



## Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué

Ibagué, veintiséis (26) de agosto del dos mil veintiuno (2021)

**Radicado** 73001 33 33 010 2019 00297 00  
**Medio de control:** CONTROVERSIAS CONTRACTUALES  
**Demandante:** DEPARTAMENTO DEL TOLIMA  
**Demandado:** HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL E.S.E.  
**Asunto:** incumplimiento y liquidación contrato interadministrativo.  
**Sentencia:** 00027

### I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal establecido en la normatividad vigente, se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de controversias contractuales promovió el **DEPARTAMENTO DEL TOLIMA** en contra del **HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL E.S.E. del MUNICIPIO del FRESNO TOLIMA.**

### I. PRETENSIONES

1.1 Que se declare el incumplimiento del **Hospital San Vicente de Paul ESE** del Municipio del Fresno Tolima del contrato interadministrativo No 630 del 08 de junio de 2016, cuyo objeto es: “celebrar contrato interadministrativo con el Hospital San Vicente de Paul E.S.E. del Municipio de Fresno – Tolima, para la prestación de los servicios de salud de baja complejidad de atención a la población pobre no asegurada y lo no cubierto por el plan obligatorio de salud del régimen subsidiado residente en el municipio y área de influencia del hospital bajo la modalidad de pago por evento”

1.2 Que como consecuencia de la anterior declaración se ordene la liquidación del contrato interadministrativo No 630 del 08 de junio de 2016.

1.3 Que se ordene al Hospital San Vicente de Paul ESE del Municipio del Fresno Tolima reintegrar al Departamento del Tolima-Secretaría de salud la suma de ciento setenta y dos millones doscientos noventa y un mil cuatrocientos dos pesos (\$172.291.402), acorde con el parágrafo quinto de la cláusula 5 - forma de pago del contrato interadministrativo No 630 del 08 de junio de 2016.

1.4 Ordenar al hospital San Vicente de Paul ESE del Fresno ampliar los amparos de la póliza de seguro de cumplimiento acorde con la cláusula vigesimotercera -garantías - parágrafo segundo, hasta la liquidación del citado contrato.

1.5 La accionada dará cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del CPACA, tomando como base el índice de precios al consumidor, desde la fecha del incumplimiento hasta la ejecutoria de la sentencia definitiva.

1.6 La condena respectiva será actualizada conforme a lo dispuesto en el artículo 187 inciso 4 del CPACA, tomando como base la variación del índice de precios al consumidor, desde la fecha del incumplimiento hasta la ejecutoria de la sentencia definitiva.

## 2. HECHOS

Como fundamento de las pretensiones, la apoderada judicial de la accionante expuso los siguientes hechos susceptibles de sintetizar así:

2.1 Que entre Departamento del Tolima y el Hospital San Vicente d Paul del municipio del Fresno Tolima suscribieron el contrato interadministrativo No 630 del 08 de junio de 2016, cuyo objeto es: “celebrar contrato interadministrativo con el hospital san Vicente de Paul E.S.E. del municipio de Fresno - Tolima, para la prestación de los servicios de salud de baja complejidad de atención a la población pobre no asegurada y lo no cubierto por el plan obligatorio de salud del régimen subsidiado residente en el municipio y área de influencia del hospital bajo la modalidad de pago por evento”

2.2 Que al contrato interadministrativo No 630 del 08 de junio de 2016 se le asignó el registro presupuestal 4496 y la identificación presupuestal No 05-3-27211-0631 del 9 de junio del 2016 por valor de ciento ochenta millones ochocientos noventa y ocho mil quinientos sesenta y cinco (\$180.898.565) pesos.

2.3 Que se cumplieron y aprobaron los requisitos de perfeccionamiento y ejecución y el 10 de agosto del 2016 la dirección de contratación departamental legalizó el contrato

2.4 Que el hospital San Vicente de Paul E.S.E. suscribió póliza de garantía No 1647092.9 con la compañía de Seguros Suramericana, con los siguientes amparos:

Amparo	Vigencia desde	Hasta	% asegurado	Valor asegurado
Cumplimiento	8-06-2016	5-04-2017	10% del valor	\$18.089.857
Pago salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales	8-06-2016	5-12-2019	5% del valor contratado	\$ 9.044.928

2.5 El 10 de agosto del 2016 se suscribió el acta de inicio y estableciéndose como fecha de terminación del contrato el 5 de febrero del 2017, sin modificaciones posteriores.

2.6 La secretaria de salud departamental a través del supervisor del contrato efectuó los procesos y procedimientos necesarios para el pago, sin embargo, no fue posible realizarlo debido a la ausencia de los soportes de atención

2.7 Que en la cláusula quinta del contrato se estableció el pago en 6 cuotas mensuales, una vez el hospital hubiese radicado la facturación de los servicios prestados hasta agotar los fondos y si no se llegará a ejecutar la totalidad del rubro el hospital deberá devolver al Departamento la suma no afectada.

