



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

<b>Acción o medio de control.</b> Controversia contractual
<b>Radicado.</b> 19001333301020110050501
<b>Demandante.</b> Asociación Caucana para la Prevención de la Ceguera y Rehabilitación del limitado visual – ASOPREVISUAL.
<b>Demandado.</b> Departamento del Cauca.
<b>Fecha de la sentencia.</b> Junio 20 de 2019
<b>Magistrado ponente.</b> JAIRO RESTREPO CÁCERES
<b>Descriptor.</b> Incumplimiento de contrato.
<b>Restrictor 1.</b> Sustracción de materia.
<b>Restrictor 2.</b> Contrato de suministro de servicios de salud.
<b>Restrictor 3.</b> Liquidación del contrato.
<b>Tesis.</b> Los fundamentos en los que se sustentaba la pretensión de la demanda se agotaron en el momento en que la administración, procedió al pago de las obligaciones derivadas de la ejecución del contrato.
<b>Resumen del caso.</b>  El departamento del Cauca adjudicó a la Asociación del Cauca para la Prevención de la Ceguera y Rehabilitación del Limitado Visual – ASOPREVISUAL, un contrato para la prestación de servicios de salud de baja, mediana y alta complejidad.  Con fundamento en ello, el 17 de diciembre de 2008 se suscribió el contrato de Suministro de Servicios de Salud con un plazo pactado de tres (3) meses.  La parte demandante pone de manifiesto su inconformidad frente a la actuación de la entidad contratante, por cuanto una vez cumplido el plazo contractual y habiéndose ejecutado el objeto del mismo, aduce que el <b>pago</b> no fue realizado.  Sin embargo, la demandante, luego de formulada la demanda – <i>el 07 de octubre de 2011</i> – recibió el pago correspondiente – <i>el 29 de diciembre del mismo año</i> – e inclusive puso de manifiesto que el ente territorial se encontraba a paz y salvo frente a los pagos por prestación de servicios de salud.
<b>Problema jurídico.</b> Establecer si, conforme las pruebas arrimadas al plenario, el departamento del Cauca incumplió el contrato de suministro de Servicios de Salud No. 160 – 2008 del 17 de diciembre de 2008, y si es, o no, procedente la liquidación judicial del mismo.
<b>Decisión.</b> Confirma la decisión de la a quo y adiciona la liquidación judicial del contrato.

Expediente: 19001 33 33 010 2011 00505 01  
Demandante: ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL  
LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL  
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA  
Acción: CONTROVERSIA CONTRACTUALES

#### **Razón de la decisión.**

*“(...) en lo que atañe a las pretensiones de declaración de incumplimiento, se confirmará lo dispuesto por la A quo, toda vez que, como se ha sostenido durante todo este acápite, los fundamentos en los que se sustentaba la mencionada pretensión feneció o se agotó en el momento en que la administración, a través del trámite reglado en la Resolución No. 5441 del 23 de diciembre de 2010 del Ministerio de la Protección Social, procedió al pago de las obligaciones derivadas de la ejecución del contrato de suministro de servicios de salud No. 1260 – 2008 del 17 de diciembre de 2008.*

*“Finalmente, respecto a la pretensión liquidatoria, aunque la A quo no se pronunció al respecto y enunció que la misma no era necesaria al no evidenciar sumas pendientes para ser incluidas en el corte de cuentas efectuada por las partes, máxime la existencia del paz y salvo enunciado Ut Supra”. (...)*

*Conforme lo descrito, se tiene que tanto la ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL – ASOPREVISUAL como el Departamento del Cauca – Secretaría de Salud Departamental, se encuentran al día en el cumplimiento de sus obligaciones recíprocas, en el entendido que, por un lado, el primero, ejecutó el contrato objeto de la presente Litis en un monto total de \$23.541.300, mientras que por el otro, la segunda, procedió a su pago, a través del Ministerio de la Protección Social, sin que sea factible determinar, con los elementos de prueba del expediente, un saldo a favor o en contra de uno u otro.*

*Entonces, la liquidación judicial del contrato quedará así (...).*

#### **Observación del Despacho del Magistrado ponente sobre la relevancia de la sentencia.**

El presente fallo resulta relevante, en tanto que no fue posible acreditar, por parte de la sociedad demandante, el incumplimiento del contrato, siendo menester proceder a la liquidación del mismo atendiendo las pruebas obrantes en el plexo.

#### **Nota de Relatoría.**

Sobre el **descriptor incumplimiento contractual** puede verse el siguiente pronunciamiento reciente :

**CONTROVERSIA CONTRACTUAL/ Contrato de prestación de servicios/ Incumplimiento contractual/ Servicios de salud farmacéuticos/ Liquidación del contrato/ Tesis 1.** Aunque el suministro de medicamentos y dispositivos médicos y la información a los pacientes sobre su uso adecuado por parte de Global Salud, correspondía a uno de los objetivos y obligaciones contractuales, igualmente también lo constituían las actividades de promoción de estilo de vida saludables y la prevención de factores de riesgo derivados del uso inadecuado del medicamento/ **Tesis 2.** No es posible desconocer que a partir de las actuaciones surtidas con base en la función de advertencia emanada de la Contraloría Departamental del Cauca, materialmente se verificó el incumplimiento contractual por parte de la contratista/ **Tesis 3.** No existiendo un parámetro que permita al interior del contrato establecer su monto, para el Tribunal resulta loable aplicar el Acuerdo 229 de 2002 del Consejo de Seguridad Social en Salud, pues no se trata de aplicar los criterios de promoción y prevención fijados en el respectivo acuerdo, sino establecer el porcentaje

Expediente: 19001 33 33 010 2011 00505 01  
Demandante: ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL  
LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL  
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA  
Acción: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

*al cual corresponden estas actividades/ Se liquida el contrato y se ordena la indexación/M.P. Naun Mirawal Muñoz Muñoz. Publicada en el boletín 2 de 2018.*



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA  
Sala de Decisión No. 001 - Sistema Escritural**

Popayán, veinte (20) de junio de dos mil diecinueve (2019)

**Magistrado Ponente: JAIRO RESTREPO CÁCERES**

**Expediente: 19001 33 33 010 2011 00505 01**  
**Demandante: ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL**  
**Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA**  
**Acción: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

**SENTENCIA No.**

**I. OBJETO A DECIDIR**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la Sentencia No. 101 del 29 de julio de 2016, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Popayán, por la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

**II. ANTECEDENTES**

**2.1. La demanda<sup>1</sup>**

La ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL, actuando a través de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, formulada en contra del Departamento del Cauca, solicitó que se efectuaran las siguientes declaraciones y condenas:

“PRIMERA.

