



Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué

Ibagué, dieciséis (16) de diciembre del dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 73001 33 33 010 2018 00351 00
Medio de control: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
Demandante: DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
Demandado: HOSPITAL SAN ROQUE E.S.E. del MUNICIPIO de COYAIMA TOLIMA
Asunto: liquidación contrato interadministrativo.
Sentencia: 00050

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y no encontrándose causal de nulidad que invalide lo actuado y cumplidos los presupuestos y las ritualidades procesales, 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 ROQUE E.S.E. del MUNICIPIO de COYAIMA TOLIMA**.

I. PRETENSIONES

1.1 Que se declare el incumplimiento por parte del **Hospital San roque ESE** del Municipio de Coyaima Tolima del convenio interadministrativo No. 1199 del 19 de diciembre de 2014 cuyo objeto es: “celebrar convenio interadministrativo de cooperación, la implementación del hogar de paso para la atención de las gestantes del área rural del municipio de Coyaima - Tolima, pertenecientes a la población pobre y vulnerable, no afiliada al sistema general de seguridad social en salud y/o afiliada a las EPS del régimen subsidiado y pertenecientes a los diferentes grupos étnicos, con el fin de facilitar a la gestante y/o puerpera procedente del área rural, el hospedaje, la implementación y apoyo en el hogar de paso, ubicado en la cabecera municipal, bajo la tutoría del hospital del municipio, facilitándoles su acceso a los servicios de la institución de salud, durante los periodos de gestación, parto y puerperio”.

1.2 Que como consecuencia de la anterior declaración se ordene la liquidación del contrato interadministrativo No 1199 del 19 de diciembre de 2014.

1.3 Como consecuencia de la liquidación del contrato, se ordene al demandado reintegrar la suma de **treinta y tres millones doscientos noventa y tres mil novecientos doce pesos con cincuenta centavos (\$33.293.912,50)**

1.4 Se ordene la liberación del saldo del aporte del Departamento del Tolima por valor de cuarenta y dos millones trescientos diecinueve mil quinientos doce pesos con cincuenta centavos (**\$42.319.512.50**)

1.5 Que se ordene al Hospital San Roque ESE de Coyaima solicitar a la entidad financiera el cierre de la cuenta bancaria y la certificación de los valores por concepto de rendimientos financieros que obtuvo la misma, en virtud del contrato interadministrativo

1.6 Que se ordene al Hospital San Roque ESE de Coyaima consignar a favor de la Dirección Financiera de Tesorería del Departamento del Tolima, los valores correspondientes a los rendimientos financieros

1.7 Que se ordene al Hospital San Roque ESE de Coyaima a entregar al supervisor del contrato interadministrativo No 1199 del 19 de diciembre de 2014, la certificación expedida por la Dirección Financiera de Tesorería del ingreso del recurso por concepto de rendimientos financieros.

1.8 Que se ordene al Hospital San Roque ESE de Coyaima a ampliar los amparos de la póliza de seguro de cumplimiento, hasta la fecha en que se apruebe de liquidación del citado contrato.

1.9 Que se ordene al Hospital San Roque ESE de Coyaima a pagar la multa de que trata la CLAUSULA OCTAVA del contrato, MULTAS. En caso de mora o de incumplimiento parcial de las obligaciones a cargo del hospital, las partes pactan mediante el presente documento efectuar la liquidación de multas diarias sucesivas del 1% del valor total del convenio, sin que sobrepasen el 10% del valor del contrato.

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 el Departamento del Tolima y el Hospital San Roque ESE del municipio de Coyaima Tolima se suscribió el convenio interadministrativo No. 1199 del 19 de diciembre de 2014 cuyo objeto es: “celebrar convenio interadministrativo de cooperación, la implementación del hogar de paso para la atención de las gestantes del área rural del municipio de Coyaima - Tolima, pertenecientes a la población pobre y vulnerable, no afiliada al sistema general de seguridad social en salud y/o afiliada a las EPS del régimen subsidiado y pertenecientes a los diferentes grupos étnicos, con el fin de facilitar a la gestante y/o puérpera procedente del área rural, el hospedaje, la implementación y apoyo en el hogar de paso, ubicado en la cabecera municipal, bajo la tutoría del hospital del municipio, facilitándoles su acceso a los servicios de la institución de salud, durante los periodos de gestación, parto y puerperio”, por valor de \$99.439.025, de los cuales el Departamento aportó la suma de \$84.639.025, la Alcaldía municipal de Coyaima la suma de \$10.000.000 de pesos y el hospital San Roque la cantidad de \$4.800.000 pesos representados en bienes y servicios.

2.2 Que al convenio interadministrativo No 1199 del 19 de diciembre de 2014, se le adjudicó el registro presupuestal 13684 y la identificación presupuestal No 05-3-26111-8021 del 19 de diciembre del 2014 por valor de ochenta y cuatro millones seiscientos treinta y nueve mil veinticinco (\$84.639.025.00) pesos.

2.3 Que se cumplieron y aprobaron los requisitos de perfeccionamiento y ejecución y la Dirección de contratación departamental legalizó el contrato el día 22 de diciembre del 2014.

2.4 Que el hospital suscribió póliza de garantía 17-GU034345, con la aseguradora CONFIANZA con los siguientes amparos:¹

Amparo	Vigencia desde	Hasta el	% asegurado	Valor asegurado
cumplimiento	19/12/2014	19/09/2015	10% del valor del convenio.	\$9.943.902.50
Buen manejo del anticipo	19/12/2014	19-09-2015	10% del valor del anticipo	\$42.319.512.50

¹ Folio 19 ibidem

2.5 Que el hospital el 23 de diciembre del 2014 abrió la cuenta de ahorros No 427-354642-51 en el banco de Colombia para el manejo de los recursos del convenio

2.6 El 22 de diciembre del 2014 se suscribió el acta de inicio estableciéndose como fecha de terminación del contrato el 20 de mayo del 2015, con un plazo para su ejecución de ciento cincuenta (150) días contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

2.7 Que el convenio interadministrativo No 1199 del 19 de diciembre de 2014 fue suspendido el 22 de diciembre del 2014 por un término de treinta (30) días se debido a que, por el cierre de la vigencia presupuestal del 2014, no se pudo generar el pago del anticipo.

2.8 Que el convenio interadministrativo se reinició el 20 de enero del 2015 fijándose como nueva fecha de finalización el 18 de junio del 2015

2.9 Que mediante Acta de Adición y Modificatoria N° 001 del 29 de abril de 2015, se modifican algunas cláusulas del Convenio, así:

- i) Consideración quinta: incluye la cuenta bancaria al encabezado del convenio.
- ii) Se adicionan 90 días calendario al tiempo de ejecución, para un total de 240 días.
- iii) Se modifica la cláusula primera "OBLIGACIONES DEL Municipio" obligaciones 2, 3 y 4; "OBLIGACIONES DEL HOSPITAL" obligaciones 1, 2 y 3.
- iv) se adiciona la obligación No. 12 presentar junto con los informes técnicos de avance, un informe que dé cuenta del a gestión financiera realizada a la fecha de corte.
- v) Se modifica la cláusula tercera, FORMA DE DESEMBOLSO de la siguiente manera:
PRIMER PAGO PARCIAL: A los ciento veinte (120) días calendario contados a partir de la legalización del acta adicional y modificatoria, con un porcentaje del 40% del valor del aporte del departamento.
SEGUNDO PAGO: A los ciento ochenta (180) días calendario contados a partir de la legalización del acta adicional y modificatoria con porcentaje del 40% del valor del aporte del Departamento.
TERCER PAGO: un pago final que se efectuara a la terminación de las actividades del convenio y presentación del informe final con un porcentaje del 20% del aporte del departamento.
- vi) Quedando como nueva fecha de terminación del convenio el 16 de septiembre del 2015

