



JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
Medellín, veintitrés (23) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

Expediente:	05001333301420230007500
Medio de control:	Controversias Contractuales
Demandante:	Alianza Medellín Antioquia S.A.S – SAVIA SALUD EPS
Demandado:	E.S.E Hospital San Juan de Dios del municipio de El Peñol
Asunto:	Rechaza demanda

ANTECEDENTES

Alianza Medellín Antioquia S.A.S -SAVIA SALUD EPS por medio de apoderado judicial presentó demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales¹, en contra de la E.S.E Hospital San Juan de Dios del municipio de El Peñol, en la cual pretende que se declare el incumplimiento parcial de la demandada al contrato de prestación de servicios de salud No. 0111 suscrito el 1 de mayo de 2019; así mismo, solicita la liquidación del contrato y la devolución de los dineros pagados de forma anticipada por concepto de PEDT², incentivos y partos por la vigencia del año 2019-2020.

CONSIDERACIONES

La caducidad del medio de control de controversias contractuales se encuentra establecida en el artículo 164 del CPACA:

ARTÍCULO 164. *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.

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

¹ Documento "02Demanda"

² Protección Específica y Detección Temprana

Expediente:	05001333301420230007500
Medio de control:	Controversias Contractuales
Demandante:	Alianza Medellín Antioquia S.A.S – SAVIA SALUD EPS
Demandado:	E.S.E Hospital San Juan de Dios del municipio de El Peñol
Asunto:	Rechaza demanda

ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;

iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;

iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;

v) **En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga;** (Resaltado y subrayas nuestras)

Así las cosas, con la finalidad de establecer si el contrato suscrito entre las partes debía liquidarse, es necesario proceder a su análisis, teniendo en cuenta que ambas entidades se encuentran exceptuadas de la aplicación de la Ley 80 de 1993 y en consecuencia su régimen es de derecho privado^{3 4}. Así se lee en el texto del contrato:

“...E) Que la relación contractual se rige por el régimen privado, particularmente por el acuerdo de voluntades contenido en las siguientes cláusulas y, en lo no previsto en ellas por la normativa que regule la materia, en especial, las Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007, 1438 de 2011, 1751 de 2015, Decretos 4747 de 2007, 1683 de 2013, y el Decreto 760 de 2016, el Estatuto de Contratación de LA CONTRATANTE, y demás normas que por su naturaleza le pertenezcan o que adicionen; modifiquen, aclaren o sustituyan las antes mencionadas, así como lo establecido en los anexos contractuales.”⁵

A su vez, en la cláusula vigesimonovena del contrato⁶, se pactó:

“VIGESIMONOVENA LIQUIDACION: Las partes acuerdan que liquidaran el contrato dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término contratado, lo cual deberá constar en acta de liquidación, dejando expreso el cumplimiento del servicio, las observaciones y los saldos a favor o en contra entre las partes. La etapa de liquidación comenzará con el llamado o invitación, que para ello haga LA CONTRATANTE a LA CONTRATISTA dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato. Si LA CONTRATISTA no concurriere a este llamado, LA CONTRATANTE podrá proceder a elaborar el acta proponiendo las condiciones de liquidación para suscripción de LA CONTRATISTA. Si pasado un mes de este proceso

³ **ARTICULO 195.**Régimen jurídico. Las Empresas Sociales de Salud se someterán al siguiente régimen jurídico: [...] 6. En materia contractual se regirá por el derecho privado, pero podrá discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto General de Contratación de la administración pública.