<sup>1</sup> Folios 45 a 53 del Cuaderno Principal No. 1

Expediente: 19001 33 33 010 2011 00505 01  
Demandante: ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL  
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA  
Acción: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

DECLARAR: LA EXISTENCIA LEGAL DEL CONTRATO ESTATAL DE SUMINISTRO DE SERVICIOS DE SALUD No. 1260-2008 de fecha 17 de diciembre del año 2008, suscrito entre las partes CONTRATANTE: DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARÍA DE SALUD DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA, CONTRATISTA: ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL – ASOPREVISUAL, regido por la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 2474 de 2008, en cuantía de VEINTICINCO MILLONES DE PESOS M/CTE /(\$25.000.0.00), o el mejor valor que resultare de la liquidación respectiva, cuyo objeto fue la consulta oftalmológica especializada, corrección del estrabismo, procedimientos con láser, cirugía de cataratas, pterigión, optometría, tamizaje visual, cesión de ortóptica, suministro de monturas y lentes monofocales y bifocales, y demás servicios que El Departamento del Cauca – Secretaría de Salud Departamental del Cauca expresamente autorizara para la atención integral de los usuarios, en la modalidad de facturación y durante el término de tres (3) meses contados a partir del día 17 de diciembre del año 2008.

SEGUNDA.

DECLARAR: EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL ESTIPULADO EN EL CONTRATO ESTATAL DE SUMINISTRO DE SERVICIOS DE SALUD No. 1260 – 2008 de fecha 17 de diciembre del año 2008 POR PARTE DE LA ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL – ASOPREVISUAL en su calidad de CONTRATISTA, durante el término del contrato en cuantía de VEINTICINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$25.000.000).

TERCERA.

DECLARAR: EL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO ESTATAL DE SUMINISTRO DE SERVICIOS DE SALUD No. 1260 – 2008 de fecha 17 de diciembre del año 2008 POR PARTE DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARÍA DEPARTAMENTAL DE SALUD en su calidad de CONTRATANTE, durante el término del contrato en cuantía de VEINTICINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$25.000.000) o el mejor valor que resultare de la liquidación respectiva.

CUARTO.

ORDENAR: LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL DE SUMINISTRO DE SERVICIOS DE SALUD No. 1260 – 2008 de fecha 17 de diciembre del año 2008 suscrito entre las partes..., regido por la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 2474 de 2008, en cuantía de VEINTICINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$25.000.000) o el mejor valor que resultare de la liquidación respectiva.

QUINTA.

CONDENAR: AL DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARÍA DE SALUD DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA, a pagar a la ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL – ASOPREVISUAL, a través del suscrito apoderado la suma de VEINTICINCO MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$25.000.000) o el mejor valor que resultare de la liquidación respectiva, suma de dinero que será indexada y actualizada conforme al índice de precios al consumidor certificado por el DANE para la fecha de la sentencia.

SEXTA.

CONDENAR: AL DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARÍA DE SALUD DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA, a pagar a la ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL – ASOPREVISUAL, a través del suscrito apoderado los intereses de mora estipulados en el numeral 8 del Artículo 4 de la Ley 80 de 1993, equivalentes al doble del interés legal civil causados sobre la suma de VEINTICINCO MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$25.000.000) o el mejor valor que resultare de la liquidación respectiva, previamente actualizada e indexada a partir del día 17 de julio de 2009, fecha de liquidación del contrato.

Expediente: 19001 33 33 010 2011 00505 01  
Demandante: ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL  
LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL  
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA  
Acción: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

SÉPTIMA:

ORDENAR: AL DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARÍA DE SALUD DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA dar cumplimiento a la sentencia dentro de los 30 días siguientes a su ejecutoria. ”

## 2.2. Los hechos

Como argumentos fácticos de la demanda se expusieron, en síntesis, los que a continuación se extractan:

Que mediante Resolución No. 8363 del 28 de octubre de 2008, el Departamento del Cauca adjudicó a la Asociación del Cauca para la Prevención de la Ceguera y Rehabilitación del Limitado Visual – ASOPREVISUAL, un contrato para la prestación de servicios de salud de baja, mediana y alta complejidad.

Con fundamento en ello, el 17 de diciembre de 2008 se suscribió el contrato de Suministro de Servicios de Salud No. 1260 – 2008, cuyo objeto se circunscribió a la consulta oftalmológica especializada, corrección de estrabismo, procedimientos con láser, cirugía de cataratas, pterigión, optometría, tamizaje visual, cesión de ortóptica, suministro de monturas y lentes monofocales y bifocales, y demás servicios que el Departamento del Cauca – Secretaría de Salud Departamental del Cauca, expresamente autorizara para la atención integral de los usuarios, cuyo valor se fijó en \$25.000.000, contando con un plazo de ejecución de tres meses.

En el clausulado contractual se determinó que para el perfeccionamiento del contrato únicamente se requería la firma de las partes, mientras que para su legalización era necesario efectuar el registro presupuestal correspondiente y la constitución y aprobación de las garantías exigidas. Del mismo modo se puso de manifiesto que para empezar su ejecución, debía suscribirse un acta de inicio y que al momento de culminar el plazo, el contrato debía liquidarse en un término de cuatro meses.

Indicó que una vez perfeccionado el contrato, la contratista inició su ejecución conforme las autorizaciones otorgadas a los usuarios por la contratante, prestando la atención integral en oftalmología a los usuarios beneficiarios de los servicios de salud, bajo la modalidad de facturación.

Posteriormente, la Asociación contratista presentó ante la entidad la garantía única de cumplimiento, en la que la aseguradora amparaba el buen manejo y correcta inversión del anticipo, el cumplimiento del contrato, la calidad del servicio y el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones.

ASOPREVISUAL dio cumplimiento al objeto del contrato, conforme las obligaciones y tarifas estipuladas en el mismo, a la vez que el contrato contaba debidamente con el registro presupuestal No. 9510, sin embargo, el objeto establecido en uno y otro era distinto. Con ello, la contratista ejecutó el negocio hasta el vencimiento del plazo y por el monto total, hasta el mes de marzo de 2009.

