

NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS – Efectos erga omnes – Elementos

Recapitulado lo anterior, se debe destacar que, a diferencia de lo sostenido por el Municipio, la decisión judicial en comento no es intrascendente para el presente asunto. En efecto, el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA) establece que los fallos anulatorios de los actos administrativos tienen “*fuera de cosa juzgada erga omnes*”. Esto significa que su alcance repercute hacia todos los ámbitos, excede el marco de la controversia planteada entre las partes del proceso y compromete a los estamentos del poder público que están sometidos al imperio de la ley. Por lo tanto, es necesario que la Sala aprecie y analice en su integridad las providencias anulatorias.

Con todo, deberá considerarse que estos documentos públicos dan cuenta de la expedición de las respectivas sentencias, de las declaraciones que contienen y de sus fundamentos, en atención a que los efectos de la invalidez de las decisiones unilaterales de la Administración son oponibles de manera general (esto es, *erga omnes*), y sus consecuencias se extienden a todos. Para verificar la incidencia adicional que pueda tener un pronunciamiento de tal estirpe, se debe verificar que concurren los elementos constitutivos de la *cosa juzgada*, instituto que se extiende más allá de la mera identidad de partes, y exige que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto y causa que originó el anterior.

COMPRAVENTA – Compra de cosas con objeto fraccionado o a plazos – Diferencias con el contrato de suministro

Hasta este punto, pueden colegirse tres aspectos puntuales que serán de importancia al momento de responder a los cargos planteados por la UT en su apelación. En primera medida, en virtud de este pacto, regido jurídicamente por el EGCAP, la contratista sí estaba obligada a proveer la totalidad de los elementos del denominado “*Lote 2*” del proyecto en el lapso estipulado, con fundamento en un negocio jurídico que, a pesar de las imprecisiones en su calificación entre el texto de la minuta, que lo nombró como “*suministro*”, y el acuerdo de voluntades elevado a escrito (en el que se calificó como “*compraventa*”), correspondió a lo que la jurisprudencia de esta misma Subsección ha denominado como “*compraventa de cosas con objeto fraccionado o a plazos*”.

Para ahondar en estas afirmaciones, es útil invocar la distinción jurisprudencial entre este tipo contractual y el de suministro, previsto en el artículo 968 del Código de Comercio (se transcribe textualmente, con posibles errores e imprecisiones):

“El contrato de suministro, cuyas características más acentuadas vienen a ser la continuidad o periodicidad de las prestaciones, aunque puede registrar algunas afinidades o semejanzas con otros contratos como el de compraventa, sin embargo, presenta diferencias [...]”.

En efecto, difiere el suministro de la compraventa en que el primero implica, en forma independiente, varias prestaciones y el segundo una sola, así se trate de entrega por cuotas o entrega fraccionada. Precisamente, en este específico punto, sostiene Francesco Messineo: “El criterio diferencial se encuentra, de ordinario, en el hecho de que el suministrante está obligado a efectuar varias prestaciones, que constituyen una serie de prestaciones conexas entre sí, aunque autónomas; y no sería concebible una prestación única; mientras que, en la venta, aun cuando ésta se cumpla en diversos momentos, a entregar por partes, se da el fraccionamiento de una prestación única (contrato unitario); fraccionamiento que tiene lugar en orden a la ejecución, no a la formación del contrato,” (Derecho Civil y Comercial. T.V. pág. 150)”

SUPERVISIÓN CONTRACTUAL – Obligatorio en los contratos - Interventoría – Cuando se requiera de conocimientos especializados – Concurrencia con la interventoría

En tal sentido, lo pactado debía subordinarse a lo ordenado especialmente por el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, que dispone la supervisión como la actividad obligatoria para la contratación de las entidades públicas de “*vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado*”, función que abarca expresamente el “*seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico*” del objeto contractual, y cuyo ejercicio es efectuado por la misma entidad contratante salvo que se requieran “*conocimientos especializados*” en lo que es materia del contrato, o en eventos en los que “*la complejidad o extensión*” del contrato lo justifiquen, supuestos que habilitan la contratación de la interventoría.

El precepto mencionado indica, además, que por lo general estas dos figuras *"no serán concurrentes en relación con un mismo contrato"*, pero que la contratante cuenta con la posibilidad de *"dividir la vigilancia del contrato principal"*, pactando en el contrato de interventoría las *"actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor"*. Así, esta disposición apunta a que el marco de actuación del supervisor no se traslape con el del interventor, o viceversa, afectando la buena marcha de la ejecución contractual, y los principios de eficacia y economía que orientan la gestión pública en torno a los negocios jurídicos que celebra el Estado.

EXCEPCIÓN DE CONTRATO NO CUMPLIDO – La parte que la propone debe acreditar el cumplimiento de sus obligaciones

Tras haber realizado la anterior valoración probatoria, la Sala reitera que, por regla general, quien acude en ejercicio del derecho de acción ante los jueces en búsqueda de la declaración judicial de incumplimiento contractual debe acreditar el cumplimiento de sus propias obligaciones contraídas por medio del negocio jurídico. Este axioma surge del contenido normativo de los artículos 1546 y 1609 del Código Civil, integrado al régimen jurídico de la compraventa analizada por disposición del inciso primero del artículo 13 de la Ley 80 de 1993.

En lo que interesa al presente caso, en tanto forma parte de la argumentación central de la recurrente, cabe referir el contenido normativo del mencionado artículo 1609 del Código Civil, en tanto preceptúa que en *"los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos"*.

[...]

En este orden de ideas, y en aras de otorgarle coherencia a lo planteado en esta instancia, se recalca que, al invocar la excepción de contrato no cumplido como sustento de sus pedimentos y de la impugnación contra el fallo de primer grado, la parte actora no buscó emplearla como si estuviera asumiendo una posición defensiva como demandada dentro del proceso. Más bien, recurrió a esta figura para argumentar que no pudo cumplir sus obligaciones en tanto el otro extremo del negocio no dispuso del lugar en el que adelantaría sus prestaciones y, por ello, la contratista no contó con las condiciones necesarias para satisfacerlas.