⁴ **ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S "SAVIA SALUD EPS"** le es aplicable el régimen de excepción contemplado en el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011, modificadorio del artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, puesto que desarrolla actividades comerciales en competencia con el sector (privado y/o público, nacional o internacional; ya que, conforme al artículo cuarto de sus estatutos, su objeto principal radica en: *"actuar como Entidad Promotora de Salud dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia, incluyendo la 'promoción de la afiliación de los habitantes del país al Sistema General de Seguridad Social en Salud en su ámbito geográfico, administrar el riesgo en salud de sus afiliados, pagar los servicios de salud a los prestadores, organizar y garantizar la prestación de los servicios de salud"*

https://www.saviasaludeps.com/sitioweb/media/com_downloadmanager/protected/Estatuto_de_contrataci%C3%B3n.pdf

⁵ Documento "07Contrato0111De2019" página 3 y 4

⁶ Documento "07Contrato0111De2019" folio 21 a 22

Expediente:	05001333301420230007500
Medio de control:	Controversias Contractuales
Demandante:	Alianza Medellín Antioquia S.A.S – SAVIA SALUD EPS
Demandado:	E.S.E Hospital San Juan de Dios del municipio de El Peñol
Asunto:	Rechaza demanda

LA CONTRATISTA no se allanare a suscribir el acta, el contrato se entenderá liquidado de conformidad con el acta de liquidación propuesta, mediante acta de cierre. Ello, sin que sea óbice la reclamación judicial que pueda ejercerse”

Con fundamento en la cláusula citada es claro que en el contrato objeto de la demanda procedía la liquidación bilateral, lo cual es fundamental para el cómputo del término de caducidad del medio de control. Ahora bien, es importante establecer si la entidad demandante podía liquidar unilateralmente el contrato suscrito con la demandada, a efectos de establecer si adicional al término de cuatro (4) meses pactado por las partes para liquidar el contrato de forma bilateral, procede adicionar los dos (2) meses que otorga el art 164 numeral 2º literal j) numeral v), habida cuenta que dicho plazo es aquel que se otorga la entidad para que proceda a la liquidación unilateral.

El Consejo de Estado⁷ ha manifestado sobre la liquidación unilateral realizada por entidades con régimen jurídico privado, es decir, con régimen exceptuado para sus actos y contratos, lo siguiente:

“La liquidación unilateral del contrato mediante acto administrativo comporta el establecimiento de una potestad prevista solo para las entidades estatales en los contratos sujetos al estatuto de contratación pública, en los cuales se pueden expedir actos administrativos con fuerza ejecutoria en los que se establezca el saldo del contrato y se creen, de ser el caso, obligaciones patrimoniales a cargo del contratista; en la medida en que tales actos gozan de presunción de legalidad, le incumbe al Contratista la carga de desvirtuarla judicialmente. Corresponde a una competencia legal que no aplica para el contrato objeto del proceso. En el caso concreto, la inclusión de la cláusula de liquidación unilateral del contrato tampoco cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 31 de la Ley 142 de 1993 para la inclusión forzosa de cláusulas exorbitantes, pues no existió autorización particular para su suscripción, ni tampoco se encuentra dentro de los supuestos de la Resolución CRA – 01 de 28 de mayo de 1995, que en su artículo 1 define que se deben incluir aquellas cláusulas exorbitantes necesarias para evitar la paralización del servicio” (Resaltado y subrayas nuestras)

Es evidente entonces, que la entidad demandante al tener un régimen contractual exceptuado de la Ley 80 de 1993 no tenía la potestad para liquidar unilateralmente el contrato, aunado a ello tampoco estaba establecida dicha cláusula en el contrato celebrado y ejecutado.

Así mismo, el Órgano de Cierre⁸ manifestó:

“El literal j) del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), dispone que el medio de controversias contractuales caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento, para lo cual contempla distintas hipótesis dependiendo de si el contrato es de ejecución instantánea, si no requiere de liquidación o si, por el contrario, se trata de un contrato que sí la requiera.