2.8 Revisados los soportes se estableció el siguiente balance financiero:

<b>balance financiero del contrato</b>	
<b>Concepto.</b>	<b>Valor</b>
Valor del contrato	\$180.898.565
Valor adición	000
Valor total del contrato	\$180.898.565
Valor ejecutado	8.607.163
Valor causado sin legalizar	8.607.163
Valor saldo total no ejecutado	<b>\$172.291.402</b>

2.9 Que conforme al acta de auditoría No 150-17 del 5 de mayo del 2017, se determinó un valor de \$8.607.163 pesos a favor del hospital por concepto de facturación no legalizada.

2.10 Que el hospital incumplió con las obligaciones plasmadas en el contrato interadministrativo, por lo tanto, la secretaría de salud departamental mediante oficio No 5274 del 15 de mayo del 2018 convocó a la gerente de la entidad hospitalaria con carácter urgente para realizar la liquidación del contrato.

2.11 Que el 18 de mayo del 2018 no se llegó a ningún acuerdo para la liquidación del contrato al argumentarse que no se cuentan con los recursos para la devolución de los dineros no ejecutados para la vigencia de 2016.

2.12 Que el 7 de septiembre del 2017 en una misiva conjunta de los gerentes de los hospitales contratistas de los servicios de salud de mediana complejidad, expresaron que no devolverían los saldos sobrantes de lo contratado.

2.13 El término del plazo contractual se surtió el 5 de febrero del 2017 y al haberse vencido los plazos legales para la liquidación por mutuo acuerdo, el Departamento del Tolima cuenta con 2 años para interponer el medio de control, posteriores a los 4 meses par liquidación bilateral y 2 meses más, para la liquidación unilateral.

2.14 El 21 de junio del 2019 se presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría interrumpiendo los términos de caducidad de la acción contractual.

### **3. Contestación de la demanda**

Revisado el expediente se evidencia que transcurrido el término legal la entidad accionada Hospital San Vicente de Paul del municipio del Fresno Tolima, no contestó la demanda, según lo señalado en la constancia secretarial visible a folio 51 del cuaderno principal.

## **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN y CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO**

### **4.1 Parte demandante<sup>1</sup>**

Dentro del termino legal la apoderada judicial allego escrito contentivo de las alegaciones finales y expuso que el Ministerio de salud respecto a un concepto de un caso análogo, en donde uno de sus interrogantes era: ¿Es procedente devolver dichos saldos a la Gobernación del Tolima, girados por la Nación, sin situación de fondos, destinados para cubrir el pago de a los aportes patronales de le E.S.E. como se ha venido haciendo año a año?, al contenido de la Ley 1797 del 2016 Art 3, inciso 6º señaló: “Los recursos del Sistema General de Participaciones presupuestados por las Empresas Sociales del Estado por concepto de aportes patronales del componente de prestación de servicios en lo no cubierto con subsidios a la demanda girados y que no hayan podido ser facturados antes del 2015 se considerarán subsidios a la oferta. Esto siempre y cuando no exista posibilidad de imputar estos giros a los contratos desarrollados con la Empresas Sociales del Estado con las Entidades Territoriales” conforme a lo anterior procedió el Ministerio de Salud y Protección Social a conceptuar respecto al interrogante: *“En este sentido, si durante la vigencia 2016 se encuentran recursos de aportes patronales que no hayan sido facturados por concepto de la prestación de servicios en lo no cubierto con subsidios a la*

---

<sup>1</sup> Folio 63 -65 cuaderno principal

*demanda, los mismos deben ser devueltos a la Entidad Territorial por parte de las Empresas Sociales del Estado, de conformidad al procedimiento establecido en el acuerdo de voluntades, lo definido administrativamente por la Gobernación y el marco regulatorio aplicable.”; lo anterior reafirma la posición esgrimida por la apoderada en cuanto a que se hace necesario el reintegro de dichos recursos en virtud de lo anteriormente expuesto, como quiera que el contrato interadministrativo 0630 del 08 de junio de 2016, se celebró con estricto apego a la Ley y con el cumplimiento de los requisitos legales*

Agregó que, el valor establecido para el contrato interadministrativo fue la suma de ciento ochenta millones ochocientos noventa y ocho mil quinientos sesenta y cinco (\$180.898.565) pesos, de los cuales el Hospital San Vicente de Paul E.S.E ejecutó ocho millones seiscientos siete mil ciento sesenta y tres pesos (\$8.607.163), quedando así la suma de ciento setenta y dos millones doscientos noventa y un mil cuatrocientos dos pesos (\$172.291.402) sin ejecutar y con la obligación de ser reintegrada a la entidad.

Solicito al despacho que en el presente litigio sea aplicada la sanción contenida en el Art 97 inciso primero del Código General del proceso que versa:

“Artículo 97. Falta de contestación o contestación deficiente de la demanda. La falta de contestación de la demanda o de pronunciamiento expreso sobre los hechos y pretensiones de ella, o las afirmaciones o negaciones contrarias a la realidad, harán presumir ciertos los hechos susceptibles de confesión contenidos en la demanda, salvo que la ley le atribuya otro efecto.”

