

LIQUIDACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS – Ley 240 de 2002 – Naturaleza de los actos de los liquidadores

El artículo 7 del Decreto Ley 240 de 2002, norma que regula el régimen para la liquidación de las entidades públicas, dispone sobre la naturaleza de los actos de los liquidadores que: “Los actos del liquidador relativos a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y en general, los que por su naturaleza constituyan ejercicio de funciones administrativas, constituyen actos administrativos y serán objeto de control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los actos administrativos del liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el procedimiento de liquidación.”

[...] si la actuación del liquidador comporta el ejercicio de una función administrativa, dicho acto debe ser considerado un acto administrativo.

ACTO DE LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Acto administrativo – No tiene el carácter contractual – Facultad de liquidar los contratos – Ley – Reglamento

[...] para esta Sala es claro que, en la medida en que la terminación de los contratos de la entidad a liquidar no solo se impone como una consecuencia necesaria de la orden de supresión y liquidación de la entidad, sino que, además corresponde a un verdadero deber dentro de dicho trámite, no hay duda de que se trata del ejercicio de una función administrativa, por lo cual dicho acto tiene la connotación de acto administrativo. Además, es evidente que la facultad de terminación unilateral de los contratos por parte del liquidador constituye un función administrativa toda vez que: i) la finalidad del procedimiento de liquidación de entidades es eminentemente pública y no patrimonial; y ii) dicha facultad corresponde al ejercicio del ius imperii del Estado, y no se trata de una potestad negocial, pues la competencia del liquidador está dada por las normas que regulan dicho trámite, en especial, el Decreto Ley 254 de 2000.

No obstante, lo anterior, esta Sección también ha considerado que, aunque dicho acto es un acto administrativo, no se trata de uno de naturaleza contractual. (...) En este sentido, aun cuando el acto de terminación de un contrato de una entidad sujeta a liquidación está relacionado con dicho contrato, no por este hecho puede calificarse como un acto de naturaleza contractual. La facultad de terminación de los contratos de estas entidades es otorgada al liquidador por virtud de la ley y los reglamentos, y en dicha actuación el agente no obra como parte contractual, si no en virtud de un mandato normativo especial. Por lo cual, para esta Sala, los actos de terminación unilateral de los contratos expedidos por los liquidadores no son actos administrativos de naturaleza contractual.

MEDIO DE CONTROL PROCEDENTE – Nulidad y restablecimiento del derecho – Aplicación del artículo 171 CPACA – Aplicación del trámite correspondiente

De lo anterior deviene que, el medio de control procedente para enjuiciar dichos actos no es el de controversias contractuales sino el de nulidad y restablecimiento del derecho. Por lo cual, la Sala estima pertinente proceder a su adecuación, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del CPACA, según el cual es deber del juez estudiar las

pretensiones de la demanda aun cuando el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada, y en este último caso habrá de surtirse el trámite correspondiente.

DECRETO LEY 254 de 2000 – DECRETO 2555 de 2010 – Orden de supresión y liquidación de la entidad

[L]a jurisprudencia de esta Sección ha considerado que, del análisis de las normas legales y reglamentarias que regulan el régimen de liquidación de las entidades estatales (Decreto Ley 254 de 2000, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y Decreto 2555 de 2010) se puede concluir que la terminación de los contratos de las entidades sujetas a liquidación no solo se impone como una consecuencia necesaria de la orden de supresión y liquidación de la entidad, si no que, además corresponde a un verdadero deber del liquidador dentro de dicho trámite.

(...) En este sentido, la interpretación del tribunal según la cual, en el caso concreto, la ausencia de pacto que autorizara la terminación unilateral del Contrato por parte de la ESE imposibilitaba al liquidador para terminar unilateralmente dicho negocio jurídico no es de recibo para esta Sala. En primer lugar, dicha facultad está prevista expresamente en el numeral 14 del artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y en el artículo 9.1.3.1.6 del Decreto 2555 de 2010 (aplicables a los procedimientos administrativos de liquidación de entidades públicas por remisión expresa del inciso 2º del artículo 1º del Decreto Ley 254 de 2000) y también así lo dispuso el artículo 4 del Decreto 093 de 2013 expedido por el Municipio mediante el cual se ordenó la supresión y liquidación de la ESE (...).

(...) el Contrato se fundó en las normas legales y reglamentarias aplicables al caso concreto y este estuvo debidamente motivado, la Sala modificará la sentencia de primera instancia en el sentido de: declarar que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el procedente para resolver la presente controversia, declarar la falta de legitimación por pasiva del Municipio y negar la pretensión de nulidad del acto administrativo de julio de 2013; en lo demás, la sentencia apelada se mantendrá incólume.



Radicado: 05001-23-33-000-2014-00703-01(70515)
Demandante: Serviucis S.A.

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., catorce (14) de julio de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - APELACIÓN
Radicación: 05001-23-33-000-2014-00703-01(70515)
Demandante: SERVIUCIS S.A.
Demandado: MUNICIPIO DE APARTADÓ Y OTROS

TEMAS: ADECUACIÓN DEL MEDIO DE CONTROL – En vigencia del CPACA es deber del juez adecuar la demanda al trámite que corresponda. MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Es el idóneo para cuestionar la legalidad de actos administrativos que no tienen la naturaleza de actos contractuales. ACTO DE TERMINACIÓN UNILATERAL DE UN CONTRATO PROFERIDO POR UN AGENTE LIQUIDADOR – Naturaleza – Se profiere en virtud de su facultad como liquidador y, por tanto, no tiene naturaleza contractual.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 15 de agosto de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

La sociedad Serviucis S.A. celebró con la ESE Hospital Antonio Roldán Betancur un contrato de arrendamiento sobre una porción del inmueble donde operaba el referido hospital en el municipio de Apartadó, Antioquia. El municipio ordenó la supresión y liquidación de la ESE, y en cumplimiento de dicha orden, Fiduciaria La Previsora S.A., en calidad de liquidadora de la ESE, terminó unilateralmente el negocio jurídico mencionado.

La parte demandante solicitó que se declarara la nulidad del acto de terminación unilateral proferido por el liquidador y del acto que declaró improcedente el recurso de reposición interpuesto contra la decisión anterior. A título de restablecimiento del



derecho solicitó que se condenara al pago de los perjuicios causados con ocasión de la terminación.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. El 9 de abril de 2014¹, la sociedad Serviucis S.A.– *en adelante Serviucis* – presentó demanda, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, contra el Municipio de Apartadó – en adelante el *Municipio* -, Fiduciaria La Previsora S.A. – *en adelante Fiduprevisora* - y la Institución Prestadora de Servicios de Salud de la Universidad de Antioquia “IPS Universitaria” – *en adelante la IPS* –, con el fin de que: **i)** se declarara la nulidad del oficio de julio de 2013 expedido por el liquidador de la ESE Hospital Antonio Roldán Betancur mediante el cual se terminó unilateralmente el contrato de arrendamiento celebrado entre esta entidad y Serviucis; **ii)** se declarara la nulidad del oficio del 26 de agosto de 2013 proferido por el liquidador de la ESE mencionada en virtud del cual se declaró improcedente el recurso de reposición interpuesto contra la decisión anterior; y **iii)** a título de restablecimiento del derecho, se le “*restituyeran la totalidad de los derechos derivados del contrato*” y se le reconocieran los perjuicios causados con ocasión de la terminación.

1.2. Las pretensiones formuladas en la demanda fueron las siguientes (se transcriben de forma literal, incluso con eventuales errores)²:

“a. Que se declare la nulidad de la actuación administrativa integrada por el siguiente acto:

Oficio de fecha julio de 2013, proferido por el apoderado General de Fiduciaria LA PREVISORA S.A., para la liquidación de la ESE HOSPITAL ANTONIO ROLDAN BETANCUR EN LIQUIDACIÓN, por medio del cual se terminó unilateralmente el contrato suscrito entre SERVIUCIS S.A. y la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL ANTONIO ROLDAN BETANCUR del municipio de Apartadó (Antioquia); y, consecuentemente, del oficio de respuesta al recurso de reposición interpuesto por SERVIUCIS

¹ De conformidad con el sello físico de radicación obrante en la caratula de la demanda, cuaderno 1, folio 1.

² Cuaderno 1, folios 4 y 5.



