Local está parcialmente diligenciada la bitácora (RE-M-CP-27).

Es preciso indicarse que los escasos registros de programas y/o eventos de capacitación que contiene la Bitácora de Diseño y Desarrollo por usted aportada, dista altamente de los registros realizados por el Departamento de Capacitación en el Sistema de Información, Gestión y Estadísticas Básicas de la ESAP - SIGEB, cuya cifra puede ser corroborada al cierre de la vigencia 2010, establecida en la Circular No. 05 de la Dirección Nacional de la ESAP, para el día 7 de enero de 2011; situación que conlleva a que esta Jefatura adopte de manera inmediata la correspondiente acción correctiva con el fin de prevenir una No Conformidad Mayor en futuras auditorías internas y/o externas de la Calidad.

Por otra parte, como en reiteradas ocasiones se le advirtió de manera verbal y escrita en reuniones de las cuales usted firmó las actas, claramente se orientó la labor a realizar en su condición de Pedagoga para el cumplimiento de las obligaciones del contrato, y teniendo en cuenta que el proceso de capacitación tiene cuatro procedimientos; también en reuniones de inducción que usted firmó los controles de asistencia, cuyas actas se encuentran tanto en este Departamento como en la Oficina Jurídica, se le capacitó, orientó y se le dio la inducción sobre todo el Sistema de Gestión de la Calidad, se le explicó que el diseño curricular nace con el Banco de Programas del cual se nutren las Estructuras Curriculares de los programas y/o eventos de Capacitación y las Guías Académica de Capacitación tanto por oferta como por demanda, así como el Portafolio de Servicios.

Igualmente, la labor de la pedagoga se remite al Registro de Programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, con el correspondiente **liderazgo, control y seguimiento a las quince (15) territoriales sobre la transversalidad del componente pedagógico;** las reuniones con los docentes capacitadores para organizar curso de Formación de Formadores;

**evidencias de estas actividades que son escasas o no existen en los soportes documentales e informe final por usted presentados.**

Considerando la Jefatura del Departamento de Capacitación la importancia que realza este componente para que la gestión adelantada se cumpla en el marco de los estándares de calidad del Proceso de Capacitación y con el fin de subsanar las dificultades enunciadas por el equipo de trabajo en cuanto a las actividades del componente pedagógico, propicié la realización el día 30 de junio de 2010, del taller "Implementación del Procedimiento de Diseño y Desarrollo", cuyo objetivo fue definir lineamientos y directrices para la operatividad del procedimiento de Diseño y Desarrollo del Proceso de Capacitación, con el fin de establecer jerarquías de autoridad tanto en la elaboración como en las firmas de cada una de las etapas del diseño.

En dicho taller, que además contó con la participación de los profesionales de apoyo a la gestión del Departamento de Capacitación, así como de los expertos temáticos vinculados, la profesional Paola Andrea Vargas Rojas de la Subdirección de Alto Gobierno orientó la capacitación con énfasis y reiterando los roles y responsabilidades de cada persona vinculada al equipo de trabajo. Las memorias enviadas dan cuenta de la temática desarrollada y éstas se encuentran igualmente en el expediente del Contrato que reposa en el Departamento de Capacitación como en la Oficina Jurídica.

Considera esta jefatura que con todo el bagaje de reuniones, capacitaciones, inducciones, reinducciones, orientaciones y recordatorios realizados a lo largo del año 2010; además del apoyo de las personas que conforman el equipo de trabajo del Departamento de Capacitación, las cuales se esforzaron de manera responsable y proactiva para mantener los estándares del Proceso de Capacitación en el marco del Sistema de Gestión de la Calidad.

Por ser la transversalización del componente pedagógico del Proceso de Capacitación en el Departamento, se hace necesario que en el inventario físico del Archivo del Departamento de Capacitación exista una carpeta con todos los soportes de esta actividad y que contenga como mínimo **los resultados de las actividades del componente pedagógico, la cual no existe a la fecha** y es necesario reconstruirla como acción correctiva para evidenciar documentalmente el mantenimiento del Sistema de Gestión de la Calidad - Proceso de Capacitación.