Solicitó al despacho de la manera más respetuosa se sirva acceder a la pretensiones de la demanda en razón al incumplimiento de las obligaciones del contrato interadministrativo y como consecuencia, se ordene la liquidación del contrato interadministrativo No. 630 del 8 de junio del 2016, ordenando el reintegro del dinero no ejecutado por el hospital por valor de \$172.291.402 pesos a favor del Departamento del Tolima-secretaría de salud debidamente indexados y la ampliación de los amparos de la póliza de seguro.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO**

### **5. Problema Jurídico**

Procede el despacho a determinar si, ¿debe declararse el incumplimiento parcial del contrato interadministrativo No 630 del 8 de junio del 2016 por parte del hospital San Vicente de Paul ESE del municipio del Fresno Tolima y en consecuencia, ordenar la liquidación judicial del mismo, la devolución del dinero no ejecutado por valor de \$172.291.402 pesos y la ampliación de los términos de cobertura en la póliza de seguros?

### **6. Tesis que resuelven el problema jurídico.**

#### **6.1 Tesis de la parte accionante**

Se debe declarar el incumplimiento del contrato interadministrativo No interadministrativo No 630 del 8 de junio del 2016 por parte del hospital San Vicente de Paul ESE del municipio del fresno Tolima toda vez que no ejecutó las labores contratadas, ni amplió el amparo contenido en la póliza de seguro de cumplimiento, no devolvió el dinero no ejecutado a favor del Departamento del Tolima y no propició la suscripción del acta de liquidación de común acuerdo.

## 6.2 Tesis de la accionada

Se desconoce, al haber guardado silencio durante el decurso procesal.

## 6.2 Tesis del despacho

Se declarará el incumplimiento parcial del contrato interadministrativo No 630 del 8 de junio del 2016 por parte del hospital San Vicente de Paul ESE del municipio de Fresno Tolima, ordenándose su liquidación, la devolución de \$172.291.402 pesos por concepto de dinero no ejecutado y la ampliación de los términos de cobertura de la póliza de seguros.

## 7. Hechos probados jurídicamente relevantes

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1. Que entre el Departamento del Tolima y el Hospital San Roque Vicente de Paul E.S. E del Municipio del Fresno Tolima se celebró contrato interadministrativo por valor de \$180.898.565 pesos	<b>Documental:</b> Copia del Contrato interadministrativo No 630 del 8 de junio del 2016 (fl 16- 21 cuaderno principal)
2. Que el objeto del contrato fue: “celebrar contrato interadministrativo con el hospital san Vicente de Paul E.S.E. del municipio de Fresno - Tolima, para la prestación de los servicios de salud de baja complejidad de atención a la población pobre no asegurada y lo no cubierto por el plan obligatorio de salud del régimen subsidiado residente en el municipio y área de influencia del hospital bajo la modalidad de pago por evento”	<b>Documental:</b> Copia del Contrato interadministrativo No 630 del 8 de junio del 2016 (fl 16- 21 cuaderno principal)
3. Que se expidió registro presupuestal y la identificación presupuestal No 05-3-27211-0631 del 9 de junio del 2016	<b>Documental:</b> registro presupuestal No 4496 del 9 de junio del 2016 (fl 21)
4. Que se suscribió acta de inicio 10 de agosto del 2016, con plazo de ejecución a partir del día siguiente y hasta el 5 de febrero del 2017	<b>Documental:</b> Acta de inicio de fecha 10 de agosto del 2016 (fl 22)
5. Que el valor legalizado del contrato fue de \$8.607.163 pesos	<b>Documental:</b> Informes de auditoría medica realizados por la Secretaría de salud departamental (fl 31 y 32)
6. Que el Departamento del Tolima proyectó acta de liquidación del contrato determinando un valor sin ejecutar de \$172.291.402 pesos.	<b>Documental:</b> acta de liquidación sin firma (fl 32 - 33)

## 8. De los Contratos interadministrativos.

Conforme lo señalado en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 el objeto o los fines de la contratación estatal y su ejecución son, el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que prestan su colaboración al estado para lograr esos fines.

Bajo esa perspectiva, mediante la celebración y ejecución del contrato estatal, se busca la satisfacción de los fines del estado, de los intereses y necesidades colectivas, la prestación de servicios públicos, realización de actividades administrativas, industriales o comerciales, aprovisionamiento de bienes y servicios, realización de obras. Tal labor es posible realizarla bien sea en colaboración con los particulares, o con las entidades que hacen parte de la administración pública.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. CP. ÁLVARO NAMÉN VARGAS. Radicado Nro. 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257) del 26 de julio de 2016.