S.A., de fecha 26 de agosto de 2013, recibido en las dependencias de SERVIUCIS S.A., el 10 de septiembre de 2013.

b. Que como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho de SERVIUCIS S.A., en los siguientes términos:

i. Restituyendo a SERVIUCIS S.A., en la totalidad de los derechos derivados del contrato que nunca debió terminarse en la forma en que se hizo y, reconociéndole los perjuicios que se le han ocasionado hasta la fecha en que se haga efectiva la restauración en todos sus derechos.

ii. Subsidiariamente, se le reconozca la suma de doce mil veintiocho millones trescientos mil pesos (\$12.028.300.000), valor que corresponde a los derechos económicos derivados del contrato celebrado entre SERVIUCIS S.A. y la ESE ANTONIO ROLDAN BETANCUR, discriminados así: (i) Valor de la operación: \$11.084.100.000; (ii) Valor cláusula penal: \$471.600.000 y, (ii) Valor de las indemnizaciones del personal: \$472.600.000 (calculado a agosto de 2013) o, la suma que aparezca probada por estos conceptos.

c. Que se declare que no son de cargo de SERVIUCIS S.A., las costas en que hayan incurrido los demandados con relación a la actuación administrativa, ni las de este proceso”.

1.3. Como fundamentos fácticos de sus pretensiones, el demandante formuló los siguientes hechos que, a continuación, la Sala sintetiza:

1.3.1. Señaló que de conformidad con lo dispuesto en la Ordenanza Departamental No. 44 del 16 de diciembre de 1994, la Asamblea Departamental de Antioquia determinó que el Hospital Regional de Urabá ubicado en el municipio de Apartadó pasaría a definirse como de “*naturaleza jurídica pública*”. Igualmente, indicó que dicho hospital sería entregado al referido Municipio y que sería competencia del Concejo Municipal transformar el hospital en una Empresa Social del Estado.

1.3.2. Manifestó que mediante Acuerdo No. 035 del 11 de agosto de 1995, el Concejo Municipal de Apartadó transformó el referido hospital en la Empresa Social del Estado Antonio Roldán Betancur – *en adelante la ESE* – entidad dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

1.3.3. Afirmó que el 21 de noviembre de 2005 Serviucis celebró con la ESE un contrato de arrendamiento sobre una porción del inmueble de su propiedad ubicado en la carrera 98 N° 106 – 76 del municipio de Apartadó, donde funcionaba el referido hospital –*en adelante el Contrato*–. El Contrato no se trataba de un arrendamiento



“ordinario” toda vez que dicho negocio jurídico tenía unas características especiales que quedaron definidas en el clausulado así:

- La ESE no contaba con los recursos necesarios para la adecuación y operación de una unidad de cuidados intensivos. Por lo anterior, en virtud del arrendamiento, Serviucis se comprometía a diseñar, construir y dotar una unidad de cuidados intensivos en el inmueble arrendado.
- Una vez construida la unidad de cuidados intensivos, se celebraría un contrato de prestación de servicios para su operación.
- En relación con el plazo se indicó que este sería de 15 años contados a partir de la entrada en operación de la unidad de cuidados intensivos, sin que se computara el tiempo que tardaría el arrendatario en realizar las adecuaciones al inmueble.
- El arrendatario pagaría a la ESE la suma de un millón ochocientos mil pesos (\$1.800.000) por concepto de canon de arrendamiento. Sin embargo, atendiendo al hecho de que las adecuaciones que realizaría el arrendatario serían asumidas por su cuenta y riesgo, se le otorgaría un plazo de gracia de 4 años, periodo en el cual no tendría que realizar el pago del canon.

1.3.4. Aseveró que la Ordenanza Departamental No. 44 de 1994 fue demandada ante la jurisdicción contencioso-administrativa y en sentencia del 2 de diciembre de 2014, el Consejo de Estado, confirmó el fallo de primera instancia proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia que declaró la nulidad del artículo 1° de dicho acto, en lo referido a la definición de los hospitales regionales como “*de naturaleza jurídica pública*”. Por lo anterior, mediante Acuerdo No. 022 del 29 de noviembre de 2012, el Concejo Municipal de Apartadó determinó que la ESE debía liquidarse por haberse declarado la nulidad del acto administrativo que definía su naturaleza jurídica y autorizó al alcalde municipal para realizar todos los trámites necesarios para su liquidación.



1.3.5. Anotó que, en virtud de lo anterior, el alcalde municipal de Apartadó expidió el Decreto No. 093 del 28 de mayo de 2013 en virtud del cual se suprimió la ESE y se ordenó su liquidación. En dicho acto administrativo se dispuso que:

- La liquidación de la ESE estaría a cargo de Fiduprevisora.
- Como consecuencia de la supresión de la entidad se terminarían todos los contratos suscritos por esta.

1.3.6. Indicó que, en la misma fecha (28 de mayo de 2013) el Municipio y la IPS celebraron el convenio interadministrativo de operación No. 111-2013 en virtud del cual la IPS se obligó a prestar los servicios de salud en la red pública hospitalaria del Municipio. En relación con lo anterior, mediante acta de la Junta Asesora de la ESE de fecha 5 de julio de 2013, se indicó que una de las condiciones para que comenzara a ejecutarse este convenio, era la terminación de todos los contratos vigentes de la ESE.

1.3.7. Arguyó que Fiduprevisora otorgó poder general al señor José David Morales Villa para que obrara como liquidador de la ESE. El liquidador, mediante comunicación notificada a Serviucis el 18 de julio de 2013, informó a la demandante sobre la terminación unilateral del Contrato con ocasión de la liquidación de la ESE.

1.3.8. Puso de presente que mediante oficio del 1° de agosto de 2013, Serviucis interpuso recurso de reposición contra la decisión del liquidador de terminar unilateralmente el Contrato. Mediante comunicación recibida por Serviucis el 10 de septiembre de 2013, el liquidador declaró improcedente el recurso de reposición toda vez que consideró que el acto referido correspondía a un acto de trámite.

1.4. Como **fundamento jurídico** de la demanda, la parte actora expuso las siguientes consideraciones:

1.4.1. El acto de terminación unilateral del Contrato proferido por el liquidador era nulo por violación de las normas en que debía fundarse toda vez que:



- El artículo 4 del Decreto 093 de 2013 proferido por el alcalde municipal de Apartadó indicó que solo serían objeto de terminación unilateral los contratos interadministrativos celebrados por la ESE. En el presente caso, el Contrato no era de naturaleza interadministrativa por lo cual no podía terminarse unilateralmente.
- Se vulneró el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 toda vez que esta norma prohíbe el ejercicio de cláusulas o estipulaciones excepcionales en los contratos de arrendamiento, por lo cual el liquidador no podía terminar unilateralmente el Contrato. Además de lo anterior, en el Contrato no se pactó la posibilidad de que la ESE pudiera terminarlo unilateralmente.

1.4.2. El acto de terminación unilateral era igualmente nulo por falsa motivación en la medida en que:

- No era cierto que, por el hecho de entrar en liquidación, se tuvieran que terminar todos los contratos celebrados por la ESE. El decreto municipal que ordenó la liquidación dispuso que se debían liquidar los contratos que con ocasión de la supresión de la ESE se terminaran, subrogaran, cedieran o traspasaran. De lo cual es evidente que el liquidador no necesariamente tenía que terminar los contratos celebrados por la entidad pues estos se podían ceder, subrogar o traspasar.
- No era cierto que se impusiera la liquidación del Contrato porque la ESE estaba imposibilitada para seguir desarrollando su objeto social. En este caso, al tratarse de la prestación del servicio público esencial de salud, el liquidador debía garantizar la continuidad en la prestación del servicio. Tan es así que el Municipio celebró con la IPS un contrato para la operación de su red pública hospitalaria.

1.4.3. En relación con el restablecimiento del derecho señaló que, como consecuencia de la nulidad del acto de terminación unilateral, debía condenarse al Distrito a pagar los siguientes conceptos:



- La suma de once mil ochenta y cuatro millones cien mil pesos (\$11.084.100.000) por un concepto que denominó “*Valor de la operación*”.
- La suma de cuatrocientos setenta y un millones seiscientos mil pesos (\$471.600.000) por concepto de la cláusula penal pactada en el Contrato.
- La suma de cuatrocientos setenta y dos millones seiscientos mil pesos (\$472.600.000) por concepto de las indemnizaciones al personal de Serviucis por la terminación del Contrato.