Seguidamente, sobre el contrato se llevó a cabo una auditoría por parte de la entidad contratante, en donde se revisó las facturas recibidas por parte de ASOPREVISUAL, que arrojó un monto en favor de la contratista por \$25.356.145. De igual manera, se puso de presente que la contratista había radicado las cuentas de cobro ante el Departamento, de la siguiente manera i) el 10 de enero de 2010:

Expediente: 19001 33 33 010 2011 00505 01  
Demandante: ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL  
LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL  
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA  
Acción: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

\$7.654.881, ii) el 18 de enero de 2010: \$3.704.194 y iii) el 18 de enero de 2010: \$14.000.0070.

La contratante, luego de cotejar las facturas y la cuenta de cobro, realizó algunas glosas por valor de \$1.757.845 y determinó cuotas de recuperación no cobradas por el monto de \$459.022, por lo cual determinó que el valor a cancelar a la contratista era el de \$23.541.300.

El 21 de septiembre de 2010, el Departamento realizó un informe técnico a la solicitud de conciliación de ASOPREVISUAL, llevando a cabo, una vez más, la revisión pormenorizada de las 255 facturas presentadas con sus respectivos soportes, que arrojó como resultado un valor adeudado a la contratista de \$23.541.300, por lo cual la Secretaría Departamental de Salud emitió concepto favorable para el pago y el reconocimiento de los servicios de salud prestados.

Expresó que mediante oficio No. APS 030 del 15 de febrero de 2011, la Secretaría de Salud del Departamento comunicó a la contratista una propuesta de distribución proporcional de sus acreedores, de los recursos disponibles en el cupo asignado para el Departamento del Cauca, a través del Ministerio de la Protección Social, según lo establecido en la Resolución No. 5441 de 2010, poniendo en su conocimiento, además, que entre los prestadores priorizados se encontraba ASOPREVISUAL y que era necesario que se allegara una serie de documentos para tramitar el pago - *los cuales fueron radicados a través del memorial No. ASOP-DE-022 del 22 de febrero de 2011* -.

Finalmente, dijo que hasta la fecha, el Departamento del Cauca no ha reconocido ni cancelado a la contratista, los valores ejecutados con ocasión del contrato No. 1260-2008 del 17 de diciembre de 2008.

### **2.3. La contestación de la demanda del Departamento del Cauca<sup>2</sup>**

Luego de referirse a los hechos de la demanda, explicó que el Ministerio de la Protección Social había girado unos recursos mediante Resolución No. 5441 de 2010, cuyo destino era la cancelación de las deudas por la atención de salud a la población pobre no asegurada y eventos no incluidos en el POS-S, ante lo cual, ASOPREVISUAL decidió hacerse parte del proceso de distribución de recursos disponibles tal y como consta en la comunicación APS No. 30 del 15 de febrero de 2011, por lo cual, en su criterio, la obligación de pago recaía sobre el referido Ministerio.

Finalmente, formuló las excepciones que intituló i) inexistencia de la obligación a pagar a cargo de la Secretaría de Salud Departamental: por cuanto *"Tal como consta en el oficio enviado a la Representante Legal de ASOPREVISUAL, Dra. Ana Lucía Muñoz Hoyos y en virtud del procedimiento establecido dentro de la Resolución 5441 de 2010, la Secretaría Departamental del Cauca autorizada por la Demandante autorizó irrevocablemente al Ministerio de la Protección Social para que los recursos asignados mediante dicha Resolución al Departamento del Cauca, fueran girados a la cuenta corriente del Banco de occidente No. 041-07971-6 a nombre de ASOPREVISUAL... ASOPREVISUAL de manera expresa se acogió al procedimiento establecido en la Resolución No. 5441 de 2010."* y ii) la genérica o innominada.

---

<sup>2</sup> Folios 62 a 64 del Cuaderno Principal No. 1

Expediente: 19001 33 33 010 2011 00505 01  
Demandante: ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL  
LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL  
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA  
Acción: CONTROVERSIA CONTRACTUALES

## 2.4. La sentencia apelada<sup>3</sup>

El Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Popayán, mediante Sentencia No. 101 del 29 de julio de 2016, resolvió negar las pretensiones de la demanda. La falladora sustentó su decisión bajo las siguientes premisas:

*“(…)*

*... de acuerdo con los documentos obrantes en el proceso, en el presente asunto no hay lugar a declarar la existencia del contrato de suministro de servicios de salud No. 1260 – 2008 de fecha 17 de diciembre de 2008, teniendo en cuenta que en el plenario, a folios 33 a 41 del cuaderno de pruebas, ya obra documento (elemento formal de la esencia del contrato) de fecha 17 de diciembre de 2008, en el cual están consignados el objeto del contrato y la contraprestación del mismo (elementos sustanciales), el cual fue debidamente suscrito por las partes intervinientes a saber, el entonces secretario Departamental de Salud del Cauca y la representante legal de la Empresa ASOPREVISUAL, por lo que no cabe duda que el contrato existe y se perfeccionó desde el mismo momento en que se cumplieron las exigencias del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, es decir desde el 17 de diciembre de 2008.*

*(…)*

*Así las cosas, se observa que ASOPREVISUAL incumplió con la obligación relativa a tomar las pólizas que ampararan el cumplimiento del contrato, para así suscribir el acta de inicio del contrato, no obstante, prestó los servicios por la suma de \$23.541.300, valor que le fue pagado el 29 de Diciembre de 2011, teniendo en cuenta que aceptó lo establecido en la Resolución 5441 de 2010, a través de la cual se efectuó una asignación de cupos indicativos para el pago de servicios de salud y por ello expidió paz y salvo de fecha 16 de Abril de 2014 a favor de la Secretaria de Salud Departamental del Cauca, lo cual indica que acepta que dicha Entidad no le adeuda ninguna suma de dinero, lo que debe considerarse incluye los intereses que pudiesen haberse causado frente a la suma adeudada hasta que se produjo el pago.*

*De acuerdo con lo anterior, el Despacho negará las pretensiones de la demanda encaminadas a obtener la declaratoria de incumplimiento del contrato y el pago de lo adeudado.*

*Frente a la pretensión de liquidación del contrato, no obstante observarse que las partes no la realizaron en los términos pactados en el contrato, el Despacho considera innecesaria realizarla debido a que no se evidencia sumas pendientes para ser incluidas en el corte de cuentas entre las partes, más aún con la existencia del paz y salvo ya referido en ésta providencia.*

*(…)”*

## 2.5. El recurso de apelación de la parte demandante<sup>4</sup>

La parte actora, inconforme con la decisión de instancia, formuló recurso de alzada, que sustentó iterando, in extenso, los hechos de la demanda, sin efectuar ninguna otra precisión.