Respecto del contrato estatal, conforme lo señalado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, “*todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: (...)*”

Así las cosas, podemos tener como contrato estatal, en sentido amplio, “*es el negocio jurídico<sup>3</sup> de la Administración para el cumplimiento de los fines del Estado, esto es, un acto bilateral en el que una parte (el contratista particular u otra entidad estatal) se obliga para con otra (entidad estatal contratante) a dar, hacer o no hacer alguna cosa en su favor, o es un acuerdo entre ellas para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica (artículos 1494 del Código Civil y 864 del Código de Comercio, en concordancia con lo previsto en los artículos 13, 23, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993).*”<sup>4</sup>

El contrato o convenio interadministrativo es aquel acuerdo en el que concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público con la finalidad de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines del Estado, una definición del contrato interadministrativo puede ser:

*“...negocio jurídico celebrado entre dos entidades públicas, mediante el cual una de las dos partes se obliga para con la otra a una prestación (suministro de un bien, realización de una obra o prestación de un servicio), por la que, una vez cumplida, obtendrá una remuneración o precio. De manera que debe entenderse que el contrato interadministrativo, cuyo objeto bien podría ser ejecutado por los particulares, genera obligaciones recíprocas y patrimoniales a ambas entidades contrayentes, dado que concurren a su formación con intereses disímiles o contrapuestos, pues, aunque la entidad que resulta contratista es de carácter público, tiene intereses propios derivados de su actividad.”<sup>5</sup>*

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, el contrato interadministrativo se caracteriza principalmente por:

*“...En atención a lo anterior y en relación específicamente con lo que interesa para el caso concreto, se puede señalar que los convenios o contratos interadministrativos tienen como características principales las siguientes:*

*(i) constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales; (ii) tienen como fuente la autonomía contractual; (iii) son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley<sup>6</sup>; (iv) son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, etc. (v) la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es*

<sup>3</sup> Es un negocio jurídico, en el sentido de que es el resultado de un acto dispositivo o de autoregulación de intereses con efectos jurídicos: crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas. En efecto, “...el negocio jurídico es un acto de autonomía privada jurídicamente relevante; acto de autorregulación de los propios intereses: la ley no delimita totalmente su contenido, señala orientaciones y límites a la actividad dispositiva, indaga sobre su observancia y, no hallando reparo que formular, interpreta el comportamiento, lo ubica dentro del marco de circunstancias en que se realizó y, una vez encasillado dentro de uno de los tipos socialmente reconocidos, le asigna los efectos que mejor correspondan a la determinación particular así alindada y calificada.” Hinestrosa, Fernando, Tratado de las Obligaciones II De las fuentes de las obligaciones: El Negocio Jurídico, Volumen I, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2015, pág. 107. Cabe advertir que en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en el Código Civil no hay mención expresa del negocio jurídico, pero, sin duda, se trata de una categoría o fuente de las obligaciones cuya recepción del derecho italiano y germano es plenamente aceptada en nuestro medio, máxime cuando el término negocio jurídico además de sus referencias expresas en la jurisprudencia y la doctrina nacional, desde el punto de vista del derecho positivo está incorporado, aunque sin definición alguna, en el Código de Comercio, donde es empleado en el sentido referido, por ejemplo, en algunos artículos relacionados con la representación (832, 833, 836, 838, 842), la oferta (845), el contrato (865), su ineficacia (898, 899, 900, 901, 902, 903) y en la fiducia (1226).

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. CP. ÁLVARO NAMÉN VARGAS. Radicado Nro. 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257) del 26 de julio de 2016.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ley 489 de 1998, “Artículo 95.- Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.”

*la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio; (vi) dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; (vii) persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas; (viii) la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales.”<sup>7</sup>*

Acorde a lo señalado en el art. 2 de la Ley 1150 de 2007<sup>8</sup>, al señalar las modalidades de selección, se permite la contratación directa, a través de contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos

### 8.1 De la liquidación de los contratos

La liquidación de los contratos sea cual la forma que se adopte, bilateral, unilateral o judicial tiene por objeto establecer:

*“i) el estado en que quedaron las obligaciones que surgieron de la ejecución del contrato; (ii) los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar según lo ejecutado y lo pagado; (iii) las garantías inherentes al objeto contractual, así como, (iv) los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. Ejecutoriado el acto de liquidación cesa definitivamente la relación contractual, o sea se extingue el contrato.”<sup>9</sup>*

Respecto de la noción de liquidación del contrato el Consejo de Estado ha indicado “...como un corte de cuentas, es decir, la etapa final del negocio jurídico donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa, o mejor, determinan la situación en que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución.

La liquidación supone, en el escenario normal y usual, que el contrato se ejecuta y a continuación las partes valoran su resultado, teniendo como epicentro del análisis el cumplimiento o incumplimiento de los derechos y las obligaciones que surgieron del negocio jurídico, pero también -en ocasiones- la ocurrencia de hechos o circunstancias ajenos a las partes, que afectan la ejecución normal del mismo, para determinar el estado en que quedan frente a éste.

(...).

En estos términos, liquidar supone un ajuste expreso y claro sobre las cuentas y el estado de cumplimiento de un contrato, de tal manera que conste el balance tanto técnico como económico de las obligaciones que estuvieron a cargo de las partes. En cuanto a lo primero, la liquidación debe incluir un análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, y el balance económico dará cuenta del comportamiento financiero del negocio: recursos recibidos, pagos efectuados, estado del crédito o de la deuda de cada parte, entre otros detalles mínimos y necesarios para finiquitar una relación jurídica contractual.”<sup>10</sup>

En los contratos que requieren liquidación-como el contrato interadministrativo- la ley ha fijado unos plazos para hacerlo de mutuo acuerdo o de manera unilateral, según el

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. CP. (E). MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Radicado Nro. 66001-23-31-000-1998-00261-01(17860) del 23 de junio de 2010.