2. Admisión de la demanda y contestaciones

2.1. Mediante auto del 10 de junio de 2014³, el Tribunal Administrativo de Antioquia inadmitió la demanda. Habiéndose subsanado oportunamente⁴ por parte de Serviucis, el tribunal admitió la demanda en providencia del 8 de julio de 2014⁵.

2.2. El 26 de agosto de 2014⁶, Fiduprevisora contestó oportunamente la demanda y se opuso a las pretensiones. Formuló la excepción previa de incapacidad del demandado y las excepciones de mérito de falta de legitimación en la causa por pasiva y las que denominó “*legalidad de la terminación del contrato del demandante*” y “*no hay configuración de daño antijurídico o lesión en cabeza del demandante*”.

Respecto de la incapacidad del demandado señaló que Fiduprevisora asumió las funciones de liquidador y representante legal de la ESE hasta el 26 de mayo de 2014, fecha en que se suscribió el acta final del proceso liquidatorio de la ESE. Por lo tanto, desde esa fecha no puede comparecer al proceso como representante de la entidad. Además, Fiduprevisora no asumió como sucesora patronal ni procesal de la ESE y en consecuencia, no puede ser vinculada al proceso. Bajo los mismos argumentos sustentó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

³ Ibid., folio 225.

⁴ De conformidad con el memorial de subsanación obrante a folios 227 a 244 del cuaderno 1.

⁵ Cuaderno 1, folios 245 y 246.

⁶ Ibid., folios 274 a 290.



En relación con la excepción que denominó “*legalidad de la terminación del contrato del demandante*” señaló que las actuaciones del liquidador se ciñeron a lo dispuesto por el Municipio en el Decreto 093 de 2013 que ordenó la supresión y liquidación de la ESE. El artículo 4 del referido acto administrativo dispuso que como consecuencia de la supresión y liquidación de la entidad se terminarían todos los contratos suscritos por esta, decisión que se tomó con ocasión de las instrucciones dadas el 5 de julio de 2013 por parte de la Junta Asesora de la ESE.

En punto de la excepción que denominó “*no hay configuración de daño antijurídico o lesión en cabeza del demandante*” indicó que, a la fecha, a pesar de la orden de terminación del Contrato, la ESE no ha realizado ninguna acción tendiente a pretender la restitución del inmueble, por lo cual Serviucis sigue utilizándolo en las mismas condiciones pactadas inicialmente. Esta situación, excluía la existencia de un daño antijurídico sufrido por la demandante.

2.3. El 23 de septiembre de 2014⁷, el Municipio contestó la demanda y se opuso a las pretensiones. Formuló la excepción previa de ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales y las excepciones de mérito de falta de legitimación en la causa por pasiva y las que denominó “*nulidad absoluta e insaneable del contrato de arrendamiento*”, “*inexistencia de daño antijurídico o lesión en cabeza del demandante*”, “*fuerza mayor para continuar con el cumplimiento de las obligaciones contractuales*” y “*excepción de contrato no cumplido*”.

Sobre la excepción previa señaló de forma general que “*La demandante no ha cumplido con los requisitos establecidos en la Ley 1437 para individualizar las pretensiones, esto es, cumplir con la carga establecida por la teoría individualista de las pretensiones*”.

En relación con la falta de legitimación en la causa por pasiva indicó que el Municipio no fue parte del Contrato, por lo cual no podía fungir como demandado en este proceso de controversias contractuales.

⁷ Ibid., folios 337 a 371.



Respecto de la excepción que denominó “*nulidad absoluta e insaneable del contrato de arrendamiento*” indicó que el Contrato era nulo: **i)** por objeto ilícito toda vez que consistió en el arrendamiento de un bien público afectado a la prestación de servicios de salud, servicios a cuya prestación renunció la ESE en calidad de arrendadora en detrimento del interés público; y **ii)** por haberse violado la Ley 80 de 1993, toda vez que el Contrato en realidad no correspondía a un arrendamiento sino a uno de concesión y no se cumplieron los requisitos establecidos en la ley para la celebración de esta tipología contractual.

En punto de la excepción que denominó “*inexistencia de daño antijurídico o lesión en cabeza del demandante*” indicó, tal y como lo hizo Fiduprevisora en su contestación, que a pesar de la orden de terminación del Contrato, la ESE no había realizado ninguna acción tendiente a pretender la restitución del inmueble por lo cual no existía ningún daño antijurídico cuyo resarcimiento pueda reclamar Serviucis.

En lo referido a la excepción que denominó “*fuerza mayor para continuar con el cumplimiento de las obligaciones contractuales*”, manifestó que la orden de supresión y liquidación de la ESE tuvo como causa una sentencia ejecutoriada del Consejo de Estado que declaró la nulidad de la ordenanza departamental que justificaba la creación de la ESE.

Finalmente, sobre la excepción de contrato no cumplido afirmó que “*el supuesto arrendatario no ha cumplido con sus obligaciones contractuales*”.

2.4. El 10 de octubre de 2014⁸, la IPS contestó la demanda y se opuso a las pretensiones afirmando que no es parte del Contrato ni tuvo participación alguna en la liquidación de la ESE. Formuló las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y las que denominó “*legalidad en la terminación del contrato*”, “*cumplimiento de orden de autoridad*”, “*buena fe*”, “*indebido ejercicio del medio de control de controversias contractuales*” y “*ausencia de lucro cesante a favor de Serviucis*”.

⁸ Ibid., folios 374 a 399.



En relación con la falta de legitimación en la causa por pasiva señaló que en un proceso de controversias contractuales en el cual se discute la legalidad de un acto de terminación unilateral solo está legitimada en la causa por pasiva la parte a quien se le atribuye la expedición del acto de terminación. En este caso, la IPS ni era parte del Contrato, ni participó en su ejecución, ni mucho menos expidió el acto acusado, por lo cual no podía ser demandada en este proceso. Bajo el mismo argumento sustentó la excepción que denominó *“indebido ejercicio del medio de control de controversias contractuales”*.

Respecto de la excepción que denominó *“legalidad en la terminación del contrato”* manifestó que, contrario a lo afirmado por la demandante, la terminación del contrato no correspondió al ejercicio de una facultad excepcional de la ESE sino al cumplimiento de la orden contenida en el decreto municipal que dispuso la supresión y liquidación de la entidad. Bajo el mismo argumento sustentó la excepción que denominó *“cumplimiento de una orden de autoridad”*.

Sobre la excepción que denominó *“buena fe”* indicó que la atribución de responsabilidad por parte de Serviucis a la IPS correspondía a la celebración del convenio interadministrativo con el Municipio para la operación de la red hospitalaria de la entidad territorial. En sus actuaciones y en la celebración de dicho convenio la IPS se ajustó a los postulados de la buena fe.

Finalmente, en punto de la excepción denominada *“ausencia de lucro cesante a favor de Serviucis”* arguyó que, en cualquier caso, los perjuicios solicitados por la demandante no estaban acreditados.

3. Audiencia inicial

El 11 de noviembre de 2015⁹, el Tribunal Administrativo de Antioquia llevó a cabo la audiencia inicial, en la que no se encontró vicio alguno que debiera ser objeto de saneamiento.

⁹ Cuaderno 2, folios 422 a 429.



En relación con las excepciones que debían resolverse en esta audiencia por disposición del artículo 180 del CPACA, indicó que: **i)** no prosperaba la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por Fiduprevisora, el Municipio y la IPS ni la excepción de incapacidad de la demandada formulada por Fiduprevisora toda vez que la vinculación al proceso de cada una de las demandadas estaba sustentada en las atribuciones realizadas en los hechos de la demanda; y **ii)** tampoco prosperaba la excepción previa de ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales propuesta por el Municipio toda vez que la demanda sí cumplió con los requisitos de los artículos 162 y 163 del CPACA.

Seguidamente, fijó el litigio, en los siguientes términos:

“i) Si los oficios expedidos en julio de 2013 y mediante el cual se resolvió el recurso de reposición del mismo año por medio de los cuales se declaró la terminación del contrato suscrito entre SERVIUCIS S.A. y la ESE HOSPITAL ANOTNIO ROLDÁN BETANCUR, se encuentran viciados de nulidad y cuál es la responsabilidad que se deduce de cada una de las demandadas.

ii) Una vez determinado lo anterior, establecer si procede la indemnización por concepto de perjuicios en la forma solicitada en la demanda”.