En esa dirección, cabe reafirmar que la contratista estaba sometida a cumplir los términos estipulados de forma íntegra, efectiva y oportuna, y su apartamiento del programa contractual trae consigo variadas sanciones previstas por el ordenamiento. Con todo, el argumento expuesto por la demandante, fundamentado en lo previsto por el artículo 1609 del Código Civil, supone la demostración de una *"razonable imposibilidad de cumplir"* surgida de la inejecución grave de una obligación contractual recíproca, correlativa, exigible a la contraparte, y que sea fuente de la insatisfacción del deber pactado en cabeza de quien lo invoca.

Traído lo anterior al análisis de los cargos planteados en la alzada por la UT, esta Subsección no encuentra fundadas las razones esgrimidas por la contratista para explicar que el incumplimiento de su obligación de proporcionar la totalidad de los elementos de dotación del hospital, de manera ajustada a las *"especificaciones técnicas"*, *"calidades y cantidades"* exigidas por los documentos previos, de forma acorde con las condiciones *"técnicas"* requeridas, y en *"óptima[s]"* cualidades para su adecuado funcionamiento, era atribuible a una desatención grave del contrato por parte de la demandada.

De un lado, la conducta de la contratante en relación con la disposición del centro hospitalario para que la vendedora ejecutase sus obligaciones (la entrega de los bienes en cuestión) no causó ni podía ocasionar la insatisfacción de la obligación de entrega a cargo de la demandante. En efecto, en vista de los inconvenientes con el centro hospitalario, se acordó la disposición de un nuevo lugar donde serían entregados los bienes proporcionados por la UT (la sede *"San Andrés"*), arreglo que la propia contratista aceptó estableciendo fechas de entregas parciales. Este cambio de sede no impidió que la contratista acatara las pautas contractuales. Luego, mal podría decirse que la entidad territorial deshonró sus compromisos respecto al sitio donde facilitaría las cosas que fueron objeto del contrato.

De otro, como ya se mencionó, aunque no se justificó la concurrencia entre el interventor y el supervisor, ni sus labores estuvieron delimitadas por el acuerdo suscrito entre el IDSN y el Consorcio, en este caso la participación del primero no fue inarmónica con las labores del segundo, ni se demostró que haya causado, en la *praxis*, traumatismo alguno sobre las labores

de la contratista. Cabe rememorar que la actora no desvirtuó ninguno de los descalificativos de las instancias de vigilancia contractual sobre los equipos que fueron considerados incompatibles con lo exigido desde la fase precontractual.

LIQUIDACIÓN CONTRACTUAL- Concepto – Liquidación judicial

Con el fin de abordar los cuestionamientos cuarto y quinto, la Sala precisa que el contrato de compraventa que es objeto de este juicio estuvo sometido a liquidación porque sus prestaciones se sometieron a plazo, lo que tornaba necesario que, al finalizar ese periodo, se realizara un balance final del estado de cumplimiento de las obligaciones contraídas. Además, este procedimiento fue previsto por las mismas partes en la cláusula 28 del negocio.

En ese orden de ideas, la ley aplicable al presente acuerdo de voluntades dispone que serán objeto de liquidación los *"contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran"*. Según lo ha interpretado la jurisprudencia, determinar si el contrato está o no sometido a este trámite no depende de que sus prestaciones puedan o no ser satisfechas de forma instantánea, sino que son las partes quienes tienen la facultad de definir si el cumplimiento de sus obligaciones recíprocas tendrá lugar durante un tiempo prolongado, prevaleciendo así la autonomía de la voluntad.

[...]

Dicho lo anterior, varios pronunciamientos de esta Sección han decantado ampliamente la noción, contenido y efectos de la liquidación de los contratos, señalando de forma indistinta que, independientemente de la modalidad, se trata de una *"actuación tendiente a establecer el resultado final de la ejecución contractual, en cuanto al cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista, los pagos efectuados por la entidad contratante, los saldos pendientes, las mutuas reclamaciones entre las partes, las transacciones y conciliaciones logradas, etc., y de esta manera finiquitar la relación negocial"*.

En otros términos, la liquidación contractual es un ejercicio llamado a concretar lo sucedido durante el desarrollo de lo pactado, no sólo mediante la comprobación genérica de lo acontecido sino en la definición del *"balance técnico, económico, financiero, administrativo y jurídico del contrato, mediante el análisis de lo acontecido durante el curso de su ejecución (previa constatación del porcentaje de cumplimiento de las obligaciones, actas, facturas o cuentas y sumas pendientes de pago, la amortización del anticipo, las multas o sanciones impuestas al contratista, la vigencia de las garantías y su extensión) y los ajustes, revisiones, actualizaciones o reconocimientos a que haya lugar, todo ello en aras de mantener la equivalencia de las prestaciones pactadas, según el mandato del artículo 27 de la Ley 80 de 1993, y poder llegar al cierre definitivo del contrato"*.

En el evento de la liquidación judicial, esta procede cuando las otras dos variantes, a saber, la alcanzada por mutuo acuerdo y la impuesta unilateralmente por la entidad contratante, no fueron efectuadas, o en el evento en que se solicita la nulidad del balance adoptado unilateralmente para que el juez sea quien lo efectúe. Ahora, como cualquier pretensión, su prosperidad supone la satisfacción de la carga probatoria anteriormente mencionada, mediante la acreditación de los elementos que permitan finiquitar el contrato en los términos planteados por la demandante.



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

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., siete (7) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

Temas: FALLO ANULATORIO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DECLARATIVOS DE INCUMPLIMIENTO POR FALTA DE COMPETENCIA – No incide en la sentencia que define la reclamación por la no satisfacción de las obligaciones, porque la incompetencia sancionada se fundamentó en que la controversia debía ser decidida por el juez del contrato / CONTRATO DE COMPRAVENTA CON OBJETO FRACCIONADO O A PLAZOS – Diferencias con el contrato de suministro / CONCURRENCIA ENTRE INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN – Requieren pactar en la interventoría las actividades técnicas de control y vigilancia sobre el objeto contractual que quedan a su cargo, pero la ausencia de esta determinación no supone automáticamente la responsabilidad estatal, no habilita al contratista para desatender los requerimientos del interventor ni justifica incumplir el contrato vigilado / EXCEPCIÓN DE CONTRATO NO CUMPLIDO – Condiciones para que su contenido normativo proceda respecto de contratos estatales.