2.10 Que la Secretaria de Salud del Tolima, a través del Supervisor, efectuó los procesos y procedimientos necesarios, para el pago del anticipo del convenio al HOSPITAL SAN ROQUE E.S.E. por valor de cuarenta y dos millones trescientos diecinueve mil quinientos doce pesos con cincuenta centavos (**\$42.319.512.50**)

2.11 Que mediante acta de adición y modificación No 002 del 16 de septiembre del 2015 se amplió el plazo de ejecución del convenio a trescientos quince (315) días

2.12. Que el 10 de agosto de 2016, se reciben soportes de ejecución técnica en seis (6) tomos: el tomo 1 con 64 folios; el tomo 2 con 165 folios; el tomo 3 con 138 folios; el tomo 4 con 207 folios; tomo 5 con 187 folios y el tomo 6 con 177 folios; los cuales fueron la base para la proyección del acta de recibo final que se remitió al Hospital vía correo electrónico el día 16 de septiembre de 2016, para los fines pertinentes, sin que la accionada se pronunciara.

2.13 Con oficio No. 00011272 del 31 de octubre de 2016, la Directora de Salud Pública Departamental en calidad de supervisora del Convenio le solicita al Alcalde del Municipio de Coyaima Tolima el informe de cumplimiento de las obligaciones contractuales a fin de tener claridad acerca del aporte del Municipio, dentro de la estrategia HAMART

2.14 Mediante oficio No. 00014249 del 18 de diciembre de 2017, la Secretaria ordenara del gasto, solicitó en el marco del plan de mejoramiento constituido con la Contraloría Departamental del Tolima y la Secretaria de Salud Departamental el cumplimiento inmediato del hallazgo.

2.15. El 3 de mayo del 2018 hace entrega de soportes de ejecución financiera que revisados por la supervisión arrojan la siguiente conclusión:

ACTIVIDAD	VALOR RECONOCIDO	APORTE
Auxiliar de enfermería	\$ 2.155.050	Gobernación
Alimentación	\$ 2.365.000	Gobernación
Movilidad	\$3.411.000	Hospital
Kits de recién nacido	\$ 4.093.550	Gobernación
Pendón	\$ 300.000	Gobernación
Cartillas.	\$112.000	Gobernación
TOTAL	\$12.436.600	

2.15.1 CARTILLAS que el hospital entregó un comprobante de egreso por \$10.000.000 correspondientes a 2.500 cartillas, pero solo hay evidencia de la entrega de 28 cartillas por valor de **\$112.000** pesos, por lo tanto, se glosa el valor de **\$9.988.000 pesos**.

2.15.2. ALIMENTACIÓN. Que se evidencian cuentas pagadas y por pagar por valor de \$3.234.336 pesos con cargo a alimentación, pero solo se soportan 149 desayunos, 41 almuerzos, 6 cenas y 1432 refrigerios, para un total de **\$2.365.000**, en consecuencia, se objeta la suma de **\$869.336**.

2.15.3 MOVILIDAD: El Hospital mediante Resolución No. 360 de 2015 decidió realizarlo por caja menor quedando como responsable a la jefe de oficina Dora Lilia Hernández Fierro, se anexan 4 comprobantes de egreso el No. 1687 del 08 de septiembre del 2015 no tiene soportes de entrega a las gestantes; el No. 1771 del 02 de octubre del 2015 por valor de \$1.495.000 pero solo se encuentran los soportes por **\$1.060.000**; el No. 1798 del 30 de octubre del 2015 por \$1.500.000 soportan el valor de **\$1.190.000**; y el No. 1850 del 18 de noviembre del 2015 por \$1.499.000 soportan la suma de **\$1.161.000** para un total de **\$3.411.000**, que sería el aporte del Hospital de acuerdo con lo establecido en el Convenio.

Por lo tanto, se avala con cargo al aporte de la Gobernación un total de **\$9.025.600** pesos y el hospital debe reintegrar la suma de **\$ 33.293.912,50**.

2.16. Que en el expediente se pudo evidenciar que el Cooperante ejecutor presentó soportes de ejecución técnica y financiera.

2.16 que al gerente del Hospital se le informó de las observaciones, mediante correo electrónico de fecha 7 de mayo del 2018, sin que, a la fecha, se haya pronunciado.

2.17 Que el hospital debe devolver la suma de **\$33.293.912,50** por concepto de saldo no ejecutado del anticipo desembolsado por la Gobernación del Tolima para la ejecución del Convenio No. 119 del 19 de diciembre del 2014

2.18 La terminación del plazo de ejecución contractual, se surtió el 30 de noviembre de 2015, habiéndose vencido los términos legales para la suscripción del acta de liquidación por mutuo acuerdo.

2.19 Las partes contaban con el término de cuatro (4) meses para efectuar la liquidación del contrato de manera bilateral, es decir, hasta el 30 de marzo del 2016, sin llevarse a cabo por falta voluntad de la entidad a pesar de los esfuerzos por parte del supervisor del contrato.

2.20. Agrega que la ley dispone que se cuentan con dos (2) meses más para la liquidación unilateral del contrato, o sea hasta el 30 de mayo de 2016, sin embargo, la liquidación unilateral para el caso de Convenios Interadministrativos es improcedente legalmente y conociendo que aun la Secretaría de Salud del Tolima ostenta competencia para llevar a cabo las acciones conducentes a la liquidación del contrato se acude al presente proceso judicial.

2.21 Para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el Departamento del Tolima cuenta con dos (2) años, posteriores a los seis (6) meses de los que hace referencia los anteriores numerales, es decir, hasta el 30 de mayo del 2018.

2.22 Que se evidencia la insistente y reiterativa gestión de la Secretaria de Salud del Tolima en cabeza del Supervisor del Convenio, para conciliar la suscripción y firma del Acta de Liquidación Bilateral, demostrándose con expuesto, una amplia dilación en el tema por parte del hospital, así mismo ha impedido la disposición de los recursos no ejecutados y no reintegrados en el ejercicio contractual.

3. Contestación de la demanda

Revisado el expediente se evidencia que transcurrido el término legal la entidad accionada Hospital San Roque ESE del municipio de Coyaima Tolima, no contestó la demanda, según lo señalado en la constancia secretarial.²

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN y CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO

4.1 Parte demandante³

Dentro del termino legal la apoderada judicial de la entidad territorial allegó escrito contentivo de las alegaciones finales y expuso que existe incumplimiento del contrato por parte de la accionada al no reintegrar los dineros que no se ejecutaron pagado a través del anticipo, correspondientes \$33.293.912,50 pesos, la entrega de los rendimientos financieros generados por la cuenta de ahorros y la liberación de los dineros de los recursos restantes igualmente no ejecutados en virtud del objeto contractual, ni se ha realizado el cierre de la cuenta bancaria a pesar de los reiterativos requerimientos emanados por la supervisión del contrato.

Agrega que a la fecha no se ha realizado la ampliación de la póliza de cumplimiento, puesto que no existió interés en la parte demandada, por cuanto no hubo respuesta a los requerimientos emanados desde la supervisión del contrato con el propósito de que se pudiese surtir de mutuo acuerdo la liquidación del contrato interadministrativo No. 1199 del 19 de diciembre de 2014.