<sup>8</sup> artículo 2. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: (...)

4. **Contratación directa.** La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: (...)

c) **Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo” (la negrilla corresponde a la modificación de la Ley 1474 de 2011).**

<sup>9</sup> Sentencia del Consejo de estado de 13 de abril de 2011, consejera OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ, Exp. 18878

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección “C”. CP. ENRIQUE GIL BOTERO. Radicado Nro. 05001-23-31-000-1998-00038-01(27777) del 20 de octubre de 2014.

artículo 164, numeral 2, literal j, ítem v) de la Ley 1437 de 2011 “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. (...) 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; (...).”

La ley faculta a cualquiera de las partes del contrato estatal para que recurran a la instancia judicial, y por esa vía se liquide el contrato, cuando las partes no lo realizan o la administración no hace uso de la facultad de liquidar unilateralmente, bajo ese supuesto normativo, “...solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna.”<sup>11</sup>

Por su parte, el artículo 141 del CPACA dispone: “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.** (...)” (negrillas fuera de texto)

## 9. Caso concreto

En ese orden de ideas el despacho de acuerdo con lo solicitado por la parte demandante procederá a verificar los elementos probatorios allegados al despacho para determinar si hay lugar a i) declarar o no el incumplimiento del contrato por parte del hospital, ii) si debe efectuarse la liquidación judicial del contrato interadministrativo No 630 del 8 de julio del 2016 III) ordenar la devolución del dinero no ejecutado y IV) ampliar los términos de cobertura de la póliza de seguros

### 9.1 Del Incumplimiento del contrato.

De material probatorio arrimado al expediente se encuentra que el Departamento del Tolima y el hospital San Vicente de Paul ESE de Fresno - Tolima celebraron contrato interadministrativo No 630 del 8 de julio del 2016 con objeto de “*celebrar contrato interadministrativo con el hospital San Vicente de Paul E.S.E. del municipio de Fresno - Tolima, para la prestación de los servicios de salud de baja complejidad de atención a la población pobre no asegurada y lo no cubierto por el plan obligatorio de salud del régimen subsidiado residente en el municipio y área de influencia del hospital bajo la modalidad de pago por evento*”

En la cláusula segunda del contrato se señalaron las obligaciones del hospital contratista, entre ellas: i) Facturación de servicios prestados según tarifas señaladas en el decreto 2423 del 2006, ii) prestar los servicios de atención ambulatoria, hospitalización y suministro de medicamentos a la población pobre no asegurada, iii) destinar un punto de atención dentro del hospital para la autorización de servicios no prestados por la entidad, iv) prestar con sus propios recursos y capacidad instalada la atención a usuarios asignados y garantizar la disponibilidad de camas, medicamentos,

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sala Plena. CP. JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS. Radicado Nro. 05001-23-33-000-2018-00342-01(62009) del 1° de agosto de 2019. Auto de Unificación.

personal médico, paramédico y administrativo necesarios V) suministrar estancia en habitación compartida y otras más.

Así mismo, se pactó en la cláusula quinta "FORMA DE PAGO: El departamento pagará al HOSPITAL el valor del presente contrato en SEIS (6) PAGOS MENSUALES una vez se haya radicado por parte del hospital la facturación de los servicios prestados y se haya surtido el proceso de auditoría por parte de la secretaría de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente; para lo cual se entenderá como mes calendario los días transcurridos en un mes de la misma denominación. PARAGRAFO PRIMERO: Los pagos se realizarán afectando de primera manera la imputación presupuestal sin situación de fondos hasta agotarla y posteriormente se afectará la imputación presupuestal con situación de fondos. PARAGRAFO SEGUNDO: para el trámite de los SEIS pagos se requerirá allegar: la facturación correspondiente al servicio prestado la cual debe llenar los requisitos exigidos por la normatividad tributaria vigente y el número del contrato; copia del informe de supervisión donde se de autorización de pago suscrito por el Supervisor del contrato correspondiente al mes que se paga. Para los demás pagos solo se requerirá la factura correspondiente al servicio prestado, Paz y Salvo por pago aportes al Sistema Integral de Seguridad Social y Parafiscales correspondiente al mes en que se radica la factura suscrito por el revisor fiscal del Hospital y copia del informe de supervisión donde se de autorización de pago suscrito por el Supervisor del contrato. PARÁGRAFO TERCERO Para tramitar toda autorización de pago por parte del Supervisor del contrato, el Hospital debe entregar, acompañando la factura, los DOCUMENTOS TÉCNICOS dispuestos en la resolución 3047/2008 anexo técnico 05 según el servicio prestado, la factura deberá presentarse integralmente por la atención de cada usuario desde su ingreso hasta el egreso hospitalario. En forma obligatoria se debe allegar en medio magnético los RIPS correspondientes, los cuales deben contener los siguientes parámetros establecidos en la Resolución 3374 de 2000 1) Utilización del código del registro de habilitador del prestador hasta 10 dígitos 2) El código de la Administradora para la Secretaría de Salud de Tolima que corresponde a "73000" 3) Los separadores de campo deben ser comas 4) Se deben reportar los códigos adicionales correspondientes a procedimientos o medicamentos no incluidos en los Planes de Beneficios 5) Aplicación de los parámetros adicionales definidos en la citada Resolución. En todo caso serán aplicables las disposiciones que sobre la materia emita el Gobierno Nacional en desarrollo de la Ley 1122 de 2007. Junto con la facturación, debidamente diligenciados todos los documentos exigidos en la correspondiente cláusula y en las obligaciones del contrato, incluyendo los RIPS. PARAGRAFO CUARTO: Los servicios, tecnologías y medicamentos NO POSS y los correspondientes a tutelas deben ser facturados por el HOSPITAL en forma separada y generar sus respectivos RIPS de igual forma separados. PARAGRAFO QUINTO Si no se llega a ejecutar en su totalidad el rubro sin situación de fondos asignado por este contrato, el Hospital deberá devolver al departamento el valor no afectado de conformidad como lo estipule los trámites administrativos definidos para este caso por la Gobernación del Tolima"