Finalmente, el tribunal decretó las siguientes pruebas: **i)** los documentos aportados en la demanda y sus contestaciones; **ii)** los documentos solicitados mediante oficio al Municipio de Apartadó por parte de Serviucis, incluido el expediente administrativo del Contrato; **iii)** los testimonios de Rubén Darío Cuervo, Juan Edgar Martín Restrepo¹⁰, Juan Pablo Álvarez, Sonia Catalina Arbeláez Naranjo, Adriana Isabel Moreno Rincón y Juan Carlos Torres Millán; **iv)** el dictamen pericial rendido por Oscar León García Serna en el que se cuantificaron los perjuicios pretendidos por la demandante y; **v)** el interrogatorio de parte del representante legal de Serviucis.

¹⁰ Aunque la declaración del señor Martín Restrepo fue decretada como testimonio, correspondía al representante legal de la sociedad demandante.



4. Audiencia de pruebas

El 2 de febrero de 2016¹¹, se llevó a cabo la audiencia de pruebas, en la cual se incorporaron los documentos aportados por el Municipio en cumplimiento de los oficios referidos anteriormente. Igualmente compareció el perito Oscar León García para efectos de la contradicción del dictamen pericial de parte aportado por la demandante. También se recibieron las declaraciones de los testigos Rubén Darío Cuervo, Sonia Catalina Arbeláez Naranjo, Adriana Isabel Moreno Rincón y Juan Carlos Torres Millán¹². Finalmente se practicó el interrogatorio del representante legal de Serviucis, Juan Edgar Marín Restrepo¹³.

5. Alegatos de conclusión

Mediante auto del 16 de junio de 2017¹⁴ el tribunal, al verificar que se habían recaudado la totalidad de las pruebas por oficio decretadas en la audiencia inicial, dispuso prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión por escrito y al Ministerio Público para que rindiera concepto de considerarlo pertinente.

5.1. La parte demandante alegó de conclusión oportunamente¹⁵ y reiteró los razonamientos presentados en su escrito inicial referentes a los cargos de nulidad impetrados contra el acto de terminación unilateral del Contrato. Además, señaló que: **i)** con el dictamen pericial aportado, cuya contradicción se surtió debidamente, estaban acreditados los perjuicios alegados en la demanda; y **ii)** todas las entidades demandadas estaban legitimadas en la causa por pasiva para responder por los perjuicios causados con ocasión de la terminación unilateral del Contrato.

¹¹ Ibid., folios 514 a 516

¹² El desistimiento del testimonio del señor Juan Pablo Álvarez fue aceptado mediante auto del 24 de octubre de 2016, folio 585.

¹³ A quien se había citado inicialmente como testigo.

¹⁴ Archivo denominado “ED_EXPTTRIBUN_17AUTOALEGATOSCONCLU.pdf” expediente digitalizado en el índice 2 de la plataforma SAMAI.

¹⁵ Ibid., folios 601 a 622.



5.2. Fiduprevisora también alegó de conclusión oportunamente¹⁶ y reiteró los argumentos en que fundamentó las excepciones formuladas en su contestación, especialmente la de falta de legitimación en la causa por pasiva.

5.3. La IPS también alegó de conclusión oportunamente¹⁷ y reiteró los argumentos presentados en su contestación de la demanda, referidos a la inexistencia de responsabilidad de esta entidad y la inexistencia de un daño antijurídico.

5.4. El Ministerio Público rindió concepto¹⁸ y solicitó negar las pretensiones de la demanda toda vez que: **i)** la decisión de terminar unilateralmente el Contrato en realidad estaba contenida en el Decreto 093 de 2013 expedido por el Municipio en virtud del cual se ordenó la supresión y liquidación de la ESE, siendo el oficio enviado por el liquidador a Serviucis un mero acto de trámite; **ii)** por lo anterior existió una indebida acumulación de pretensiones y una indebida escogencia del medio de control de controversias contractuales pues el acto que debió ser demandado era el Decreto 093 de 2013; **iii)** ni la IPS ni Fiduprevisora estaban legitimadas en la causa por pasiva pues no eran partes del Contrato ni expidieron el acto enjuiciado; y **iv)** en cualquier caso no estaba acreditado que Serviucis hubiere sufrido un daño antijurídico con ocasión de la expedición de los actos demandados.

6. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 15 de agosto de 2023¹⁹, el Tribunal Administrativo de Antioquia accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. La sentencia apelada dispuso textualmente:

“PRIMERO: DECLÁRESE la falta de legitimación en la causa por pasiva de la IPS Universitaria, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: DECLÁRESE la nulidad del acto administrativo de julio de 2013, proferido por la Previsora S.A., mediante el cual se terminó

¹⁶ Ibid., 623 a 625.

¹⁷ Ibid., folios 648 a 656.

¹⁸ Ibid., folios 643 a 647.

¹⁹ Archivo denominado “ED_04SENTENCIAPRIMERAIN.pdf”, expediente digitalizado en el índice 2 de la plataforma SAMAI.



unilateralmente el contrato suscrito entre SERVIUCIS S.A. y la E.S.E Hospital Antonio Roldán.

TERCERO: DECLÁRESE la nulidad del oficio de agosto de 2013, proferido por la Previsora S.A., mediante el cual se rechazó el recurso de reposición interpuesto por SERVIUCIS S.A.

CUARTO: NIÉGASE el reconocimiento y el consecuente pago de perjuicios, pretendidos en la demanda, por las razones expuestas en la parte considerativa.

QUINTO: ABSTÉNGASE de condenar en costas a la parte vencida, de conformidad con lo expuesto.

SEXTO: NOTIFÍCASE la providencia, según lo establecido en el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011.

SÉPTIMO: Ejecutoriada la providencia, ARCHÍVASE el expediente.”.

En síntesis, el tribunal consideró que:

6.1. En relación con la legitimación en la causa por pasiva, señaló que tanto Fiduprevisora como el Municipio estaban legitimados en la causa toda vez que la primera actuó en representación de la ESE en el proceso de liquidación y fue la encargada de culminar los contratos vigentes, y la segunda, fue quien dio la orden de suprimir y liquidar la ESE, y además, recibió los bienes afectos a la prestación del servicio de salud. Sin embargo, la IPS no estaba legitimada en la causa pues no fue parte del Contrato ni tuvo relación alguna con los actos demandados en el presente proceso.

6.2. El régimen de los contratos de las ESE no es el del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sino que dichos negocios jurídicos están sujetos al derecho privado. Sin embargo, la ley autoriza que, en sus contratos, las ESE puedan pactar facultades excepcionales al derecho común, como lo sería la terminación unilateral, sin que se entienda que son cláusulas de la naturaleza o de la esencia de sus contratos. En el presente caso, las partes pactaron una cláusula de terminación del Contrato, limitada a cinco supuestos: **i)** vencimiento del término; **ii)** mora en el pago; **iii)** cesión o subarriendo sin autorización; **iv)** destinación diferente a la pactada; y **v)** ausencia de cubículos mínimos. Sin embargo, no se pactó la posibilidad que la ESE terminara el contrato a su arbitrio, por lo cual la Fiduprevisora como liquidadora no podía adjudicarse una facultad que no fue



pactada. Por lo demás, el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 proscribe la inclusión de cláusulas exorbitantes en los contratos de arrendamiento.

6.3. En relación con la naturaleza de los actos demandados, señaló que de conformidad con el artículo 7 del Decreto 093 de 2013 mediante el cual el Municipio ordenó la supresión y liquidación de la ESE, se indicó expresamente que los actos del liquidador se considerarían actos administrativos en la medida en que comportaran el ejercicio de funciones administrativas. En el presente caso, la orden de terminación del Contrato se dio con ocasión de la liquidación de una entidad pública, por lo cual era evidente que se trataba del ejercicio de una función administrativa. Esto, aunado al hecho de que los oficios demandados contenían una declaración unilateral del liquidador y además produjeron efectos jurídicos, permitía concluir que sí se trataba de actos administrativos.

Además de lo anterior, contrario a lo afirmado por el liquidador en el oficio del 26 de agosto de 2013 mediante el cual declaró improcedente el recurso de reposición interpuesto contra el acto de terminación unilateral, los actos demandados sí eran definitivos y no de trámite, por lo que frente al oficio recurrido procedía el recurso de reposición. Lo anterior en la medida en que se trataron de actos de ejecución que excedieron lo dispuesto en el acto administrativo que se pretendía ejecutar, a saber, el decreto que ordenó la supresión y liquidación de la ESE, toda vez que dicha norma no ordenó la terminación unilateral de los contratos. Además, la terminación del Contrato implicó la definición de una situación jurídica. Por lo demás, al tratarse de actos administrativos contractuales, el medio de control procedente era el de controversias contractuales.