Que desde la supervisión del contrato se realizaron las gestiones tendientes a auditar y verificar el cabal cumplimiento del objeto contractual y en la interventoría se evidenció

² Folio 66 Exp Físico – Pág. 125 Archivo 01Cuaderno Principal del E.D.)

³ Archivo 23 del E. D.

una ejecución de \$9.025.600 pesos, es decir, que la accionada tiene el deber legal de reintegrar la suma de \$33.293.912,50 pesos a la tesorería del Departamento.

La apoderara concluye solicitando de la manera más respetuosa, se sirva acceder a las pretensiones contenidas en el escrito de demanda, se declare el incumplimiento del contrato No. 1199 del 19 de diciembre de 2014 por parte del HOSPITAL SAN ROQUE E.S.E del municipio de Coyaima, teniendo en cuenta que el valor establecido para el convenio interadministrativo fue de **\$99.439.025** de pesos, de los cuales correspondían a la Gobernación del Tolima la suma de **\$84.639.025 de pesos**, girándose como anticipo la suma de **\$42.319.512.50** y el hospital ejecutó y legalizó **\$9.025.600** de pesos, quedando así la suma de **\$33.293.912,50 pesos** que debe ser reintegrada en favor de la Gobernación del Tolima y la suma de **\$42.319.512,50** por liberar, a favor del ente territorial

Así mismo, solicito la aplicación de 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 y se sirva tener por ciertos los hechos susceptibles de confesión contenidos en la demanda, accediendo a las pretensiones de la demanda.

4.2 Parte demandada⁴

El apoderado de la entidad hospitalaria allegó memorial contentivo de los alegatos de conclusión, señalando que durante los días 14 y 15 de agosto de 2019, la Contraloría Departamental del Tolima, practicó visita fiscal al HOSPITAL SAN ROQUE del Municipio de Coyaima, actuación técnica que se encargó de la ejecución de los recursos del Convenio, examinó los Libros de Contabilidad del Hospital y los 13 comprobantes de egreso aplicados al caso investigado por el ente de control y determinó: valor girado por el Departamento \$42.319.512.50, rendimientos financieros \$71.587.35, total de \$42.391.100,35 y los egresos \$25.818.600 valor sin invertir depositado en Bancolombia \$16.572.500.35

Anticipo girado por el Departamento del Tolima	\$42.319.512.50	
rendimientos financieros	71.587.35	
Subtotal		\$42.391.100,35
Valor ejecutado	\$25.818.600	
valor sin ejecutar depositado en Bancolombia		\$16.572.500,35

5. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5. Problema Jurídico

Procede el despacho a determinar si, ¿debe declararse el incumplimiento del convenio interadministrativo No 1199 del 19 de diciembre de 2014, por parte del hospital San Roque ESE del municipio de Coyaima Tolima y en consecuencia, ordenar la liquidación judicial del mismo, la devolución del dinero no ejecutado del anticipo por valor de **\$33.293.912,50**, la liberación presupuestal del dinero no ejecutado por valor de **\$42.319.512,50** pesos, la ampliación de los términos de cobertura en la póliza de

⁴ Archivo 15 expediente digital

seguros y la consignación de los rendimientos financieros, a favor del Departamento del Tolima?

6. Tesis de las partes.

6.1 Parte accionante

Se debe declarar el incumplimiento del contrato interadministrativo No 1199 del 19 de diciembre de 2014 por parte del hospital San Roque ESE del municipio de Coyaima Tolima toda vez que no compareció a la suscripción del acta de liquidación de común acuerdo, no devolvió el dinero no ejecutado a favor del Departamento del Tolima, no amplió los plazos de cobertura de la póliza de cumplimiento, ni cancelado la cuenta abierta en Bancolombia para el manejo de los recursos ni ha consignado los rendimientos financieros.

6.2 Parte accionada

En el escrito de alegaciones finales indicó que la Contraloría había efectuado visita fiscal al hospital accionado, evidenciando que a la suma correspondiente al anticipo y de los rendimientos financieros es de \$42.391.100,35 pesos y que acorde con los soportes de egreso la ejecución del convenio fue de \$25.818.600 y por lo tanto quedó un saldo de \$16.572.500,35 depositado en Bancolombia.

6.3 Tesis del despacho

Se accederá parcialmente a las pretensiones, declarando el incumplimiento parcial de las obligaciones del convenio por parte de la accionada, disponiendo la liquidación judicial del convenio interadministrativo No 1199 del 19 de diciembre del 2014 y como consecuencia se ordenara hospital San Roque E.S.E. del municipio de Coyaima Tolima: i) reintegrar al Departamento del Tolima la suma de **\$33.293.912,50** no ejecutada del anticipo del convenio, ii) ampliar los plazos de la póliza de cobertura de garantía iii) cancelar al Departamento del Tolima el valor de los rendimientos financieros, iv) cerrar la cuenta No 427-409402-41 de Bancolombia Saldaña remitiendo la documental a la supervisión del contrato, y, negar la condena al pago de multas.

7. Hechos probados jurídicamente relevantes

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1. Que entre el Departamento del Tolima y el Hospital San Roque E.S.E del Municipio de Coyaima Tolima se celebró convenio interadministrativo No 1199 del 19 de diciembre del 2014, por valor de \$99.439.025 pesos, de los cuales el Departamento aportó la suma de \$84.639.025, la Alcaldía municipal de Coyaima la suma de \$10.000.000 de pesos y el hospital San Roque la cantidad de \$4.800.000 pesos representados en bienes y servicios.	Documental: Copia del convenio interadministrativo No 1199 del 19 de diciembre del 2014 (Pág. 22 a 27 Expediente físico – Pág. 43-54 Archivo 01Cuaderno Principal del E.D.)
2. Que el objeto del convenio fue “celebrar convenio interadministrativo de cooperación, la implementación del hogar de paso para la atención de las gestantes del área rural del municipio de Coyaima - Tolima, pertenecientes a la población pobre y vulnerable, no afiliada al sistema general de seguridad social en salud y/o afiliada a las EPS del régimen subsidiado y pertenecientes a los diferentes grupos étnicos, con el fin de facilitar a la gestante y/o puérpera procedente del área rural, el hospedaje, la implementación y apoyo en el hogar de paso, ubicado en la cabecera municipal, bajo la	Documental: Copia del Contrato interadministrativo No 1199 del 19 de diciembre del 2014 (Pág. 22 a 27 Expediente físico – Pág. 43-54 Archivo 01Cuaderno Principal del E.D.)