1. La Sala decide los recursos de apelación interpuestos en contra de la sentencia del 12 de abril de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño –Sala Segunda de Decisión, que liquidó el contrato N° 20153486 del 27 de noviembre de 2015, con saldo a favor de la entidad contratante, y negó las demás pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

2. Luego de adelantar un procedimiento de selección abreviada por subasta inversa, el municipio de Pasto (comprador) y la Unión Temporal demandante (vendedor) celebraron un contrato de compraventa para realizar, a lo largo del plazo pactado, la dotación de un hospital pendiente de ser edificado. De forma paralela, la entidad contrató la construcción del mencionado centro de salud; sin embargo, por motivos ajenos a las partes de la compraventa, el lugar nunca estuvo disponible para la entrega e instalación de los implementos, razón por la cual la Administración dispuso de una bodega para recibirlos y almacenarlos. Por otra parte, la interventoría del contrato reprochó que la vendedora no legalizó el anticipo ni proporcionó los equipos que le fueron solicitados. En su demanda, la actora solicitó declarar el incumplimiento contractual de la parte estatal por no pagar los elementos proveídos a la demandada, alegando que sus obligaciones no fueron completamente satisfechas porque su contraparte no facilitó el lugar de ejecución.



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

ANTECEDENTES

La demanda y las razones de hecho y de derecho en las que se fundamentó

3. El 19 de octubre de 2017, la Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. - Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.¹ (en adelante, la UT, la contratista, la vendedora o la demandante) radicó demanda² de controversias contractuales en contra del municipio de Pasto (en lo sucesivo, la entidad territorial, la Administración, el Municipio, la contratante o la demandada), con el fin de obtener pronunciamiento favorable respecto de las siguientes pretensiones (se transcribe textualmente con posibles errores, imprecisiones, y negrillas originales del escrito):

“PRIMERA: Que se declare que el Municipio de Pasto – Nariño, incumplió el Contrato de Compraventa No. 20153486 de 27 de noviembre de 2015, suscrito con la **UNIÓN TEMPORAL CLINIMEDICA PASTO SAS – SERVICIOS BIOMÉDICOS DE NARIÑO SAS.**, cuyo objeto era: “**EL CONTRATISTA SE COMPROMETE CON EL MUNICIPIO DE PASTO- SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA Y VALORIZACIÓN MUNICIPAL, A REALIZAR LA: “DOTACIÓN DEL HOSPITAL DE BAJA COMPLEJIDAD TIPO IB EN EL MUNICIPIO DE PASTO” DE ACUERDO A LOS SIGUIENTES LOTES: LOTE 2: COMPONENTE 1: DOTACIÓN DE EQUIPOS DE LABORATORIO INSTRUMENTAL Y EQUIPOS INDUSTRIALES. COMPONENTE 2: DOTACIÓN DE EQUIPOS BIOMÉDICOS Y ODONTOLÓGICOS. COMPONENTE 3; ADQUISICIÓN DE EQUIPOS BIOMÉDICOS PARA LA DOTACIÓN DE QUIRÓFANOS Y SALAS DE PARTOS.”**

SEGUNDA: Que, como consecuencia del incumplimiento en que incurrió el Municipio de Pasto, se le declare patrimonialmente responsable de los perjuicios materiales e inmateriales causados al contratista **UNIÓN TEMPORAL CLINIMEDICA PASTO SAS – SERVICIOS BIOMÉDICOS DE NARIÑO SAS.**

TERCERA: Que se condene al Municipio de Pasto a reconocer y pagar a título de indemnización por los perjuicios materiales causados en su modalidad lucro cesante la suma de **OCHOCIENTOS CUARENTA MILLONES CUARENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS DIEZ PESOS (\$ 840.048.310), M/CTE.**, por concepto del pago de los equipos que fueron entregados oportunamente por la **UNIÓN TEMPORAL CLINIMEDICA PASTO SAS – SERVICIOS BIOMÉDICOS DE NARIÑO SAS.**, y que fueron recibidos a satisfacción por la entidad contratante.

CUARTA: Que se condene al Municipio de Pasto a reconocer y pagar a título de indemnización por los perjuicios materiales causados a la **UNIÓN TEMPORAL CLINIMEDICA PASTO SAS – SERVICIOS BIOMÉDICOS DE NARIÑO SAS.**, en su modalidad emergente la suma de **TRESCIENTOS OCHENTA MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CIENTO CUARENTA Y OCHOS PESOS (\$ 380.446.148) M/CTE.**

QUINTA: Que se condene al Municipio de Pasto a reconocer y pagar a título de indemnización por los perjuicios inmateriales causados a la **UNIÓN TEMPORAL CLINIMEDICA PASTO SAS – SERVICIOS BIOMÉDICOS DE NARIÑO SAS.**, representados en la afectación al buen nombre comercial de las sociedades integrantes **CLINIMEDICA PASTO SAS y SERVICIOS BIOMÉDICOS DE NARIÑO SAS.**, el equivalente a 400 SMLMV para cada uno de ellos.

SEXTA: Que se liquide en la sentencia que se profiera en el presente proceso, el Contrato de Compraventa No. 20153486 de 27 de noviembre de 2015, teniendo en cuenta el anticipo cancelado, los equipos entregados y no pagados, el saldo no ejecutado y los perjuicios

¹ Conformada por las sociedades Clinimédica Pasto S.A.S. y Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S. En: Expediente Onedrive. Carpeta “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “001 CUADERNO 1 2017-573”. Archivo “CUADERNO 1 2017 – 573.pdf”, f. 15-17.

² Ibid. F. 9-73.



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

causados a la **UNIÓN TEMPORAL CLINIMEDICA PASTO SAS – SERVICIOS BIOMÉDICOS DE NARIÑO SAS.**

SÉPTIMA: Que se condene al Municipio de Pasto, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 del CPACA, a reconocer y pagar la indexación correspondiente tomando como base el Índice de Precios al Consumidor, sobre las sumas reclamadas en la demanda.

OCTAVA: Que se ordene al Municipio de Pasto, que dé cumplimiento al fallo dentro del término de treinta (30) días y que pague los intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria, conforme a lo dispuesto en los artículos 192 y 195, numeral 4 del CPACA.