6.4. Teniendo en cuenta lo anterior, y descendiendo al análisis de la legalidad de los actos acusados, sostuvo que estos eran nulos por falsa motivación toda vez que: **i)** el liquidador no podía terminar unilateralmente el Contrato, pues dicho negocio jurídico no preveía esta posibilidad y el ejercicio de facultades excepcionales estaba proscrito para los contratos de arrendamiento; y **ii)** el acto de terminación unilateral sí era definitivo y no de trámite, por lo cual era procedente el recurso de reposición interpuesto por Serviucis.



6.5. Declarada la nulidad de los actos, indicó sobre el restablecimiento del derecho pretendido que ni los testimonios practicados en el proceso ni el dictamen pericial rendido, acreditaron que Serviucis hubiera sufrido una afectación económica con ocasión de la terminación unilateral del Contrato. Lo anterior en la medida en que los conceptos pretendidos en la demanda correspondían a aproximaciones sobre supuestos daños que no se habían materializado.

7. Recurso de apelación

El 5 de septiembre de 2023²⁰, el Municipio interpuso de forma oportuna recurso de apelación en contra de la decisión de primera instancia. El recurso de alzada fue concedido mediante providencia del 11 de septiembre de la misma anualidad²¹. En su escrito, la entidad territorial formuló los siguientes reparos:

7.1. En los términos del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, Fiduprevisora sí tenía la facultad para terminar unilateralmente el Contrato toda vez que para efectos de liquidar la ESE debía terminar todos los negocios jurídicos vigentes al momento en que se ordenó la supresión y liquidación de la entidad.

7.2. De conformidad con lo señalado por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia del 30 de agosto de 2022 dentro del expediente 58485, la terminación de los contratos por efecto de la liquidación forzosa de una ESE constituye una situación de fuerza mayor. Por lo anterior, en el presente caso, el Contrato necesariamente tenía que terminarse en la medida en que la ESE no podía continuar ejecutando su objeto social.

²⁰ Archivo denominado “ED_07RECURSOAPELACIONMP.pdf”, expediente digitalizado en el índice 2 de la plataforma SAMAI.

²¹ Archivo denominado “ED_10AUTOCONCEDEAPELACI”, expediente digitalizado en el índice 2 de la plataforma SAMAI.



8. Actuación en segunda instancia

El recurso de apelación se admitió en providencia del 27 de octubre de 2023²². Mediante memorial radicado dentro del término de ejecutoria del auto referido²³, la parte demandante se pronunció sobre el recurso interpuesto por el Municipio y señaló que: **i)** el Decreto Ley 240 de 2000 no autorizaba al liquidador a terminar unilateralmente los contratos de la entidad a liquidar si dicha facultad no estaba pactada; **ii)** la situación fáctica del expediente 58485 no era igual a la del presente caso, por lo cual no podía afirmarse que la terminación de los contratos con ocasión de la liquidación de la ESE fuera una situación de fuerza mayor.

Mediante memorial radicado el 22 de noviembre de 2023²⁴, el Ministerio Público rindió concepto en el proceso de la referencia y solicitó que: **i)** se analizara si la jurisdicción de lo contencioso administrativo era competente para conocer de la presente controversia, toda vez que existía duda si la ESE era una persona jurídica de derecho público o de derecho privado; y **ii)** de considerarse que la jurisdicción de lo contencioso administrativo sí era competente, se confirmara la sentencia apelada, toda vez que, aunque el tribunal se equivocó al estudiar estos actos como actos administrativos contractuales y no como actos privados de gestión contractual, en la medida en que en el Contrato no se pactó la facultad de terminación unilateral, debía declararse que los actos acusados eran inexistentes o nulos por causa ilícita.

III. CONSIDERACIONES

Para resolver el recurso de apelación, la Sala analizará los siguientes aspectos: (1) jurisdicción y competencia del Consejo de Estado para conocer el presente asunto; (2) medio de control procedente; (3) oportunidad del medio de control, (4) legitimación en la causa (5) problemas jurídicos, (6) hechos probados, (7) solución a los problemas jurídicos, y (8) costas.

²² Índice 4 del expediente digital en la plataforma SAMAI.

²³ Índice 10 del expediente digital en la plataforma SAMAI.

²⁴ Índice 14 del expediente digital en la plataforma SAMAI.



1. Jurisdicción y competencia

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del asunto, con fundamento en el artículo 104²⁵ del CPACA²⁶, vigente a la fecha de presentación de la demanda, toda vez que, en los términos del artículo 7 del Decreto Ley 254 de 2000, los actos proferidos por los liquidadores de las entidades públicas -como los que se demandan en la presente controversia- constituyen actos administrativos que se profieren en ejercicio de función administrativa -frente a lo cual se hará mención más adelante-.

Igualmente, el Consejo de Estado es competente para decidir sobre el recurso de apelación, de conformidad con el artículo 150²⁷ y el numeral 3 del artículo 152²⁸ del CPACA -vigente a la fecha de la interposición de la demanda-, dada la vocación de doble instancia del proceso, teniendo en cuenta que la pretensión de mayor valor, para la fecha de presentación de la demanda (22 de abril de 2014), superaba 300 SMLMV²⁹.

²⁵ “Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. // Igualmente, conocerá de los siguientes procesos: [...] 2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública [...]”.

²⁶ La Ley 1437 de 2011 o CPACA resulta aplicable al presente asunto con las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021, dado que el recurso de apelación se presentó con posterioridad a la entrada en vigor de dicha norma.

²⁷ “El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto al que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia”.

²⁸ De conformidad con el medio de control ejercido en la demanda y el trámite dado por el tribunal. “Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]”.

²⁹ La pretensión de mayor valor de la demanda ascendía a la suma de once mil ochenta y cuatro millones cien mil pesos (\$11.084.100.000) monto que excedió 300 veces la suma de (\$616,000.00) que correspondía al salario mínimo legal mensual vigente para el 2014.



2. Medio de control procedente

La demanda fue interpuesta³⁰ y tramitada por el tribunal³¹ bajo el medio de control de controversias contractuales, y en la sentencia apelada el *a quo* afirmó que los actos acusados eran actos de naturaleza contractual y señaló que: *“el medio de control para demandar la nulidad de los actos administrativos contractuales es el de controversias contractuales”*. Sin embargo, para la Sala, es menester determinar, en primer lugar, si los actos acusados, tienen o no la connotación de actos administrativos contractuales.

El artículo 7 del Decreto Ley 240 de 2002, norma que regula el régimen para la liquidación de las entidades públicas, dispone sobre la naturaleza de los actos de los liquidadores que:

“Los actos del liquidador relativos a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y en general, los que por su naturaleza constituyan ejercicio de funciones administrativas, constituyen actos administrativos y serán objeto de control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los actos administrativos del liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el procedimiento de liquidación.”

De esta disposición se concluye con facilidad que, si la actuación del liquidador comporta el ejercicio de una función administrativa, dicho acto debe ser considerado un acto administrativo. Ahora bien, en el presente caso, el acto acusado corresponde a la terminación unilateral del Contrato celebrado por la ESE, con ocasión de la orden de supresión y liquidación de la entidad. Sobre la naturaleza de la función de terminación de los contratos en el proceso de liquidación de entidades públicas, esta Subsección ha considerado que:

“En este punto de la providencia conviene resaltar que, en el marco del trámite liquidatorio, le compete al agente liquidador calificar, graduar, aceptar y rechazar las acreencias presentadas, tal y como lo dispone el

³⁰ En el escrito de demanda, Serviucis afirmó que: “en ejercicio del medio de control judicial de controversias contractuales consagrado en el artículo 141 del CPACA, presento demanda de nulidad y restablecimiento del derecho”. Cuaderno 1, folio 2.

³¹ En el auto admisorio de la demanda, el tribunal dispuso “ADMITIR la demanda promovida (...) a la que se le impartirá el trámite correspondiente al medio de control de CONTROVERSIAS CONTRACTUALES”,



artículo 7 del Decreto-ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, en los siguientes términos: [...].

Bajo ese contexto, queda claro que el daño reclamado en la demanda tuvo origen en las resoluciones expedidas por el agente liquidador que rechazaron la reclamación por \$717'630.000, las cuales son verdaderos actos administrativos [...] pues ciertamente a través las Resoluciones AL-05671 del 6 de julio de 2016 y AL-14692 del 15 de diciembre de 2016 se exteriorizó la voluntad de la Administración de manera particular y concreta frente a la sociedad Transporte Acuático K&M S.A.S., surtiendo plenos efectos jurídicos, aunado a lo cual es menester resaltar que se encuentran amparadas con la presunción de legalidad

[...]

Todo lo anterior da cuenta que, al margen del incumplimiento contractual alegado por la parte actora, la suma cuyo reconocimiento y pago solicita en la pretensión segunda en el libelo introductorio fue la misma que la sociedad Transporte Acuático K&M S.A.S reclamó en el proceso liquidatorio de Caprecom EICE y que fue rechazada por el agente liquidador mediante las Resoluciones AL-05671 del 6 de julio de 2016 y AL-14692 del 15 de diciembre de 2016, actos administrativos”³².

Teniendo en cuenta lo anterior, para esta Sala es claro que, en la medida en que la terminación de los contratos de la entidad a liquidar no solo se impone como una consecuencia necesaria de la orden de supresión y liquidación de la entidad, sino que, además corresponde a un verdadero deber dentro de dicho trámite, no hay duda de que se trata del ejercicio de una función administrativa, por lo cual dicho acto tiene la connotación de acto administrativo. Además, es evidente que la facultad de terminación unilateral de los contratos por parte del liquidador constituye un función administrativa toda vez que: **i)** la finalidad del procedimiento de liquidación de entidades es eminentemente pública y no patrimonial; y **ii)** dicha facultad corresponde al ejercicio del *ius imperii* del Estado, y no se trata de una potestad negocial, pues la competencia del liquidador está dada por las normas que regulan dicho trámite, en especial, el Decreto Ley 254 de 2000.

No obstante lo anterior, esta Sección también ha considerado que, aunque dicho acto es un acto administrativo, no se trata de uno de naturaleza contractual. Al respecto, la Subsección B en reciente pronunciamiento dispuso que:

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 22 de mayo de 2024. Radicado: 27001-23-33-000-2019-00065-01 (68052).



“A su turno, el artículo 22 del Decreto 2211 de 2004 en cuanto a los procesos de liquidación de las entidades estatales señala expresamente lo siguiente:

‘Artículo 22. Terminación de contratos. En desarrollo de la facultad prevista en el numeral 14 del artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, desde el inicio del proceso liquidatorio el Liquidador podrá poner fin unilateralmente a los contratos de cualquier índole existentes al momento de la adopción de la medida que no sean necesarios para la liquidación de la institución financiera intervenida.’(negrillas sostenidas del original – adicionales de la Sala).

Teniendo en cuenta que la decisión sobre la terminación de los contratos corresponde al “ejercicio de funciones administrativas” del agente liquidador, en los términos del artículo 6 del Decreto 3870 de 2008 y del artículo 22 del Decreto 2211 de 2004 antes referidos, constituye un acto administrativo que, si bien guarda estrecha relación con el contrato de prestación de servicios no. CSP-374-2008 no es un acto contractual, pues, la determinación de poner fin a su vigencia y ejecución deviene de la decisión del Gobierno Nacional de ordenar la supresión y liquidación de la ESE Antonio Nariño y no por cuenta de cualquiera de los eventos previstos en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993.

Contrario a lo argumentado por la parte actora, la decisión de terminación unilateral del referido contrato de prestación de servicios no. CSP-374-2008 no constituye un acto administrativo contractual, ya que la motivación para su expedición fue precisamente la orden de supresión y el inicio del proceso de liquidación de la ESE Antonio Nariño conforme lo dispuesto en el Decreto 3870 de 2008.

En virtud de lo previsto en el artículo 141³³ del CPACA, cualquiera de las partes de un contrato estatal puede demandar para que se declare su existencia o su nulidad, se ordene su revisión, se declare el incumplimiento, se anulen los actos administrativos contractuales, se condene a quien se considere responsable a indemnizar los perjuicios y/o se liquide el contrato, entre otras declaraciones y condenas. El legislador también previó que el Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrían solicitar la nulidad absoluta del contrato, la que también puede ser declarada de oficio por el juez³⁴.

³³ “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” [...] El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes”.

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 10 de junio de 2022. Radicado: 19001-33-31-004-2010-00232-00 (59.160).



En este sentido, aun cuando el acto de terminación de un contrato de una entidad sujeta a liquidación está relacionado con dicho contrato, no por este hecho puede calificarse como un acto de naturaleza contractual. La facultad de terminación de los contratos de estas entidades es otorgada al liquidador por virtud de la ley y los reglamentos, y en dicha actuación el agente no obra como parte contractual, si no en virtud de un mandato normativo especial. Por lo cual, para esta Sala, los actos de terminación unilateral de los contratos expedidos por los liquidadores no son actos administrativos de naturaleza contractual.

De lo anterior deviene que, el medio de control procedente para enjuiciar dichos actos no es el de controversias contractuales sino el de nulidad y restablecimiento del derecho. Por lo cual, la Sala estima pertinente proceder a su adecuación, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del CPACA³⁵, según el cual es deber del juez estudiar las pretensiones de la demanda aun cuando el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada, y en este último caso habrá de surtir el trámite correspondiente. Así, pasará a determinarse si la demanda se interpuso dentro de la oportunidad legal dispuesta para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

3. Oportunidad del medio de control

Respecto del término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 164 numeral 2 inciso d) dispone que:

“Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales”

En el presente caso, la parte demandante afirmó en su demanda que el oficio del 26 de agosto de 2013, mediante el cual el liquidador declaró improcedente el recurso de reposición interpuesto contra el oficio de julio de 2013 en el que se declaró la terminación unilateral del Contrato, fue “*recibido en las dependencias de*

³⁵ “ARTÍCULO 171. ADMISIÓN DE LA DEMANDA. El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada [...]”.



*SERVIUCIS S.A., el 10 de septiembre de 2013*³⁶. Afirmación que es coincidente con el sello de recibido de la misma fecha que reposa en el cuerpo del documento³⁷.

Por lo anterior, el acto se entendió notificado el 10 de septiembre de 2013 y el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales corría inicialmente entre el 11 de septiembre de 2013 y el 11 de enero de 2014. El 18 de diciembre de 2013, faltando 25 días para que venciera el término preclusivo para interponer la demanda, Serviucis presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público³⁸. El 27 de marzo de 2014, se celebró la referida audiencia de conciliación la cual se declaró fallida, y el 3 de abril siguiente se expidió la constancia de no acuerdo³⁹.

No obstante lo anterior, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 la presentación de la solicitud de conciliación *“suspende el término de prescripción o de caducidad (...) hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero.”* En el presente asunto, si bien la constancia de no acuerdo fue expedida el 3 de abril de 2014, ocurrió primero el vencimiento del término de 3 meses contados a partir del 18 de diciembre de 2013 (fecha de presentación de la solicitud de conciliación), lo cual aconteció el 18 de marzo de 2013.

Por lo anterior, el término de caducidad se reanudó el 19 de marzo de 2013, y los 25 días que restaban para que Serviucis pudiera presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho corrieron hasta el 12 de abril de 2013. En consecuencia, la demanda presentada el 9 de abril de 2013⁴⁰ es oportuna.

4. Legitimación en la causa

Serviucis está legitimado en la causa por activa al ser la parte afectada por la decisión tomada en los actos administrativos cuestionados. Por su parte,

³⁶ Cuaderno 1, folio 13.

³⁷ Ibid., folio 197.

³⁸ Ibid., folio 217.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Cuaderno 1, folio 1.



Fiduprevisora, en su calidad de liquidadora de la ESE, está legitimada en la causa por pasiva al haber sido quien expidió el acto de terminación unilateral del Contrato.

En relación con el Municipio, y atendiendo a lo decidido por la Sala respecto del medio de control procedente en el caso concreto, se colige que aquel no se encuentra legitimado en la causa por pasiva, toda vez que al no haber expedido el acto administrativo acusado sus derechos o intereses no podrían verse afectados con las resultas del proceso.

5. Problemas jurídicos

5.1. El marco fundamental para la competencia del juez de segunda instancia lo constituyen los cargos planteados en contra de la decisión recurrida, a menos que las partes hayan apelado toda la sentencia, caso en el cual el juez resolverá sin limitaciones. Es así que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del CGP⁴¹, el superior no puede enmendar la providencia del *a quo* en la parte que no fue objeto del recurso de apelación, *“salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla”*⁴². En el mismo sentido, y atendiendo al principio de congruencia *“a las partes les está vedado modificar o adicionar en el recurso de apelación la causa petendi de la demanda, pues esto implicaría un desconocimiento flagrante del principio al debido proceso”*⁴³.

⁴¹ “El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones”.

⁴² Sobre la competencia del *ad quem* con ocasión del recurso de apelación, cabe resaltar que la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, mediante sentencia del 6 de abril de 2018 (expediente No. 46005), unificó su jurisprudencia en los siguientes términos: “19. Este entendimiento del principio de congruencia y de los límites competenciales del *ad quem* frente el recurso de apelación es el que la Sala acoge y reitera, de manera que si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada”.

⁴³ Ibid.



5.2. En este sentido, en la medida en que en el proceso funge como apelante único el Municipio -quien al margen de la falta de legitimación por pasiva tenía un interés para recurrir⁴⁴-, y su reparo está relacionado a cuestionar exclusivamente la decisión del tribunal de declarar la nulidad del acto de terminación unilateral proferido por el liquidador, le corresponde a la Sala determinar si dicho acto administrativo es nulo por falsa motivación o si por el contrario debe negarse la pretensión de nulidad impetrada por Serviucis por considerar que el acto es legal.

Lo anterior implica que la Sala no se pronunciará sobre: **i)** la decisión del tribunal declarar la nulidad del oficio del 26 de agosto de 2013 mediante el cual se declaró la improcedencia del recurso de reposición interpuesto contra el oficio de julio de 2013 que terminó unilateralmente el contrato, pues la parte recurrente no formuló reparo alguno frente a este particular⁴⁵; y **ii)** en caso de confirmarse la declaratoria de nulidad del oficio de julio de 2013, sobre la negatoria de las pretensiones de restablecimiento del derecho.

6. Hechos probados

En el marco de lo expuesto, se establecerá cuáles son los hechos probados que resultan relevantes para decidir la controversia sometida a juicio en esta instancia. Para tal efecto, la Sala analizará los documentos aportados al proceso de conformidad con lo previsto en el artículo 246⁴⁶ del CGP.

⁴⁴ El Municipio tenía interés para recurrir la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia toda vez que -al margen de la falta de legitimación por pasiva que será declarada en la presente providencia: i) fue demandada por Serviucis; ii) formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en su contestación; y iii) fue legitimada en la causa por pasiva por parte del tribunal en la decisión de primera instancia.

⁴⁵ En la sentencia de primera instancia el tribunal estimó que los actos demandados sí eran definitivos y no de trámite, por lo que, frente al oficio de julio de 2013, contrario a lo manifestado por el agente liquidador, sí procedía el recurso de reposición.

⁴⁶ "Artículo 246. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia [...] Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente".



6.1. El 21 de noviembre de 2015, Serviucis y la ESE celebraron el Contrato cuyo objeto era el arrendamiento de una porción del inmueble donde operaba el referido hospital en el municipio de Apartadó, Antioquia⁴⁷.

6.2. El 29 de noviembre de 2012, el Concejo Municipal de Apartadó expidió el Acuerdo No. 022 de 2012⁴⁸, *“por medio del cual se otorgan unas facultades pro tempore al señor alcalde municipal de Apartadó, Antioquia”*. En el artículo primero de dicho acto administrativo se resolvió:

“ARTÍCULO PRIMERO: FACÚLTESE al Señor Alcalde Municipal para que dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación del presente acuerdo, proceda a determinar la estructura del Municipio, para lo cual podrá suprimir, si es del caso, y liquidar la entidad que por efecto de la sentencia aludida se denominó “EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL ANTONIO ROLDÁN BETANCUR DE APARTADÓ”.

6.3. El 28 de mayo de 2013, el Municipio expidió el Decreto No. 093 de 2013 *“por el cual se suprime la Empresa Social del Estado Hospital Antonio Roldán Betancur del Municipio de Apartadó, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones”*⁴⁹. En lo relevante, dicho acto administrativo dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 1. SUPRESIÓN Y LIQUIDACIÓN. Suprímase la Empresa Social del Estado Hospital Antonio Roldán Betancur del municipio de Apartadó, constituida según Acuerdo Municipal 035 del 11 de agosto de 1995 del Concejo Municipal de Apartadó (...) En consecuencia, a partir de la vigencia del presente Decreto la Empresa Social del Estado Hospital Antonio Roldán Betancur entrará en proceso de liquidación.

ARTÍCULO 4. TERMINACIÓN Y SUBROGACIÓN DE LOS CONTRATOS. Como consecuencia de la supresión de la entidad y del inicio del proceso de liquidación de la Empresa Social del Estado Hospital Antonio Roldán Betancur, se terminarán todos los contratos o convenios interadministrativos suscritos por la entidad

ARTÍCULO 5. DIRECCIÓN DE LA LIQUIDACIÓN. La Dirección de la liquidación estará a cargo de Fiduprevisora S.A”.

⁴⁷ Cuaderno 1, folios 57 a 67.

⁴⁸ Ibid., folio 120.

⁴⁹ Ibid., folios 124 a 142.



6.4. En julio de 2013⁵⁰, José David Morales Villa, en calidad de apoderado general de Fiduprevisora, actuando en su condición de liquidador de la ESE, remitió una comunicación a Serviucis en la cual se señaló:

“CUARTO: *Que en concordancia con el régimen jurídico aplicable al presente proceso liquidatorio contenido en el Decreto 093 de 2013, el Decreto 254 de 2000 modificado por la Ley 1150 de 2006, Decreto 2555 de 2010 (Estatuto Orgánico Financiero) me permito informar del inicio del proceso liquidatorio de la entidad en mención.*

QUINTO: *Que el Decreto 093 del 2013, en su Art. 4 reza “TERMINACIÓN Y SUBROGACIÓN DE LOS CONTRATOS. Como consecuencia de la supresión de la entidad y del inicio del proceso de liquidación de la Empresa Social del Estado Hospital Antonio Roldán Betancur, se terminarán todos los contratos o convenios interadministrativos suscritos por la entidad”.*

SEXTO: *De conformidad con la norma anteriormente citada, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 29 del Decreto Ley 254 del 2000, y con la expresa autorización e instrucción de la Junta Asesora de la ESE Hospital Antonio Roldán Betancur en liquidación en Acta 003 – 2013 de fecha 5 de julio de 2013, se le informa la terminación unilateral del contrato suscrito entre su entidad y la ESE ANTONIO ROLDÁN BETANCUR EN LIQUIDACIÓN, habida cuenta del inicio del proceso liquidatorio de la ESE como consecuencia del Decreto 093 del 2013 y la imposibilidad de seguir desarrollando el objeto social”.*

6.4. Mediante comunicación del 1° de agosto de 2013⁵¹, Serviucis presentó recurso de reposición contra la decisión del liquidador de terminar el Contrato.

6.5. En oficio del 26 de agosto de 2013⁵², notificado a Serviucis el 10 de septiembre de la misma anualidad, el liquidador declaró improcedente el recurso de reposición interpuesto al considerar que el oficio de terminación unilateral del Contrato era un acto de trámite y no definitivo.

7. Caso concreto

En el caso concreto, la demandante solicitó que se declarara la nulidad del oficio de julio de 2013 mediante el cual Fiduprevisora en calidad de liquidador de la ESE, dispuso la terminación del Contrato. Dentro de los cargos de nulidad esgrimidos,

⁵⁰ Ibid., folio 144.

⁵¹ Ibid., folios 185 a 195.

⁵² Ibid., folio 197.



argumentó que dicho acto era nulo por falsa motivación y por violación de las normas en que debía fundarse, toda vez que el liquidador no estaba facultado para terminar unilateralmente el contrato, por no estar pactada esta facultad en favor de la ESE y por estar prohibido el ejercicio de esta potestad excepcional en los contratos de arrendamiento.

El Tribunal accedió parcialmente a las pretensiones y declaró la nulidad del acto de terminación unilateral pues consideró que este *“estuvo desprovisto de motivación y carecía de competencia material, en tanto la ESE Hospital Antonio Roldán no podía terminar unilateralmente el contrato, teniendo en cuenta que en el negocio no se previó esta posibilidad, y que las facultades exorbitantes no procedían en virtud de la tipología contractual –arrendamiento–.”*

Inconforme con esta decisión, el Municipio apeló y argumentó que de conformidad con el Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, Fiduprevisora sí tenía la facultad para terminar unilateralmente el Contrato, por lo cual no podía declararse la nulidad del oficio de julio de 2013.