## 2.6. Las alegaciones finales

Las partes no emitieron pronunciamiento en esta oportunidad procesal.<sup>5</sup>

La procuradora 39 Judicial II para Asuntos Administrativos, mediante oficio No. PJ-39 del 19 de enero de 2018<sup>6</sup>, manifestó la imposibilidad de rendir concepto de fondo en tiempo oportuno, debido a que no contaba con el personal suficiente

<sup>3</sup> Folios 192 a 211 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>4</sup> Folios 213 a 216 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>5</sup> Folio 8 del Cuaderno Principal No. 2

<sup>6</sup> Folio 11 del Cuaderno Principal No. 2

Expediente: 19001 33 33 010 2011 00505 01  
Demandante: ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL  
LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL  
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA  
Acción: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

que le permitiera realizar un estudio detenido de todos los procesos asignados, máxime que debía intervenir en los procesos orales asignados y adelantar el proceso conciliatorio extrajudicial.

### III. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

#### 3.1. La competencia

Por la naturaleza del proceso, el lugar donde ocurrieron los hechos y la cuantía, el Tribunal, es competente para decidir el asunto en **SEGUNDA INSTANCIA**, de conformidad con lo establecido por el artículo 133-1 del Código Contencioso Administrativo.

#### 3.2. El ejercicio oportuno de la acción

El literal “d” del numeral décimo del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo establece que en las acciones relativas a controversias contractuales, la oportunidad para presentar la demanda, en los contratos que requieran de liquidación, se extiende por el término de dos (02) años contados a partir del incumplimiento de la obligación de liquidar.

Teniendo en cuenta que el contrato se ejecutó hasta el 31 de marzo de 2009<sup>7</sup>, y que las partes no lo liquidaron de común acuerdo dentro de los 4 meses siguientes ni el ente territorial hizo lo propio dentro de los dos meses posteriores, los 2 años de que trata la norma en cita empezaban a correr desde el **1 de octubre de 2010**. Por ello, al haberse formulado la demanda el **07 de octubre de 2011**<sup>8</sup>, se tiene que fue presentada dentro del bienio correspondiente, dispuesto en la ley para el efecto, inclusive sin contabilizar el tiempo en el que el término de caducidad se suspendió por efectos de la solicitud de conciliación prejudicial formulada por la parte demandante ante la Procuraduría<sup>9</sup> - *en los términos del Decreto 1716 de 2009* -.

#### 3.3. El asunto materia de debate

La jurisprudencia del Tribunal Supremo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ha reiterado que la competencia del *Ad quem* se encuentra estrictamente limitada a los argumentos que exponen las partes en el respectivo recurso de apelación; de suyo que no puede abarcarse un estudio completo o total del proceso, sino circunscribir su análisis a desatar los planteamientos señalados en la alzada.<sup>10</sup>

Por ello, la Sala encuentra que el asunto materia de apelación estriba en establecer si, conforme las pruebas arrojadas al plenario, el Departamento del Cauca incumplió el contrato de suministro de Servicios de Salud No. 160 – 2008 del 17 de diciembre de 2008, y si es o no procedente la liquidación judicial del mismo.

<sup>7</sup> Ver las facturas del mes de marzo de 2009 – Folios 58 y siguientes del Cuaderno de Pruebas

<sup>8</sup> Folio 54 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>9</sup> Folio 43 y 44 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>10</sup> Criterio adoptado por la Sala Plena de la Sección Tercera en providencia de 9 de febrero de 2012, expediente 21.060, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Así mismo reiterado, entre otras, por la Sección Tercera- Subsección C, Consejero ponente: Enrique Gil Botero, sentencias de 11 de julio de 2013, Radicación número: 19001-23-31-000-2001-00757-01(31252) y Radicación número: 05001-23-31-000-1995-01939-01 (30.424), entre otras. En esta última se refirió que “...Previo a decidir, debe precisarse que conforme lo ha señalado la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>10</sup>, la competencia del juez de segunda instancia está limitada a los motivos de inconformidad que expresen los recurrentes en sus escritos de apelación, de allí que, en el asunto sub examine esta Subsección se restringirá a los argumentos señalados por las partes, en sus recursos...”

Expediente: 19001 33 33 010 2011 00505 01  
Demandante: ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL  
LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL  
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA  
Acción: CONTROVERSIA CONTRACTUALES

### 3.4. Lo probado en el proceso

#### 3.4.1. De la existencia y representación legal de la Asociación demandante

- El Coordinador de la Oficina de Inspección, Control y Vigilancia de Entidades sin Ánimo de Lucro de la Secretaría de Gobierno del Departamento del Cauca, mediante documento fechado 20 de septiembre de 2011, certificó que el Gobernador del Departamento había inscrito como persona jurídica a la entidad Asociación del Cauca para la Prevención de la Ceguera y Rehabilitación del Limitado visual, la cual se encontraba vigente y era una entidad sin ánimo de lucro, cuya directora ejecutiva era la señora ANA LUCÍA MUÑOZ HOYOS.<sup>11</sup>

#### 3.4.2. Sobre el contenido del contrato y su ejecución

- Entre la Secretaría de Salud del Departamento del Cauca (contratante) y la Asociación Caucana para la Prevención de la Ceguera y Rehabilitación del Limitado Visual – ASOPREVISUAL (contratista) se suscribió el contrato de suministro de servicios de salud No. 1260 – 2008 del 17 de diciembre de 2008<sup>12</sup>, cuyo objeto se fijó en “... prestar los siguientes servicios de salud: 1) Consulta oftalmológica especializada, corrección de estrabismo, procedimientos con láser, cirugía de cataratas, pterigión, optometría, tamizaje visual, cesión de ortóptica, suministro de monturas y lentes monofocales y bifocales. 2) Y demás servicios que LA SECRETARÍA expresamente autorice para la atención integral de los usuarios, a la población pobre no asegurada y en lo no cubierto por el subsidio a la demanda, que debe residir en el Departamento del Cauca, según certificación de servicios habilitados, anexo de Actividades, Procedimientos, Intervenciones, Insumos y Medicamentos y la propuesta presentada, documentos que hacen parte integral del presente contrato...”

La duración del contrato se pactó en un plazo de tres (3) meses, o hasta la terminación del monto contractual siempre que ésta suceda antes del tiempo señalado, el cual comenzaría a contarse a partir de la legalización del contrato, es decir, luego de llevar a cabo el registro presupuestal y de haber aprobado las garantías exigidas. Asimismo, se dispuso que una vez legalizado el contrato, se debía suscribir el acta de inicio.