NOVENA: Que se condene en costas a la entidad demandada conforme lo dispone el artículo 188 del CPACA”.

4. Como fundamentos fácticos, la demandante indicó que el 27 de noviembre de 2015 suscribió con el Municipio el “*contrato de compraventa No. 20153486*”, con el objeto de realizar la “*DOTACIÓN DEL HOSPITAL DE BAJA COMPLEJIDAD TIPO 1B EN EL MUNICIPIO DE PASTO*”, cuyo alcance incluyó la provisión, instalación y funcionamiento de equipos de laboratorio industrial, instrumentos biomédicos, médicos y odontológicos, quirófanos, salas de partos y material de apoyo hospitalario y mobiliario para el mencionado centro de salud.
5. Resaltó que, en los pliegos de condiciones y en sus anexos técnico y de presupuesto, se desglosaron “*individualmente por ítems, los equipos cuyo suministro e instalación se contrataban, y los valores unitarios y totales de los mismos para el año 2015*”, y se precisaron de los “*lotes 1 y 2 de sus respectivos componentes*” junto con las cantidades, características técnicas, valores unitarios y totales. Tales documentos, según la demanda, fueron soportados en un “*estudio de mercado*”, no todos los ítems contaban con especificaciones técnicas, y existían “*inconsistencias en los valores unitarios de varios equipos de idénticas características*”, situaciones aceptadas “*por el proponente, hoy contratista, porque se contrató por un valor global del lote de equipos a suministrar no por valor unitario*”.
6. El 7 de diciembre de 2015, las partes suscribieron el acta de inicio, a partir de la cual empezaron a ejecutarse las obligaciones, cuyo término inicialmente pactado fue de seis (6) meses, proyectando que el plazo concluiría el 7 de junio de 2016.
7. La forma de pago prevista planteó que el valor total, equivalente a la suma de tres mil trescientos sesenta y un millones cuarenta y cinco mil ochocientos dos pesos (\$3.361'045.802), sería cancelado mediante un anticipo, equivalente al 50%, para “*la adquisición de materias primas, accesorios y/o elementos que lo componen para el suministro e instalación*”. La mitad restante sería entregada “*en un solo pago al finalizar el contrato, previa certificación de recibo a satisfacción por parte del Supervisor y de los informes correspondientes debidamente aprobados*”. El anticipo fue girado por la Administración el 28 de diciembre de 2015.
8. Tras dos (2) meses de empezada la ejecución, y “*al observar que no se había finalizado la construcción del HOSPITAL [...] y que por el contrario [...] no*



presentaba el avance esperado”, a través de escrito del 10 de febrero de 2016, la contratista pidió al supervisor que se *“definiera el sitio específico en el cual se debían entregar e instalar los equipos, y en caso de no ser posible, modificar la forma de pago del contrato”*. El 14 de marzo de ese mismo año, la petición fue contestada por la supervisión *“negando las solicitudes elevadas”*.

9. Según la parte actora, respecto al control sobre el objeto contratado solamente *“existía jurídica y contractualmente la supervisión del contrato”*, designada por la Secretaría de Infraestructura y Valorización del Municipio, tomando en cuenta lo pactado en el numeral 24 de las obligaciones de la contratista, y que, por lo general, la *“supervisión y la interventoría no pueden ser concurrentes frente a un mismo contrato, a menos que se dividan las funciones de inspección y vigilancia”*³, circunstancia que no fue advertida por la Administración en las etapas anteriores a la celebración del negocio jurídico ni en el texto suscrito. Al margen de ello, la UT atendió los requerimientos efectuados por la interventoría, informando sobre la ejecución del anticipo⁴ y su inversión.
10. Por medio de la Resolución 156 del 27 de mayo de 2016, la Administración interpretó el *“numeral 32 del contrato [...] para efectos de incluir la interventoría”*, legalizando esta labor, aunque esto fue un *“aspecto que se pasó por alto”* durante el procedimiento de selección abreviada por subasta inversa, porque no se informó de ello a los entonces oferentes. Señaló, además, que *“en el acto de interpretación unilateral, no se definieron que [sic] funciones de vigilancia estarían a cargo de la supervisora del contrato, y cuales [sic], en cabeza de la interventoría”*.
11. El 18 de julio de 2016, la demandante insistió en que le informaran el sitio exacto para proveer los elementos. En la misma fecha, se adelantó una reunión donde se *“acordó que era necesario empezar a recibir los equipos, y que para ello se había destinado la sede de San Andrés de la Alcaldía Municipal”*, y se acordó modificar la forma de pago del contrato. Posteriormente, la UT informó que la entrega tendría lugar los días 1, 3 y 5 de agosto de 2016, dividiendo los ítems por lotes. Estos *“correspondían a la cantidad de 1295 equipos”*. Esta diligencia se *“prolongó hasta el 15 de agosto de 2016”*.
12. El acta modificatoria fue *“suscrita por parte de la administración a finales del mes de septiembre de 2016, no obstante, en su texto se afirma que fue suscrita el 22 de julio de 2016”*. En dicha oportunidad se estipuló que la forma de pago sería la siguiente: (i) un pago del 50% del valor del contrato, en calidad de anticipo; (ii) un 45% en *“actas parciales”*, presentando las facturas al supervisor, previa entrega de los equipos, con la *“aceptación y certificación de recibo a satisfacción por parte del interventor y supervisor”*, y *“conforme a las especificaciones*

³ Basó esta afirmación en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

⁴ Adicionalmente, de acuerdo con la demanda, *“se le informó al interventor que, por la naturaleza del contrato, el anticipo no debía manejarse a través de fiducia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011, exigencia ésta que hizo el interventor”*.



técnicas establecidas en el contrato”; y (iii) el 5% que se reservaba la entidad hasta la instalación y puesta en funcionamiento de los equipos.

13. Previa solicitud de la supervisora del contrato, el 3 de junio de 2016, se prorrogó el plazo de ejecución convenido en treinta (30) días. Posteriormente, el 6 de julio de 2016, las partes agregaron tres (3) meses, e indicaron que finalizaría el 7 de octubre del mismo año.
14. El 6 de octubre de 2016, la contratista solicitó la suspensión del contrato, petición que no fue atendida por la contratante. Un día después, el plazo pactado se extinguió.
15. El 19 de octubre de 2016, la entidad territorial notificó a la aquí demandante la resolución núm. 335 del 6 de octubre del mismo año, en la cual *“se interpretó unilateralmente el alcance del punto 2 del numeral 13.1. y el numeral 14 del punto 2.8. del contrato, en el sentido de precisar que el municipio pagaría el valor unitario planteado en la ficha MGA elaborada [...] por el municipio en la época en que hizo el estudio del proyecto para la dotación del Hospital, ficha que no fue tomada en cuenta en los estudios previos, ni en los pliegos de condiciones ni en el contrato”*. Esta decisión se notificó después del plazo de ejecución, y fue objeto de recurso. La Administración confirmó íntegramente el acto impugnado con la Resolución 427 del 20 de diciembre de 2016, notificada el 26 de diciembre de la misma anualidad.
16. La contratista fue citada para adelantar la audiencia referida por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, a fin de declarar su incumplimiento contractual. Para el momento en que se presentó la demanda, dicha diligencia no se había llevado a cabo.
17. Con base en estos hechos afirmados, la actora consideró que en su caso era aplicable la *“excepción de contrato no cumplido”*, porque no estaba obligada a satisfacer las obligaciones a su cargo, si la entidad contratante: (i) *“no dispuso del sitio para la instalación de los equipos y puesta en funcionamiento de los mismos, toda vez, que, para la fecha de finalización del contrato, no había finalizado la construcción del HOSPITAL”* y (ii) *“no efectuó el pago mediante actas parciales de los equipos entregados según lo ordenaba el Acta Modificatoria No. 2 de 22 de julio de 2016”*.

Trámite relevante en primera instancia

18. La entidad territorial contestó la demanda⁵ oponiéndose a las pretensiones. Esgrimió que: (i) la demandante no destinó adecuadamente los recursos del anticipo, ni presentó informes que reportaran el uso de los dineros; (ii) aunque la contratista solicitó la designación *“inmediata”* de *“un lugar para entregar los*

⁵ Expediente Onedrive. Carpeta *“02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”*, *“001 CUADERNO 2 2017-573”*. Archivo *“CUADERNO 2 2017 – 573.pdf”*, f. 1-58.



equipos”, ésta aun no los tenía en su poder; (iii) la UT conocía de la interventoría que ejercería el departamento de Nariño a través del Instituto Departamental de Salud de Nariño -IDSN a partir de lo informado en los estudios previos, y “desde el mismo momento en que se suscribió el acta de inicio del contrato”, a lo que agregó que la Resolución 156 del 27 de mayo de 2016 interpretó unilateralmente el contrato para establecer que el Consorcio Interventores Nariño 2015 estaba encargado de dicha vigilancia; (iv) la actora no quiso suspender el contrato a “sabiendas que el Hospital [...] no estaba construido”, porque “pretendía que el Municipio [...] incumpla con alguna de sus obligaciones”, pero esto no ocurrió porque dispuso de un lugar para recibir provisionalmente los equipos mientras concluía la construcción del hospital; (v) la Resolución de “interpretación unilateral”, que adoptó la “Ficha MGA” para efectuar el pago de los objetos, sirvió para zanjar una diferencia entre “el contratista y la entidad en cuanto a precios se refiere” pero no influyó en la “cantidad o tipo de elementos” que debía proporcionar; y (vi) la demandante “no concluyó la entrega de los elementos objeto del contrato, como tampoco procedió a las [sic] suscripción de las actas de recibo”.

19. Seguidamente, la demandada propuso la excepción de “contrato no cumplido” porque la demandante no entregó los equipos que se comprometió a proveer⁶, ni proporcionó elementos que coincidieran con los precios y especificaciones estipuladas. Asimismo, destacó el inicio del procedimiento encaminado a declarar la separación de las obligaciones por parte de la contratista, y que concluyó mediante la Resolución 064 del 30 de abril de 2018 en la que “dispuso el incumplimiento parcial del contrato N° 20153486” sobre algunos componentes del lote 2, hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada, y declaró la ocurrencia del siniestro cubierto por la respectiva garantía, bajo los amparos de cumplimiento y de buen manejo y correcta inversión del anticipo.
20. Asimismo, sostuvo que, si bien el centro hospitalario no estaba terminado para la entrega de los implementos contratados, el Municipio tomó las medidas necesarias para almacenarlos provisionalmente en otro lugar, por lo que no se configuró la insatisfacción de sus obligaciones acusada por la actora.
21. Manifestó que, en virtud de un informe emitido por la Secretaría de Salud el 24 de abril de 2018, como prueba practicada en el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado contra la demandante⁷, encontró que fueron almacenados “provisionalmente” -sin ser recibidos formalmente- “1286 elementos [pero] no todos cumplían con los requerimientos de la entidad”⁸, pues únicamente 335 satisfacían las especificaciones. Sobre esto último, expuso:

⁶ Más precisamente, la entidad invocó la información suministrada por la interventoría, que aseguró la no entrega oportuna de un equipo de rayos x portátil, dos mesas de atención para partos, un monitor de signos vitales y un “Autoclave” que no cumplían con las especificaciones técnicas, y una planta eléctrica. Según la firma interventora, “el contratista NO CUMPLIÓ CON LA ENTREGA DE DOSCIENTOS CINCO (205) ELEMENTOS, de los MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y OCHO (1.488) OBJETO DEL CONTRATO” (mayúsculas originales del escrito de contestación).

⁷ Que concluyó en las resoluciones núm. 064 y 065 de 2018.

⁸ Indicó que, “según informe de la Secretaría [sic] de Salud Municipal de Pasto, de fecha 24 de abril de 2018, se puede determinar que el contratista no cumplió con la entrega total de los 1488 equipos biomédicos, en razón



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

“El valor de los 335 elementos que cumplen con los requisitos es de \$1,389,479,645.88, suma debidamente indexada al año 2015, lo que significó que el contratista no invirtió la totalidad del anticipo en la compra de los elementos, quedando así una diferencia de \$291,043,255.12. En este caso el valor de los elementos entregados provisionalmente no superó el valor del anticipo que fue de \$ 1.680.522.901.