En el acta de reunión celebrada el 12 de mayo de 2010 la cual también fue firmada por usted claramente se dio a conocer la última versión del MAPA DE RIESGOS en su versión 02, en donde se le enfatiza nuevamente que en su condición de Pedagoga está incumpliendo sus obligaciones y se le recalcó cuáles eran las omisiones en el quehacer diario que a la fecha no corrigió. También el 2 de junio de 2010 en acta de la reunión realizada con los expertos temáticos, quedó consignado entre otros aspectos, su incumplimiento reiterativo poniendo en alto riesgo el Sistema de Gestión de la Calidad a lo cual usted prometió encuentros periódicos con los expertos temáticos y se comprometió a elaborar un cronograma de trabajo que nunca socializó.

Si bien usted anexa los pagos de salud y pensión realizados extemporáneamente el 13 de diciembre de 2010, esto debe ser soportado con los productos que demuestren el cumplimiento de sus obligaciones mes a mes desde Junio de 2010. **Muy bien que entregó la guía metodológica referenciada anteriormente, sin embargo con base en esta guía usted debió registrar los programas en la época que correspondía y además direccionar esto mismo a las quince (15) territoriales,** con anterioridad a la fecha de terminación de su contrato el pasado 16 de diciembre, pues si bien presentó el informe el 20 de diciembre de 2010<sup>CJ</sup> para esta época .ya

*todos los procesos de capacitación se terminaron y lo cual corrobora un evidente incumplimiento del contrato.*

*De otra parte, es pertinente indicar que en el desarrollo de todo el contenido de las comunicaciones enunciadas se observa un maltrato tanto en el lenguaje, como en los calificativos que se usan para dirigirse a la Jefatura del Departamento de Capacitación e Interventora Contractual.*

*Así mismo, en reiteradas ocasiones lanza prejuicios que atentan contra la objetividad de las situaciones y que implican no solo a sus compañeros de oficina, sino a los mismos sistemas de gestión y evaluación institucional. Así por ejemplo, la jefatura nunca exigió a la profesional Sol Mercedes Castro, en su calidad de pedagoga, viabilizar los trámites de pago de los demás compañeros vinculados por contrato al Departamento de Capacitación, por citar una de muchas situaciones que se describen en las comunicaciones enunciadas y que pueden ser desvirtuadas con evidencias por la Jefatura y la misma gestión del Departamento de Capacitación.*

**Por lo anterior nuevamente le reitero que no avalo el documento definitivo con correcciones del informe final del contrato de prestación de servicios profesionales 353**

**de 2010**, celebrado entre la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP/y Sol Mercedes Castro Barbosa, razón por la cual copia de esta comunicación será radicada en la Oficina Jurídica para la continuación del trámite de incumplimiento correspondiente.

Atentamente,

ROSALBA ZAMBRANO LÓPEZ

Jefe Departamento de Capacitación ESAP e Interventora Contrato No. 353 de 2010."

Es sabido que, **"toda 'decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso'**, sujetas a su valoración racional e integral 'de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos' (artículos 174 y 187 C. de P. C), correspondiendo al demandante y no al juez la carga probatoria (actori incumbit, probatio) con elementos probatorios idóneos, y sujetos a contradicción y, en contrapartida, al demandado demostrar in contrario (réus in excipiendo fit acto), pues, al tenor del artículo 177 del C. de P. C. "incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen",

cuestión que en la autorizada opinión de Francisco Carnelutti 'se desarrolla en procura de **demostrar los supuestos fácticos que sustentan su proposición**. También la noción de carga de la prueba incluye para el juzgador una regla de juicio que le indica cómo debe tallar cuando no encuentra la demostración de los hechos en que se fundamenta la pretensión o la excepción' y 'se traduce en la obligación del juez de considerar existente o inexistente un hecho según que una de las partes le ofrezca o no la demostración de su inexistencia o de su existencia' (La prueba civil, Traducción de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1979, págs. 219 y sigs.)".<sup>2</sup>

Se concluye que por la orfandad del material probatorio no se logró establecer que la accionante dio cumplimiento al contrato de prestación de servicios profesionales suscrito con la ESAP y por lo mismo se despacharán desfavorablemente las pretensiones de la demanda.