tutoría del hospital del municipio, facilitándoles su acceso a los servicios de la institución de salud, durante los periodos de gestación, parto y puerperio”.	
3. Que se expidió registro 13684 y la identificación presupuestal No 05-3-26111-8021 del 19 de diciembre del 2014	Documental: copia registro presupuestal No 13684 19 de diciembre del 2014 (Fl. 28 Expediente - Pág. 55 Archivo 01 Cuaderno Principal del E.D.)
4. Que se suscribió acta de inicio el 22 de diciembre del 2014, con plazo de ejecución a partir de mismo día y hasta el 20 de mayo del 2015	Documental: Acta de inicio de fecha 22 de diciembre del 2014, (Fl. 30 expediente físico – Pág. 59-60 archivo 01Cuaderno Principal del E.D.)
5. Que la ejecución del convenio se suspendió por el término de 30 días	Documental: Acta de suspensión (Fl. 31 expediente físico – Pág. 61-62 archivo 01Cuaderno Principal del E.D.)
6. Que la ejecución del convenio se reinicio el 20 de enero del 2015 hasta el 18 de junio del 2015	Documental: Acta de reinicio. (Fl. 32 expediente físico – Pág. 63-64 archivo 01Cuaderno Principal del E.D.)
7. Que algunas cláusulas del convenio fueron modificadas el 29 de abril de 2015 y el 16 de septiembre de 2015	Documental: Acta de adición y modificatoria No 001 del 29 de abril del 2015 (Fl. 33 expediente físico – Pág. 65-66 archivo 01Cuaderno Principal del E.D.) Acta de adición y modificatoria No 002 del 16 de septiembre del 2015. (Fl. 34 expediente físico – Pág. 67-68 archivo 01Cuaderno Principal del E.D.)
8. Que se adquirió póliza de seguros con la aseguradora confianza póliza de garantía No 17-GU034345, aseguradora CONFIANZA	Documental: Copia proyecto acta de liquidación (Fl. 43-47 expediente físico – Pág. 83-91 archivo 01Cuaderno Principal del E.D.)
9. Que el supervisor y la secretaria de salud, requirieron al gerente del Hospital y a la alcaldía de Coyaima respecto de los soportes que acreditaran la ejecución del convenio interadministrativo.	Documental: Oficio 11272 del 31 de octubre de 2016, Oficio 14249 del 18 de diciembre de 2017 Oficio 4606 del 27 de abril de 2018 (Fl. 39-42 expediente físico – Pág. 75-82 archivo 01Cuaderno Principal del E.D.)
10. Que en el mes de mayo del 2018 se proyectó acta de liquidación que contiene: el valor ejecutado del anticipo aportado por el departamento fue de \$9.025.600 pesos y un saldo sin ejecutar de \$33.293.12.50 pesos	Documental: Copia proyecto acta de liquidación (Fl. 43-47 expediente físico – Pág. 83-91 archivo 01Cuaderno Principal del E.D.)

8. De los convenios interadministrativos.

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.

El Consejo de Estado, ha definido los convenios administrativos, su naturaleza, la normatividad que se les debe aplicar y el tipo de acciones que se pueden impetrar en relación con los mismos, señalando⁵:

“En consecuencia, los convenios interadministrativos son formas de gestión conjunta de competencias administrativas que asumen el ropaje del negocio jurídico y, al hacerlo, regulan intereses que, aunque coincidentes son perfectamente delimitables, por tanto, se trata de relaciones en la que mínimo participan dos partes.

Adicionalmente, mediante este instrumento se crean vínculos jurídicos que antes de su utilización no existían y que se traducen en obligaciones concretas. Finalmente, dichas obligaciones son emanaciones de

⁵ Sección Tercera, sentencia de 07 de octubre de 2009, consejero ponente doctor ENRIQUE GIL BOTERO, exp. Ref. 35476

los efectos jurídicos que puedan llegar a desprenderse, son un reflejo directo de las voluntades involucradas.⁶

Esta conclusión es concordante con la aplicación de las normas en materia de contratación estatal y⁷, por ende, la utilización de iguales cauces judiciales para solucionar las controversias o las dudas sobre la legalidad que puedan llegar a surgir.

Por ende, la sala considera que la acción contractual es la vía procesal adecuada para someter a conocimiento del juez contencioso administrativo las controversias que se deriven de los llamados convenios interadministrativos al ser estos una manifestación de la llamada actividad negocial de la administración pública.”

La alta corporación contenciosa ha señalado que los convenios interadministrativos, cuando incluyen dentro de sus cláusulas obligaciones de carácter patrimonial, se encuentran envueltos en los mismos efectos y condiciones jurídicas que los contratos, es decir, se crean obligaciones entre los contratantes y el incumplimiento de estas, genera obligaciones. En sentencia del 23 de junio de 2010⁸ concluyó dicha corporación:

“La Sala considera oportuno aprovechar esta oportunidad para afirmar que los “convenios interadministrativos” cuando quiera que, como en el asunto sub judice, involucran prestaciones patrimoniales, asumen idéntica naturaleza obligatoria y, en consecuencia, idénticos efectos vinculantes y judicialmente exigibles en relación con los que se predicen de cualquier otro “acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación patrimonial”, en los términos del artículo 864 del Código de Comercio

En tal sentido, si bien es cierto que en la práctica de las relaciones que se establecen en desarrollo de las actividades de la Administración se suele utilizar en algunas oportunidades la misma denominación, “convenios interadministrativos”, para calificar otro tipo de negocios que no corresponden a su naturaleza y efectos –como los acuerdos Inter orgánicos y como aquellos en los que se presenta un concurso de voluntades, pero que no generan obligaciones susceptibles de ser exigidas jurídicamente– en realidad, los convenios en los cuales las partes se obligan patrimonialmente constituyen contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica.

Así, el principal efecto de los “convenios interadministrativos”, al igual que el de los demás contratos, es el de crear obligaciones que sólo se pueden invalidar o modificar por decisión mutua de los contrayentes o por efecto de las disposiciones legales, tal y como claramente lo dispone el artículo 1602 del Código Civil ; se advierte entonces que si en un convenio o contrato interadministrativo debidamente perfeccionado, en el cual han surgido las obligaciones correspondientes, una de las partes no cumple con los compromisos que contrajo, tal parte está obligada a responder por ello, salvo que la causa de su falta de cumplimiento encuentre justificación válida.

En ese orden de ideas, otro efecto determinante que surge de los convenios referidos, es aquel que se denomina en la doctrina jurídica denominada como integración , el cual encuentra concreción en los artículos 1603 del Código Civil y 871 del Código de Comercio , en cuya virtud hacen parte de los contratos o convenios, a título de obligaciones y derechos, al lado de aquello que las partes acordaron expresamente, todo lo que, de acuerdo con su naturaleza, emerge de la ley, de la buena fe, de la costumbre y de la equidad, como elementos que adicionan el contenido y los efectos del negocio jurídico respectivo.

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;*

⁶ Cfr. BETTI, Emilio. Teoría General del Negocio Jurídico. Granada, Editorial Comares. 2000.

⁷ La legislación colombiana en materia de contratación estatal no hace mención directa de la figura del convenio interadministrativo, la aplicación de las normas en la materia se hace haciendo extensivas a éstos la regulación de los llamados contratos interadministrativos como categoría mas amplia, entendiendo que existe una relación genero –especie. Este tipo contractual, cuya particularidad sin duda se encuentra en la naturaleza de los sujetos (administraciones públicas) encuentra poco desarrollo, se menciona dentro de los supuestos en los que puede prescindirse de la licitación pública y contratar directamente. Ver. Artículo de la Ley 1150 de 2007.

⁸ Sección Tercera, consejero ponente (E), doctor MAURICIO FAJARDO GOMEZ, Ref. Exp. 17860

- iii) son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley;
- 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 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.”

Así mismo, la Sala de Servicio y de Consulta Civil del Consejo de Estado⁹, señaló que en el caso de los convenios interadministrativos se está ante una modalidad contractual, cuyo rasgo principal en su celebración es la cooperación entre entidades del Estado:

“Siguiendo la definición transcrita, procede la Sala a aplicarla al problema planteado de cómo interpretar esta clase de contratos cuando surjan dudas sobre su contenido obligacional, para lo cual es entonces necesario tener en cuenta dos elementos, a saber: que estos convenios se celebran en virtud del principio de colaboración entre entidades públicas, y que su finalidad es la de cumplir en forma conjunta con las funciones a cargo de ambas entidades, o prestar los servicios públicos que les han encomendado.”