[...] no todos los elementos biomédicos recepcionados [sic] provisionalmente en la bodega de San Andrés, podían ser recibidos como lo pretende el contratista en esta demanda. La Administración no puede aceptar elementos que no cumplan con las condiciones técnicas exigidas ya [sic] de lo contrario se vería abocado a una situación irregular que desencadenaría un detrimento al patrimonio del Estado. Por esta razón la Administración optó por decretar unas pruebas el día 29 de diciembre de 2017, las que consistían en revisar los equipos uno a uno como efectivamente lo hizo [sic] los profesionales biomédicos de la Secretaría de Salud Municipal arrojando el informe del 24 de abril de 2018 [...] donde se detalla uno a uno lo [sic] elementos que no cumplen con las exigencias técnicas requeridas”.

22. El 4 de febrero de 2019, el Tribunal negó la acumulación del presente proceso⁹ con el identificado bajo el número de radicación 2018-00417-00, porque en ese otro trámite no se había adelantado la admisión de la demanda. En otra oportunidad, mediante decisión del 8 de julio de 2019¹⁰, el *a quo* denegó una solicitud en idéntico sentido efectuada por la parte actora porque en este trámite ya se había fijado fecha para la audiencia inicial, por lo que no se reunían las condiciones previstas por el artículo 148 del CGP.

23. En la audiencia inicial, adelantada el 5 de noviembre de 2019¹¹, se fijó el litigio, en síntesis, sobre los siguientes ejes: (i) si existió incumplimiento del contrato suscrito entre las partes, atribuible al Municipio o a la UT; (ii) si se aplica en este caso la excepción de contrato no cumplido; (iii) si la administración modificó unilateralmente las condiciones pactadas, si contaba con las facultades para hacerlo, y si ello fue objeto de demanda; y (iv) si procede el pago de los perjuicios reclamados por la actora. En esa misma oportunidad, fue ordenada la incorporación de los documentos allegados por las partes en sus respectivos escritos de demanda y de contestación, sin que éstas cuestionaran tal decisión.

Sentencia de primera instancia

24. Mediante el fallo del 12 de abril de 2024¹², el Tribunal resolvió liquidar el contrato, con saldo a favor de la entidad contratante, y negar las demás pretensiones de la demanda, así (se transcribe textualmente, con posibles errores e imprecisiones):

a lo siguiente: // Entregó 1286 equipos de los cuales Únicamente 335 elementos CUMPLEN con las especificaciones requeridas por la entidad, 227 no cumplen y 24 fueron elementos que se entregaron sin estar contratados. Por lo anterior la Administración procedió a recibir formalmente 335 elementos. Los 335 elementos a recibir tienen un valor total de \$1,309,841,295.13, es decir el contratista ha ejecutado un 39% del valor total del contrato quedando pendiente por ejecutar un 61% esto es la de \$2.051.204.506.87 entrega de la totalidad de los equipos antes del 7 de octubre de 2016”.

⁹ En el expediente no consta cuál de las dos partes hizo esta solicitud, ni obra copia de la misma. Sin embargo, en el auto que fija fecha para la audiencia inicial (Índice SAMAI núm. 2 segunda instancia, archivo “21ED_17ConvocaAudienciaIn(.pdf)”), se precisó que ésta fue requerida por el despacho en el cual se tramitaba el otro proceso.

¹⁰ Índice SAMAI núm. 2 segunda instancia, archivo “19ED_15NiegaAcumulacionPr(.pdf)”.

¹¹ Índice SAMAI núm. 2 segunda instancia, archivo “23ED_19AudienciaInicialpd(.pdf)”.

¹² Ibid. “34ED_70Sentenciadeprimera(.pdf)”.



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

“PRIMERO.- LIQUIDAR el contrato de compraventa No. 20153486 del 27 de noviembre de 2015 suscrito entre el municipio de Pasto y la unión temporal Clinimédica Pasto S.A.S. – Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S., en los siguientes términos:

Liquidación judicial contrato No. 20153486 del 27 de noviembre de 2015	
Objeto	el contratista se compromete para con el municipio de Pasto - Secretaría de infraestructura y Valorización Municipal, a realizar "la dotación del Hospital de Baja Complejidad Tipo 1B en el Municipio de Pasto "De acuerdo a los siguientes lotes: lote 2 Componente 1: Dotación de equipos de laboratorio instrumental y equipos industriales, Componente 2 Dotación de Equipo Biomédico y odontológico. Componente 3 Adquisición de equipos biomédicos para la dotación de quirófanos y salas de partos
Plazo	6 meses
Acta de inicio	7 de diciembre de 2015
Ficha finalización (inicial)	7 de junio de 2016
Adición No. 1	3 de junio de 2016. Se adiciona en tiempo, 30 días más desde la culminación del plazo inicial
Adición No. 2	6 de julio de 2016. Se adiciona en tiempo, 3 meses a partir del vencimiento del plazo del contrato principal, es decir, hasta el 7 de octubre de 2016
Fecha finalización	7 de octubre de 2016
Valor del contrato	\$3.361.045.802
Anticipo (50%)	\$1.554.483.001,00 ¹³
Valor ejecutado por el contratista (acreditado)	\$0
Diferencia valor ejecutado y anticipo:	\$1.554.483.001,00
Saldo a favor del contratista	\$0
Saldo a favor del contratante	\$1.554.483.001,00

SEGUNDO.- NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO.- Abstenerse de imponer condena en costas conforme a lo expuesto en la sentencia apelada [...]”.

25. Según el Tribunal, se configuró el “*incumplimiento de las obligaciones a cargo de ambos extremos contractuales*”, en tanto la demandante no demostró haber satisfecho sus compromisos, y porque, pese a las “*falencias*” en cuanto al “*principio de planeación que debía observar la administración*”, estas no tuvieron “*la entidad suficiente para condicionar el incumplimiento en el que se habría incurrido por parte del contratista*”, menos con la “*anuencia*” de la demandante en la modificación del lugar de ejecución.

26. En ese sentido, el a quo señaló que la participación de la interventoría había sido dispuesta desde el planteamiento del proyecto de fortalecimiento de la red de salud, en el que el departamento de Nariño se encargó de la contratación del

¹³ “Se precisa que la suma girada por la administración corresponde a \$1.680.522.901, sobre la cual se aplican descuentos por concepto de estampillas por \$126.039.900” (nota al pie núm. 101 original del fallo).