Que de los recursos del Departamento del Tolima asignados para la ejecución de las actividades del contrato No 630 del 8 de junio del 2016 por valor de **\$180.898.565 pesos**, y conforme a los informes del proceso de Auditoría Médica Administrativa a las facturas presentadas por HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL FRESNO, correspondiente a los meses de julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2016, respecto de la prestación de servicios médicos de la población pobre no asegurada, se determina que el valor reconocido por la Secretaría de Salud del Tolima, sería el equivalente a la suma de **\$8.607.163 pesos**, quedando un saldo de \$172.291.402 pesos sin legalizar su ejecución, cantidad que debe ser liberada.

Debe advertirse que, por tratarse de recursos del Sistema General de Participaciones, destinados a la atención de la población pobre y vulnerable no cubierta con subsidio a la demanda, es necesario recordar que conforme la ley 715 de 2001, en su artículo 43, corresponde a los departamentos

**“Artículo 43. Competencias de los departamentos en salud.** Sin perjuicio de las competencias establecidas en otras disposiciones legales, corresponde a los departamentos, dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción, atendiendo las disposiciones nacionales sobre la materia. Para tal efecto, se le asignan las siguientes funciones:

(...)

**43.2. De prestación de servicios de salud**

43.2.1. Gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, que resida en su jurisdicción, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas.

(...)

**Artículo 49. Distribución de los recursos de la participación para la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.** Para el cálculo de los recursos del componente destinado a la prestación de los servicios de salud a la población pobre, en lo no cubierto con subsidios a la demanda, se tomará el total de los recursos del Sistema General de Participaciones para salud en la respectiva vigencia y se le restarán los recursos liquidados para garantizar la financiación a la población pobre mediante subsidios a la demanda y los recursos destinados a financiar acciones de salud pública definidas como prioritarias por el Ministerio de Salud.

(...)

Parágrafo 2°. Una vez distribuidos a cada entidad territorial, los recursos para la prestación del servicio de salud a la población pobre por atender, en lo no cubierto con subsidios a la demanda, del valor total que corresponde a cada una de ellas, se descontarán las cuotas patronales para la afiliación y pago de los valores prestacionales de pensiones y cesantías del sector salud así como los aportes por cotizaciones en salud y por concepto de riegos profesionales que les corresponda.

La reducción de los costos laborales y de los aportes patronales que hayan realizado o realice cada entidad territorial, cuando fuere el caso, se destinarán a la prestación de servicios de salud de oferta o a la demanda, según lo defina el ente territorial que genere el ahorro.”

Por su parte, la ley 1122 de 2007, establece:

**Artículo 20. Prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda.** Las Entidades territoriales contratarán con Empresas Sociales del Estado debidamente habilitadas, la atención de la población pobre no asegurada y lo no cubierto por subsidios a la demanda. Cuando la oferta de servicios no exista o sea insuficiente en el municipio o en su área de influencia, la entidad territorial, previa autorización del Ministerio de la Protección Social o por quien delegue, podrá contratar con otras Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud debidamente habilitadas.

La ley 1450 de 2011, en su artículo 157, señala:

**Artículo 157. Pagos a IPS.** El pago que las entidades territoriales competentes realicen a las IPS públicas o privadas, por la prestación del servicio de salud a la población pobre no afiliada y a aquellos afiliados en lo no cubierto con subsidios a la demanda, deberá soportarse en la compra de servicios de salud mediante modalidades de pago que sean consistentes con la cantidad y valor de los servicios efectivamente prestados, en los términos convenidos en los respectivos contratos.

La transferencia de recursos no constituye modalidad de pago. Solo podrán transferirse recursos cuando procuren garantizar los servicios básicos por entidades públicas donde las condiciones del mercado sean monopólicas y las entidades prestadoras no sean sostenibles financieramente en condiciones de eficiencia, conforme las condiciones y requisitos que establezca el reglamento.