El valor del contrato se estableció en \$25.000.000, con lo que el contratista prestaría sus servicios por un monto promedio mensual de hasta \$8.333.333. En lo que respecta a la forma de pago, la Secretaría de Salud Departamental se comprometió a pagar \$8.333.333 a la legalización del contrato, en calidad de anticipo y además:

*“... La facturación mensual por los servicios prestados por el CONTRATISTA se cancelará en tres cuotas: El noventa (90%) por ciento del valor mensual facturado siempre que no exceda el monto promedio mensual pactado, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la facturación respectiva y la validación de los RIPS en medio magnético por la dependencia asignada para éste efecto, previo informe de interventoría técnico administrativa. El diez (10%) por ciento restante del valor mensual facturado siempre que no exceda el monto promedio mensual pactado, se pagará previa validación de los RIPS en medio magnético e informe de interventoría técnico administrativa, una vez se realicen los procesos de auditoría, las conciliaciones y los descuentos de las glosas que sean del caso, los cuales deben surtirse máximo dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes a la prestación*

<sup>11</sup> Folio 3 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>12</sup> Folios 4 a 12 del Cuaderno Principal No. 1 y 33 a 41 del Cuaderno de Pruebas

Expediente: 19001 33 33 010 2011 00505 01  
Demandante: ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL  
LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL  
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA  
Acción: CONTROVERSIA CONTRACTUALES

*de facturas y validación de los RIPS del mes correspondiente. La tercera cuota, que corresponderá al pago de liquidación del contrato y previa adición presupuestal dentro de los términos legales y administrativos establecidos para tal fin..."*

La interventoría del contrato fue llevada a cabo por un funcionario del Área de Prestación de Servicios del Departamento del Cauca. De igual manera, se pactó en el clausulado contractual, los tiempos que tenían que observarse para efectos de realizar la liquidación del contrato.

- Se efectuó el Registro Presupuestal de Compromisos No. 9510 del 17 de diciembre de 2008, para el contrato de suministro No. 1260 del 17 de diciembre de 2008, estableciendo en su objeto el de "PREST. SERV. DE HOSPITALIZACIÓN. EN LA UNIDAD DE SALUD MENTAL, PAGO DE ATENCIÓN DE URGENCIAS, MEDICAMENTOS, MATERIAL DE OSTEOSÍNTESIS E INSUMOS. CON LA RED PRIVADA POR ATENC. DE LA POBL. POBRE DEL DEPTO. DEL CAUCA.", por valor de \$25.000.000.<sup>13</sup>

- Se aportó la relación de actividades de los meses de enero, febrero y marzo de 2009<sup>14</sup>. También fueron allegadas las cuentas de cobro del 18 de enero de 2010, por valores de \$3.704.194, \$7.651.881 y \$14.000.070, junto con los reportes de validación de las cuentas<sup>15</sup>.

- Se allegaron 232 facturas de ASOPREVISUAL, referentes a servicios de salud dispensados a distintos usuarios<sup>16</sup>.

- Del mes de enero de 2009, figura en el plenario el aval de auditoría No. FUNCIR – 00089 del 31 de mayo de 2010, que contiene un valor aceptado para pago de \$3.704.194.<sup>17</sup>

- El Ministerio de la Protección Social, a través de la Resolución No. 5441 del 23 de diciembre de 2010<sup>18</sup>, efectuó la asignación de recursos para apoyar a las entidades territoriales y estableció los procedimientos para su distribución y giro. Al Departamento del Cauca le fue asignado un cupo indicativo para el apoyo a las entidades territoriales a través de la implementación de proyectos para la atención prioritaria en salud a nivel nacional por valor de \$1.233.318.000<sup>19</sup>.

- ASOPREVISUAL elaboró la relación de saldos iniciales de las facturas pendientes por recaudar por parte de las IPS (que son objeto de pago con los recursos de que trata la Resolución No. 5441 de 2010), con ocasión de la ejecución del contrato No. 1260, por valor de \$25.356.145.<sup>20</sup>

- El 21 de septiembre de 2010, el Área de Prestación de Servicios de la Secretaría de Salud Departamental del Departamento del Cauca efectuó el informe técnico y los valores a conciliar, de conformidad con la solicitud de conciliación formulada por ASOPREVISUAL, para lo cual revisó 255 factura de los meses de enero, febrero y marzo de 2009, aceptando un valor adeudado de \$23.541.300.<sup>21</sup>

Luego, la contratista también realizó la relación de saldos de las facturas

---

<sup>13</sup> Folio 13 del Cuaderno Principal No. 1 y 42 del Cuaderno de Pruebas

<sup>14</sup> Folios 14 a 19 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>15</sup> Folios 20 a 27 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>16</sup> Folios 58 a 289 del Cuaderno de Pruebas

<sup>17</sup> Folios 43 a 45 del Cuaderno de Pruebas

<sup>18</sup> Folios 68 a 72 del Cuaderno Principal No. 1 y 290 a 295 del Cuaderno de Pruebas

<sup>19</sup> Folio 73 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>20</sup> Folio 28 del Cuaderno Principal No. 1 y 298 del Cuaderno de Pruebas

<sup>21</sup> Folios 30 a 38 del Cuaderno Principal No. 1 y 46 a 52 del Cuaderno de Pruebas

Expediente: 19001 33 33 010 2011 00505 01  
Demandante: ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL  
LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL  
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA  
Acción: CONTROVERSIA CONTRACTUALES

depuradas y conciliadas con la entidad territorial pendientes por recaudar por parte de las IPS (aplicado el literal A de la metodología de IPS), con ocasión de la ejecución del contrato No. 1260, por valor de \$23.541.300.<sup>22</sup>

- Mediante oficio del 15 de febrero de 2011, la Secretaría de Salud del Departamento del Cauca informó al contratista que como parte del proceso establecido en la Resolución 5441 y la metodología establecida por el Ministerio de la Protección Social, se había elaborado una propuesta de distribución proporcional entre los acreedores, de los recursos en el cupo indicativo asignado para el Cauca, teniendo en cuenta la deuda de cada uno reportada al Ministerio, asignándole un valor de \$30.000.000; pero que para continuar con el proceso y acceder al giro de los recursos, debía llevar a cabo unas actividades.<sup>23</sup>

- El 18 de febrero de 2011, ASOPREVISUAL comunicó a la Secretaría de Salud Departamental del Cauca su aceptación de la propuesta de distribución de recursos disponibles dentro del proceso establecido en la Resolución No. 5441 de 2010, y su interés en continuar con el proceso y así acceder al giro de los recursos.<sup>24</sup>