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

interventor con el Consorcio Interventores de Nariño 2015. Además, frente a la renuencia de la UT en facilitar estas labores, la entidad profirió la Resolución 156 de 2016 para entender que el contrato de compraventa sí contaba con esa vigilancia. En vista de que esta decisión no fue objetada, su actuación *“se reputa válida”*.

27. Dicho lo anterior, la sentencia concluyó que no se probó la debida inversión del anticipo y que *“no se encuentra evidencia alguna”* del cumplimiento de los requisitos que la parte actora debió demostrar para acceder al segundo pago, equivalente al 45% del precio pactado en el acta modificatoria¹⁴, en particular del recibo a satisfacción de los equipos trasladados a la sede dispuesta por la Administración.
28. Asimismo, expresó que los numerales 14, 17 y 23 de las obligaciones de la vendedora no especificaron el lugar donde debían entregarse los insumos, sino que ello se realizaría en el sitio designado por el supervisor. Resaltó que, pese a contemplarse la suspensión del contrato como alternativa para superar la circunstancia de no contar con el hospital construido, ésta no fue aceptada por la demandante.
29. La provisión de los implementos estaba supeditada a la suscripción de actas de recibo parciales, con la verificación de la interventoría. Esto no fue cumplido por la UT porque:
- “... (i) allegó equipos que no se ajustaron a los lineamientos técnicos señalados en los documentos precontractuales, (ii) se abstuvo de efectuar la entrega total y completa de los equipos contratados, y (iii) habría requerido la recepción de la totalidad de equipos y elementos entregados, para proceder a la suscripción de actas de recibo y de finalización del contrato, supuesto que se extrae de la versión e informes rendidos por el interventor, y que no fue refutado -al menos no expresamente- por el ahora demandante”.*
30. En el fallo se aseveró que la Administración inobservó el principio de planeación, porque inició la ejecución del contrato, aunque el hospital *“aún se encontraba en fases tempranas de construcción”*. Pese a ello, las partes acordaron el sitio y la forma en que la contratista podría cumplir con la totalidad de sus compromisos.
31. Además, la UT desatendió los requerimientos de la interventoría y de la supervisión sobre la inversión del anticipo, y no obran *“la totalidad de soportes que darían lugar a determinar cuáles de los equipos efectivamente consignados en la locación acordada, fueron adquiridos en virtud de los dineros percibidos”* por ese concepto. En ese sentido, la conducta omisiva de la contratista también incidió en la certificación del recibo satisfactorio de todos los equipos, y en la emisión de las respectivas actas.

¹⁴ En palabras de la sentencia: *“... el pago a cargo del contratante se haría exigible siempre que se cumpliera con: (i) la entrega de los equipos, (ii) la presentación de las facturas respectivas, (iii) aceptación y certificación de recibo a satisfacción por interventoría y supervisión. No obstante, de la revisión del extenso material probatorio que obra en el proceso, no se encuentra evidencia alguna sobre el cumplimiento de tales requisitos”.*



32. Por ende, el Tribunal coligió la existencia de *“un incumplimiento a las obligaciones por ambos extremos contractuales, circunstancia que [...] impiden [sic] evaluar la declaratoria de incumplimiento requerida en la demanda, al tiempo que, en atención a los artículos 1546 y 1609 del C.C., descarta la posibilidad de reconocimiento de los perjuicios deprecados por la parte actora, por lo cual, se dispondrá negar las pretensiones que se solicitan con base en tal declaratoria”*. Esto, sin perjuicio de las resoluciones declaratorias del incumplimiento que, para la fecha de su pronunciamiento, estaban pendientes de decisión en segunda instancia del proceso en el cual la UT pretende su nulidad.
33. En cuanto a la liquidación judicial, más allá de los informes de la interventoría, no encontró *“data efectiva de la puesta a disposición de los insumos en favor de la administración”* ni pudo determinar el avance de ejecución contractual. Por ende, lo único que evidenció fue el desembolso del anticipo, monto reconocido en el saldo a favor de la contratante.

Recursos de apelación

34. Ambas partes impugnaron el fallo de primera instancia:
35. La parte actora¹⁵ cuestionó la sentencia por no haber estudiado ni definido el *“fundamento real de la demanda”*, a su juicio, la excepción de contrato no cumplido, pese a que la propia decisión afirmó que el comportamiento del Municipio *“coadyuvó a obstaculizar el objeto contractual”*¹⁶. Aseguró que el análisis hecho por el Tribunal contiene una *“valoración de la prueba [...] sesgada y equívoca en cuanto a la responsabilidad”* de la UT, además de contradecir *“de manera temeraria”* la sentencia *“de la Sección Tercera [...] de fecha 17 de junio de 2024 dentro del radicado 2018-00417”* comunicada *“al Despacho de la Magistrada Ponente en el presente asunto, por el Consejo de Estado el 15 de julio de 2024”*, en la que esta Corporación accedió a la nulidad de las resoluciones que declararon su incumplimiento contractual. Añadió que, en su parecer, el fallo incurrió en los siguientes yerros:
36. Apreció incorrectamente las afirmaciones del interventor. Insistió en que su presencia no fue pactada, y vulneró lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 que proscribe la concurrencia de las funciones de supervisor e interventor.

¹⁵ Ibid. Archivo “37ED_73Recursodeapelacion(.pdf)”.

¹⁶ Profundizando el argumento, aseguró que la *“sentencia recurrida no decidió el fundamento real de la demanda: la excepción de contrato no cumplido, se limitó a concluir que ambas partes incumplieron sus obligaciones y en esas condiciones sin valorar, sin sopesar que el incumplimiento de la administración contratante fue tan grave que generó una razonable imposibilidad de mi mandante de cumplir sus obligaciones al ciento por ciento, concluye, que como ambas partes incumplieron, no ha pasado nada, ello a pesar de que la misma sentencia afirma que el incumplimiento del Municipio obstaculizó el cumplimiento de las obligaciones del contratista. // La sentencia recurrida con fundamento en el testimonio rendido por el Interventor del contrato concluye que el contratista incumplió sus obligaciones en forma absoluta”*.