Por tratarse de recursos del Sistema General de Participaciones, debe advertirse que para la vigencia 2016, el inciso final del artículo 75 de la Ley 1769 de 2015<sup>12</sup> estableció:

**Artículo 75.** Los excedentes y saldos no comprometidos en el uso de recursos de oferta de salud del Sistema General de Participaciones a 31 de diciembre de 2015, se destinarán para el pago de deudas por prestación de servicios de salud de vigencias anteriores y de no existir estas deudas, al saneamiento fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado. En el caso de que el municipio haya perdido la

<sup>12</sup> por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2016

competencia para administrar los recursos de prestación de servicios de salud o de no presentar deudas por concepto de prestación de servicios de vigencias anteriores dichos saldos serán girados al departamento para financiar las actividades definidas en el presente inciso.

Los recursos girados al mecanismo de recaudo y giro previsto en el artículo 31 de la Ley 1438 de 2011, en virtud del artículo 85 de la Ley 1438 de 2011 y el artículo 106 de la Ley 1687 de 2013 por parte de las Administradoras de Pensiones tanto del Régimen de Prima Media con prestación definida, como de ahorro individual con solidaridad, las administradoras de cesantías, Entidades Promotoras de Salud y/o Fosyga y las Administradoras de Riesgos Laborales, se podrán destinar al saneamiento fiscal y financiero de la red pública prestadora de servicios de salud, privilegiando el pago de los pasivos laborales incluidos los aportes patronales. De no existir estos pasivos se podrán destinar al pago de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda que adeude la Entidad Territorial a la EPS o a los prestadores de servicios de salud. Estos recursos se distribuirán conforme al artículo 49 de la Ley 715 de 2001. Los recursos se girarán directamente a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Públicas a través de la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga y permanecerán en el portafolio de esta subcuenta hasta su giro al beneficiario final.

Los recursos del Sistema General de Participaciones presupuestados por las Empresas Sociales del Estado por concepto de aportes patronales del componente de prestación de servicios en lo no cubierto con subsidios a la demanda girados y que no hayan sido facturados o que no crucen contra los servicios prestados por No POS o por población pobre no afiliada, prestados efectivamente por el prestador de servicios beneficiario de los aportes patronales durante la vigencia 2015, se considerarán subsidio a la oferta.” (subrayas fuera de texto)

Lo anterior se reiteró en el inciso 6 del artículo 3 de la ley 1797 de 2016<sup>13</sup>, especificando que podría darse esta situación ““Los recursos del Sistema General de Participaciones presupuestados por las Empresas Sociales del Estado por concepto de aportes patronales del componente de prestación de servicios en lo no cubierto con subsidios a la demanda girados y que no hayan podido ser facturados antes del 2015 se considerarán subsidio a la oferta. Esto siempre y cuando no exista posibilidad de imputar estos giros a los contratos desarrollados con las Empresas Sociales del Estado con las Entidades Territoriales.” (subrayas fuera de texto)

Concepto que fue complementado con el Decreto 1636 de 2006 en sus artículos 2 y 8 (Parte 2, Afiliación y Autoliquidación de Aportes al Sistema de Seguridad Social Integral Título 1 Capítulo 2 Aportes Patronales, artículos 2.2.1.2.2. y 2.2.1.2.8 del Decreto 780 de 2016<sup>14</sup>) así:

Artículo 2°. Destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud-Aportes Patronales. Los recursos de que tratan el parágrafo 2° del artículo 49, inciso 3° del artículo 53 y el artículo 58 de la Ley 715 de 2001, serán destinados a cubrir el valor de los aportes patronales para pensiones, cesantías, salud y riesgos profesionales, de los servidores públicos de las instituciones de prestación de servicios de salud de la red pública y de las Direcciones y/o Secretarías Departamentales, Distritales y Municipales de Salud, que se dedican al cumplimiento de funciones de prestación de servicios de salud (...)

**Artículo 8°. Inclusión de los recursos de los aportes patronales en los contratos de compra de servicios.** Por tratarse de recursos incluidos en la distribución del Sistema General de Participaciones para la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, los recursos para Aportes Patronales **deberán hacer parte de los contratos de prestación de servicios** previstos en los artículos 238 de la Ley 100 de 1993 y 38 de la Ley 812 de 2003. (Negrilla fuera de texto)”.

Así las cosas para la vigencia de 2016 los recursos de Sistema General de Participaciones del componente de prestación de servicios en lo no cubierto con subsidios a la demanda aportes patronales, nuevamente tendrán lugar a la exigencia del reconocimiento de servicios contra dichos recursos y los gastos se harán contra

<sup>13</sup> por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>14</sup> por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social

facturación de los servicios prestados a la población pobre no asegurada a los municipios o departamentos en el marco de las competencias establecidas en los artículos 43 y 44 de la Ley 715 de 2001 y como se establece en el parágrafo 2 del artículo 49 de la misma Ley.