Tal y como se anotó anteriormente (acápito 2 de las consideraciones) la jurisprudencia de esta Sección ha considerado que, del análisis de las normas legales y reglamentarias que regulan el régimen de liquidación de las entidades estatales (Decreto Ley 254 de 2000, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y Decreto 2555 de 2010) se puede concluir que la terminación de los contratos de las entidades sujetas a liquidación no solo se impone como una consecuencia necesaria de la orden de supresión y liquidación de la entidad, si no que, además corresponde a un verdadero deber del liquidador dentro de dicho trámite. Al respecto se indicó que:

“El Decreto 254 de 2000 regula lo concerniente a la liquidación de las entidades públicas del orden nacional. En su artículo 2 dispone que el proceso de liquidación inicia con la orden de supresión o disolución de la entidad y que la expedición del acto de liquidación conlleva, entre otras cosas, la designación del liquidador (literal a) –que, en los términos del literal a) del artículo 6 de ese mismo decreto, funge a partir de su designación como su representante legal–, así como la prohibición expresa para realizar cualquier tipo de actividades o actuaciones que no estén dirigidas a realizar la liquidación de la entidad, prohibición que opera



a partir de “la expedición del decreto que ordena la disolución y liquidación de la entidad” (literal f).

Al hilo con lo anterior, el artículo 4 de ese mismo decreto dispone que es competencia del liquidador adelantar el procedimiento de liquidación de la entidad pública del orden nacional para la cual ha sido designado. La lectura de este artículo, en concordancia con lo dispuesto en el ya referido literal f) del artículo 2, conducen a concluir, sin hesitación alguna, que a partir de que se ordene la supresión o disolución de la entidad y su consecuente liquidación, su representante legal, el liquidador, únicamente está habilitado para realizar los actos tendientes a desarrollar y culminar ese proceso, no le está permitido ejecutar actos diferentes a ese propósito, aserto que se confirma, entre otros artículos del mismo Decreto 254, con base en lo dispuesto en el artículo 7 sobre funciones del liquidador. Esto se traduce en que, en principio, la entidad ya no puede continuar con el desarrollo de su objeto, en tanto los únicos actos que puede ejercer su representante legal son los encaminados a lograr su liquidación.

En línea con ello, al leer las normas que integran el régimen de liquidación de las entidades públicas del orden nacional, se concluye que dada la imposibilidad del liquidador de realizar actos diferentes a los propios del proceso administrativo de la liquidación, éste debe terminar los contratos que no sean necesarios para la liquidación de la entidad. En ese sentido, el numeral 14 del artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (en adelante EOSF) –aplicable a los procedimientos administrativos de liquidación de entidades públicas del orden nacional por remisión expresa del inciso 2º del artículo 1º del Decreto 254 de 2000 en los vacíos que éste presente⁵⁷– dispone que “[e]l agente especial podrá poner fin a los contratos existentes al momento de la toma de posesión si los mismos no son necesarios para la administración o liquidación”.

Así las cosas, se debe concluir que la terminación de los contratos que no sean necesarios para llevar a cabo la liquidación de la entidad pública se revela como una consecuencia directa impuesta por la ley ante la supresión y liquidación forzosa de la entidad pública a la que está compelido el liquidador, en tanto, a pesar de que el referido numeral 14 del artículo 291 del EOSF utilice la expresión “podrá”, lo cierto es que sus competencias, expresión del principio de legalidad, se limitan a realizar los actos que conduzcan a la liquidación de la entidad pública; además de existir una prohibición expresa de realizar actos que superen ese objeto”⁵³.

En este sentido, la interpretación del tribunal según la cual, en el caso concreto, la ausencia de pacto que autorizara la terminación unilateral del Contrato por parte de la ESE imposibilitaba al liquidador para terminar unilateralmente dicho negocio jurídico no es de recibo para esta Sala. En primer lugar, dicha facultad está prevista expresamente en el numeral 14 del artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema

⁵³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 30 de agosto de 2022. Radicado: 68001-23-31-000-2009-00229-02 (58485).



Financiero⁵⁴ y en el artículo 9.1.3.1.6 del Decreto 2555 de 2010⁵⁵ (aplicables a los procedimientos administrativos de liquidación de entidades públicas por remisión expresa del inciso 2º del artículo 1º del Decreto Ley 254 de 2000⁵⁶) y también así lo dispuso el artículo 4 del Decreto 093 de 2013 expedido por el Municipio mediante el cual se ordenó la supresión y liquidación de la ESE (hecho probado 6.3).

Y, en segundo lugar, la interpretación del tribunal haría inútil el procedimiento de liquidación, en sí mismo, toda vez que impediría al liquidador poner fin a los contratos en los cuales no se hubiere pactado la facultad de terminación unilateral. Dejando así, a merced de la voluntad de las partes contratantes la continuación del proceso liquidatorio, pues, solo podrían terminarse los contratos de mutuo acuerdo.

En virtud de lo anterior, en la medida en que quedó acreditado que el oficio de julio de 2013 mediante el cual se terminó unilateralmente el Contrato se fundó en las normas legales y reglamentarias aplicables al caso concreto y este estuvo debidamente motivado, la Sala modificará la sentencia de primera instancia en el sentido de: declarar que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el procedente para resolver la presente controversia, declarar la falta de legitimación por pasiva del Municipio y negar la pretensión de nulidad del acto administrativo de julio de 2013; en lo demás, la sentencia apelada se mantendrá incólume.

8. Costas

El artículo 365 del CGP establece las siguientes reglas para proceder a la condena en costas, a saber:

“1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja,

⁵⁴ “El agente especial podrá poner fin a los contratos existentes al momento de la toma de posesión si los mismos no son necesarios para la administración o liquidación.”

⁵⁵ “En desarrollo de la facultad prevista en el numeral 14 del artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, desde el inicio del proceso liquidatorio el liquidador podrá poner fin unilateralmente a los contratos de cualquier índole existentes al momento de la adopción de la medida que no sean necesarios para la liquidación de la institución financiera intervenida.”

⁵⁶ “Los vacíos del presente régimen de liquidación se llenarán con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las normas que lo desarrollan.”



súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

[...]

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

[...]

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación". (énfasis añadido)

Bajo este entendido, la Sala se abstendrá de condenar en costas en esta instancia, pues el recurso promovido por el Municipio prosperó de forma parcial, de tal suerte que habrá lugar a modificar la sentencia apelada en el sentido de adecuar el medio de control procedente y de negar la pretensión de nulidad del acto administrativo de julio de 2013, por lo demás, la decisión recurrida se confirmará.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO. MODIFICAR la sentencia del 15 de agosto de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, la cual quedará así:

“PRIMERO: DECLÁRESE que el medio de control procedente en el caso de estudio es el de nulidad y restablecimiento del derecho.

SEGUNDO: DECLÁRESE la falta de legitimación en la causa por pasiva de la IPS Universitaria, por las razones expuestas en la parte motiva.

TERCERO: DÉCLARESE la falta de legitimación en la causa por pasiva del Municipio de Apartadó.



CUARTO: DECLÁRESE la nulidad del oficio de agosto de 2013, proferido por la Previsora S.A., mediante el cual se rechazó el recurso de reposición interpuesto por SERVIUCIS S.A.

QUINTO: NIÉGASE la pretensión de nulidad del acto administrativo de julio de 2013, proferido por la Previsora S.A., mediante el cual se terminó unilateralmente el contrato suscrito entre SERVIUCIS S.A. y la E.S.E Hospital Antonio Roldán.

SEXTO: NIÉGASE el reconocimiento y el consecuente pago de perjuicios, pretendidos en la demanda, por las razones expuestas en la parte considerativa.

SÉPTIMO: ABSTÉNGASE de condenar en costas a la parte vencida, de conformidad con lo expuesto.

OCTAVO: NOTIFÍCASE la providencia, según lo establecido en el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011.

NOVENO: Ejecutoriada la providencia, ARCHÍVASE el expediente.”.

SEGUNDO: Sin condena en costas en segunda instancia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **REMITIR** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Consejera de Estado

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Consejero de Estado