Por lo anterior, el 22 de febrero de 2011, ASOPREVISUAL allegó una serie de documentos a la Secretaría de Salud del Departamento del Cauca, entre los que figura la certificación de su contador que pone de presente que el ente territorial tenía pendiente la cancelación de la facturación generada en la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto por el POS, en la vigencia del año 2009, por valor de \$25.356.145.<sup>25</sup>

- Mediante Formato No. 6, de autorización giro a beneficiarios, del 14 de marzo de 2011, el Departamento del Cauca autorizó irrevocablemente al Ministerio de la Protección Social para que los recursos asignados mediante Resolución No. 5441 de 2010 al Departamento del Cauca, fueran girados a los beneficiarios, enlistando, entre otros, a la ASOCIACIÓN DEL CAUCA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL, por valor de \$23.541.300, a la cuenta corriente del banco de occidente No. 041-07971-6.<sup>26</sup>

- El ente contratante, a través de la oficina con funciones jurídicas de apoyo y del área prestación de servicios, mediante oficio del 25 de marzo de 2011<sup>27</sup>, dirigido a la representante legal de la contratista, expresó:

*“La presente con el fin de hacer referencia a la solicitud de conciliación radicada en ésta entidad el 11 de Febrero de los corrientes, en el que se pretende el pago de VEINTITRÉS MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y UN MIL TRESCIENTOS PESOS (\$23.541.300), por concepto de servicios de oftalmología prestados en cumplimiento del contrato No. 629 de 2007 (sic), señalando que se presentó la factura 1260 de 17 de diciembre de 2008.*

*Revisado lo anterior y cotejada la información... se observa que existe una deuda a favor de la entidad que usted representa por valor de VEINTITRÉS MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y UN MIL TRESCIENTOS PESOS (\$23.541.300), que será cancelada en virtud del procedimiento establecido dentro de la Resolución 5441 de 2010, por la cual el Ministerio de la Protección Social giró recursos para el pago de servicios de salud. En virtud de ello, esta entidad autorizada expresamente por usted, autorizó irrevocablemente al Ministerio de la Protección Social para que los recursos*

<sup>22</sup> Folio 29 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>23</sup> Folio 39 del Cuaderno Principal No. 1 y 57 del Cuaderno de Pruebas

<sup>24</sup> Folio 74 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>25</sup> Folios 40 y 41 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>26</sup> Folios 296 y 297 del Cuaderno de Pruebas

<sup>27</sup> Folio 42 del Cuaderno Principal No. 1

Expediente: 19001 33 33 010 2011 00505 01  
Demandante: ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL  
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA  
Acción: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

asignados mediante dicha Resolución al Departamento del Cauca, fueran girados a la cuenta corriente del Banco de Occidente No. 041-07971-6 a nombre de ASOCIACIÓN DEL CAUCA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL...

Es de anotar que este valor corresponde según los informes de auditoría y técnicos allegados a esta oficina a DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO (255) facturas correspondientes a los meses de Enero, Febrero y Marzo de 2009, pero al efectuar el conteo real de las facturas señaladas en dichos informes solo se observa relación de 254. No obstante el valor de la solicitud radicada, se le descontó la suma de UN MILLON SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS (\$1.757.845) por concepto de glosas y CUATROCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL VEINTIDOS PESOS \$459.022 por cuotas de recuperación no cobradas, valores que fueron aceptados por la entidad a su cargo.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que para el pago de ésta suma se está adelantando el procedimiento establecido en la Resolución en mención ya conocida por usted, no se entiende el por qué se ha radicado solicitud de conciliación prejudicial por los mismos conceptos.  
(...)"

- ASOPREVISUAL expidió el certificado de paz y salvo en favor del Departamento del Cauca, de fecha 16 de abril de 2014<sup>28</sup>, del siguiente contenido:

"ANGELA MARÍA NOGUERA REVELO, mayor de edad... en su calidad de representante legal de ASOCIACIÓN DEL CAUCA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL... expido el presente PAZ Y SALVO, a favor de la SECRETARÍA DEPARTAMENTAL DE SALUD DEL CAUCA. Que con corte al 28 de febrero de 2014, no adeuda saldo alguno por prestación de servicios de salud a nuestra institución.  
(...)"

- Se pudo constatar que el 29 de diciembre de 2011, se realizó un giro, cuya génesis radicaba en el cumplimiento de lo normado en la Resolución 5441 de 2010, en favor de ASOPREVISUAL, por valor de \$23.541.300, a la cuenta corriente del banco Davivienda No. 307124032.<sup>29</sup>

### 3.4.3. Otras pruebas

- En la constancia No. 0056 STCCDC del 12 de mayo de 2016<sup>30</sup>, el Comité de Conciliación del Departamento del Cauca, en sesión del 13 de abril de 2016, luego de someter a estudio el asunto sub judice, decidió proponer fórmula de arreglo conciliatorio, aceptando la propuesta de la parte actora, en donde "indican que para efectos de lograr la terminación del proceso renuncian al reconocimiento de intereses y costas, limitándose solo al pago de agencias en derecho por valor de \$3.000.000, cursadas dentro del trámite judicial adelantado en el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán dentro del proceso adelantado por ASOPREVISUAL contra el Departamento del Cauca – Secretaría de Salud, radicado bajo el Número 2011-0050500. Valor que será cancelado dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha en que se expida la presente constancia."

- En audiencia de conciliación judicial celebrada el 18 de mayo de 2016<sup>31</sup>, teniendo en cuenta el acuerdo conciliatorio al que habían llegado las partes – en los

<sup>28</sup> Folio 143 del Cuaderno Principal No. 1 y folio 54 del Cuaderno de Pruebas

<sup>29</sup> Folios 55 y 56 del Cuaderno de Pruebas

<sup>30</sup> Folio 187 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>31</sup> Folio 188 del Cuaderno Principal No. 1

Expediente: 19001 33 33 010 2011 00505 01  
Demandante: ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL  
LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL  
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA  
Acción: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

*términos anotados en precedencia* -, se procedió a concluir la diligencia a efectos que en actuación posterior se efectuara la aprobación o improbación del mismo.