Por lo anterior, y acorde con la normatividad existente y el clausulado del contrato No. 630 del 8 de junio de 2016, el despacho considera que efectivamente por parte del Hospital San Vicente de Paul E.S.E. de Fresno, durante la ejecución del contrato interadministrativo No 630 del 8 de junio del 2016, incumplió parcialmente sus obligaciones, por lo cual se dispondrá la liquidación judicial del citado contrato, teniendo en cuenta los siguientes parámetros.

Que de los recursos aprobados por el Departamento del Tolima fueron la suma de ciento ochenta millones ochocientos noventa y ocho mil quinientos sesenta y cinco (**\$180.898.565**) pesos y que el valor total de las actividades ejecutadas y acreditadas por el contratista Hospital San Vicente de Paul E.S.E del municipio de Fresno Tolima alcanzaron la suma de ocho millones seiscientos siete mil ciento sesenta y tres (**\$8.607.163 pesos**) pesos, quedando un saldo de ciento setenta y dos millones doscientos noventa y un mil cuatrocientos dos (**\$172.291.402**) pesos, sin ejecutar, en consecuencia se ordenará:

- i) la liquidación judicial del contrato interadministrativo No 630 del 8 de junio del 2016, celebrado entre el Departamento del Tolima y el Hospital San Vicente de Paul E.S.E del Municipio de Fresno Tolima.
- ii) Que la suma de ciento setenta y dos millones doscientos noventa y un mil cuatrocientos dos (**\$172.291.402**) pesos, sin ejecutar será reembolsada al presupuesto general de inversiones del Departamento del Tolima, para lo pertinente.
- iii) Ampliar los amparos establecidos en la póliza de garantía No 1647092-9 del 2016, contratada con la compañía de seguros SURAMERICANA, para el cubrimiento de los riesgos de cumplimiento y pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales del citado contrato.
- iv) Una vez cumplidas las ordenes anteriores, allegar las documentales requeridas a la supervisión del contrato.

## 11. Recapitulación

En conclusión y de acuerdo con lo señalado en precedencia se accederá a las pretensiones de la demanda y se declarará el incumplimiento parcial del contrato interadministrativo **No 630 del 8 de junio del 2016** celebrado entre el Departamento del Tolima y el Hospital San Vicente de Paul E.S.E del Municipio del Fresno Tolima, ordenando su liquidación judicial, la devolución del saldo no ejecutado y la ampliación de los plazos de cobertura de la póliza.

## 12. Costas

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado

normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del C. G. P dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso se observa que las pretensiones de la demanda fueron despachadas favorablemente, razón por la cual de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto del 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la parte demandada en la suma equivalente al 4% de las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Declárese el incumplimiento parcial del contrato interadministrativo No 630 del 8 de junio del 2016 celebrado entre el Departamento del Tolima y el Hospital San Vicente de Paul E.S.E del Municipio del Fresno Tolima

**SEGUNDO:** Líquidese el contrato interadministrativo No 630 del 8 de junio del 2016 celebrado entre el Departamento del Tolima y el Hospital San Vicente de Paul E.S.E del Municipio del Fresno Tolima, como consecuencia ordénese la devolución de la suma de ciento setenta y dos millones doscientos noventa y un mil cuatrocientos dos (**\$172.291.402**) pesos cuantía que será reembolsada al presupuesto general de inversiones del Departamento del Tolima, para lo pertinente, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

**TERCERO:** Además, **ORDENESE** al HOSPITAL San Vicente de Paul E.S.E del Municipio del Fresno Tolima:

i) Ampliar los amparos establecidos en la póliza de garantía No 1647092-9 del 2016, contratada con la compañía de seguros SURAMERICANA, para el cubrimiento de los riesgos de cumplimiento y pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales del citado contrato.

ii) Una vez cumplidas las ordenes anteriores, allegar las documentales a la supervisión del contrato.

**CUARTO:** Negar las demás pretensiones de la demanda.

**QUINTO: CONDÉNESE** en costas a la parte accionada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, para lo cual se fija la suma equivalente al 4% de las pretensiones de la demanda como agencias en derecho.

**SEXTO:** Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme el artículo 203 del C.P.A.C.A

**SÉPTIMO** Expídanse copias con destino y a costa de las partes, con las precisiones del artículo 114 del C.G.P. las que serán entregadas a los apoderados judiciales que han venido actuando.

**OCTAVO:** Liquídense los gastos del proceso, si hubiere remanentes devuélvanse a la parte demandante.

**NOVENO:** En firme este fallo, efectúense las comunicaciones del caso para su cabal cumplimiento y archívese el expediente, previa anotación en el sistema informático "Justicia Siglo XXI".

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.**

**LUIS MANUEL GUZMÁN**

Juez.

**Firmado Por:**

**Luis Manuel Guzman**

**Juez Circuito**

**10**

**Juzgado Administrativo**

**Tolima - Ibagué**

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

Código de verificación:

**f8130648756b10670899a1b5b20f087c753547e50425a6a62b0d55b9b037666a**

Documento generado en 26/08/2021 11:59:34 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**