Al respecto, resulta pertinente destacar que el derecho común no contempla la liquidación del contrato y, por tanto, en los contratos estatales sujetos a régimen exceptuado la misma no se requiere, a menos que las partes, en ejercicio de su autonomía de la voluntad, hubieren acordado llevar a cabo la liquidación bilateral del contrato, en cuyo caso el plazo convenido para dicho efecto deberá tenerse en cuenta en el conteo del término preclusivo, **sin contemplar el término para liquidar unilateralmente el contrato, puesto que, en tratándose de negocios jurídicos**

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección B. Sentencia del 9 de julio de 2021, proceso radicado No. 05001-23-31-000-2000-03745-01(50289). C.P: Martín Bermúdez Muñoz

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección C. Sentencia del 21 de octubre de 2021, proceso radicado No. 52001-23-33-000-2016-00340- 01(63490). C.P: Nicolás Yepes Corrales

Expediente:	05001333301420230007500
Medio de control:	Controversias Contractuales
Demandante:	Alianza Medellín Antioquia S.A.S – SAVIA SALUD EPS
Demandado:	E.S.E Hospital San Juan de Dios del municipio de El Peñol
Asunto:	Rechaza demanda

regidos por el derecho privado, las partes no pueden atribuirse esta potestad, comoquiera que la misma requiere habilitación legal y las normas de derecho privado no prevén dicha posibilidad⁹. (Resaltado y subrayas nuestras)

Por otro lado, el Doctrinante Cristian Andrés Díaz Diez¹⁰ ha sostenido sobre liquidación lo siguiente:

“¿cómo se cuenta el término de caducidad en los contratos que no requieren liquidarse, pero que se liquidan, o en cuya minuta se incorpora la necesidad de liquidarlos, por acuerdo entre las partes? En este caso, la caducidad solo operará transcurridos dos (2) años desde el día siguiente a la suscripción del acta de liquidación respectiva, o desde el vencimiento del plazo que habían acordado las partes para liquidar el contrato de mutuo acuerdo – ya que, como se dijo, **si la liquidación no se requería, no cabe la liquidación unilateral**-, pues los numerales iii y iv del literal j), numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 no establecen que para el término de caducidad de los contratos “que requieran de liquidación” se surta de esa manera, la exigencia de la liquidación deba estar solo en la ley, sino que **deja abierta la posibilidad de que si las partes acuerdan la necesidad de liquidar el contrato, el cómputo de la caducidad se haga tomando como referencia el día siguiente a la suscripción del acta o al vencimiento del plazo para llevarla a cabo**, pues en tal caso puede decirse que el negocio requería liquidarse, porque así lo establecía el contrato”. -subrayas y negrillas intencionales-

En cuanto a la procedencia de sumar los dos meses contemplados en el art 164 numeral 2º literal j) numeral v) del CPACA y su incidencia en la caducidad del medio de control, el Consejo de Estado¹¹ ha indicado:

“13. Ante este supuesto de caducidad, corresponde determinar si la entidad contratante está facultada –ya sea legal o contractualmente– para liquidar unilateralmente el contrato, pues solo en caso afirmativo al “plazo convenido” para liquidar bilateralmente el contrato –o al plazo establecido por la ley en su defecto– deben sumarse “dos (2) meses siguientes a [su] vencimiento” antes de contar el término de caducidad de 2 años.

14. En aplicación de lo expuesto, la Sala concluye que el presente medio de control de controversias contractuales fue promovido extemporáneamente, toda vez que:

15. 1) La cláusula vigésima quinta del contrato de consultoría No. 14 de 2010 previó que este sería liquidado “[d]entro de los cuatro meses siguientes” a su terminación.

[...]

18. 4) A partir del 22 de agosto de 2011 empezó a correr el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales, término que iba, en principio, hasta el 22 de agosto de 2013. **El término de caducidad no se empieza a contar 2 meses después de vencido el “plazo convenido” para la liquidación bilateral del contrato de consultoría** No. 14 de 2010, pues Acuavalle S.A. E.S.P. no estaba facultada ni legal ni contractualmente para liquidar unilateralmente el negocio jurídico.

⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 6 de diciembre de 2010, Expediente No. 38344; Sentencia del 14 de octubre de 2015, Expediente 48502; Sentencia del 24 de febrero de 2016, Expediente 46185; Sentencia de 29 de noviembre de 2017, Rad. 25000-23-26-000-2004-01282-01 (35271); Auto de 8 de agosto de 2018, Rad. 25000-23-36-000-2015-00574-01 (57780); Sentencia del 1º de junio de 2020, Rad.05001-23-31-000-2000-03439-01(47101)

¹⁰ Díaz Diez, Cristian Andrés. La Liquidación. Editorial Librería Jurídica Sánchez R LTDA. Año 2013. Página 260 y 261.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección B. Sentencia del 14 de septiembre de 2022, proceso radicado No. 76001-23-33-000-2013-01161-02 (66.875). C.P: Alberto Montaña Plata

Expediente:	05001333301420230007500
Medio de control:	Controversias Contractuales
Demandante:	Alianza Medellín Antioquia S.A.S – SAVIA SALUD EPS
Demandado:	E.S.E Hospital San Juan de Dios del municipio de El Peñol
Asunto:	Rechaza demanda

19. 5) El 13 de agosto de 2013, cuando restaban 10 días calendario para que venciera el término de caducidad, la parte demandante presentó una solicitud de conciliación extrajudicial, la cual suspendió el término de caducidad desde esa fecha hasta el 22 de octubre de 2013, cuando se declaró fallida la conciliación¹².

20. 6) A partir del 23 de octubre de 2013 se reanudó el término de caducidad, cuando aún restaban 10 días calendario, los cuales vencieron el 1 de noviembre de 2013.

21. 7) La demanda fue presentada el 14 de noviembre de 2013.

22. Con fundamento en lo expuesto, la Sala confirmará la decisión del Tribunal consistente en declarar probada, de oficio, la caducidad del medio de control”. (Resaltado y subrayas nuestras)

En igual sentido, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo¹³ adujo:

“2) Precisado el régimen del contrato, se encuentra que en relación con el plazo se fijó como “fecha de terminación el día treinta (30) de abril de 2013” [...] Las partes acordaron la liquidación bilateral dentro los cuatro (4) meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución [...] por ende, este término corrió entre el 1º de mayo y el 1º de septiembre de 2013, término luego del cual las partes nada más acordaron por lo cual, desde ese momento, inició la posibilidad de acudir a la jurisdicción y con ello el cómputo de la caducidad de las eventuales pretensiones pues, **no se considera el plazo de dos (2) meses, porque la entidad contratante “no estaba facultada ni legal ni contractualmente para liquidar unilateralmente el negocio jurídico”**¹⁴.

3) Por consiguiente, de conformidad con el artículo 164 (numeral 2, literal j) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) las partes podían pretender el incumplimiento, la liquidación judicial y demás declaraciones y condenas, a más tardar, al cabo de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar, esto es, hasta el 2 de septiembre de 2015; no obstante, Empresas Públicas de Cundinamarca SA ESP presentó su demanda el c (fl. 2 cdno. ppal.) y la Universidad Nacional de Colombia lo hizo el 4 de diciembre del mismo año (fl. 13 cdno. 2), esto es, cuando ya había operado la caducidad

[...]

5) Así las cosas, se revocará la sentencia impugnada para en su lugar declarar de oficio la caducidad frente a todas las pretensiones promovidas por ambas entidades en sus respectivas demandas”. (Resaltado y subrayas nuestras)

Corolario de lo expuesto, resulta claro que en el presente caso no procede adicionar los dos (2) meses que otorga el art 164 numeral 2º literal j) numeral v), habida cuenta que dicho plazo es aquel que se otorga la entidad para que liquide unilateralmente el contrato y en caso sub examine no estaba facultada para ello al regirse por un régimen de derecho privado que regula sus actos y contratos y no haberse pactado así en el contrato.