- Mediante Auto Interlocutorio No. 163 del 07 de junio de 2016, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Popayán improbó el acuerdo conciliatorio al considerar que dentro de las pretensiones de la demanda, no se había incluido la condena por agencias en derecho, por lo cual una conciliación exclusiva sobre dicho emolumento resultaba improcedente.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Folios 189 a 190 del Cuaderno Principal No. 1

Expediente: 19001 33 33 010 2011 00505 01  
Demandante: ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL  
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA  
Acción: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

### 3.5. El caso concreto

Como quedó visto, la situación jurídica planteada estriba en establecer si el DEPARTAMENTO DEL CAUCA incumplió el contrato de suministro de Servicios de Salud No. 1260 - 2008 del 17 de diciembre de 2008 suscrito con la ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL, y si, bajo ese entendido, debe o no revocarse la sentencia dictada por la A quo que denegó las pretensiones y además, si debe o no procederse a su liquidación judicial.

Conforme al material probatorio obrante en el plexo probatorio, se tiene que en efecto, entre la contratista ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL y la contratante DEPARTAMENTO DEL CAUCA, se suscribió un contrato de suministro, tendiente a la prestación de algunos servicios de salud de oftalmología y optometría.

Frente a éste punto, la parte demandante elucubró la pretensión que estribaba en la declaración de la existencia de la relación comercial entre el ente territorial y la asociación, la cual fue denegada correctamente por la A quo al determinar que no era necesario un pronunciamiento de la autoridad judicial, al cumplir el documento suscrito por las partes con las previsiones del Artículo 41 de la Ley 80 de 1993, decisión frente a la cual no hubo ningún reparo en el recurso de alzada, por lo que para ésta Corporación será menester dejar incólume la decisión de la Jueza de Instancia .

Ahora, en lo que respecta al tópico del incumplimiento del contrato, de conformidad con la causa petendi explicitada en el libelo inicial, se observó que la parte demandante pone de manifiesto su inconformidad frente a la actuación de la entidad contratante, por cuanto una vez cumplido el plazo contractual y habiéndose ejecutado el objeto del mismo, el **pago** no fue realizado.

Como quedó visto, el contrato fue suscrito por las partes el 17 de diciembre de 2008, y se prolongó - *sin que se hubiera suscrito acta de inicio* - hasta el último día del mes de marzo de 2009. Aquí fue posible corroborar que para la legalización del contrato, se llevó a cabo el registro presupuestal correspondiente, sin embargo, la asociación contratista no allegó las garantías exigidas.

No obstante lo anterior, se pudo evidenciar que el contrato sí se ejecutó y posteriormente, en el mes de enero del año 2010, la contratista allegó al Departamento del Cauca las cuentas de cobro junto con la relación de actividades desarrolladas durante el plazo contractual.

ASOPREVISUAL presentó una relación de saldos iniciales de las facturas pendientes de pago por valor de \$25.356.145. Luego, el Área de Prestación de Servicios de la Secretaría Departamental de Salud del Departamento del Cauca, realizó un informe técnico de valores a conciliar, aceptando un monto adeudado por \$23.541.300, por lo que posteriormente, la demandante repitió la relación de saldos, ya depurada, presentando un valor pendiente de recaudo por \$23.541.300.

Seguidamente, en el mes de febrero de 2011, y con ocasión del proceso establecido en la Resolución No. 5441 del 23 de diciembre de 2010 del Ministerio de la Protección Social, la contratante informó al contratista que se había elaborado una propuesta de distribución proporcional entre los acreedores, correspondiendo a ASOPREVISUAL un monto de \$30.000.000, el cual posteriormente aceptó,

Expediente: 19001 33 33 010 2011 00505 01  
Demandante: ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL  
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA  
Acción: CONTROVERSIA CONTRACTUALES

ostentando además su interés de continuar con dicho trámite para acceder al giro de los recursos.

Entonces, el 22 de febrero de 2011, la demandante radicó ante el Departamento del Cauca los documentos para acceder al pago, en los términos establecidos por el plurimencionado Ministerio, procediendo el ente territorial a autorizar el giro de los recursos al beneficiario – ASOPREVISUAL – por valor de \$23.541.300, pago que finalmente tuvo lugar el **29 de diciembre de 2011**.

Lo anterior, aunado a que la asociación demandante otorgó paz y salvo en favor de la SECRETARÍA DEPARTAMENTAL DE SALUD DEL CAUCA, expresando que con corte a 28 de febrero de 2014, no adeudaba salvo alguno por prestación de servicios de salud en la institución.

En ese entendido, debe considerar la Sala que la pretensión de incumplimiento del contrato proyectada por la ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL, actualmente carece de fundamento, en tanto que – como se vio - la demandante, luego de formulada la demanda – el 07 de octubre de 2011 – recibió el pago correspondiente – el 29 de diciembre del mismo año – e inclusive puso de manifiesto, se itera, que el ente territorial se encontraba a **paz y salvo** frente a los pagos por prestación de servicios de salud.

En punto a la particularidad acaecida en cuanto a las pretensiones formuladas, al haberse superado o desaparecido los supuestos que sustentaban la acción, ha referido el Máximo Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contenciosa sobre la imposibilidad de que el juez de conocimiento se pronuncie al respecto, al carecer ya de sustento o de objeto, evento que ha denominado como “*sustracción de materia*”.

Así, en sentencia dictada por el Alto Tribunal el 27 de febrero de 2013<sup>33</sup>, al referirse a la manera como se configura la mencionada figura jurídica, indicó:

*“De las pruebas señaladas, encuentra la Sala que respecto de los actos demandados operó la sustracción de materia, por cuanto éstos, fueron revocados por la entidad demandada. No obstante, esta determinación trae consigo el fenecimiento de la presente acción, por cuanto al desaparecer del ordenamiento dichas decisiones, como consecuencia de una determinación tomada por el Procurador General de la Nación por mandato expreso del artículo 122 de la Ley 734 de 200212; se alteró la relación sustancial que originó la litis.*

*Sobre este último aspecto, se debe advertir, tal y como lo señaló oportunamente el Ministerio Público tanto en la contestación de la demandada como en el concepto, que al no existir pretensiones que atender es inane cualquier consideración adicional. (...)*”

Posición que fue desarrollada ampliamente por la Sección Segunda de la Alta Corporación, quien en decisión del 29 de enero de 2015<sup>34</sup> se pronunció en los siguientes términos:

**“De la sustracción de materia:**

---

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda – Sub Sección B, Número de Radicación 11001-03-25-000-2010-00088-00(0798-10)

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 29 de enero de 2015, C. P.: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ, Exp. 0550-13

Expediente: 19001 33 33 010 2011 00505 01  
Demandante: ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL  
LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL  
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA  
Acción: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Como regla general se entiende por sustracción de materia la **desaparición de supuestos, hechos** o normas que sustentan una acción, **lo cual ocasiona que el juez no pueda pronunciarse porque se ha extinguido la causa que originó acudir a la jurisdicción**. Como sucedería si una persona interpone una acción de tutela contra una entidad por no haber dado respuesta a un derecho de petición, y durante el curso de la acción ésta lo responde, al juez no le es posible pronunciarse ya que la causa que originó la acción desapareció, es decir, ha operado la sustracción de materia.  
(...)"