Por su parte la Ley 489 de 1998, “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”, en su artículo 95 dispone que estos convenios se celebran en virtud del principio de colaboración entre las entidades públicas, y que su finalidad es la de cumplir con las funciones a cargo de dos o más entidades, o para prestar los servicios públicos que les hayan sido encomendados. Dicha norma a su tenor literal dispone:

“**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.”

Igualmente, el artículo 6 de misma norma, consagra el principio de coordinación y colaboración, en el cual se ordena que debe garantizarse la armonía por parte de las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones, con el fin de alcanzar los fines y cometidos estatales presupuestados, de tal forma que inicialmente se establecen los fines del contrato y los medios para lograr el mismo a cargo de cada uno de los contratantes.

“**Artículo 6.-** Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.”

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

⁹ Concepto de abril 30 de 2008. Consejero ponente Enrique José Arboleda Perdomo. Rad. 1881.

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.”¹⁰

Frente a la oportunidad en la cual debe procederse a la liquidación de los contratos, el C.P.A.C.A., establece:

“Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.”

9. Caso concreto

En ese orden de ideas el despacho de acuerdo con lo pretendido 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 de la ESE hospital San Roque del municipio de Coyaima Tolima, ii) si debe efectuarse la liquidación judicial del convenio interadministrativo No 1199 del 19 de diciembre del 2014, III) ordenar la devolución del dinero no ejecutado girado como anticipo por la entidad departamental, iv) consignar a favor del Departamento del Tolima los rendimientos financieros, v) cancelar la cuenta bancaria abierta para el manejo de los recursos y vi) ampliar los términos de cobertura de la póliza de seguros

Del material probatorio arrimado al expediente se extrae que entre el Departamento del Tolima y el hospital San Roque ESE del municipio de Coyaima se celebró el convenio interadministrativo No. 1199 del 19 de diciembre de 2014 cuyo objeto es: “celebrar convenio interadministrativo de cooperación, la implementación del hogar de paso para la atención de las gestantes del área rural del municipio de Coyaima - Tolima, pertenecientes a la población pobre y vulnerable, no afiliada al sistema general de seguridad social en salud y/o afiliada a las EPS del régimen subsidiado y pertenecientes a los diferentes grupos étnicos, con el fin de facilitar a la gestante y/o puerpera procedente del área rural, el hospedaje, la implementación y apoyo en el hogar de paso, ubicado en la cabecera municipal, bajo la tutoría del hospital del municipio, facilitándoles su acceso a los servicios de la institución de salud, durante los periodos de gestación, parto y puerperio”.

El objetivo del convenio era desarrollar el programa HAMART del Departamento relativo a la creación de hogares de paso para la atención integral de las maternas del área rural del Tolima.

En el clausulado del convenio se señalaron obligaciones de las cuales se extrae las siguientes: i) Garantizar la realización de las actividades especificadas en el anexo técnico, ii) presentar al supervisor los informes de ejecución de las actividades en medio físico y magnético acorde a la normatividad de archivo, iii) abrir una cuenta de ahorros para el manejo exclusivo de los recursos, iv) devolver a la tesorería del Departamento del Tolima los dineros que no se ejecuten y consignar a favor del departamento los rendimientos financieros generados por la cuenta de ahorros, v) el convenio se liquidará de común acuerdo dentro de los 4 meses siguientes a la finalización o de la expedición del acto administrativo que ordene su terminación vi) si el hospital contratista no se

¹⁰ Sentencia del Consejo de estado de 13 de abril de 2011, Consejera OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ, Exp. 18878

presenta a la liquidación o no hay acuerdo sobre el contenido, el contratante lo liquidara en forma unilateral dentro de los 2 meses siguientes vii) se pactó la forma de pago, con anticipo y pago final previa radicación de los informes de ejecución de las actividades correspondientes.

Así mismo, se estableció inicialmente un plazo de 150 días para el desarrollo de las actividades contratadas contados a partir de la suscripción del acta de inicio, plazo que fue adicionado en dos oportunidades, para un plazo final de 315 días, la obligación de allegar el paz y salvo por el pago de aportes a seguridad social integral, la devolución al Departamento del Tolima de los dineros que no fuesen ejecutados en el contrato, constitución de garantía aportando póliza de seguros con amparo de cumplimiento, del pago salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales y del buen manejo del anticipo, ampliación de los términos de la póliza para la liquidación del contrato y .una cláusula pecuniaria equivalente al 10% del valor del contrato en caso de incumplimiento total de las obligaciones a cargo del hospital.

Que acorde con la normatividad existente el despacho procederá a pronunciarse sobre las pretensiones incoadas por la parte accionante, en el presente litigio.

Así las cosas, debemos tener presente que, con el litigio instaurado el 16 de agosto del 2018 el Departamento del Tolima pretende la liquidación judicial del Convenio interadministrativo No 1199 del 22 de diciembre del 2014 al considerar que el cooperante Hospital San Roque E.S.E. del municipio de Coyaima Tolima incumplió con las estipulaciones de: comparecer para suscribir acta de liquidación del mismo de común acuerdo, aportar a la Dirección de contratación departamental las certificaciones de cancelación de la cuenta bancaria, liberación del saldo no ejecutado, consignación de los rendimientos financieros, devolución del dinero del anticipo no ejecutado y ampliación de los plazos de garantía de la póliza de cumplimiento y como consecuencia, se debe ordenar el pago de la multa diarias equivalente al 1% del valor del convenio a favor de la entidad territorial, sin que sobrepase del 10% del valor total del mismo.

El Departamento del Tolima asignó la suma de **\$84.639.025 pesos** en calidad de recursos para la ejecución de las actividades del convenio No 1199 del 2014, según consta en el registro presupuestal, el Municipio de Coyaima debía aportar **\$10.000.000 de pesos** y el hospital San Roque **\$4.800.000 pesos** en bienes y servicios relacionados con la movilidad, la referencia y contrarreferencia de los gestantes para un total del convenio de **\$99.439.025 pesos**.

Revisado las pruebas allegadas al expediente se evidenció que señora Claudia Viviana Álvarez Quintero Directora financiera de tesorería de la Gobernación del Tolima allegó oficio No DTF164-0778 del 11 de marzo del 2020, recibido en el Despacho el 11 julio del 2020, mediante el cual certifica, que se realizó desembolso al hospital San Roque ESE de Coyaima, en desarrollo del convenio interadministrativo No 119 del 2014 con la orden de pago No 8249 del 18 de junio del 2015 por valor de **\$42.319.512.50** según el comprobante de egreso No 7716 del 22 de junio del 2015¹¹

El apoderado del Municipio de Coyaima el 20 de noviembre del 2020, allega la información respecto a los valores ejecutados acorde con el acta de visita fiscal de la

¹¹ FI 107 expediente físico - pág. 171 Archivo 01 Cuaderno Principal del Expediente Digital

Contraloría Departamental del Tolima, la cual fue atendida por la señora Noelba Sánchez Gómez jefe de oficina y el director del hospital señor José Antonio Soler Giraldo, en la cual y una vez de constatar los ingresos y egresos concluyó lo siguiente:

Dice el informe de la Contraloría: Para un total de \$25.818.600, soportados por el Hospital San Roque ESE en esta visita, quedando por ejecutar \$16.572.500,35 que deberán reposar en la Cuenta de ahorros 427354642-51 Banco Bancolombia del Convenio interadministrativo:

Capital girado por la Gobernación	\$42.319.512.50
Rendimientos financieros	\$ 71.587.85
Total, cuenta / octubre de 2018	\$42.391.100,35
Total, egresos HAMART	\$25.818.600,00
Cuenta 427-409402-41 Bancolombia Saldaña	\$16.572.500,35

Que a la cuenta de ahorros No. 427-409402-41 del banco de Colombia sucursal Saldaña ingresaron el día 3 de julio del 2015 la suma de \$42.319.512.500 pesos girados por la Gobernación del Tolima por concepto de anticipo del convenio

Que la citada cuenta fue cancelada por el hospital en el mes de octubre del 2018 y los rendimientos financieros por valor de **\$71.587.85** fueron trasladados a la cuenta principal del hospital San Roque de Coyaima.