Por los mismos razonamientos que anteceden se declarará la prosperidad de la "excepción innominada" propuesta por ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA, ESAP., encaminada a declarar el incumplimiento del contrato de prestación de servicios 353 de 2010 por parte de la accionante SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA.

Finalmente, advierte el Despacho de la gran negligencia por parte de la entidad demandada al no hacer uso de las

---

<sup>2</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. sentencia del 25 de enero de 2008, [SC-002-2008],exp. 00373.

facultades previstas en el artículo 4 de la ley 80 entre ellas las de imposición de multas y adelantamiento de gestiones pecuniarias y de efectivización de garantías para lo cual estaba facultado por el artículo 14 de la misma ley en virtud de la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato a fin de evitar la paralización o afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, para lo cual contaba con las cláusulas excepcionales de terminación, interpretación, modificación, caducidad, imposición de multas y cláusula penal pecuniaria. No entiende el despacho como a pesar de haber culminado el contrato en el 15 de diciembre de 2010 y no obstante las manifiestas pruebas de incumplimiento del contrato, ni la supervisora del contrato, doctora ROSALBA ZAMBRANO LÓPEZ ni el Director General de la ESAP, para los años 2010 y 2011 no dieron aplicación al procedimiento sancionatorio contractual previsto en la ley 80 de 1993 y en la ley 1150 de 2007, en concordancia con las cláusulas décima a décimo segunda del contrato de prestación de servicios, denominada "clausula penal convencional de apremio", "clausula penal resarcitoria no definitiva, además de la facultad excepcional de caducidad del contrato por grave incumplimiento. Han pasado más de cuatro años y no se conoce ni la iniciación del primer procedimiento sancionatorio de apremio ni de penal resarcitoria no definitiva, ni menos acto administrativo que declare la caducidad del contrato, el siniestro de incumplimiento, efectivice las garantías y ordene la liquidación del contrato conforme al art. 18 de a la ley 80 de

1993. Por estas breves consideraciones se compulsará copias a la oficina de control disciplinario de la ESAP para que investigue a la supervisora del contrato 353/2010, Señora ROSALBA ZAMBRANO LÓPEZ y a la Procuraduría General de la Nación para que adelante la respectiva investigación disciplinaria contra los directores Generales de la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA ESAP para los años 2010 y 2011.

## **COSTAS**

El artículo 188 del CPACA señala:

*"Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".*

El artículo 365 del C.G.P, versa:

*"En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

*1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.*

*Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.*

*2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella. (...)"*. (Subrayado del Despacho).

En el presente asunto y en aplicación del art. 188 del CPACA y el 396-1 del C.G.P., y por tratarse de condena en costas objetiva, a la parte que resulte vencida en el proceso, que para el presente caso es la parte actora, por lo que se condena al pago de la suma que resulte de la liquidación que se adelantará por Secretaría, incluyendo la suma de **UN (01) SALARIO MÍNIMO LEGAL MENSUAL VIGENTE** por concepto de agencias en derecho.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TREINTA Y SIETE (37) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, Sección Tercera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO.**-Niéganse las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO.**-Declárese la prosperidad de la excepción innominada propuesta por ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA ESAP encaminada a declarar el incumplimiento del contrato de prestación de servicios 353 de 2010 por parte de la accionante SOL MERCEDES CASTRO BARBOSA.

**TERCERO.**- Condenar en costas en esta instancia a la parte actora. Por Secretaría liquídense las costas incluyendo las agencias en derecho fijadas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO.**-Compulsar copias a la Oficina de Control Disciplinario de la ESAP para que investigue a la supervisora del contrato 353/2010, Señora ROSALBA ZAMBRANO LÓPEZ y a la Procuraduría General de la Nación para que adelante la respectiva investigación disciplinaria contra los Directores Generales de la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA ESAP para los años 2010 y 2011.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OMAR EDGAR BORJA SOTO**  
Juez