Por lo anterior, en lo que atañe a las pretensiones de declaración de incumplimiento, se confirmará lo dispuesto por la A quo, toda vez que, como se ha sostenido durante todo este acápite, los fundamentos en los que se sustentaba la mencionada pretensión feneció o se agotó en el momento en que la administración, a través del trámite reglado en la Resolución No. 5441 del 23 de diciembre de 2010 del Ministerio de la Protección Social, procedió al pago de las obligaciones derivadas de la ejecución del contrato de suministro de servicios de salud No. 1260 – 2008 del 17 de diciembre de 2008.

Finalmente, respecto a la pretensión liquidatoria, aunque la A quo no se pronunció al respecto y enunció que la misma no era necesaria al no evidenciar sumas pendientes para ser incluidas en el corte de cuentas efectuada por las partes, máxime la existencia del paz y salvo enunciado *Ut Supra*.

La liquidación del contrato constituye la forma en que se realiza el balance final del cumplimiento de las obligaciones de las partes contractuales, tal y como lo consideró el H. consejo de Estado en Sentencia del 6 de abril de 2011, dictada dentro del proceso radicado bajo el No. 25000-23-26-000-1994-00404-01 (14823), en la que además sostuvo:

*“La liquidación es una operación administrativa que sobreviene a la finalización de un contrato, por cumplimiento del plazo anticipadamente, con el propósito de establecer, de modo definitivo, las obligaciones y derechos pecuniarias de las partes y su cuantía. La liquidación del contrato entonces, constituye su balance final o ajuste de cuentas, entre la administración contratante y el particular contratista, con miras a finiquitar de una vez por toda la relación jurídica obligacional. Siendo así, el acta de liquidación final deberá i) identificar el contrato, las partes, sus sucesores y los cesionarios si los hay; su objeto y alcance, ii) determinar el precio, su pago, amortización o modificación y oportunidades de pago, iii) señalar las actas pendientes de pago, la forma como se utilizó el anticipo y lo facturado el contratista, iv) establecer el plazo, las modificaciones de obligaciones, prórrogas, adiciones, suspensiones y reinicios y las sumas que quedan pendientes de cancelar. También en el acta las partes dan cuenta de las salvedades a que haya lugar de manera detallada y concreta.”*

Conforme lo descrito, se tiene que tanto la ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL – ASOPREVISUAL como el Departamento del Cauca – Secretaría de Salud Departamental, se encuentran al día en el cumplimiento de sus obligaciones recíprocas, en el entendido que, por un lado, el primero, ejecutó el contrato objeto de la presente Litis en un monto total de \$23.541.300, mientras que por el otro, la segunda, procedió a su pago, a través del Ministerio de la Protección Social, sin que sea factible determinar, con los elementos de prueba del expediente, un saldo a favor o en contra de uno u otro.

Entonces, la liquidación judicial del contrato quedará así:

Expediente: 19001 33 33 010 2011 00505 01  
Demandante: ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL  
LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL  
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA  
Acción: CONTROVERSIA CONTRACTUALES

Valor total del contrato	\$25.000.000
--------------------------	--------------

<b>Monto ejecutado</b>	\$23.541.300
<b>Valor pagado al contratista</b>	\$23.541.300
<b>Monto no pagado al contratista</b>	\$1.458.700

<b>Saldo a favor de la entidad</b>	\$0
<b>Saldo a favor del contratista</b>	\$0

### 3.6. De las costas

Estima esta Sala que en el asunto Sub judice hay lugar a la imposición de la condena costas, debido a que se evidencia en el caso concreto una actuación temeraria de parte de la asociación demandante, en los términos establecidos por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, que dispone:

**“ART. 55.-** *Condena en costas. El artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, quedará así:*

*Artículo 171. Condena en costas. En todos los procesos con excepción de las acciones públicas, el juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil.”*

Ello, debido a que no obstante haber sido cancelada la deuda pretendida luego de formulada la demanda, recibir la actora el pago correspondiente el día 29 de diciembre del 2011 e inclusive expedir al ente territorial paz y salvo frente a los pagos por prestación de servicios de salud. La parte demandante continuó con el trámite del proceso y recurrió la sentencia de primera instancia que denegó las pretensiones por los hechos referidos. En esta medida resulta procedente condenar en segunda instancia a la parte demandante en costas las cuales se tasan en un 5% del valor de las pretensiones.

## IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA

**PRIMERO.- ADICIONAR** un numeral a la Sentencia No. 101 del 29 de julio de 2016, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Popayán, el cual quedará así:

**“LIQUIDAR** judicialmente el contrato de suministro de servicios de salud No. 1260 – 2008 del 17 de diciembre de 2008, suscrito entre el DEPARTAMENTO DEL CAUCA y la ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL LIMITADO VISUAL -ASOPREVISUAL, en los siguientes términos:

Expediente:  
Demandante:  
Demandado:  
Acción:

19001 33 33 010 2011 00505 01  
ASOCIACIÓN CAUCANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CEGUERA Y REHABILITACIÓN DEL  
LIMITADO VISUAL - ASOPREVISUAL  
DEPARTAMENTO DEL CAUCA  
CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Valor total del contrato	\$25.000.000
--------------------------	--------------

<b>Monto ejecutado</b>	\$23.541.300
<b>Valor pagado al contratista</b>	\$23.541.300
<b>Monto no pagado al contratista</b>	\$1.458.700

<b>Saldo a favor de la entidad</b>	\$0
<b>Saldo a favor del contratista</b>	\$0

”

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** en lo demás, el fallo apelado, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente fallo.

**TERCERO.-** Condenar en costas a la parte demandante en un 5% del valor de las pretensiones.

**CUARTO.- REMITIR** el expediente al Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Popayán, con competencia en el sistema escritural para seguir conociendo del presente asunto.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por el Tribunal en sesión de la fecha.

**Los Magistrados,**

**JAIRO RESTREPO CÁCERES**

**CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ**

**CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO**