

RÉGIMEN CONTRACTUAL DE LAS SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA – Sometidas al Estatuto de Contratación Pública – Aplica a sociedades mixtas con 50 % público – Actividad comercial en competencia – No se aplica el EGCAP

[...] el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, reformado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011, indicó que las sociedades de economía mixta con una participación superior al 50% estarían sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, salvo aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales.

[...] Savia es una sociedad de economía mixta con un capital público superior al 50% que, además, desempeña una actividad comercial en competencia, no solo porque el sistema de salud en virtud de la Ley 100 de 1993 está basado en la libre escogencia y competitividad entre entidades prestadoras de tal servicio²⁰, sino porque la EPS mencionada incluyó dentro de su objeto social "actuar como entidad promotora de salud en Colombia"²¹, circunstancia que reafirma que su labor la realiza bajo las dinámicas del mercado y frente a otros órganos de la misma naturaleza que ofrecen los mismos servicios, de ahí que la demandante se encuentre regida en su gestión contractual por el derecho privado y no por la Ley 80 de 1993 y sus reformas.

Acciones contractuales según el artículo 141 del CPACA – Regula las acciones contractuales – Partes pueden demandar nulidad, revisión o incumplimiento – Nulidad absoluta – Puede declararla de oficio un juez

En virtud de lo previsto en el artículo 141 del CPACA, cualquiera de las partes de los contratos estatales 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 juez.

TÉRMINO DE CADUCIDAD EN LAS ACCIONES CONTRACTUALES – Nulidad absoluta – Liquidación bilateral

[...] según lo previsto en el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA y su acápite iii), en las pretensiones relativas a contratos, el término para demandar será de 2 años, contados: i) a partir del día siguiente al perfeccionamiento del contrato en caso de que se alegue su nulidad absoluta o, ii) a partir del día siguiente al de la firma de la liquidación bilateral, cuando se hubiere efectuado un corte de cuentas por los cocontratantes.

LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS DEL ESTADO – Finalidad -

[...] la liquidación de los contratos del Estado es un corte de cuentas producto de la relación comercial donde se estipulan sus activos y pasivos y, eventualmente, se emiten otras declaraciones como paz y salvos, así como se pueden formular reparos sobre lo allí contenido si a bien lo tienen los cocontratantes. Cuando la anterior declaración se

constituye en forma bilateral, es un auténtico negocio jurídico que debe emitirse con capacidad, objeto, causa y consentimiento sin vicios.

LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS SOMETIDOS A RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN PRIVADA – No es obligación salvo que así lo acuerden las partes – Obligatorio para las partes – Excepción – Vicios del consentimiento – Nulidad relativa

La jurisprudencia de esta Corporación también ha considerado que, tratándose de asuntos contractuales sometidos a derecho privado como el sub-judice, en caso de que se liquide el contrato -diligencia que no resulta obligatoria pero que las partes pueden llevar a cabo-, tal corte de cuentas resulta vinculante para los cocontratantes, salvo que se acredite algún vicio del consentimiento o "que aquello que se reclama en sede judicial no hubiere sido materia del cruce de cuentas convenido.

Primero, en el evento en que se configuran vicios del consentimiento, tradicionalmente denominados por la doctrina como error, fuerza o dolo, aquellos llevan a que el acto jurídico sea pasible de nulidad relativa, pues aquellos no están enlistados en el artículo 1741 del Código Civil como circunstancias de nulidad absoluta, como sí sucedió con el objeto o causa ilícita, la falta de capacidad absoluta y el desconocimiento de los requisitos ad substantiam actus de algunas actuaciones para su nacimiento a la vida jurídica.

NULIDAD ABSOLUTA Y RELATIVA – Diferencias – Nulidad absoluta – Puede ser incluso declarada de oficio por parte del juez – Nulidad relativa – Saneable – Debe ser alegada por el interesado

[...] la nulidad puede ser absoluta o relativa, y se diferencia la una de la otra en que mientras la primera se puede declarar a petición de parte o incluso de oficio por el juez, la segunda es saneable y solo se puede estudiar y/o declarar siempre que el sujeto interesado lo haya así pedido, de ahí que, en caso contrario, el juez queda relevado para ese fin.

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Eventos que no están cobijados en la liquidación bilateral – Consentimiento abarca solo lo conocido

Segundo, también puede haber situaciones que no se entienden cobijadas por la liquidación bilateral, lo que sucederá cuando aquella solo sea parcial, o cuando siendo total no haya concebido situaciones que para la fecha de su suscripción no se podían conocer, pues mal se haría en concluir que dicho negocio jurídico incorpora un paz y salvo sobre toda situación presente y futura, así como conocida o no conocida, pues de ser así figuras como la garantía de un bien y/o servicio posterior a su realización quedarían inocuas o carentes de contenido con una decisión liquidatoria.

No se puede perder de vista, entonces, que el consentimiento, como elemento esencial de todo negocio jurídico, se formula bajo el entendido y según las circunstancias de tiempo, modo y lugar que para el momento en que se exterioriza la voluntad son conocidas -determinadas o determinables-, en los términos del artículo 1517 del Código Civil, sin que aquellos aspectos que no fueron incluidos expresamente o implícitamente según el contexto y la interpretación del clausulado puedan tenerse como incorporados, lo cual desbordaría el querer negocial de las partes.

Así pues, frente a la pretensión de nulidad del acuerdo de liquidación del contrato No. 0037-2019 de 2019, de entrada se advierte que desde la demanda Savia se abstuvo de concretar una causal de nulidad absoluta o relativa del acta de liquidación del 3 de septiembre de 2020, desatendiendo así la carga que le asistía de advertir el porqué de su petición anulatoria, y sin que ello se viera suplido con que en la apelación afirmó que hubo un vicio del consentimiento sin precisar cuál, no solo porque no podía añadir argumentos nuevos no previstos desde su escrito 33 inicial, en virtud del principio de congruencia, sino porque lo indicado no pasó de ser una mera afirmación sin argumento.

[...]

Tampoco se encuentra que el acta de liquidación bilateral del 3 de septiembre de 2020 haya sido producto de alguna circunstancia de nulidad absoluta que habilite a la Corporación a anularla, pues ni se alegó ni se deriva del petitum la existencia de aspectos como un objeto o causa ilícitos, una falta de capacidad absoluta o el desconocimiento de algún requisito adicional para su perfeccionamiento.

A partir de las consideraciones precedentes, la Sala considera que no cuenta con elementos suficientes para analizar si el acta de liquidación bilateral del 3 de septiembre de 2020 adoleció de alguna circunstancia de nulidad, pues Savia se abstuvo de sustentar en debida forma tal pretensión desde su escrito inicial e, incluso, en su apelación.

RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL DEL ESTADO POR INCUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Artículo 90 de la Constitución – Incumplimiento contractual – Daño y nexo causal – Exigibilidad de la obligación - Ausencia de daño acreditado

Delimitado el cargo de apelación, dentro de las controversias atinentes a los contratos del Estado el juez contencioso administrativo se encuentra investido para estudiar, entre otros, aspectos como la existencia y/o validez del contrato, así como, de formularse pretensiones de incumplimiento, queda habilitado para establecer si se reúnen los elementos propios de la responsabilidad contractual, entendida como aquella que surge de la inejecución o ejecución imperfecta o tardía de una obligación negocial y que causa un menoscabo a uno de los contratantes, ello, en los términos del artículo 90 de la Constitución -cláusula general de la responsabilidad estatal- que se predica respecto de todo actuar donde se vea involucrado el Estado.

Por lo tanto, en aquellos eventos en que se alega un incumplimiento contractual, es necesario encontrar demostrado en el proceso que la obligación derivada del negocio jurídico celebrado fue totalmente incumplida o se cumplió de manera defectuosa y/o tardía por la parte demandada, debiendo acreditarse, igualmente, que el incumplimiento produjo un daño o lesión al patrimonio de la parte que reclama la responsabilidad y el vínculo de causalidad entre el incumplimiento y el daño.

En tal virtud, es carga del actor demostrar todos los elementos de la responsabilidad y, dentro de ello, no solamente el incumplimiento de la obligación a cargo de la demandada, sino también el menoscabo que ello le produjo, para lo cual se debe tener en cuenta que el deudor debe cumplir su obligación cuando la misma es exigible, circunstancia que se presenta: i) cuando es pura y simple, desde su nacimiento; ii) si está sujeta a plazo, al vencimiento del mismo y iii) si es condicional, al cumplirse la condición.

Ahora bien, si una vez la obligación es exigible y la misma no es satisfecha por el deudor, se produce el retardo que puede tener lugar por la inexecución de la obligación principal o por su ejecución defectuosa o tardía, pero para que tal retardo permita al acreedor tener derecho a la indemnización de perjuicios, es necesario además: i) que el incumplimiento sea imputable al deudor; ii) que el acreedor haya sufrido perjuicios como consecuencia de tal desatención obligacional y iii) que si la obligación es positiva, el deudor esté constituido en mora.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha manifestado que "existe responsabilidad contractual sólo a condición de que cualquiera de las partes deje de ejecutar por su culpa el contrato y haya causado un perjuicio al acreedor. Para que se estructure esa responsabilidad contractual por infracción a la ley del contrato, debe demostrarse: (i) el incumplimiento del deber u obligación contractual, bien porque no se ejecutó o lo fue parcialmente o en forma defectuosa o tardía; (ii) que ese incumplimiento produjo un daño o lesión al patrimonio de la parte que exige esa responsabilidad y, obviamente, (iii) que existe un nexo de causalidad entre el daño y el incumplimiento.

[...]

El anterior panorama evidencia que aunque Servisoft hubiera incumplido el contrato No. 0037-2019 de 2019, la causa del menoscabo alegado fue el propio actuar negligente de la EPS, quien se abstuvo de verificar y/o solicitar a su contratista precisión sobre la fecha de radicación del acto administrativo de la ADRES y, en cualquier caso, no lo cuestionó en sede judicial, de ahí que, aunque hay un incumplimiento acreditado, no se satisfizo el supuesto de la responsabilidad contractual de causación de un menoscabo derivado de la desatención obligacional, de ahí que, como lo concluyó el a quo, no había lugar a acceder a la pretensión de incumplimiento y, por lo tanto, el cargo de apelación estudiado no tiene vocación de prosperar.



Radicado: 050012333000202201017-01 (72178)
Demandante: Alianza Medellín - Antioquia E.P.S. S.A.S.

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

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., once (11) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - APELACIÓN
Radicación: 05001-23-33-000-2022-01017-01 (72178)
Demandante: ALIANZA MEDELLÍN - ANTIOQUIA E.P.S. S.A.S.
Demandado: SERVISOFT S.A.

TEMAS: CONTRATOS DE ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SALUD – Se rigen por el derecho privado si son sociedades de economía mixta con capital superior al 50%, y si prestan sus servicios en condiciones de competencia. LIQUIDACIÓN BILATERAL – Es un negocio jurídico que rige integralmente la relación negocial fenecida, salvo que se demuestre un vicio de validez - *nulidad absoluta o relativa*- o que no concibió todas las circunstancias del *iter* contractual. ARCHIVO DE DOCUMENTOS PÚBLICOS – Debe hacerse con la debida cautela, preservando su contenido y su fecha de radicado y/o recepción, según la Ley 594 de 2000. – Las fallas en torno a ello pueden perjudicar aspectos como la eficacia de la decisión administrativa del Estado. ELEMENTOS PARA LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL CON OCASIÓN A LOS CONTRATOS DEL ESTADO – Se requiere un incumplimiento causante de un daño que sea imputable a uno de los cocontratantes. RECURSO DE REPOSICIÓN – No es necesario para agotar la sede administrativa.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la sociedad Alianza Medellín – Antioquia E.P.S. S.A.S. – SAVIA E.P.S contra la sentencia anticipada del 18 de septiembre de 2024, mediante la cual la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 27 de febrero de 2019 las sociedades Alianza Medellín – Antioquia E.P.S. S.A.S. – SAVIA E.P.S *-en lo sucesivo Savia-* y Servisoft S.A. *-en adelante Servisoft-* suscribieron el contrato No. 0037-2019, que tuvo por objeto la prestación de servicios de atención y recepción, acuerdo que feneció el 30 de junio de 2020.

En el transcurso de la ejecución negocial, el 13 de marzo de 2020, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud *-también se la denominará ADRES-* le notificó por aviso a Savia la Resolución No. 54567 del 23 de diciembre de 2019, en virtud de la cual le ordenó reintegrar unos recursos



económicos, decisión que fue incorporada por Servisoft en la plataforma “Mercurio” el 16 de marzo de 2020.

En criterio de Savia, la inclusión del acto administrativo de la ADRES en la plataforma “Mercurio” un día hábil después de cuando se allegó con fines de notificación representó un incumplimiento del contrato de prestación de servicios por Servisoft, no solo porque debía haberlo subido el mismo día en que se presentó, sino porque al hacerlo tardíamente le hizo creer a la EPS que, en realidad, fue radicado el 16 de marzo de 2020 y, a la postre, ello terminó haciéndola incurrir en error, presentando así el recurso de reposición contra tal actuación de manera tardía. Como consecuencia, Savia presentó demanda contra Servisoft, a efectos de que se declare el incumplimiento del contrato No. 0037-2019, así como la nulidad del acta de liquidación bilateral del acuerdo de voluntades y se condene al extremo pasivo de la contienda a pagar el valor que asumió por dicho yerro.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. El 29 de agosto de 2022¹, Savia presentó demanda de controversias contractuales contra Servisoft, con el fin de que se declarara: *i*) el incumplimiento del contrato No. 0037-2019 del 27 de febrero de 2019, así como *ii*) la nulidad del acta de liquidación del 3 de septiembre de 2020 suscrita con ocasión de aquel.

1.2. En particular, las pretensiones formuladas fueron las siguientes (*se transcriben de forma literal, incluso con eventuales errores*):

“PRINCIPALES.

PRIMERA: Que se declare la NULIDAD del acta de liquidación suscrita entre las partes el día 03 de septiembre de 2020, toda vez que se estableció paz y salvo, sin conocerse el detrimento causado que posteriormente sería notificado el 02 de marzo de 2021 por la ADRES a través de la Resolución 213 del 24 de febrero de 2021.

¹ Archivos 3 y 5 del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI e índices 6 y 9 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.



SEGUNDA: Que se declare el INCUMPLIMIENTO del contrato 0037-2019 por parte del demandado, por las razones expresadas en el acápite de los hechos.

CONSECUENCIALES

PRIMERA: Como consecuencia, se ordene al demandado a realizar pago por un capital de NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS CON TREINTA Y NUEVE CENTAVOS (\$985'337.543,39) a favor de SAVIA SALUD EPS, por concepto detrimento patrimonial causado a SAVIA SALUD EPS.

SEXTA: (Sic) Se condene al pago de intereses moratorios, causados desde el mes de mayo de 2021, fecha en la que la ADRES confirma el descuento por la auditoría en mención y hasta el momento del pago.

SÉPTIMA: (Sic) Se reconozca personería para actuar al abogado Juan Mateo Pérez.

OCTAVA: (Sic) Que se condene al demandado al pago de costas y agencias del proceso”.

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

1.3.1. Afirmó que, el 27 de febrero de 2019, Savia y Servisoft suscribieron el contrato de prestación de servicios No. 0037-2019, cuyo objeto consistió en “*prestar los servicios de outsourcing a la atención en ventanillas, puesto de radicación (recepción), registro en el sistema de gestión documental mercurio, alquiler de 200 licencias, administración de los contratos de SAVIA SALUD EPS, así como los flujos de trabajo de tutelas, CTC, así como diligenciar, organizar, foliar, digitalizar e indexar, 8 metros lineales de recibos de ingresos, egresos y bodegaje*”.

A su vez, argumentó que como pago se convinieron desembolsos mensuales por la suma de \$96'352.846 “*IVA incluido*”, que habrían de realizarse a los 30 días siguientes a la presentación de la factura.

1.3.2. Aseveró que el acuerdo de voluntades inició el 1° de marzo de 2019 y feneció el 30 de junio de 2020, tras una adición de 4 meses.



1.3.3. Anotó que, el viernes 13 de marzo de 2020, a Savia se le notificó por aviso la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019, expedida por la ADRES, mediante la cual se le ordenó reintegrar unos recursos económicos.

1.3.4. Señaló que hasta el lunes 16 de marzo de 2020, Servisoft, quien estaba encargado de la recepción del edificio de Savia, incorporó en el sistema interno de la EPS la decisión notificada por la ADRES en *“la plataforma preestablecida por el demandado”*.

1.3.5. Arguyó que, el 1° de abril de 2020, interpuso recurso de reposición frente al acto administrativo notificado por la ADRES, por considerar que, del total del saldo cuyo retorno se pidió, no era dable devolver la suma de \$985'337.543,39.

1.3.6. Consideró que, el 2 de marzo de 2021, la ADRES notificó a Savia la Resolución No. 213 del 24 de febrero de 2021, mediante la cual rechazó el recurso de reposición interpuesto *“por presentarse [...] de forma extemporánea”*, con apoyo en que la Resolución No. 42567 de 2019 fue notificada por aviso entre el 13 y el 16 de marzo de 2020, por lo que los 10 días para presentar el recurso de reposición corrieron entre el 17 de marzo y hasta el 31 de marzo de 2020 y, no obstante, Savia lo radicó hasta el 1° de abril de 2020, es decir, extemporáneamente.

1.3.7. Estimó que, el 21 de julio de 2021, Savia recibió por parte de Servisoft un reporte de radicaciones en el sistema de gestión documental que revelan que la Resolución No. 42567 de 2019 fue radicada por Servisoft en el sistema de Savia el 16 de marzo en lugar del 13 de marzo de 2020.

1.3.8. Adujo que Savia requirió a Servisoft para el pago por los supuestos perjuicios causados en virtud del contrato No. 0037-2019 por un incumplimiento derivado de su obligación de registrar en tiempo el acto administrativo notificado por la ADRES, fundada en *“el incumplimiento al marco normativo del tratamiento de comunicaciones oficiales como lo establece el Acuerdo 060 de 2001”*.

1.3.9. Preciso que Servisoft respondió el requerimiento en el sentido de manifestar que no era responsable por el detrimento patrimonial padecido, pues a su juicio



realizó las gestiones de recepción, radicación, digitalización y distribución electrónica a su cargo de manera oportuna, así como se digitalizó en debida forma la guía de transporte YG254918030CO, correspondiente a la recepción de la Resolución No. 42567 de 2019, señalándose que su fecha de recibido fue el viernes 13 de marzo de 2020, de ahí que no hubiera desconocido sus obligaciones derivadas del contrato No. 0037-2019.

1.4. Como fundamento jurídico de la demanda, la parte actora expuso que Servisoft incumplió el contrato No. 0037-2019 y desconoció tanto *“los fines de los recursos que manejan las EPS actuando como delegatarias del sistema de seguridad social para la captación de los aportes de los afiliados”* como el artículo 48 de la Constitución, debido a que, en el marco de sus labores de recepción, desatendió su deber de incorporar en tiempo la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 en la plataforma *“Mercurio”*, pues cumplió tal diligencia no el viernes 13 de marzo de 2020, cuando aquella fue allegada ante la entidad, sino hasta el lunes 16 de marzo, lo que a la postre le hizo creer a la EPS que había sido presentada en esa última fecha y, por consiguiente, terminó presentando el recurso de reposición frente a tal declaración en forma extemporánea, causándosele así un detrimento patrimonial por la negligencia del contratista.

En desarrollo de lo anterior, adujo que, para la fecha de notificación de la Resolución No. 42567 de la ADRES, la persona encargada de la recepción del edificio era Servisoft, quien incorporó internamente dicha decisión en el sistema *“Mercurio”* hasta el lunes 16 de marzo de 2020 y, por lo tanto, Savia asumió que el término para presentar los recursos de ley corrió desde el miércoles 18 de marzo y no desde el 17 de marzo de 2020 como en efecto sucedió.

Sumado a lo expuesto, consideró que, como el acto administrativo de la ADRES no se anexó por Servisoft *“con anexos de la guía transportadora”* la EPS no pudo conocer con exactitud el tiempo en que empezó a correr el término para presentar recurso contra aquella, de ahí que, ante la falta de soportes sobre la fecha en que se allegó, se fundó en el día en que la decisión fue incorporada en el sistema *“Mercurio”*, incurriendo en un error por culpa del contratista que la llevó a presentar extemporáneamente la reposición frente a la decisión en cuestión y, a la postre, le



causó un detrimento patrimonial, pues se vio obligada a desembolsar sumas que, en su criterio, no le correspondía retornar.

Finalmente, la cuantía se estimó en \$985'337.543,39, monto consistente en el valor que, a su juicio, tuvo que devolver a la ADRES por culpa de Servisoft.

2. Admisión de la demanda, contestación y traslado de excepciones

2.1. El 4 de noviembre de 2022², el Tribunal Administrativo de Antioquia admitió la demanda por encontrar reunidos los requisitos de ley, decisión que fue notificada debidamente.

2.2. El 19 de enero de 2023³, **Servisoft** contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones, por considerar que no incumplió el contrato No. 0037-2019 del 27 de febrero de 2019, ni sus obligaciones de recepción en la sede de Savia, de ahí que no pudiera endilgársele responsabilidad por el hecho de que esa EPS presentó extemporáneamente recurso de reposición contra la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019. También advirtió que el acta bilateral de liquidación suscrita no adoleció de ninguna irregularidad.

En tal virtud, formuló la excepción de **“transacción - cosa juzgada mixta”** pues a su juicio, el acta de liquidación del contrato, suscrita el 3 de septiembre de 2020, cumplió con los requisitos de validez de todo acto bilateral, por cuanto no adolece de algún vicio en el consentimiento y, además, se celebró de común acuerdo entre las partes, quienes se declararon a paz y salvo sin reparos, de ahí que ese negocio jurídico surte plenos efectos de transacción y hace tránsito a cosa juzgada.

Así, señaló sobre los reparos que *“el contrato se ejecutó a satisfacción según el objeto del contrato, y al no existir salvedades, ninguna de las partes puede impetrar pretensiones judiciales que impliquen desconocer la liquidación pactada”*, así como *“no existió ni error, ni fuerza ni dolo ni ningún tipo de coacción física o moral”*.

² Índice 10 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.

³ Índice 13 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.



Posteriormente formuló la excepción de **“cumplimiento del contrato”**, que motivó en el hecho de que cumplió a plenitud el contrato No. 0037-2019 y, entre ello sus labores de recepción. Sobre ello, aclaró que, satisfizo en debida forma el procedimiento para radicación de comunicaciones oficiales del Acuerdo 060 de 2001, asignándosele a la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 un único número de radicación, y dejando constancia de la hora y fecha de su radicación en el sistema.

Al respecto precisó que, aunque recibió la notificación por aviso de la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019, así como la copia de la decisión, *“es falso afirmar que también recibió la guía de transporte”*, dado que el transportador no la entregó, de ahí que no hubiera ningún documento pendiente por registrar en el sistema además de los ya indicados.

A lo anterior sumó que en el clausulado del contrato No. 0037-2019 no se convino la obligación de exigir al remitente la guía de transporte, máxime cuando *“las transportadoras no siempre dejan la guía como documento soporte”*, sin que entonces sea un documento esencial, de modo que *“la totalidad de la información recibida por Servisoft fue registrada en el sistema de gestión documental Mercurio”*, en concordancia con la cláusula 15 del negocio jurídico en cuestión y partiendo del hecho de que tal plataforma se parametrizó según la estructura organizacional de la EPS.

También detalló que la Resolución No. 42567 de 2019 no era un documento de carácter urgente que requiriera radicarse por la ruta específica del *“Workflow”* que se restringió a tutelas, contratos y peticiones, quejas y reclamos, de ahí que, como el acto administrativo en comento no estaba incluido en tales determinaciones, sus términos de vencimiento dependían única y exclusivamente del personal de SAVIA.

Entretanto, Servisoft presentó la excepción de **“inexistencia de vulneración al derecho de defensa”**, con base en la cual adujo que desde el 21 de febrero de 2020 Savia tenía conocimiento de la Resolución No. 42567 de 2019 debido a la incorporación de la notificación de la decisión en el sistema de gestión documental *“Mercurio”* desde las 9:19 de la mañana del 16 de marzo de 2020, un día antes de



que empezara a correr el término de 10 días hábiles para interponer el recurso de reposición, momento a partir del cual *“toda la gestión, análisis, estrategia, curso de acción, control de tiempos, dependía única y exclusivamente de Savia Salud”*, quien contó con *“11 días hábiles”*, entre el 16 y el 31 de marzo de 2020 para conocer, estudiar, estructurar y gestionar las acciones que considerara pertinentes respecto al acto administrativo referenciado.

Por el contrario, pese al término que tuvo Savia para recurrir la resolución de la ADRES, afirmó que dicha EPS actuó negligentemente, debido a que la actuación *“solo fue enviada a los abogados para su análisis 10 días después, esto es el 26 de marzo de 2020 a las 6:28 pm”*, circunstancia que revela errores tanto de Savia como de las personas contratadas para interponer los recursos administrativos, pese a que la información para conocer con certeza desde cuándo comenzaba a contar el término siempre estuvo disponible para su consulta.

Igualmente, la demandada alegó la excepción de *“buena fe e inexistencia de vínculo de causalidad entre el actuar de Servisoft y la orden de ADRES de restituir recursos”*, con sustento en que, como ya se indicó, la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 fue incorporada en el sistema de gestión documental *“Mercurio”* en debida forma, así como dicha plataforma no determinó la interposición del recurso de reposición en un día específico, de ahí que no se haya hecho incurrir en error a Savia.

A su vez, señaló que la prosperidad de la restitución de recursos en favor de Savia de haber recurrido el acto administrativo de la ADRES en tiempo era una mera eventualidad, pues no se tiene certidumbre sobre los supuestos perjuicios que habría padecido la EPS, ni existe un vínculo de causalidad entre la ADRES y Servisoft, por lo que este último se limitó a ser un simple tercero ajeno a tal declaración administrativa, motivo por el cual no se le podía endilgar la negligencia de la aquí demandante al interponer el recurso de reposición contra la Resolución No. 42567 de 2019 en forma tardía.

Finalmente, formuló la excepción denominada *“en cuanto a los fundamentos de la demanda”*, motivada en que Servisoft cumplió a cabalidad sus deberes



negociales, tanto así que continúa siendo el contratista encargado de gestionar el servicio *outsourcing* de gestión documental de Savia. Igualmente, reiteró los demás argumentos de defensa formulados en cuanto a los medios exceptivos anteriores.

2.3. El 20 de febrero de 2023⁴, Savia describió las excepciones formuladas por Servisoft, y para tal fin adujo que: **i)** no se configuró una transacción, habida cuenta de que aunque el acta liquidatoria suscrita es un acuerdo de voluntades, aquella no cobijó hechos que no conocía para el momento de su suscripción, pues la resolución que rechazó el recurso de reposición fue posterior; **ii)** el contrato fue incumplido, pues se avizora una clara negligencia en las labores de recepción del contratista al haber radicado tardíamente y de forma incompleta la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 y su notificación; **iii)** no operó la inexistencia de vulneración al derecho de defensa, por cuanto, al contrario, la demandada hizo incurrir en error a la EPS frente a la decisión de la ADRES; y **iv)** las falencias de Servisoft le causaron sendos perjuicios.

3. Decisión de excepciones previas

El 22 de febrero de 2023⁵, el Tribunal Administrativo de Antioquia se abstuvo de resolver la excepción de cosa juzgada, con base en que *“la jurisprudencia ha admitido la posibilidad de discutir la legalidad de la liquidación que surge en el marco de un contrato estatal”* en el fondo del asunto, por lo que el *a quo* se reservó analizar el medio exceptivo *“al momento de decidir decisión de fondo”*.

4. Auto que ordenó dictar sentencia anticipada

El 10 de marzo de 2023⁶, el Tribunal Administrativo de Antioquia ordenó dictar sentencia anticipada, según lo previsto en el artículo 182A del CPACA, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, por no haber pruebas pendientes de decretar, al haberse aportado solamente documentos que no fueron tachados de falsos.

⁴ Índice 17 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.

⁵ Índice 15 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.

⁶ Índice 18 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.



En ese sentido, se incorporaron las pruebas documentales aportadas por los sujetos procesales, y enseguida se fijó el litigio, en el sentido de determinar si se presentó un incumplimiento contractual del contrato No. 0037-2019 que sustente la declaratoria de nulidad del acta de liquidación suscrita entre las partes el 3 de septiembre de 2020 y, de prosperar tal pretensión, si procede ordenar el pago de \$985'337.543,39 en favor de la demandante.

5. Alegatos de conclusión

En firme el auto que ordenó dictar sentencia anticipada, el 24 de marzo de 2023⁷ el Tribunal Administrativo de Antioquia corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto por escrito.

5.1. Savia reiteró las consideraciones presentadas en su escrito inicial y al descorrer las excepciones formuladas por Servisoft y, entre ello, aseveró que: **i)** presentó su demanda en tiempo, partiendo de que el contrato se liquidó el 3 de septiembre de 2020 y el libelo introductorio se radicó el 29 de agosto de 2022; **ii)** el acta de liquidación no incluyó la circunstancia presentada con el acto administrativo de la ADRES, por haber sido posterior, desconocida o imposible de conocer, por cuanto solo hasta el 24 de febrero de 2021 se le notificó la Resolución No. 213 de 2021 mediante la cual supo de la extemporaneidad del recurso de reposición; y **iii)** Servisoft incumplió el contrato por una radicación tardía de la Resolución de la ADRES⁸.

5.2. Servisoft reafirmó su tesis de defensa y, para el efecto, indicó que: **i)** la liquidación del contrato incluyó las situaciones que ahora pretende el demandante desconocer y, como no se formularon reparos, no era dable ahora desconocer el corte de cuentas; **ii)** tal manifestación de voluntad no adoleció de vicios del consentimiento; **iii)** cumplió sus deberes negociales a cabalidad y no incurrió en ninguna irregularidad frente al acto administrativo de la ADRES, pues lo registro

⁷ Índice 20 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.

⁸ Índice 22 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.



junto con su notificación en debida forma; y **iv)** la suma perseguida en la demanda no se encuentra sustentada y no está acreditada⁹.

5.3. El Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal.

6. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 18 de septiembre de 2024¹⁰, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda, por considerar que no se acreditó que Servisoft hubiera desatendido el contrato No. 0037-2019 en cuanto a sus labores de recepción documental, debido a que recibió e incorporó debidamente la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 en el sistema “*Mercurio*” y, por lo tanto, Savia no podía excusarse en que ello se hiciera el día hábil siguiente a la recepción para presentar el recurso de reposición contra dicha decisión en forma extemporánea.

Efectivamente, el *a quo* sostuvo que, aunque se acreditó que el 13 de marzo de 2020 Servisoft recibió la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 y su notificación en la sede de Savia, para posteriormente incorporar tales archivos el 16 de marzo de 2020, del contrato No. 0037-2019 no se derivaba que tuviera que subir la documentación recibida en la misma fecha en que fuera recepcionada.

A su turno destacó que, contrario a lo sostenido por Savia, *“se advierte de la información que aparece consignada tanto en el sello que fue impuesto al documento físico, como en las anotaciones hechas en el sistema, que los datos allí consignados, relativos a las fechas indicadas por la contratista, están referidos a las fechas de radicación, sin que pueda observarse que en efecto y como lo pretende argumentar la demandante, la contratista haya incurrido en un error al señalar expresamente que el documento hubiese sido recibido el día 16 de marzo de 2020 y no el 13 de marzo anterior como en realidad sucedió”*.

⁹ Índice 24 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.

¹⁰ Índice 32 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.



Sobre ello también adujo que no se derivaba de las obligaciones de recepción de Servisoft la del control de términos de las actuaciones administrativas a cargo del demandante, pues se trataba de un aspecto del entero resorte de Savia, ente que de haber tenido dudas sobre la fecha de radicación pudo requerir al aquí demandado para que precisara tal aspecto y, no obstante, no procedió en esos términos.

Entretanto afirmó que, en línea con las pruebas de la demandada, no se pueden ignorar las circunstancias con ocasión del Covid-19 que se presentaron para las fechas de recepción de los documentos allegados por la ADRES, en el sentido de una restricción de la presencialidad en la entidad, *“circunstancia esta que a todas luces pudo haber generado un impacto en las funciones a cargo del contratista”*, aspecto que, simplemente, reforzó el argumento según el cual no se evidenció un incumplimiento de Servisoft en sus labores de recepción, ni mucho menos un menoscabo para Savia, de ahí que con menor razón se vislumbre un vicio del consentimiento que permita la declaratoria de nulidad del acta de liquidación.

Finalmente, el *a quo* condenó en costas a la demandada por el 3% del valor de lo pedido, en consideración a que Savia resultó vencida en el proceso.

7. Recurso de apelación

El 1° de octubre de 2024¹¹, Savia interpuso recurso de apelación, que fue concedido el 1° de noviembre de 2024¹² y admitido el 29 de noviembre de 2024¹³.

En su escrito, el recurrente solicitó revocar la sentencia apelada y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda, con sustento en que, contrario a lo concluido por el *a quo*, existe evidencia de que el contrato No. 0037-2019 fue incumplido por Servisoft en cuanto a su obligación de recepción, por la indebida incorporación de la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 y su

¹¹ Índice 34 del expediente digital de SAMAI en primera instancia.

¹² Índice 36 del expediente digital de SAMAI en primera instancia.

¹³ Índice 4 del expediente digital de SAMAI en segunda instancia.



notificación en el sistema “Mercurio” que, a su juicio, derivó en que la EPS presentara extemporáneamente el recurso de reposición contra esa decisión.

Al efecto, anotó que la afirmación del *a quo*, según la cual el demandado realizó el cargue debido del documento allegado por la ADRES el 16 de marzo de 2020 carece de peso suficiente para afirmar que se realizó en debida forma, no solo porque el objeto del contrato No. 0037-2019 le exigía incorporarlo el mismo día de su llegada, sino porque, según su experticia, tenía el deber de revisar y verificar quién era el competente, sus anexos, el destino, los datos de origen de la entidad que los remitió, y la dirección donde debía enviarse una respuesta *“concluyendo que, si la documentación estaba dirigida a Savia Salud EPS debía radicarse en el instante o, en su defecto, debía remitirla sin radicar a la oficina de su competencia”*.

Igualmente indicó que Servisoft debió disponer de servicios de alerta para realizar el debido seguimiento a los tiempos de respuesta de las comunicaciones recibidas, lo que, junto con su deber de incorporar el mismo día los documentos que se le presentaran a efectos de su radicación, era deducible de las obligaciones contractuales *“y de su campo de acción”* aunque no estuviera consagrado expresamente en estas.

Por otro lado, advirtió que el 13 de marzo de 2020 Servisoft tenía el deber de revisar y verificar todos los documentos allegados por la ADRES y sus fechas; incorporarlos en la plataforma “Mercurio” al instante o, en su defecto, remitirlos *“sin radicar a la oficina de su competencia”*; así como contar con sistemas de control de plazos y alerta tanto de los términos de respuesta como de los recursos. Como nada de lo anterior fue satisfecho, pues el acto administrativo notificado por la ADRES el 13 de marzo de 2020 se incorporó hasta el 16 de marzo siguiente sin la indicación de la fecha de su recepción, indicó que ello reveló *“una gestión defectuosa y tardía”* que, a la postre, llevó a la presentación tardía del recurso de reposición en su contra.

También argumentó que de la revisión del número de guía YG254918030CO en la plataforma de la empresa de mensajería que entregó la documentación puede visualizarse que esta fue entregada el 13 de marzo de 2020 a las 07:46 a.m., por lo que Servisoft tuvo *“mínimo siete (7) horas hábiles para realizar el proceso de*



análisis contemplado en la norma y cargar de manera efectiva el documento a la plataforma mercurio”, sin que Savia tuviera que reemplazar al contratista en sus tareas, pues precisamente la contratación realizada buscó “liberar a la contratante de la carga administrativa que implica realizar el análisis de la gestión documental”.

A la sazón, sostuvo que la diligencia imperfecta a cargo de Servisoft generó un vicio posterior en el consentimiento en el acta de liquidación bilateral, pues *“dicha acta se sujetaba a que las obligaciones y compromisos adquiridos por Servisoft hubiesen sido satisfechos, situación que fehacientemente no fue real”*. A lo anterior sumó que para la fecha del corte de cuentas -3 de septiembre de 2020- no conocía el incumplimiento de las obligaciones de Servisoft, pues solo hasta el 2 de marzo de 2021 se le notificó por la ADRES que el recurso de reposición contra la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 había sido extemporáneo.

Finalmente, la EPS apelante cuestionó la condena en costas en primera instancia, por considerar que *“el asunto [...] se encuentra en primera instancia y no se encuentra enmarcado en ninguno de los presupuestos planteados”* en el CGP.

Por todo lo expuesto, concluyó que, en su criterio, no cabe duda de que Servisoft desatendió el contrato No. 0037-2019 en cuanto a su obligación de recepción documental, aspecto que, además, se descubrió luego de efectuado el corte de cuentas del acuerdo de voluntades, de ahí que este no resulte vinculante y, por consiguiente, se deba condenar a la demandada en virtud del *petitum*.

8. Actuación en segunda instancia

Una vez concedido y admitido el recurso de apelación, el expediente ingresó para fallo, debido a que no se solicitaron ni se decretaron pruebas en el trámite de la segunda instancia.

III. CONSIDERACIONES

Para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, la Sala analizará los siguientes aspectos: **(1)** jurisdicción y competencia del Consejo de



Estado para conocer el presente asunto, **(2)** régimen del contrato objeto de la controversia, **(3)** procedencia del medio de control, **(4)** oportunidad de la demanda, **(5)** legitimación en la causa, **(6)** problemas jurídicos, **(7)** solución a los problemas jurídicos y **(8)** costas.

1. Jurisdicción y competencia

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del asunto, con fundamento en el artículo 104¹⁴ del CPACA, pues el contrato No. 0037-2019 y el acta de liquidación bilateral del 3 de septiembre de 2020 convenida con ocasión de aquel fueron suscritos por Savia, en tanto sociedad de economía mixta departamental con un 73,3% de capital público¹⁵, en el marco de su actividad contractual.

Igualmente, el Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, de conformidad con el artículo 150¹⁶ y el numeral 4 del artículo 152¹⁷ del

¹⁴ Al *sub judice* le son aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación de la demanda -29 de agosto de 2022- es decir, la Ley 1437 de 2011 -CPACA-, incluyendo las modificaciones de la Ley 2080 de 2021 y la Ley 1564 de 2012 -CGP-, en los aspectos no contemplados en el primero, por virtud de la remisión efectuada en el artículo 306 del primer estatuto procesal. // “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 [...]”.

¹⁵ Según obra en el Manual de Contratación de la entidad, Savia es “una sociedad de naturaleza mixta, con aportes públicos del departamento de Antioquia y el municipio de Medellín; y privados de la caja de compensación familiar COMFAMA; siendo el aporte público predominante en ésta, así: 73.3% de capital público (36.65% por parte del Departamento de Antioquia y 36.65% del Municipio de Medellín), y un 26.7% de aportes privados (caja de compensación familiar COMFAMA)”.

¹⁶ “Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. [Modificado por el artículo 615 del CGP]. // [Inciso modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021]. 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. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código [...]”.

¹⁷ Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. [Modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021]. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 4. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de



CPACA, dada la vocación de doble instancia del proceso, teniendo en cuenta que la pretensión mayor para la fecha de presentación del escrito inicial supera los 500 SMLMV¹⁸.

2. Régimen del contrato de prestación de servicios No. 0037-2019

Antes de continuar con el estudio de los restantes presupuestos procesales, es menester precisar el régimen jurídico del contrato No. 0037-2019 del 27 de febrero de 2019, que ocupa la atención de la Sala, comoquiera que aquel tiene particular incidencia en la naturaleza que ostenta dicho negocio jurídico y el marco normativo sobre la base del cual se evaluará la existencia de un incumplimiento y la eventual nulidad de su acta bilateral liquidatoria.

Al respecto, el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, reformado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011¹⁹, indicó que las sociedades de economía mixta con una participación superior al 50% estarían sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, salvo aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales.

Al punto, tal y como se mencionó en el acápite de jurisdicción y competencia, Savia es una sociedad de economía mixta con un capital público superior al 50% que,

servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...].

¹⁸ Lo anterior, teniendo en cuenta que en el asunto de conocimiento se formularon pretensiones de controversias contractuales por la suma de \$985'337.543,39, monto que excedió 500 veces la suma de \$1'000.000 ($1'000.000 \times 500 = 500'000.000$), que correspondía al salario mínimo legal mensual vigente para la fecha de presentación de la demanda -2022-.

¹⁹ "Artículo 14. Del régimen contractual de las empresas industriales y comerciales del estado, las sociedades de economía mixta, sus filiales y empresas con participación mayoritaria del estado. [Modificado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011]. Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes".



además, desempeña una actividad comercial en competencia, no solo porque el sistema de salud en virtud de la Ley 100 de 1993 está basado en la libre escogencia y competitividad entre entidades prestadoras de tal servicio²⁰, sino porque la EPS mencionada incluyó dentro de su objeto social “actuar como entidad promotora de salud en Colombia”²¹, circunstancia que reafirma que su labor la realiza bajo las dinámicas del mercado y frente a otros órganos de la misma naturaleza que ofrecen los mismos servicios, de ahí que la demandante se encuentre regida en su gestión contractual por el derecho privado y no por la Ley 80 de 1993 y sus reformas.

3. Procedencia del medio de control

En virtud de lo previsto en el artículo 141²² del CPACA, cualquiera de las partes de los contratos estatales 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 juez.

²⁰ El artículo 153 de la Ley 100 de 1993 incluyó dentro de los principios fundantes del sistema de salud el de libre escogencia: “ Artículo 153. Principios del sistema general de seguridad social en salud. [modificado por el artículo 3 de la Ley 1438 de 2011]. Son principios del Sistema General de Seguridad Social en Salud: [...] 3.12 Libre escogencia. El Sistema General de Seguridad Social en Salud asegurará a los usuarios libertad en la escogencia entre las Entidades Promotoras de Salud y los prestadores de servicios de salud dentro de su red en cualquier momento de tiempo”. // Igualmente, la Corte Constitucional ha afirmado que “El legislador al diseñar el modelo de seguridad social en salud abrió unos espacios para la concurrencia privada en condiciones de libre competencia, situación que impone un análisis del concepto de libertad económica”. Sentencia C-616 del 13 de junio de 2001.

²¹ Archivo “8 Certificado Savia” de la carpeta “6. 04Anexos” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

²² “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. // Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso. // 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”.



Comoquiera que la contienda formulada en el asunto *sub judice* se refiere a la eventual responsabilidad contractual de Servisoft por un supuesto incumplimiento respecto a su obligación de recepción documental, derivada del negocio jurídico No. 0037-2019 del 27 de febrero de 2019, y también se persigue la anulación del acta bilateral de liquidación del 3 de septiembre de 2020 suscrita por los sujetos negociales, el medio de control procedente es el de controversias contractuales.

4. Oportunidad del medio de control

Con el propósito de otorgar seguridad jurídica y de evitar la parálisis del tráfico jurídico, dejando situaciones indefinidas en el tiempo, el legislador, apuntando a la protección del interés general²³, estableció en el proceso contencioso administrativo unos plazos para ejercer oportunamente los medios de control judicial, que resultan ser razonables, perentorios, preclusivos, improrrogables, irrenunciables y de orden público, por lo que su vencimiento, sin que el interesado hubiese elevado la solicitud judicial, implica la extinción del derecho de accionar, así como la consolidación de las situaciones que se encontraban pendientes de solución.

El establecimiento de dichas oportunidades legales pretende, además, la racionalización de la utilización del aparato judicial, lograr mayor eficiencia procesal, controlar la libertad del ejercicio del derecho de acción²⁴ y ofrecer estabilidad del

²³ Corte Constitucional, sentencia C-394 del 22 de mayo de 2002: “[...] La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. Como claramente se explicó en la sentencia C-832 de 2001 a que se ha hecho reiterada referencia, esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia [...]”.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Radicado 25000232500020030933101 (6871-2005) “[...] [E]l derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador [...]. El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos [...]”.



derecho, de suerte que las situaciones controversiales que requieran solución por los órganos judiciales adquieran firmeza, estabilidad y con ello seguridad, solidificando y concretando el concepto de derechos adquiridos.

Este fenómeno procesal, de carácter bifronte, en tanto se entiende como límite y garantía a la vez, se constituye en un valioso instrumento que busca la salvaguarda y estabilidad de las relaciones jurídicas, en la medida en que su ocurrencia impide que estas puedan ser discutidas indefinidamente.

Bajo el anterior contexto, conviene señalar que, según lo previsto en el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA y su acápite iii)²⁵, en las pretensiones relativas a contratos, el término para demandar será de 2 años, contados: **i)** a partir del día siguiente al perfeccionamiento del contrato en caso de que se alegue su nulidad absoluta o, **ii)** a partir del día siguiente al de la firma de la liquidación bilateral, cuando se hubiere efectuado un corte de cuentas por los cocontratantes.

En la medida en que en el asunto de estudio se pretende: **i)** la declaratoria de incumplimiento del contrato No. 0037-2019 respecto a la obligación de recepción documental -responsabilidad contractual- y, consecuentemente, **ii)** la nulidad del acta de liquidación bilateral de dicho acuerdo de voluntades, suscrita el 3 de septiembre de 2020, los dos años para ejercer el derecho de acción se deben contabilizar a partir del día siguiente al corte de cuentas, pues tal momento fue previsto por el legislador como punto de partida para computar los 2 años para incoar el medio de control de controversias contractuales tanto en el evento de incumplimiento obligacional, como de la solicitud de nulidad del corte de cuentas, considerando que es un auténtico negocio jurídico.

²⁵ "Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: [...] 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: [...] j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. // Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente. // En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así: [...] iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta".



Así las cosas, dado que el acta de liquidación bilateral del contrato No. 0037-2019 fue suscrita el 3 de septiembre de 2020, los 2 años para ejercer el derecho de acción corrieron entre el 4 de septiembre de 2020 y el 4 de septiembre de 2022, plazo que se suspendió entre el 10 de junio y el 1° de agosto de 2022²⁶, es decir, por 1 mes y 22 días, por lo que se extendió hasta el 26 de octubre de 2022²⁷ y, como el escrito inicial fue radicado el 29 de agosto de 2022, no cabe duda de que se allegó en tiempo frente a todas las pretensiones, de ahí que no haya operado la caducidad.

5. Legitimación en la causa

Savia y Servisoft están legitimados en la causa por activa y por pasiva respectivamente, ya que fueron suscribientes tanto del contrato No. 0037-2019 como del acta de liquidación bilateral del 3 de septiembre de 2020.

6. Problemas jurídicos

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 CGP²⁸, el superior no puede enmendar la providencia del *a quo* en la parte que no

²⁶ Como obra en el documento “15 CONSTANCIA-SAVIA SALUD EPS” de la carpeta “6. 04 Anexos” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

²⁷ De conformidad con lo dispuesto en la sentencia T-323 del 2 de agosto de 2024 de la Corte Constitucional, el conteo de términos se determinó con apoyo en la herramienta Microsoft Copilot 365, en virtud de la licencia otorgada por el Consejo Superior de la Judicatura y considerando que, según la decisión judicial en comento, el uso de herramientas de inteligencia artificial puede servir de apoyo a la labor jurisdiccional, siempre que se funde en la transparencia, la responsabilidad, la privacidad, la no sustitución de la privacidad humana, la seriedad y verificación, la prevención de riesgos, la igualdad o equidad, el control humano, la regulación ética, la adecuación a buenas prácticas y estándares colectivos, el seguimiento continuo y la adaptación, así como la idoneidad. // Es por ello que, en atención al Acuerdo PCSJA24-12243 del 16 de diciembre de 2024 del Consejo Superior de la Judicatura, se utilizó la herramienta en comento constatando la idoneidad de sus resultados y sin que se viera reemplazada la labor a cargo de la Sala.

²⁸ “Artículo 328. [...]. 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”.



fue objeto de apelación, “salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquella”²⁹.

En el caso de estudio Savia consideró que, contrario a lo señalado por el *a quo*, se debió acceder tanto a su pretensión de incumplimiento del contrato No. 0037-2019, como a la nulidad del acta liquidatoria del acuerdo de voluntades, pues, en esencia, Servisoft incorporó inadecuadamente un acto administrativo allegado por la ADRES, circunstancia que la EPS afirmó haber conocido en forma posterior al corte de cuentas, cuando se le notificó que el recurso de reposición que presentó frente a dicha decisión fue extemporáneo.

6.1. En ese orden de ideas, corresponde a la Sala comenzar por determinar si: *i*) el acuerdo liquidatorio entre las partes del contrato de prestación de servicios No. 0037-2019, mediante el cual se declararon a paz y salvo por concepto de la relación comercial incurrió o no en un vicio del consentimiento y, de no ser así, *ii*) si pese a su eventual validez es posible o no estudiar la pretensión de incumplimiento del acuerdo de voluntades, considerando que según la apelante, dicha desatención fue conocida en forma posterior al cruce de cuentas.

Ello considerando que, *prima facie*, el corte de cuentas que las partes convengan, incluida la conclusión de que no hubo incumplimientos, los ata, por lo que en general no podrían desconocerlo, salvo que se encuentre acreditada la existencia de vicios del consentimiento o de no haberse contemplado la situación alegada al momento del balance de activos y pasivos³⁰.

²⁹ 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 (radicado 05001233100020010306801 (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”.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 28 de junio de 2023. Radicado 25000-23-36-000-2016-02417-01 (61711).



6.2. En caso de que la liquidación no impida estudiar el incumplimiento alegado, debe establecerse si Servisoft desatendió el contrato No. 0037-2019 en cuanto a su obligación de recepción documental en las oficinas de Savia, al haber incorporado internamente la Resolución No. 42567 de 2019 y su notificación hasta el 16 de marzo de 2020 pese a que fue recibida el 13 de marzo de 2020 y sin poner de presente su fecha de radicación, llevando así a que el recurso de reposición contra dicha actuación fuera extemporáneo y si, como consecuencia, se configura su responsabilidad contractual y, además, procede la indemnización de perjuicios.

6.3. Finalmente, debe revisarse si no procedía condenar en costas en primera instancia al demandante por considerar que el asunto no se enmarcó en ninguno de los presupuestos planteados en el CGP.

7. Solución a los problemas jurídicos

A efectos de determinar si le asistió razón a Savia en sus reproches de apelación, corresponde verificar los sucesos alrededor de la ejecución y posterior liquidación del contrato de prestación de servicios No. 0037-2019, respecto a la obligación de recepción documental de Servisoft, y en lo estrictamente relacionado con la radicación de la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 y su notificación, para lo cual se analizarán las pruebas del expediente, incluidos los documentos aportados al proceso, de conformidad con lo previsto en el artículo 246³¹ del CGP.

7.1. El iter del contrato No. 0037-2019 de 2019 y sus desavenencias

7.1.1. El contrato No. 0037-2019 de 2019 y sus prórrogas

7.1.1.1. El 27 de febrero de 2019³², Savia y Servisoft suscribieron el contrato de prestación de servicios No. 0037-2019, que tuvo por objeto “*prestar los servicios de*

³¹ “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”.

³² Archivo “1. CONTRATO 0037-2019 SERVISOFT SA” de la carpeta “6. 04 Anexos” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI. // Cabe precisar que, igualmente, se aportó la propuesta de Servisoft presentada en el procedimiento de contratación de invitación a contratar que



outsourcing del sistema de gestión documental con el compromiso de darle continuidad a la Atención en Ventanillas, puesto de Radicación (Recepción), registro en el sistema de gestión documental mercurio, alquiler de 200 licencias, administración de los contratos de Savia Salud, así como los flujos de trabajo de tutelas, CTC, así como diligenciar, organizar, foliar, digitalizar e indexar, 8 metros lineales de recibos de ingresos, egresos y bodegaje”.

Como valor del contrato se estipuló la suma de \$1.156'234.150 y, a su vez, se fijó un plazo de ejecución de 12 meses, contados a partir de la firma del acta de inicio, que habrían de concretarse en la sede de Savia en la ciudad de Medellín, así como en las bodegas de Servisoft.

En la cláusula segunda se precisó que el contratista debía prestar su servicio en el marco de labores como trámite de documentos electrónicos, reporte e informes de correspondencia, creación y gestión de expedientes virtuales, ordenación de documentos generados por todos los procesos de la EPS, organización del archivo central, inventario, digitalización, *sticker* de numerada en consecutivo, punteo de envío y recepción de documentos, almacenamiento y custodia documental con confiabilidad y disponibilidad.

A su turno, la cláusula octava señaló que serían obligaciones del contratista, entre otros: **i)** prestar el servicio de gestión documental, incluida la administración y custodia de documentos y el archivo central; **ii)** poner a disposición de Savia su infraestructura de almacenamiento y logística; **iii)** implantar el sistema de gestión documental “Mercurio” y operarlo avanzadamente; **iv)** tener en cuenta los aspectos contenidos en los Acuerdos 037 y 042 de 2002 en cuanto a conservación de documentos y en virtud de la Ley General de Archivo 594 de 2000; **v)** cargar la información respectiva en el aplicativo “Mercurio” según lo requerido; **vi)** permitir la consulta física de documentos; **vii)** garantizar un servicio prioritario para documentos urgentes; **viii)** garantizar el 100% de la calidad de las imágenes

culminó con la suscripción del contrato No. 0037-2019, donde dicha proponente ofreció servicios de recepción y gestión documental y archivística, proponiendo similares obligaciones a las contenidas en el contrato, entre ellas la debida incorporación de documentos en la plataforma Mercurio. Archivo “1.1 PROPUESTA SERVISOFT 201990002641” de la carpeta “6. 04 Anexos” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



digitalizadas; **ix)** proteger la confidencialidad de la información que se reciba por la EPS; **x)** permitir la consulta de documentos digitalizados; y **xi)** las demás obligaciones que sean del carácter de la prestación de los servicios contratados.

Contrario sensu, en la cláusula novena la entidad contratante se obligó a informar oportunamente las modificaciones a los requerimientos y notificar por escrito cualquier observación sobre el servicio, pagar el costo del servicio, ejercer la supervisión del contrato y ejercer un debido seguimiento del mismo.

Enseguida, en la cláusula décima séptima, se estipuló que la liquidación del contrato se haría según lo dispuesto en el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2012, que modifica el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado a su vez por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y *“será discrecional por parte de Savia Salud EPS la liquidación o no del presente contrato”*.

Finalmente, la cláusula vigésima primera estableció que las partes se obligarían a comportarse de buena fe en el desarrollo y ejecución del objeto del presente contrato, de manera que se garantice el resultado de todas las actuaciones relacionadas con el mismo.

7.1.1.2. El 1° de marzo de 2019³³, las partes del contrato suscribieron el *“acta de inicio del contrato de prestación de servicios”*, de ahí que su plazo iría hasta el 29 de febrero de 2020.

7.1.1.3. El 9 de enero de 2020³⁴, las partes del contrato suscribieron el *“acta de prórroga y adición No. 1”*, mediante la cual lo prorrogaron por 4 meses más, hasta el 30 de junio de 2020, así como lo adicionaron por la suma de \$630'342.150. Se precisó que las demás condiciones se mantendrían en los mismos términos.

³³ Páginas 343 a 344 del archivo *“1.1 PROPUESTA SERVISOFIT 201990002641”* de la carpeta *“6. 04 Anexos”* del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

³⁴ Archivo *“1.2 justificación adición del contrato”* de la carpeta *“6. 04 Anexos”* del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



7.1.1.4. El 18 de junio de 2020³⁵, los cocontratantes suscribieron el “*acta de adición No. 2.*” Mediante la cual se incrementó el valor del acuerdo de voluntades en \$60'000.000. Se dispuso que las demás condiciones se mantendrían incólumes.

7.1.2. La Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 de la ADRES, su radicación ante Savia y las actuaciones posteriores relacionadas

7.1.2.1. El 23 de diciembre de 2019³⁶, la ADRES emitió la Resolución No. 42567, mediante la cual ordenó a Savia reintegrar los “*recursos de la auditoría ARS_BDEX002*”, para lo cual ordenó que retornara la suma de \$2.459'587.999,72 por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y \$155'672.661,25 producto de la actualización del IPC con corte a enero de 2019.

La decisión advirtió que “*contra el presente acto administrativo procede únicamente el recurso de reposición, que podrá interponerse en los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de su notificación [...]*”.

7.1.2.2. El 12 de marzo de 2020³⁷, Savia emitió la “*Directriz No. 001 de 2020*”, a partir de la cual estableció “*las medidas de contención del COVID-19 y prevención de enfermedades asociadas al primer ciclo epidemiológico de enfermedades respiratorias al interior de Savia Salud EPS*” previendo medidas de autocuidado, limpieza y aseo, protocolos de manejo de posibles casos positivos del virus, trabajo en casa por aislamiento social preventivo de los trabajadores que presenten síntomas de resfriado común y de cargos que “*se puedan desempeñar haciendo uso de las TIC'S desde el lugar de vivienda, siempre y cuando la persona tenga conectividad a internet banda ancha*”.

7.1.2.3. Una vez expedida la resolución anterior, la ADRES procedió a notificar por aviso³⁸ la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019, junto con lo cual

³⁵ Archivo “*1.3 justificación adición del contrato 2*” de la carpeta “*6. 04 Anexos*” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

³⁶ Archivo “*6. Resolución ADRES con radicado del 16 de marzo de 2020*” de la carpeta “*6. 04 Anexos*” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

³⁷ Archivo “*5.4 Directriz gerencial cuarentena*” de la carpeta “*6. 04 Anexos*” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

³⁸ Luego de que el 21 de febrero de 2020 se requiriera a Savia para que se notificara personalmente de la decisión. Páginas 20 a 22 del archivo “*20_EXPEDIENTEDIGI_EXPTRIBUN_18*”



allegó la copia del acto administrativo e informó que la notificación se entendería surtida al finalizar el día siguiente al certificado de entrega del aviso. Junto con el acta de notificación obra la guía con número YG254918030CO de la empresa de mensajería 4-72, donde se evidencia que los mencionados documentos se allegaron el “13 mar 2020 [a las] 12:19 pm”³⁹ (aclaración añadida).

La resolución reseñada en el párrafo anterior cuenta con acuse de recibido de Savia del 16 de marzo de 2020 a las 9:19 AM⁴⁰, fecha en la cual fue incorporada en el sistema de gestión documental “Mercurio”. Así, se indicó que tenía como fecha de entrada tal día.

En el mismo sentido, consta que el 26 de marzo de 2020 se remitió la resolución a enfoque jurídico para interponer los recursos respectivos⁴¹.

7.1.2.4. El 1° de abril de 2020 a las 5:05 pm⁴², Savia interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019, por considerar que no había lugar a retornar los saldos cuya devolución se ordenó mediante tal actuación administrativa.

7.1.2.5. El 24 de febrero de 2021⁴³, la ADRES rechazó por extemporáneo el recurso de reposición presentado por la EPS Savia contra la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019, con base en que dicha decisión fue notificada el 13 de marzo de 2020 y el recurso de reposición se presentó después de los 10 días siguientes predispuestos por la ley para tal efecto.

ContestacionDemand_17_20241126172713935” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

³⁹ Archivo “6.1. guía 472” de la carpeta “6. 04 Anexos” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁴⁰ Página 1 del archivo “6. Resolución ADRES con radicado del 16 de marzo de 2020” de la carpeta “6. 04 Anexos” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁴¹ Páginas 18 y 19 del archivo “20_EXPEDIENTEDIGI_EXPTRIBUN_18 ContestacionDemand_17_20241126172713935” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI,

⁴² Archivo 6.2 “Recurso de Reposición Resolución No. 42567 de 2019” de la carpeta “6. 04 Anexos” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁴³ Archivo “6.3 Rechaza recurso de reposición- 42567 SAVIA” de la carpeta “6. 04 Anexos” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



7.1.3. Los requerimientos de Savia a Servisoft por una supuesta indebida incorporación de la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019

7.1.3.1. El 12 de mayo de 2021⁴⁴, Savia requirió a Servisoft para el pago de los “*perjuicios derivados del contrato 0037-2019*”, debido a que consideró que este no incorporó debidamente en el sistema “*Mercurio*” la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 de la ADRES, allegada y notificada a la entidad el 13 de marzo de 2020 y, no obstante, radicada internamente hasta el 16 de marzo siguiente, desatendiendo sus obligaciones negociales y llevando a que la EPS terminara recurriendo esa decisión tardíamente.

Asimismo, Savia precisó que solo se enteró de lo anterior hasta el 2 de marzo de 2021, cuando se notificó electrónicamente la Resolución No. 213 del 24 de febrero de 2021, mediante la cual la ADRES rechazó el recurso de reposición que presentó contra la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019, aduciendo que se radicó fuera de los 10 días de ley.

Por ello, advirtió que *“verificada la guía del certificado de entrega No. YG254918030CO, expedido por la empresa 4-72, se constató que el aviso se recibió el día viernes 13 de marzo a las 12:19 pm (ver adjunto), fecha a partir de la cual empezaron a contar los términos; situación que la Secretaría General no conoció, en la medida en que no se hizo entrega de la guía de correo certificado, y por ende, no pudo ejercer el derecho de contradicción oportunamente, generando perjuicios para la EPS [...]”*.

También señaló que, de acuerdo con el Acuerdo 060 de 2021, la radicación de comunicaciones oficiales debía indicar la fecha y hora de recibo y los términos de vencimiento de ley, sin que Servisoft hubiera añadido tal información en la plataforma Mercurio.

Finalmente, alegó que aunque en virtud de la pandemia del COVID-19 los trámites de notificación sufrieron cambios, la declaratoria de emergencia por esa situación fue declarada solo hasta el 28 de marzo, es decir, en forma notoriamente posterior

⁴⁴ Archivo “5 Solicitud de pago 12 de mayo 2021 202130004555” de la carpeta “6. 04 Anexos” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



a lo sucedido, de ahí que se evidencia un error de Servisoft respecto a su labor de recepción documental que debía llevar a indemnizar a Savia por los montos que tuvo que pagar a la ADRES por la resolución que no pudo recurrir en tiempo.

7.1.3.2. El 18 de mayo de 2021⁴⁵, Servisoft respondió el requerimiento de Savia, en el sentido de advertir que no se configuró ninguna irregularidad y/o incumplimiento del contrato No. 0037-2019 de 2019 pues, además de que se hicieron efectivas todas sus obligaciones, se incorporó debidamente en la plataforma Mercurio la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 de la ADRES el 16 de marzo de 2020 y, sin embargo, solo hasta el 26 de mayo Savia comenzó a estudiarlo.

Al efecto, también precisó que el documento en cuestión no era de aquellos cuyos términos debían advertirse directamente por Servisoft, debido a que tal tipo de decisión no estaba incluida dentro de los “*procesos de workflow*” o, dicho de otro modo, no se incluyó dentro de las obligaciones del contrato de prestación de servicios esa labor.

Por lo demás aseveró que la emergencia económica por el COVID-19 fue declarada el 12 de marzo de 2020, y que el 13 de marzo de 2020 hubo mucha congestión en el trabajo de recepción de solicitudes, lo que justificó que la resolución en cuestión se hubiera radicado internamente el lunes siguiente.

7.1.3.3. El 21 de julio de 2021⁴⁶, Servisoft le señaló a Savia, en relación con el reporte de radicaciones en el sistema en el mes de marzo de 2020, que “*se radicó en el sistema de gestión documental MERCURIO un total de 12.358 radicados, teniendo en cuenta que este mes se declaró la emergencia por COVID-19*”.

De la mano con lo anterior, se allegó “*reporte día a día Servisoft*”, en el que obra que, solo el viernes 13 de marzo de 2020, se recibieron 191 radicaciones y, el 16 de marzo de 2020, 320 más⁴⁷.

⁴⁵ Archivo “5.1 Respuesta solicitud de pago 12 mayo 2021 202120007275” de la carpeta “6. 04 Anexos” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁴⁶ Archivo “3. Reporte radicación marzo Servisoft” de la carpeta “6. 04 Anexos” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁴⁷ Archivo “3.1 Reporte día a día Servisoft marzo 2020” de la carpeta “6. 04 Anexos” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



7.1.3.4. El 28 de julio de 2021⁴⁸, Savia elaboró un *reporte de sistema de gestión documental* en el que, *“desde la supervisión de la administración del Sistema de Gestión Documental de Savia Salud EPS”*, advirtió que Servisoft realizó 12.358 actividades relacionadas con el contrato No. 0037-2019, dentro de las cuales 1.576 eran radicados externos y 74 radicados internos.

7.1.3.5. El 15 de septiembre de 2021⁴⁹, Savia reiteró a Servisoft que era responsable de la indebida radicación de la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 de la ADRES y su notificación en la plataforma Mercurio, en los mismos términos del requerimiento del 18 de mayo de 2021. Como consecuencia, exhortó al contratista para que procuraran un acuerdo económico.

7.1.3.6. El 27 de septiembre de 2021⁵⁰, Servisoft le respondió a Savia, en línea con su comunicado del 21 de julio de 2021, que no estaba de acuerdo con la responsabilidad que se le atribuyó, pues satisfizo a cabalidad el contrato No. 0037-2019, así como incorporó adecuadamente la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 y su notificación en la plataforma *“Mercurio”*. A lo anterior sumó que, dentro de los documentos incorporados incluyó la guía de envío del acto administrativo, de ahí que la EPS tenía como saber el momento en que se remitió por la ADRES.

7.1.4. La liquidación del contrato No. 0037-2019 de 2019

El 3 de septiembre de 2020⁵¹, las partes del contrato No. 0037-2019 efectuaron bilateralmente el cruce de cuentas de la relación comercial y, para tal fin, dispusieron que *“el contratista cumplió a cabalidad con el objeto del contrato [por lo que] se*

⁴⁸ Archivo *“4. Certificación actividades Supervisor Servisoft”* de la carpeta *“6. 04 Anexos”* del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁴⁹ Archivo *“5.2 Solicitud de pago septiembre 2021 202130008220”* de la carpeta *“6. 04 Anexos”* del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁵⁰ Archivo *“5.3 SERVISOFT RESPUESTA a solicitud sept 2021 202120014767”* de la carpeta *“6. 04 Anexos”* del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁵¹ Archivo *“2. Acta de liquidación Servisoft”* de la carpeta *“6. 04 Anexos”* del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



procede a la liquidación de este” (aclaración añadida). En ese sentido, el balance fue el siguiente:

CORTE DE CUENTAS	
Saldo por liberar (si no se gasta todo el valor del contrato)	Total \$0
Valor total del contrato (incluido adiciones)	Total \$1.846'576.300
Total ejecutado en el contrato (total pagado)	Total \$ 1.846'576.000

Así, se concluyó que “el contrato se ejecutó a satisfacción según el objeto”.

7.2. El acta de liquidación no adoleció de ningún vicio, pero tampoco reguló el incumplimiento alegado por Savia

7.2.1. Savia aseveró en su alzada que debía anularse el acta de liquidación bilateral del 3 de septiembre de 2020, pues allí erradamente los cocontratantes concluyeron que Servisoft estaba a paz y salvo cuando en realidad Savia no conocía aún que ello no era así, por haberse evidenciado un incumplimiento del contratista en cuanto a su obligación de gestión documental de forma posterior al corte de cuentas, aspecto que, a su juicio constituyó un vicio del consentimiento por una incongruencia entre el balance de cuentas y la realidad.

Sin embargo, aunque en la demanda se evidencia que la solicitud de nulidad del acta bilateral liquidatoria se ató al eventual incumplimiento del contrato 0037-2019 de 2019, allí no se indicó que hubiera habido un vicio del consentimiento de dicho balance de activos y pasivos y, en todo caso, ni el escrito inicial o en la impugnación se precisó el alcance de tal falencia en la voluntad, aspecto que, de entrada, a la Sala le impide anular el corte de cuentas, como se pasa a explicar.

7.2.2. Para comenzar, es del caso precisar que la jurisprudencia de esta Subsección ha sido consistente en precisar que, sin perjuicio del régimen aplicable al contrato suscrito por el Estado, la liquidación de los contratos del Estado es un corte de cuentas producto de la relación comercial donde se estipulan sus activos y pasivos y, eventualmente, se emiten otras declaraciones como paz y salvos, así como se pueden formular reparos sobre lo allí contenido si a bien lo tienen los



cocontratantes⁵². Cuando la anterior declaración se constituye en forma bilateral, es un auténtico negocio jurídico que debe emitirse con capacidad, objeto, causa y consentimiento sin vicios⁵³.

La jurisprudencia de esta Corporación también ha considerado que, tratándose de asuntos contractuales sometidos a derecho privado como el *sub-judice*, en caso de que se liquide el contrato -*diligencia que no resulta obligatoria pero que las partes pueden llevar a cabo*-, tal corte de cuentas resulta vinculante para los cocontratantes, salvo que se acredite algún vicio del consentimiento o “*que aquello que se reclama en sede judicial no hubiere sido materia del cruce de cuentas convenido*”⁵⁴.

Primero, en el evento en que se configuran vicios del consentimiento, tradicionalmente denominados por la doctrina como error, fuerza o dolo⁵⁵, aquellos llevan a que el acto jurídico sea pasible de nulidad relativa⁵⁶, pues aquellos no están enlistados en el artículo 1741 del Código Civil⁵⁷ como circunstancias de nulidad absoluta, como sí sucedió con el objeto o causa ilícita, la falta de capacidad absoluta y el desconocimiento de los requisitos *ad substantiam actus* de algunas actuaciones para su nacimiento a la vida jurídica⁵⁸.

Bajo esa senda argumentativa, la nulidad puede ser absoluta o relativa, y se diferencia la una de la otra en que mientras la primera se puede declarar a petición

⁵² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 28 de octubre de 2024. Radicado 52001-23-33-000-2018-00555-01 (67567).

⁵³ Consejo de Estado: *i*) Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 2009. Radicado 25000-23-26-000-2002-01920-02 (32666), *ii*) Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 28 de junio de 2023. Radicado 85001-23-33-000-2015-00211-01 (58.634) y *iii*) Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 28 de junio de 2016. Radicado 11001-03-06-000-2015-00067-00 (2253).

⁵⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 28 de junio de 2023. Radicado 25000-23-36-000-2016-02417-01 (61711).

⁵⁵ OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo y OSPINA ACOSTA, Eduardo. Teoría general del contrato y del negocio jurídico. Bogotá: 2022. Editorial TEMIS. P. 179-222.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 19 de febrero de 2021. Radicado 25000-23-26-000-1999-01436-01 (36143S).

⁵⁷ “Artículo 1741. La nulidad producida por un objeto o causa ilícita, y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos, y no a la calidad o estado de las personas que los ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas. // Hay así mismo nulidad absoluta en los actos y contratos de personas absolutamente incapaces”.

⁵⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 3 de abril de 2020. Radicado 25000-23-26-000-2010-00556-01 (48955).



de parte o incluso de oficio por el juez, la segunda es saneable y solo se puede estudiar y/o declarar siempre que el sujeto interesado lo haya así pedido⁵⁹, de ahí que, en caso contrario, el juez queda relevado para ese fin.

Segundo, también puede haber situaciones que no se entienden cobijadas por la liquidación bilateral, lo que sucederá cuando aquella solo sea parcial, o cuando siendo total no haya concebido situaciones que para la fecha de su suscripción no se podían conocer, pues mal se haría en concluir que dicho negocio jurídico incorpora un paz y salvo sobre toda situación presente y futura, así como conocida o no conocida, pues de ser así figuras como la garantía de un bien y/o servicio posterior a su realización quedarían inocuas o carentes de contenido con una decisión liquidatoria.

No se puede perder de vista, entonces, que el consentimiento, como elemento esencial de todo negocio jurídico, se formula bajo el entendido y según las circunstancias de tiempo, modo y lugar que para el momento en que se exterioriza la voluntad son conocidas *-determinadas o determinables-*, en los términos del artículo 1517 del Código Civil⁶⁰, sin que aquellos aspectos que no fueron incluidos expresamente o implícitamente según el contexto y la interpretación del clausulado puedan tenerse como incorporados, lo cual desbordaría el querer negocial de las partes.

7.2.3. Así pues, frente a la pretensión de nulidad del acuerdo de liquidación del contrato No. 0037-2019 de 2019, de entrada se advierte que desde la demanda Savia se abstuvo de concretar una causal de nulidad absoluta o relativa del acta de liquidación del 3 de septiembre de 2020, desatendiendo así la carga que le asistía de advertir el porqué de su petición anulatoria, y sin que ello se viera suplido con que en la apelación afirmó que hubo un vicio del consentimiento sin precisar cuál, no solo porque no podía añadir argumentos nuevos no previstos desde su escrito

⁵⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera: *i)* Subsección A. Sentencia del 16 de agosto de 2022. Radicado 47001-23-33-000-2018-00416-01 (67959) y *ii)* Subsección C. Sentencia del 18 de diciembre de 2020. Radicado 11001-03-26-000-2018-00178 00 (62573).

⁶⁰ "Artículo 1517. Toda declaración de voluntad debe tener por objeto una o más cosas, que se trata de dar, hacer o no hacer. El mero uso de la cosa o su tenencia puede ser objeto de la declaración".



inicial, en virtud del principio de congruencia⁶¹, sino porque lo indicado no pasó de ser una mera afirmación sin argumento.

En todo caso, si en gracia de discusión fuera dable analizar la nulidad del acta de liquidación bajo la premisa de vicios del consentimiento, como se indicó en la apelación -*que no en la demanda*-, aquellos se encuentran previstos dentro de las causales de nulidad relativa que, sin que sean debidamente alegadas, no le corresponde estudiar al juez de oficio, pues a diferencia de la nulidad absoluta, el legislador no estableció que la nulidad relativa se habría de estudiar oficiosamente por el juez, de ahí que solo puede ser analizada de ser debidamente pedida, acreditada y motivada por el sujeto interesado.

Tampoco se encuentra que el acta de liquidación bilateral del 3 de septiembre de 2020 haya sido producto de alguna circunstancia de nulidad absoluta que habilite a la Corporación a anularla, pues ni se alegó ni se deriva del *petitum* la existencia de aspectos como un objeto o causa ilícitos, una falta de capacidad absoluta o el desconocimiento de algún requisito adicional para su perfeccionamiento.

A partir de las consideraciones precedentes, la Sala considera que no cuenta con elementos suficientes para analizar si el acta de liquidación bilateral del 3 de septiembre de 2020 adoleció de alguna circunstancia de nulidad, pues Savia se abstuvo de sustentar en debida forma tal pretensión desde su escrito inicial e, incluso, en su apelación.

La consecuencia de lo anterior es que el acuerdo de liquidación del contrato No. 0037-2019 de 2019 se debe mantener incólume, en virtud del principio de *pacta sunt servanda*⁶², por lo que se pasará a verificar si, en virtud de la jurisprudencia esbozada en precedencia, reguló o no el incumplimiento alegado por Savia.

⁶¹ Mandato que reiteradamente esta Subsección ha reconocido para precisar que solo corresponde resolver al juez de segunda instancia aquello ventilado en la apelación que, además, está incluido dentro de la *causa petendi* de la demanda. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias: *i*) del 10 de marzo de 2025. Radicado 25000-23-36-000-2013-02100-02 (60180) y *ii*) del 14 de julio de 2025. Radicado 47001-23-33-000-2014-00400-01 (69520).

⁶² Código Civil. “Artículo 1602. *Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales*”.



7.2.4. Como se indicó párrafos atrás, Savia consideró que Servisoft incumplió la obligación de gestión documental del contrato No. 0037-2019 de 2019 por haber incorporado la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 de la ADRES y su notificación en la plataforma Mercurio el 16 de marzo de 2020 pese a haber sido allegada el 13 de marzo de 2020, lo cual solo vino a conocer hasta el 2 de marzo de 2021 *-después de la liquidación suscrita el 3 de septiembre de 2020-* pues solo hasta ese entonces se le notificó la decisión por la cual se rechazó su reposición contra el acto administrativo radicado extemporáneamente.

Visto lo anterior, es oportuno precisar que, considerando que mediante el acuerdo de liquidación bilateral del 3 de septiembre de 2020 los sujetos negociales del contrato No. 0037-2019 de 2019 se declararon a paz y salvo al no vislumbrar un incumplimiento, sin haber formulado reparos (*hecho probado 7.1.4.*), en principio no correspondería estudiar el cargo de incumplimiento, pues bastaría indicar que Savia se allanó a lo ejecutado por Servisoft respecto al acuerdo de voluntades y, por lo tanto, asintió el desconocimiento obligacional de dicha entidad⁶³.

Empero, en el asunto de estudio es claro que la situación considerada como incumplimiento por Savia era una circunstancia posterior y subsecuente al acuerdo de liquidación del 3 de septiembre de 2020, que solo pudo ser conocida por la EPS hasta el 2 de marzo de 2021, de ahí que no se pueda entender que el paz y salvo convenido sea extensible a dicha situación, como se pasa a explicar.

En efecto, el yerro presuntamente constitutivo del incumplimiento que según la apelante cometió Servisoft consistió en no haber cargado en la plataforma Mercurio la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 y su notificación el 13 de marzo de 2020, cuando fue allegada, sino hasta el 16 de marzo de la misma anualidad, sin que además se hubiera señalado su fecha de recepción (*hecho probado 7.1.2.3.*).

⁶³ Al respecto, la jurisprudencia de esta Sección ha reconocido que, cuando con ocasión de una liquidación se omite formular reparos, tal ausencia se ha de entender como un visto bueno de la parte negocial sobre las condiciones del corte de cuentas. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 28 de octubre de 2024. Radicado 52001-23-33-000-2018-00555-01 (67567).



Dado que como se indicó en el hecho probado 7.1.2.3. no existe evidencia que indique que Servisoft en efecto señaló la fecha en que el documento de la ADRES arribó a la entidad *-sin que en este cargo de apelación se estudie aún si ello representó o no un incumplimiento-*, es claro para la Sala que con los insumos de la plataforma Mercurio la EPS no tenía cómo saber cuándo llegó dicha decisión.

Por ello, es plausible concluir que Savia solo vino a conocer la verdadera fecha de radicación de la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 y su notificación hasta el 24 de febrero de 2021, cuando la ADRES rechazó el recurso de reposición presentado contra tal actuación por ser extemporáneo, sin que se hubiera demostrado que efectuó alguna gestión para determinar con certeza la fecha de recepción del escrito que evidenciara que pudo conocer su fecha de llegada antes *-aspecto que, de nuevo, en este acápite aún no es valorado dentro del cargo incumplimiento- (hecho probado 7.1.2.4).*

Bajo el anterior contexto, la Sala considera que la liquidación del 3 de septiembre de 2020 y su paz y salvo *(hecho probado 7.1.4.)* no pudo tener en cuenta, ni gestionar el supuesto yerro que Savia le imputa a Servisoft, pues solo fue conocido hasta el 24 de febrero de 2021, es decir, de forma posterior, fecha en que la entidad descubrió que la Resolución del 23 de diciembre de 2019 había sido supuestamente mal incorporada en la plataforma Mercurio.

En ese orden de ideas, debido a que el reproche de apelación de incumplimiento se funda en una circunstancia posterior a la liquidación del contrato No. 0037-2019 de 2019, no se encuentra cobijada por el paz y salvo allí realizado y, por lo tanto, se ha de estudiar detalladamente por la Sala a efectos de definir si hubo un incumplimiento de Servisoft de sus labores de recepción y gestión documental configurativo de responsabilidad contractual.

Así las cosas, la Sala deniega el segundo cargo de apelación, por no haberse efectuado un reproche concreto frente al acuerdo de liquidación bilateral del 3 de septiembre de 2020, circunstancia que releva a la Sala de determinar cuál de los



distintos escenarios de nulidad supuestamente cobijaron el corte de cuentas, y pasará a estudiar el cargo de incumplimiento.

7.3. Aunque Servisoft incumplió el contrato No. 0037-2019 en cuanto a la labor de recepción documental, no se configura su responsabilidad contractual

7.3.1. En el caso de estudio, Savia estimó en su apelación que el *a quo* debió acceder a la pretensión de incumplimiento, debido a que, contrario a lo sostenido en la decisión recurrida, se acreditó claramente que Servisoft desconoció el contrato No. 0037-2019 de 2019 en cuanto a su obligación de recepción documental, al incorporar indebidamente la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 y su notificación en el sistema “Mercurio” que, a su juicio, devino en que la EPS presentara extemporáneamente el recurso de reposición contra esa decisión.

A manera de síntesis, lo anterior se motivó en que Servisoft cargó la decisión en el sistema interno “Mercurio” el 16 de marzo de 2020 cuando en realidad la ADRES la radicó con su notificación el 13 de marzo de 2020, según el número de guía YG254918030CO y sin advertir su fecha de radicación, haciendo caer en error a Savia en la presentación del recurso de reposición en su contra y, así, desatendiendo deberes como señalar la fecha de recepción del acto administrativo para que así la EPS pudiera determinar con exactitud el tiempo con el que contaba para recurrirla.