Que los valores ejecutados por el hospital se relacionan a continuación

- i) Que mediante egreso No 1571 del 6 de agosto del 2015, se cancelaron diez millones de pesos (\$10.000.000) por concepto del valor de 2.500 cartillas educativas para la implementación del programa hogares de paso para la atención de maternas en el Tolima HAMART, suma cancelada a la empresa GERAHUS soluciones empresariales, la señora Noelba Sánchez Gómez certifica que no se encontró en el archivo, documento de ingreso de las cartillas al almacén del hospital.
- ii) Se canceló la suma de un millón ciento veintidós mil pesos (\$1.122.000) según el comprobante de egreso No 1786 del 22 de octubre del 2015, suma cancelada al restaurante Delicias de Coyaima por concepto del pago de la alimentación de las madres gestantes en el municipio de Coyaima Tolima en el mes de septiembre 2015. (no se aportó la relación de los beneficiarios y servicios prestados)
- iii) Que mediante comprobante de egreso No 1774 del 6 de octubre del 2015, se canceló la suma de setecientos dieciocho mil trescientos cincuenta pesos (\$718.350) al auxiliar de enfermería Leandro Yate Ducuara por las actividades realizadas durante el mes de octubre del 2015 según la orden de prestación de servicios No 146 del 31 de agosto del 2015 por el término de 3 meses. (no se aportó los soportes de la orden de prestación de servicios, ni de su ejecución)
- iv) Que mediante comprobante de egreso No 1911 del 26 de noviembre del 2015, se canceló la suma de setecientos dieciocho mil trescientos cincuenta (\$718.350) pesos al auxiliar de enfermería Leandro Yate Ducuara por las actividades realizadas durante el mes de octubre del 2015 según la orden de prestación de servicios No 146 del 31 de agosto del 2015. (no se aportó los soportes de la orden de prestación de servicios, ni de su ejecución)

v) Que mediante comprobante de egreso No 1939 del 7 de diciembre del 2015, se canceló la suma de setecientos dieciocho mil trescientos cincuenta (\$718.350) pesos al auxiliar de enfermería Leandro Yate Ducuara por las actividades realizadas durante el mes de octubre del 2015 según la orden de prestación de servicios No 146 del 31 de agosto del 2015. (no se aportó los soportes de la orden de prestación de servicios, ni de su ejecución)

vi) Que mediante comprobante de egreso No 1798 del 30 de octubre del 2015 se canceló la suma de un millón quinientos (\$1.500.000) pesos por concepto de transporte y movilidad de las madres gestantes durante los meses de septiembre y octubre del 2015. (no se aportó la relación de los beneficiarios y servicios prestados, ni soportes de su ejecución)

vii) Que mediante comprobante de egreso No 1938 del 37 de diciembre del 2015 se canceló la suma de novecientos noventa y dos mil (\$992.000) pesos correspondientes a la alimentación de las madres gestantes en el mes de diciembre del 2015. (no se aportó la relación de los beneficiarios y servicios prestados, ni soportes de su ejecución)

viii) que mediante el comprobante de egreso No 1894 del 5 de noviembre del 2015 se canceló la suma de cuatro millones noventa y tres mil trescientos cincuenta (\$4.093.350) pesos a la empresa DISTRIPLUSS LTDA, por concepto de 75 kits para el apoyo de las maternas en el cuidado del recién nacido. (no se aportó la relación de los beneficiarios y servicios prestados, ni soportes de su ejecución)

La señora Noelba Sánchez señaló que los comprobantes de entrega de los kits de apoyo aparentemente fueron entregados a la supervisora del convenio señora Diana Carolina Beltrán Orozco de la secretaria de salud departamental según el oficio No GH-532 del 5 de agosto del 2016 y que en el archivo del hospital no se encontró orden de prestación de servicios respecto a ese egreso

ix) Con el comprobante de egreso No 1850 del 18 de noviembre del 2015 se canceló la suma de un millón cuatrocientos noventa y nueve mil pesos (\$1.499.000) correspondientes al pago de transporte y la movilidad de las maternas en el municipio de Coyaima durante los meses de octubre y noviembre del 2015. (no se aportó la relación de los beneficiarios y servicios prestados, ni soportes de su ejecución), debe advertirse que el transporte del mes de octubre de 2015, ya aparecía en comprobante 1798

x) Con el comprobante de egreso No 2233 del 22 de marzo del 2016 se canceló la suma de trescientos mil (\$300.000) pesos por concepto de diseño y elaboración de un (1) pendón mediante OPS No 160, denominado pago de vigencias expiradas.

La señora Noelba Sánchez certifica que no se encontró en el archivo del hospital la OPS 160 y por no ser el pendón un elemento devolutivo, no se anexan ordenes de entrada y de salida.

xi) Con el comprobante de egreso No 1829 del 9 de noviembre del 2015 se canceló al restaurante Delicias de Coyaima la suma de un millón ciento sesenta y dos mil (\$1.162.000) pesos por concepto de alimentación de las maternas en el mes de diciembre del 2015. (no se aportó la relación de los beneficiarios y servicios prestados, ni soportes de su ejecución)

xii) Con el comprobante de egreso No 1771 del 2 de octubre del 2015 se canceló la suma de un millón cuatrocientos noventa y cinco mil pesos (\$1.495.000) con el objeto de cancelar transporte y movilidad de las maternas de Coyaima en los meses de agosto y septiembre del 2015. (no se aportó la relación de los beneficiarios y servicios prestados, ni soportes de su ejecución) debe advertirse que el transporte del mes de septiembre de 2015, ya aparecía en comprobante 1798

xiii) Mediante el comprobante de egreso No 1687 del 8 de septiembre del 2015 se canceló la suma de un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000), mediante el cual se hace apertura de la caja menor del hospital, dinero que fue utilizado para cancelar directamente a las maternas por concepto de hospedaje y transporte (no se aportó la relación de los beneficiarios y servicios prestados, ni soportes de su ejecución)

Las erogaciones citadas anteriormente por la apoderada judicial del hospital se resumen en los siguientes cuadros:

	Egreso No	Fecha	valor	concepto
1	1571	06-08-2015	\$10.000.000	2500 cartillas
2	1834	09-11-2015	4.093.550	75 kits
3	2233	22-03-2016	300.000	pendón
4	1774	06-10-2015	718.350	OPS Leandro Yate Ducuara
5	1911	26-11-2015	718.350	OPS Leandro Yate Ducuara
6	1939	07-12-0215	718.350	OPS Leandro Yate Ducuara
	subtotal		\$16.548.600	

Por concepto de movilidad:

	Egreso No	Fecha	valor	concepto
1	1850	18-11-2015	\$1.499.000	movilidad
2	1798	02-10-2015	1.500.000	movilidad
3	1771	02-10-2015	1.495.000	movilidad
4	1687	08-09-2015	1.500.000	movilidad
	subtotal		\$5.994.000	

Por concepto de alimentación:

	Egreso No	Fecha	valor	concepto
1	1786	22-10-2015	\$1.122.000	alimentación
2	1829	09-11-2015	1.162.000	alimentación
3	1938	07-12-2015	992.000	alimentación
	subtotal		\$3.276.000	
	Total		\$25.818.600	

La apoderada del hospital San Roque allega extractos bancarios de los meses de septiembre 2019 saldo \$16.504.438.45 de pesos y octubre del 2020 saldo \$16.554.227.57 pesos, expedidos por Bancolombia sucursal Saldaña.

Revisado el expediente en su totalidad, el despacho evidencia lo siguiente:

1. No se vislumbra que el municipio de Coyaima hubiese realizado su aporte al cual se comprometió en el convenio.
2. La entidad hospitalaria accionada relaciona una cantidad sumas de dinero que considera deben ser tenidas en cuenta como egresos necesarios para la ejecución del convenio interadministrativo, sin aportar, aunque fuese copias

simples de los comprobantes de egreso y de los documentos que soportaran dichas erogaciones, así como los soportes de su ejecución.

3. La supervisión del convenio por el departamento del Tolima en el balance financiero elaborado con el fin de liquidar de mutuo acuerdo el contrato, glosa algunos valores, porque la entidad hospitalaria no aportó los recibos de pago o las facturas de los elementos utilizados para la ejecución del programa de hogar de paso para maternas en el Municipio de Coyaima.

4. Es claro que los valores efectivamente aceptados por la entidad territorial sobre los valores invertidos en la ejecución del convenio y aportados por el hospital serán tenidos en cuenta en la liquidación del convenio, los cuales son los siguientes: i) evidencia de la entrega de 28 cartillas por valor de **\$112.000** pesos, ii) soporte de 149 desayunos, 41 almuerzos 6 cenas y 1432 refrigerios, para un total de **\$2.365.000**, iii) entrega de kits de recién nacido por valor de **\$ 4.093.550**, iv) diseño y elaboración de pendón la suma de **\$300.000 pesos**, v) pago auxiliar de enfermería \$ 2.155.050 pesos para un total de **\$9.025.600** pesos, descontables del giro realizado por la Gobernación del Tolima en calidad de anticipo, según el siguiente cuadro:

ACTIVIDAD	VALOR RECONOCIDO	APORTE
Auxiliar de enfermería	\$ 2.155.050	Gobernación
Alimentación	\$ 2.365.000	Gobernación
Kits de recién nacido	\$ 4.093.550	Gobernación
Pendón	\$300.000	Gobernación
Cartillas.	\$112.000	Gobernación
TOTAL	\$9.025.600	

5. No es de recibo para el despacho lo expresado por el apoderado judicial de la entidad accionada en el sentido de que, con la certificación hecha por la señora Noelba Sánchez de la inexistencia de documental en el archivo de la entidad hospitalaria, se soslaye o libere de la responsabilidad al hospital de demostrar el valor de los gastos cancelados de todo tipo, aunado a que a este despacho no se allegaron copias de los documentos mencionados en la citada acta de visita fiscal, así mismo no se acreditó por parte del hospital si efectivamente las cifras indicadas en esa visita, fueron tomadas como definitivas por el órgano de control fiscal.

6. Del aporte del hospital pactado en el convenio solo realizó los siguientes soportes de pago: se anexan 4 comprobantes de egreso el No. 1687 del 08 de septiembre del 2015 no tiene soportes de entrega a las gestantes; el No. 1771 del 02 de octubre del 2015 por valor de \$1.495.000 pero solo se encuentran los soportes por **\$1.060.000**; el No. 1798 del 30 de octubre del 2015 por \$1.500.000 soportan el valor de **\$1.190.000**; y el No. 1850 del 18 de noviembre del 2015 por \$1.499.000 soportan la suma de **\$1.161.000** para un total de **\$ 3.411.000**, que sería el aporte del Hospital de acuerdo con lo establecido en el Convenio.

6. La entidad hospitalaria no aportó al proceso, las certificaciones de cierre de la cuenta de ahorros de Bancolombia para el manejo de los recursos, tampoco la certificación de la secretaria de salud del Departamento de la entrega de los rendimientos financieros, por el contrario indica haber sido trasladados a una cuenta del hospital, ni remitió copia de la ampliación de la cobertura de la póliza de seguros hasta el día de la liquidación del convenio, ni la certificación expedida por la secretaria de salud departamental de la

devolución del dinero no ejecutado del anticipo girado por el Departamento del Tolima, accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Revisado el expediente, valorada la documental aportada como prueba y la declaración del supervisor del contrato ante este despacho judicial se encuentra demostrado que la entidad hospitalaria no aportó al proceso contractual, ni al proceso judicial, prueba que demostrará la ejecución del convenio, ni el cumplimiento de las obligaciones del cooperante contenidas en: i) CLAUSULA TERCERA - PARÁGRAFO TERCERO Los dineros que no se ejecuten y los rendimientos financieros generados por la cuenta de ahorros deberán ser entregados por el HOSPITAL a la Tesorería del Departamento del Tolima antes de la liquidación del contrato con base en la certificación expedida por la entidad financiera, y, ii) CLAUSULA DÉCIMA OCTAVA. GARANTIAS. (...) PARÁGRAFO PRIMERO: De conformidad con el Decreto 1510 del 17 de julio de 2013 y demás normas que aclaren, sustituyan o modifiquen, EL HOSPITAL deberá ampliar la vigencia de la póliza de cumplimiento hasta el momento de la liquidación del convenio. PARÁGRAFO SEGUNDO- De no liquidarse el convenio de común acuerdo, dentro de los cuatro meses siguientes a la terminación del plazo estipulado en el mismo, deberá EL SUPERVISOR solicitar a LOS COOPERANTES, la ampliación del término de vigencia de la póliza hasta el momento de la liquidación del acto contractual” y como consecuencia del incumplimiento a las mencionadas clausula contractuales, se accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Frente a la devolución de los rendimientos financieros adeudados, y respecto de los cuales se ordena su devolución, se deberá efectuar la indexación conforme a *la siguiente fórmula:*

$$R = Rh \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto de reajustes, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de la sentencia) por el índice inicial (vigente para la época en que se causaron las sumas adeudadas).

Así mismo teniendo en cuenta las pruebas aportadas, se ordenará la liquidación judicial del convenio interadministrativo No 1199 del 19 de diciembre del 2014 en los siguientes términos:

Balance Financiero del Contrato respecto del aporte del Departamento del Tolima

Convenio interadministrativo No 1199 del 19 de diciembre del 2014		
Valor Aporte gobernación del Tolima	\$84.639.025,00	
Valor aporte municipio	\$10.000.000,00	
Valor aporte hospital	\$4.800.000	
Valor Acto contractual	\$99.439.025,00	
Valor desembolsado por departamento (anticipo)		\$42.319.512,50
Valor ejecutado aporte gobernación (Anticipo Concedido y Amortizado)		\$9.025.600,00
Valor ejecutado aporte hospital (movilidad)		\$3.411.000
Valor ejecutado aporte municipio		0
Valor no amortizado del anticipo a reintegrar		\$33.293.912,50

Valor saldo aporte departamento sin ejecutar		\$42.319.512,50
Valor saldo aporte municipio sin ejecutar		\$10.000.000,00
Valor saldo aporte hospital sin acreditar ejecución		\$1.389.000,00
Sumas Iguales	\$99.439.025,00	\$99.439.025,00

Respecto de la pretensión de condenar al ente hospitalario accionado, al pago de la multa por establecida en la cláusula octava del convenio interadministrativo el despacho indicara la normatividad aplicable.

El 17 ley 1150 del 2007, señala:

ARTÍCULO 17. DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.

En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. **Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista.** Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.

PARÁGRAFO. La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Las facultades previstas en este artículo se entienden atribuidas respecto de las cláusulas de multas o cláusula penal pecuniaria pactadas en los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de esta ley y en los que por autonomía de la voluntad de las partes se hubiese previsto la competencia de las entidades estatales para imponerlas y hacerlas efectivas.

Así mismo el artículo 87 de la ley 1474 del 2011, establece el procedimiento a seguir para la aplicación de multas por incumplimiento de las obligaciones del contratista.

ARTÍCULO 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

- a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;
- b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;
- c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo

procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;

d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia.

La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.

Respecto del incumplimiento de las obligaciones el Consejo de Estado¹², señaló

3. Sobre el incumplimiento contractual esta Subsección ha expresado:

“Los contratos, amén de regular o extinguir una relación jurídica de contenido económico, también pueden crear relaciones obligacionales y como quiera que en las relaciones jurídicas de esta estirpe una de las partes (el deudor) debe desplegar una conducta (la prestación) en favor de la otra (el acreedor), se sigue que el comportamiento desplegado por el deudor en favor del acreedor solo puede ser tenido como satisfacción de la prestación (pago) en la medida en que se ajuste plenamente a lo convenido.

1. La multa contractual se define como aquella sanción pecuniaria de la cual puede hacer uso la administración en ejercicio de su función primordial de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, con el objeto de constreñir o apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, una que vez se verifique el acaecimiento de incumplimientos parciales en vigencia del plazo contractual.

Por consiguiente, la multa contractual tiene como función primordial compeler al deudor a la satisfacción de la prestación parcialmente incumplida, es decir, tiene una finalidad eminentemente conminatoria, a diferencia de la cláusula penal, medida coercitiva mediante la cual lo que se busca no sólo es precaver sino también sancionar el incumplimiento total o parcial de las obligaciones a cargo del contratista.

Resulta entonces obvio que las multas pueden hacerse efectivas en vigencia del contrato y ante incumplimientos parciales en que incurra el contratista, pues si por medio de éstas lo que se busca es constreñirlo a su cumplimiento, no tendría sentido imponer una multa cuando el término de ejecución del contrato ha vencido y el incumplimiento es total y definitivo.

En lo relativo a la imposición de multas en contratos estatales ésta Corporación ha señalado: “(...)

1. La imposición de multas en los contratos estatales tiene por objeto apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, mediante la imposición de una sanción de tipo pecuniario en caso de mora o incumplimiento parcial. Su imposición unilateral por las entidades estatales se asocia normalmente a las necesidades de dirección del contrato estatal y de aseguramiento de los intereses públicos por parte de la Administración.

2. La obligación que nace de la multa es el pago de una obligación dineraria liquidada en el respectivo acto. Esta obligación de pagar una suma de dinero es distinta (adicional) de las obligaciones contractuales propiamente dichas, pues representa una carga adicional originada en una situación de incumplimiento, por la que el contratista debe responder. Así, el contratista sigue obligado a cumplir el contrato, pero además, si es multado, debe pagar al Estado la suma de dinero correspondiente a la multa.”

En vista de lo anterior y habida cuenta de lo señalado por el máximo órgano de cierre de la jurisdicción y que la normatividad en respeto y garantía al debido proceso del contratista, señalan un procedimiento administrativo específico para la imposición de multas, estableciendo que las mismas se deben aplicar si se percibe incumplimiento de las obligaciones durante la ejecución del contrato, cosa que no sucede en el caso que nos ocupa, por lo cual se negará la pretensión incoada respecto del pago de multas.

¹² Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Radicación número: 68001-23-15-000-1994-09826-01(28875). 10 de septiembre del 2014

10. Recapitulación

Se accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda, declarando el incumplimiento parcial de las obligaciones del convenio por parte de la accionada, disponiendo la liquidación judicial del convenio interadministrativo No 1199 del 19 de diciembre del 2014 y como consecuencia se ordenara hospital San Roque del municipio de Coyaima Tolima: i) reintegrar al Departamento del Tolima la suma de **\$33.293.912,50** no ejecutada del anticipo del convenio, ii) ampliar los plazos de la póliza de cobertura de garantía iii) cancelar al Departamento del Tolima el valor de los rendimientos financieros, iv) liberar la suma de **(\$42.319.512.50)** correspondientes al 50% restante del aporte del Departamento del Tolima no ejecutadas del convenio, v) cerrar la cuenta No 427-409402-41 de Bancolombia Saldaña remitiendo la documental a la supervisión del contrato.

11. 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 regirán 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 cuatro por ciento (4%)** de las condenas impuestas.

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 convenio interadministrativo No 1199 del 19 de diciembre de 2014 celebrado entre el Hospital San Roque ESE del municipio de Coyaima Tolima, el municipio de Coyaima y el Departamento del Tolima

SEGUNDO: Líquidese el convenio interadministrativo No 1199 del 19 de diciembre de 2014 celebrado entre el Hospital San Roque ESE del municipio de Coyaima Tolima y como consecuencia ordénese la devolución de la suma de treinta y tres millones doscientos noventa y tres mil novecientos doce pesos con cincuenta centavos **(\$33.293.912,50) correspondiente al valor no ejecutado del anticipo**, 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: ORDENESE la liberación presupuestal de la suma de cuarenta y dos millones trescientos diecinueve mil quinientos doce pesos con cincuenta centavos (**\$42.319.512,50**) correspondientes al 50% restante del aporte del Departamento del Tolima, al convenio.

CUARTO: ORDENESE al HOSPITAL San Roque ESE del municipio de Coyaima Tolima.

i) Ampliar los amparos establecidos en la póliza de garantía No 17-GU034345, contratada con la compañía aseguradora CONFIANZA, para el cubrimiento de los riesgos de cumplimiento y buen manejo del anticipo del citado contrato.

ii) Cerrar la cuenta No 427-409402-41 de Bancolombia sucursal Saldaña.

iii) consignar a favor de la Dirección Financiera de Tesorería del Departamento del Tolima, los valores correspondientes a los rendimientos financieros.

iv) Remitir al supervisor del contrato interadministrativo No 1199 del 19 de diciembre de 2014. la certificación expedida por la Dirección Financiera de Tesorería del ingreso del recurso por concepto de rendimientos financieros y de la suma correspondiente al valor no ejecutado del anticipo.

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

QUINTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: 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 cuatro por ciento (4%)** de las condenas impuestas como agencias en derecho.

SÉPTIMO: 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

OCTAVO: 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.

NOVENO: Líquidense los gastos del proceso, si hubiere remanentes devuélvanse a la parte demandante.

DÉCIMO: 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
Juzgado Administrativo
10
Ibague - Tolima**

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: **6281df6e9b78a0f5b278d731b169c270fd795bc81ae8e38c9ae78628a7063f7f**
Documento generado en 16/12/2021 11:02:36 AM

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