CASO CONCRETO

Descendiendo al caso en particular, se tiene que en el contrato No. 0111 de 2019 finalizaba inicialmente el plazo el 31 de marzo de 2020¹⁵, empero, se realizó un primer otro sí que prorrogó el plazo del contrato por treinta (30) días, teniendo como fecha de terminación el 30

¹² Folios 2-6 del cuaderno 2

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección B. Sentencia del 26 de enero de 2023, proceso radicado No. 25000-23-36-000-2015-02490-01 (60.325), 25000-23-36-000-2015-02774-00 (ACUMULADO). C.P: Fredy Ibarra Martínez

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 14 de septiembre de 2022, exp. 66.875

¹⁵ Documento “07Contrato0111De2019” folio 4

Expediente:	05001333301420230007500
Medio de control:	Controversias Contractuales
Demandante:	Alianza Medellín Antioquia S.A.S – SAVIA SALUD EPS
Demandado:	E.S.E Hospital San Juan de Dios del municipio de El Peñol
Asunto:	Rechaza demanda

de abril de 2020¹⁶ y posteriormente, se realizó un segundo otro sí prorrogando el plazo del contrato por tres (3) meses más, teniendo como fecha de terminación el 31 de julio de 2020¹⁷.

Así las cosas, dando aplicación a la cláusula vigesimonovena del contrato y al artículo 164 del CPACA, el término para liquidar bilateralmente el contrato empezaba a contar desde el día 1 de agosto de 2020 hasta el 1 de diciembre de 2020.

Como no existió acta de liquidación en el mencionado contrato, el término de caducidad de dos (2) años del medio de control de controversias contractuales comenzaba a correr a partir del día 2 de diciembre de 2020 hasta el 2 de diciembre de 2022, fecha final para la presentación de demanda.

La parte actora pese a que no se encontraba obligada a agotar la conciliación prejudicial (613 CGP), procedió a adelantar dicho trámite; radicando la solicitud el día 5 de diciembre de 2022¹⁸; la audiencia de conciliación se llevó a cabo el 22 de febrero de 2023 y la demanda fue interpuesta el día **6 de marzo de 2023**¹⁹, es decir, cuando en ambos casos ya había operado la caducidad del medio de control.

Así las cosas, se impone dar aplicación al artículo 169 del CPACA, el cual preceptúa:

“ARTÍCULO 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.”

En este orden de ideas, por haber operado la caducidad del medio de control, se rechazará la demanda interpuesta por Alianza Medellín Antioquia S.A.S – SAVIA SALUD EPS.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

RESUELVE

PRIMERO. RECHAZAR la demanda interpuesta por Alianza Medellín Antioquia S.A.S – SAVIA SALUD EPS – contra la E.S.E Hospital San Juan de Dios del municipio de El Peñol, por haber operado la caducidad del medio de control acorde a lo señalado en la parte motiva.

SEGUNDO: ARCHIVAR el expediente una vez se encuentre ejecutoriada la presente decisión.

TERCERO. Previo a reconocer personería abogada **DAHIANA VANESSA ECHEVERRI CASTRILLÓN**, se le requiere para que aporte el mensaje de datos a través del cual le fue conferido el poder desde el correo de notificaciones judiciales de la entidad, tal como lo establece el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LEIDY DIANA HOLGUÍN GARCÍA
Juez

AFCR

¹⁶ Documento “08OtroSi1” folio 3

¹⁷ Documento “09OtroSi2” folio 2

¹⁸ Documento “11ConciliacionPrejudicial” folio 1

¹⁹ Documento “01Remision”

Expediente:	05001333301420230007500
Medio de control:	Controversias Contractuales
Demandante:	Alianza Medellín Antioquia S.A.S – SAVIA SALUD EPS
Demandado:	E.S.E Hospital San Juan de Dios del municipio de El Peñol
Asunto:	Rechaza demanda

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS
JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN
Certifico: en la fecha se notificó por **ESTADOS ELECTRÓNICOS** el auto anterior.
Medellín, MARZO 24 DE 2023, fijado a las 8:00 a.m.
EVELYN HELENA PALACIO BARRIOS
Secretaria