7.3.2. Delimitado el cargo de apelación, cabe comenzar por precisar que, dentro de las controversias atinentes a los contratos del Estado el juez contencioso administrativo se encuentra investido para estudiar, entre otros, aspectos como la existencia y/o validez del contrato, así como, de formularse pretensiones de incumplimiento, queda habilitado para establecer si se reúnen los elementos propios de la responsabilidad contractual, entendida como aquella que surge de la inexecución o ejecución imperfecta o tardía de una obligación comercial y que causa un menoscabo a uno de los cocontratantes, ello, en los términos del artículo 90 de la Constitución -*cláusula general de la responsabilidad estatal*- que se predica respecto de todo actuar donde se vea involucrado el Estado⁶⁴.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 24 de enero de 2024. Radicado 25000-23-36-000-2012-00568-02 (61269).



Por lo tanto, en aquellos eventos en que se alega un incumplimiento contractual, es necesario encontrar demostrado en el proceso que la obligación derivada del negocio jurídico celebrado fue totalmente incumplida o se cumplió de manera defectuosa y/o tardía por la parte demandada, debiendo acreditarse, igualmente, que el incumplimiento produjo un daño o lesión al patrimonio de la parte que reclama la responsabilidad y el vínculo de causalidad entre el incumplimiento y el daño⁶⁵.

En tal virtud, es carga del actor demostrar todos los elementos de la responsabilidad y, dentro de ello, no solamente el incumplimiento de la obligación a cargo de la demandada, sino también el menoscabo que ello le produjo, para lo cual se debe tener en cuenta que el deudor debe cumplir su obligación cuando la misma es exigible, circunstancia que se presenta: **i)** cuando es pura y simple, desde su nacimiento; **ii)** si está sujeta a plazo, al vencimiento del mismo y **iii)** si es condicional, al cumplirse la condición⁶⁶.

Ahora bien, si una vez la obligación es exigible y la misma no es satisfecha por el deudor, se produce el retardo que puede tener lugar por la inejecución de la

⁶⁵ Sobre la responsabilidad contractual y sus elementos, la Corte Suprema de Justicia ha precisado: *[...] Trátese aquí, según puede establecerse, de un proceso de responsabilidad civil contractual, razón por la cual el acogimiento de la acción depende de la demostración, en primer término, de la celebración por las partes del contrato a que se refiere la misma y, en segundo lugar, de los elementos que son propios a aquella, a saber: el incumplimiento de la convención por la persona a quien se demanda; la producción para el actor de un daño cierto y real; y, finalmente, que entre uno y otro de tales elementos medie un nexo de causalidad, es decir, que el perjuicio cuya reparación se persigue sea consecuencia directa de la conducta anticontractual reprochada al demandado. [...] Si los contratos legalmente celebrados ‘son una ley para los contratantes’ (art. 1602 C.C.) y, por consiguiente, ‘deben ejecutarse de buena fe’ y ‘obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella’ (art. 1603 ib.), lógico resulta que su incumplimiento injustificado esté sancionado por la ley misma y que tal comportamiento, por ende, habilite al contratante inocente para solicitar, por una parte, se ordene su cumplimiento forzado o se disponga su resolución y, por otra, cuando la infracción le ha ocasionado un daño, que se le indemnice, reparación que puede reclamar en forma accesoria a la petición de cumplimiento o resolución o en forma directa, si lo anterior no es posible [...]* Sobre el particular tiene dicho esta Sala de la Corte: *‘El contrato legalmente celebrado vincula a las partes y las obliga a ejecutar las prestaciones convenidas, de modo que si una de ellas incumple las obligaciones que se impuso, faculta a la otra para demandar bien que se le cumpla, que se le resuelva el contrato o el pago de los perjuicios que se le hayan causado por el incumplimiento, pretendiendo éstos últimos ya de manera principal (arts. 1610 y 1612 del C.C.) o ya de manera accesoria o consecuencial (arts. 1546 y 1818 del C.C.), los que se encaminan a proporcionar a la parte cumplida una satisfacción pecuniaria de los daños ocasionados’* (Subrayado fuera del texto original). Sala de Casación Civil. Sentencia del 9 de marzo de 2021. Radicado 5659.

⁶⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 18 de noviembre de 2021. Radicado 47001-23-33-001-2013-00363-01 (61641).



obligación principal o por su ejecución defectuosa o tardía, pero para que tal retardo permita al acreedor tener derecho a la indemnización de perjuicios, es necesario además: *i)* que el incumplimiento sea imputable al deudor; *ii)* que el acreedor haya sufrido perjuicios como consecuencia de tal desatención obligacional y *iii)* que si la obligación es positiva, el deudor esté constituido en mora⁶⁷.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha manifestado que “*existe responsabilidad contractual sólo a condición de que cualquiera de las partes deje de ejecutar por su culpa el contrato y haya causado un perjuicio al acreedor. Para que se estructure esa responsabilidad contractual por infracción a la ley del contrato, debe demostrarse: (i) el incumplimiento del deber u obligación contractual, bien porque no se ejecutó o lo fue parcialmente o en forma defectuosa o tardía; (ii) que ese incumplimiento produjo un daño o lesión al patrimonio de la parte que exige esa responsabilidad y, obviamente, (iii) que existe un nexo de causalidad entre el daño y el incumplimiento*”⁶⁸.

Bajo los anteriores derroteros se pasará a establecer si Servisoft incumplió el contrato No. 0037-2019 de 2019 en cuanto a la obligación de gestión documental y si ello le causó un menoscabo imputable al contratista.

7.3.3. En el presente caso se demostró que, el 27 de febrero de 2019, Savia y Servisoft suscribieron el contrato de prestación de servicios No. 0037-2019, que tuvo por objeto la realización de labores de recepción de documentos, y en el cual se atribuyó en cabeza del contratista un deber general de cargar debidamente los radicados que se presentaran a la EPS en el sistema Mercurio (*hecho probado 7.1.1.1.*).

También se acreditó que, una vez se comenzó a ejecutar el acuerdo de voluntades (*hecho probado 7.1.1.2.*), el 13 de marzo de 2020 la ADRES se acercó a las oficinas físicas de Savia, operadas en su recepción por Servisoft, a efectos de notificarle por

⁶⁷ Al respecto, establece el artículo 1615 del Código Civil que: “*Se debe la indemnización de perjuicios desde que el deudor se ha constituido en mora, o, si la obligación es de no hacer, desde el momento de la contravención*”.

⁶⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 4 de julio de 1992. Radicado 6461.



aviso a la EPS la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019, jornada en la cual allegó tanto el acto administrativo como su constancia de notificación, incluidos los términos para recurrir. (*hecho probado 7.1.2.3.*)

Luego de lo anterior, el 16 de marzo de 2020, Servisoft incorporó en la plataforma Mercurio la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019, documento en el cual aparece que fue recibido ese mismo día, y sin que al subirse en tal herramienta digital se hubiera precisado o diferenciado entre la fecha que fue recibido y la fecha en que fue incluido en el sistema (*hecho probado 7.1.2.3.*)

Finalmente, de las pruebas aportadas se evidenció que, el 1° de abril de 2020, Savia interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019, que fue rechazado por extemporáneo mediante proveído del 24 de febrero de 2021, ya que como el acto recurrido se notificó el 13 de marzo de 2020, pasaron más de los 10 días de ley para recurrirlo (*hechos probados 7.1.2.4 y 7.1.2.5.*)

7.3.4. Así pues, es del caso señalar que la cláusula octava del contrato No. 0037-2019 de 2019 estableció en forma general la obligación de gestión documental en cabeza de Servisoft, para lo cual indicó que la sociedad tenía a su cargo aspectos como la prestación de dicho servicio, operar avanzadamente la plataforma “Mercurio” e incorporar allí los escritos que se allegaran a la entidad, tener en cuenta los aspectos contenidos en los Acuerdos 037 y 042 de 2002 del Archivo General de la Nación en cuanto a conservación de documentos y en virtud de la Ley General de Archivo 594 de 2000 “y las demás obligaciones que sean del carácter de la prestación de los servicios contratados” (*hecho probado 7.1.1.1.*)

Así las cosas, la Sala encuentra que la cláusula octava del acuerdo de voluntades le atribuyó a Servisoft una labor de manejo de documentos de Savia y su incorporación en el sistema Mercurio y, como contexto de dicho deber, prescribió que habría de entenderse sobre la base de varios acuerdos del Archivo General de la Nación y la ley de archivística, normas que por expreso querer de los cocontratantes se incorporaron de manera supletiva para determinar el alcance del deber del contratista, y para deducir las demás obligaciones que pudieran surgir en virtud de la naturaleza del objeto negocial.



De ese modo, conviene destacar que, en virtud de los artículos 1601 y 1603 del Código Civil⁶⁹, los contratos son ley para las partes y se deben ejecutar de buena fe, lo que tiene inevitables consecuencias respecto de su contenido y efectividad, pues su clausulado debe ser entendido en el sentido de que es imperativo en su totalidad, salvo que las partes modulen o excluyan alguna disposición en concreto mutuamente⁷⁰.

Es por ello que la cláusula octava debe entenderse bajo el entendido de que el querer de las partes consistió en estipular un deber general de gestión documental en cabeza del contratista, pero sujeto tanto a las labores adicionales que se dedujeran por virtud de la *praxis* y esencia de tal actividad, lo cual es plenamente válido en virtud del artículo 1603 del Código Civil citado en precedencia, como a la normativa legal y administrativa sobre la materia que, además de que se entiende incorporada al contrato según reza el artículo 1494 del mismo estatuto⁷¹, será reseñada a continuación a efectos de establecer los deberes que tenía y no tenía Servisoft sobre la materia.

En tal orden, mediante la Ley 594 de 2000, el legislador estableció el régimen del archivo documental y en su artículo 21⁷² dispuso que se podrían constituir programas de gestión de documentos, en cuya aplicación deben observarse los principios y procesos archivísticos, que comprenden procesos como la producción

⁶⁹ “Artículo 1602. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales. // Artículo 1603. Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella”.

⁷⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 24 de julio de 2024. Radicado 25000-23-36-000-2017-01479-01 (66566).

⁷¹ Lo anterior, considerando que el artículo 1494 del Código Civil estableció que la ley también es fuente directa de obligaciones, sin que necesite incorporarse por las partes al contrato salvo que se trate de normas supletivas. “Artículo 1494. Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos; ya a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos; ya por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia”.

⁷² “Artículo 21. Programas de gestión documental. Las entidades públicas deberán elaborar programas de gestión de documentos, pudiendo contemplar el uso de nuevas tecnologías y soportes, en cuya aplicación deberán observarse los principios y procesos archivísticos. // Parágrafo. Los documentos emitidos por los citados medios gozarán de la validez y eficacia de un documento original, siempre que quede garantizada su autenticidad, su integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales”.



o recepción, la distribución, la consulta, la organización, la recuperación y la disposición final de aquellos⁷³, fases que persiguen garantizar la autenticidad y preservación documental. Entre otros, el artículo 46 de la Ley 594 de 2000⁷⁴ prescribió que los archivos de la Administración deberían conservarse en cada una de las fases de su ciclo vital, lo que, junto con los demás mandatos descritos, revela un deber en cabeza de la persona *-natural o jurídica-* a cargo del archivo de incorporarlo con su contenido completo y con toda la información necesaria para su valoración.

Por su parte, los Acuerdos Nos. 042 de 2002⁷⁵, 002 de 2014⁷⁶ y 008 de 2014 del Archivo General de la Nación establecieron los criterios para la organización de los archivos de gestión en las entidades públicas y, entre ello, señalaron que estos se sistematizarían bajo una dinámica de preservación y control y que en los procesos de custodia y administración integral de archivo todo contratista deberá cumplir con aspectos como garantizar la debida custodia documental y su protección, disposiciones que, entonces, redundan en el deber de que el documento sea incorporado internamente junto con toda su información relacionada.

⁷³ Ley 594 de 2000. Artículo 22. Procesos archivísticos. *“La gestión de documentación dentro del concepto de archivo total, comprende procesos tales como la producción o recepción, la distribución, la consulta, la organización, la recuperación y la disposición final de los documentos”*.

⁷⁴ *“Artículo 46. Conservación de documentos. Los archivos de la Administración Pública deberán implementar un sistema integrado de conservación en cada una de las fases del ciclo vital de los documentos”*.

⁷⁵ *“Artículo 3. Conformación de los archivos de gestión y responsabilidad de los jefes de unidades administrativas. // Las unidades administrativas y funcionales de las entidades deben con fundamento en la Tabla de Retención Documental aprobada, velar por la conformación, organización, preservación y control de los archivos de gestión, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística. El respectivo Jefe de la oficina será el responsable de velar por la organización, consulta, conservación y custodia del archivo de gestión de su dependencia, sin perjuicio de la responsabilidad señalada en el numeral 5 de la Ley 734 de 2002 para todo servidor público”*.

⁷⁶ *“Artículo 1°. Finalidad del expediente. El expediente además de ser la esencia de las actuaciones de la administración, pues reúne de manera orgánica los documentos que se producen o reciben en desarrollo de un mismo trámite o actuación y se acumulan de manera natural reflejando el orden en que dicho trámite es ejecutado, es la base de la organización archivística sobre la cual se establecen las series y subseries documentales que conforman un archivo”*.



Si se leen las anteriores disposiciones en consonancia con los artículos 59⁷⁷ y 61⁷⁸ del CPACA, en virtud de los cuales se previó la posibilidad de conformar documentos y expedientes electrónicos, pero garantizando sus requisitos de archivo y conservación, así como se dispuso un procedimiento de recepción dentro del cual se prescribió un deber de emitir y enviar mensajes de acuse de recibido o salida de las comunicaciones, indicando la fecha de esta y el número de radicado asignado, resulta claro que la archivística de documentos públicos debe atender a un estricto rigor en la gestión documental, lo que se encuentra ligado inescindiblemente a un deber de que se conserve la integridad del escrito, así como su fecha de recepción.

Ello también es predicable respecto a los actos administrativos, en tanto documentos públicos⁷⁹, y resulta esencial no solo para su validez, sino para su eficacia, que se materializa, en el caso de los actos particulares y concretos, con su notificación y la indicación de los recursos de la sede administrativa, para que así el destinatario de la decisión pueda, si a bien lo tiene, ejercer su derecho de defensa y contradicción, de ahí que cuando existen fallas en la gestión documental que

⁷⁷ “Artículo 59. Expediente electrónico [modificado por el artículo 11 de la Ley 2080 de 2021]. El expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan. El expediente electrónico deberá garantizar condiciones de autenticidad, integridad y disponibilidad. // La autoridad respectiva garantizará la seguridad digital del expediente y el cumplimiento de los requisitos de archivo y conservación en medios electrónicos, de conformidad con la ley. // Las entidades que tramiten procesos a través de expediente electrónico trabajarán coordinadamente para la optimización de estos, su interoperabilidad y el cumplimiento de estándares homogéneos de gestión documental”.

⁷⁸ “Artículo 61. Recepción de documentos electrónicos por parte de las autoridades. [Modificado por el artículo 14 de la Ley 2080 de 2021]. Para la recepción de documentos electrónicos dentro de una actuación administrativa, las autoridades deberán contar con un registro electrónico de documentos, además de: 1. Llevar un estricto control y relación de los documentos electrónicos enviados y recibidos en los sistemas de información, a través de los diversos canales, incluyendo la fecha y hora de recepción. // 2. Mantener los sistemas de información con capacidad suficiente y contar con las medidas adecuadas de protección de la información, de los datos y en general de seguridad digital. // 3. Emitir y enviar un mensaje acusando el recibo o salida de las comunicaciones indicando la fecha de esta y el número de radicado asignado”.

⁷⁹ Al respecto, vale tener en cuenta el artículo 243 del Código General del Proceso, en virtud del cual: “Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares. // Los documentos son públicos o privados. Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública”.



merman tal aspecto, el receptor pierde la posibilidad de conocer el alcance de la actuación en cuestión⁸⁰.

7.3.5. Los anteriores deberes de raigambre legal y también dispuestos en el contrato No. 0037-2019 de 2019 fueron desconocidos por Servisoft, debido a que al recibir la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 y su constancia de notificación el 13 de marzo de 2020, debió registrar la fecha en que se allegó a las instalaciones de Savia tal información y, sin embargo, tanto en la plataforma Mercurio como en el propio acto administrativo solamente señaló que se radicó internamente el 16 de marzo de 2020, sin haber distinguido entre la fecha de su presentación y la fecha de incorporación interna (*hechos probados 7.1.2.1. a 7.1.2.3.*).

Ahora bien, contrario a lo indicado por el extremo activo de la *litis*, no es cierto, ni se deriva del contrato objeto de la disputa que Servisoft tuviera que radicar internamente el acto administrativo en cuestión el mismo día, pues no es un aspecto que se deduzca del marco obligacional anteriormente reseñado. En realidad, es claro que el contratista debía hacerlo en un período prudencial y según el flujo de radicaciones que eventualmente recibiera, pues de lo contrario no tendría sentido que se hubiera diferenciado entre documentos comunes y documentos de urgencia como lo hizo la cláusula octava del contrato, dado que mientras los primeros no exigen una radicación automática, los segundos sí.

No obstante lo anterior, la situación que sí se considera una desatención obligacional de Servisoft consiste en no haber cumplido con la carga de distinguir en el sistema Mercurio entre la fecha de recepción de la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 y su notificación, y la fecha de radicación interna, pues, tal y como lo advirtió Savia, en el presente caso se pudo haber incorporado el número de guía YG254918030CO (*hecho probado 7.1.2.3.*) o siquiera haber colocado un sello en el documento con la constancia de la fecha cierta de recepción -13 de marzo de 2020-, procederes que habrían permitido mantener la autenticidad y calidad informativa del archivo y que se echan de menos.

⁸⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 8 de agosto de 2012. Radicado 54001-23-31-000-1999-0111-01 (23358).



Sobre ello no se evidencia que el flujo de radicaciones o circunstancias como el COVID-19 (*hechos probados Nos. 7.1.3.3. y 7.1.3.4.*) hubieran impedido que Servisoft rotulara el acto administrativo de la ADRES con la fecha efectiva de su radicación, de ahí que se trate de una situación inexcusable e injustificada, producto de un actuar deficiente respecto de las obligaciones a su cargo en cuanto a la gestión documental interna, frente a la cual Savia tenía derecho a estar completamente informada de las solicitudes que se le allegaran en cuanto a sus condiciones de tiempo, modo y lugar.

Es así como Servisoft incumplió con las obligaciones a su cargo, particularmente aquella derivada de la cláusula octava del contrato No. 0037-2019 de 2019, que le impuso la obligación de cumplir con la conservación documental y cargar la información que se le presentara a la EPS en forma fidedigna, pues ciertamente la parte demandada incorporó indebidamente en el sistema "*Mercurio*" la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019, dado que, habiendo sido allegada el 13 de marzo de 2020, la subió al sistema el 16 del mismo mes y año sin haber precisado la fecha en que tal documentación se remitió a la recepción, lo cual revela un actuar defectuoso y ajeno a las máximas de la archivística de su parte.

Con todo, aun cuando en el presente caso se acreditó que Servisoft incumplió la cláusula octava del contrato 0037-2019 de 2019, en cuanto a la gestión y el manejo documental de la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 y su notificación por no haber señalado su fecha de recepción, la Sala no encuentra demostrado que dicha circunstancia hubiera sido directamente la causa del supuesto menoscabo alegado, toda vez que, si bien Servisoft subió la resolución al sistema "*Mercurio*" hasta el 16 de marzo de 2020 *-con un sello de la misma fecha-*, cierto es que, al tratarse de un acto administrativo frente al cual procedían recursos de ley, ante la falta de certeza o duda en la fecha de su notificación, le correspondía a Savia validar la situación a efectos de determinar con plena claridad el vencimiento del plazo para recurrir, de ahí que, al margen de las incertidumbres que se pudieron suscitar con el actuar defectuoso de la parte demandada, si aquella no interpuso el recurso de reposición en tiempo fue debido a su actuar negligente.



A este efecto, y como se señaló en párrafos anteriores, no se puede olvidar que los elementos constitutivos de la responsabilidad contractual en los asuntos del resorte del juez contencioso administrativo son el incumplimiento de una obligación derivada del contrato, un menoscabo por cuenta de tal situación y un nexo entre una y otra cosa⁸¹.

Así las cosas, por más que se hubiera demostrado que Servisoft desatendió su labor documental al haber registrado la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 en la plataforma Mercurio sin la precisión sobre la fecha en que dicha actuación y su constancia de notificación fueron presentadas por la ADRES, la EPS Savia debió requerirla a efectos de que aclarara el momento de llegada de los documentos, o para que le remitiera la guía de envío de la empresa de mensajería correspondiente, nada de lo cual sucedió *-o por lo menos no se acreditó en el proceso-*.

En su lugar, lo que en realidad hizo Savia fue formular el recurso de reposición contra la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019 sin contar con certeza de la fecha de su recepción y, por tanto, la recurrió sin haber estudiado juiciosamente el término con el que contaba para tal fin, de ahí que, por más que Servisoft hubiera omitido añadir toda la información de ese acto administrativo en el sistema interno Mercurio, dicha situación no llevaba a que automáticamente la EPS tuviera datos claros que la llevaran a asumir erradamente que el término para la reposición contaba desde el 16 de abril de 2020, cuando en realidad la demandada nunca señaló expresamente que la fecha de radicación fuera esa última, sino que, simplemente, incorporó internamente la decisión administrativa en esa fecha.

A lo anterior se suma que, de cualquier manera, en los términos del inciso tercero del artículo 76 del CPACA⁸², los recursos de reposición y queja no son obligatorios, por lo que en concordancia con el numeral segundo del artículo 161 del mismo estatuto, su interposición no resulta necesaria para pretender la nulidad del acto

⁸¹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 25 de febrero de 2009. Radicado 25000232600019920792901 (16103).

⁸² "Artículo 76. Oportunidad y presentación. [...] Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios".



administrativo particular⁸³⁻⁸⁴ y, por consiguiente, pese a la radicación extemporánea de la reposición frente a la Resolución No. 42567 del 23 de diciembre de 2019, Savia estaba totalmente habilitada para impugnarla en sede judicial de considerar le representaba una merma.

Pese a ello, no se demostró que la EPS hubiera cuestionado judicialmente la decisión, estadio en el cual habría podido reprochar la devolución de saldos que no compartía, de ahí que se evidencie su descuido en impulsar medidas para evitar que la decisión quedara en firme, sin que tal actuar le pueda resultar imputable a Servisoft, por más que hubiera omitido señalar la fecha de radicación del documento de la ADRES.

El anterior panorama evidencia que aunque Servisoft hubiera incumplido el contrato No. 0037-2019 de 2019, la causa del menoscabo alegado fue el propio actuar negligente de la EPS, quien se abstuvo de verificar y/o solicitar a su contratista precisión sobre la fecha de radicación del acto administrativo de la ADRES y, en cualquier caso, no lo cuestionó en sede judicial, de ahí que, aunque hay un incumplimiento acreditado, no se satisfizo el supuesto de la responsabilidad contractual de causación de un menoscabo derivado de la desatención obligacional, de ahí que, como lo concluyó el *a quo*, no había lugar a acceder a la pretensión de incumplimiento y, por lo tanto, el cargo de apelación estudiado no tiene vocación de prosperar.

Por último, en la medida en que no prosperaron las pretensiones principales, no hay lugar a analizar la procedencia de la indemnización pedida, pues para tal fin debía demostrarse un incumplimiento causante de un menoscabo que, eventualmente, llevara a reevaluar el corte de cuentas, nada de lo cual sucedió.

⁸³ “Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos: [...] 2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto. // Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral [...]”.

⁸⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 18 de junio de 2025. Radicado 25000-23-36-000-2019-00697-01 (67948).



7.4. Procedencia de la condena en costas en primera instancia

Savia cuestionó en su apelación que hubiera sido condenada a las costas en primera instancia, por considerar que no se cumplieron los requisitos del CGP.

Al respecto cabe decir que el legislador del CPACA -*artículo 188*⁸⁵ y el CGP - *artículo 355*⁸⁶ estableció un criterio objetivo para la condena de las costas, a diferencia del régimen del Decreto 01 de 1984 -CCA- que requería de temeridad o mala fe, de ahí que en la actualidad dicha situación ya no sea relevante, pues será objeto de tal medida quien, entre otros, sea vencido en el proceso.

Vistos los cargos principales de la demanda y evidenciado que ninguno prosperó, es claro que era dable condenar en costas a Savia en primera instancia, pues resultó vencida en primera instancia en el proceso. Ahora bien, aunque la parte activa señala que también debía acreditarse que aquellas estuvieran causadas, ello también se satisfizo, por cuanto Servisoft actuó con apoderado en la primera instancia, contestó la demanda y alegó de conclusión, circunstancias que evidencian la configuración de agencias en derecho que, precisamente, motivan que se hubiera condenado a la demandante a pagar el 3% del valor de las pretensiones, en concordancia con el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016⁸⁷.

De ese modo, es claro que se está ante el escenario normativo planteado para la condena en costas en primera instancia y, por ende, el *a quo* estaba habilitado para

⁸⁵ “Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil. // [Inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021]. En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”.

⁸⁶ “Artículo 355. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 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, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código [...] 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

⁸⁷ “Artículo 5º. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son: [...] En primera instancia. a. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario: (i) De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido. (ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido. b. Por la naturaleza del asunto. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 10 S.M.M.L.V.”.



condenar a Savia en tal sentido, sin que por tal razón hubiera incurrido en ninguna irregularidad, motivo por el cual la Sala desestima el cargo analizado.

8. Costas en segunda instancia

El numeral 1 del artículo 365 del CGP⁸⁸ dispuso que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso “o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación”, siempre que se demuestre en el expediente su causación y en la medida de su comprobación⁸⁹.

Bajo este entendido, se condenará en costas en segunda instancia a Savia, quien interpuso el recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, ya que aquel no prosperó, y su liquidación la hará de manera concentrada el *a quo*, en los términos de los artículos 365.8 y 366 del Código General del Proceso. Para tal efecto, el Tribunal *a quo* deberá tener en cuenta que, de todos modos, en esta instancia no se fijarán agencias en derecho, dado que la demandada no intervino en segunda instancia⁹⁰, de tal manera que aquellas no se entienden causadas.

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: CONFIRMAR la sentencia del 18 de septiembre de 2024, proferida por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

⁸⁸ Aplicable en virtud de lo previsto en el artículo 188 del CPACA, a cuyo tenor se expone: “[...] la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil [...]”.

⁸⁹ “Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 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, suplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. [...] 8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

⁹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 5 de marzo de 2021. Radicado 17001233300020120017601 (51034).



Radicado: 050012333000202201017-01 (72178)
Demandante: Alianza Medellín - Antioquia E.P.S. S.A.S.

SEGUNDO: CONDENAR en costas en segunda instancia a la sociedad Alianza Medellín – Antioquia E.P.S. S.A.S. – SAVIA E.P.S., las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal de primera instancia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 365.8 y 366 del Código General del Proceso.

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
Magistrada

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado

VF