37. Desconoció el material probatorio que prueba el cumplimiento de las obligaciones de la contratista *“en un alto porcentaje”*, en tanto facilitó buena parte de los implementos y proporcionó *“un número menor porque la entidad contratante no cumplió con la obligación de cancelarle los equipos”* suministrados.
38. El proveído pasó por alto que la propia Administración, en la Resolución 064 de 2018, declaró el incumplimiento parcial del contrato, siendo contraevidente la decisión de liquidar judicialmente el negocio jurídico con un reconocimiento para el contratista equivalente a *“\$0”*.
39. En ese sentido, de no admitir que el contratista sí honró sus compromisos, la sentencia apelada debió aceptar que *“entregó 1288 equipos que le recibieron solo 355 [sic], en consecuencia, la ejecución del contrato no fue 0 y el saldo a favor del contratante tampoco es el valor del anticipo \$1.554.483.001.00”*, de acuerdo con lo dicho por la Administración en las resoluciones que declararon el incumplimiento parcial de la UT.
40. A propósito del informe que soportó la recepción parcial de los elementos, la recurrente invocó el testimonio practicado a la ingeniera Diana Zuleta, para destacar que, según su versión, no hubo *“ningún tema de incumplimiento hacia el contrato”*, comoquiera que vaciló sobre las condiciones de tiempo y lugar en que se probaron los equipos, lo que, a su juicio, produjo que los instrumentos no estuvieran en buen estado para el momento en el que fueron analizados por la Administración¹⁷.
41. Por su parte, el Municipio¹⁸ alegó que el saldo en su favor, reconocido en el fallo, que correspondió al anticipo desembolsado a la aquí demandante, debía *“indexarse por cuanto son recursos pertenecientes al municipio”* cuyo giro se produjo en el año 2015.

Trámite relevante en segunda instancia

42. Con auto del 18 de febrero de 2025, el Despacho admitió el recurso de apelación¹⁹.

¹⁷ En el recurso se resaltó lo siguiente: *“De la declaración de la Ingeniera contratada por el Municipio para que revisara los equipos entregados por la Unión Temporal contratista, se deduce que el Municipio la contrató casi dos años después de haberse entregado los equipos, que en su criterio ella no hizo ninguna aseveración acerca del incumplimiento del contrato; que los equipos no fueron revisados en su totalidad por falta de condiciones para hacerlo; que los equipos biomédicos debían haberse instalado y el equipo instrumental podía haberse guardado pero en condiciones que garantizaran su estado; que el sitio donde estaban depositados los equipos no era un espacio que se utilice para almacenar equipos biomédicos; en cuanto a la corrosión u oxidación que presentaba[n] algunos equipos instrumentales y su causa consideró la declarante que se debía a las condiciones de almacenamiento, esas condiciones podía[n] ser un factor por los cuales estos dispositivos estaban en esas condiciones”*.

¹⁸ Ibid. Archivo *“38ED_74Recurso de apelación(.pdf)”*.

¹⁹ Índice SAMAI proceso segunda instancia, núm. 4.



43. El 26 de febrero de 2025, la demandante presentó memorial de oposición a la alzada formulada por la entidad territorial²⁰, en el que expresó que era “*antijurídico y reprochable*” fundamentar la indexación en el incumplimiento total del contrato, cuando en un documento de la contratante se admitió “*el recibo de 355 [sic] equipos y el pago de los mismos*”.
44. A través de auto²¹ del 16 de junio de 2025, la Subsección decretó oficiosamente las siguientes pruebas: (i) la “*sentencia del 17 de junio de 2024 proferida por la Sección Tercera, Subsección B, de esta Corporación, dentro del proceso identificado con el radicado 52001-23-33-005-2018-00417-01 (70.381)*”; y (ii) un informe escrito rendido bajo la gravedad del juramento por el representante legal del Municipio, a fin de que precisara hechos atinentes a la controversia²².
45. Durante el traslado del primero de los elementos de convicción mencionados, esto es, la copia de la decisión judicial, la actora indicó²³ que, en virtud de lo allí resuelto, se ratifica que la liquidación adoptada por el Tribunal dentro de la presente causa no “*se acomoda a la realidad fáctica de la ejecución del contrato y a la prueba documental aportada al proceso*” y “*desconoce que el mismo Municipio [...] aceptó que el contratista le entregó 1288 equipos y que de ese número solo le recibió 335 que en criterio del Municipio cumplían las especificaciones técnicas*”, por lo que, de ese ejercicio, no podía concluirse que el “*valor ejecutado por el contratista fue 0*”.
46. En relación con ese mismo medio de prueba, la demandada²⁴ resaltó que el fallo del 17 de junio de 2024 tuvo un “*objeto procesal y pretensiones específicas relativas a la nulidad de unos actos administrativos [...] más [sic] no hace énfasis a la existencia o inexistencia del incumplimiento sustancial del contrato, ni sobre la procedencia de reclamaciones económicas actuales*”, razón por la que no constituye cosa juzgada para este caso, ni posee un “*efecto prejudicial vinculante*”. Aunado a esto, como no decidió las materias de este asunto, sino que declaró la nulidad de los actos demandados por incompetencia, ni contiene una posición jurisprudencial unificada, aseveró que no “*constituye prueba conducente, útil ni necesaria, pues no incide directamente sobre el objeto procesal actual*”, no obstante, de otorgársele valor probatorio, solicitó que sea considerado como un “*documento informativo, sin que se le otorgue efecto prejudicial alguno*”.

²⁰ Ibid., núm. 10.

²¹ Ibid. núm. 15

²² Concretamente, se ordenó al Municipio que el informe debía detallar los siguientes puntos: “i) cuáles aparatos o utensilios médicos (individualizándolos) fueron entregados por el contratista en el lugar destinado por las partes para ello y dentro del plazo de ejecución del contrato, esto es, durante el periodo comprendido entre el 7 de diciembre de 2015 y el 7 de octubre de 2016; ii) si, para la fecha de su disposición en bodega, cada una de esas piezas y equipos cumplió con las especificaciones técnicas y requerimientos exigidos en el negocio jurídico; y iii) a cuánto ascendía su precio, de acuerdo con los valores unitarios a los que se refieren las resoluciones 335 y 427 de 2016, que fijaron el precio a pagar conforme a la “Ficha MGA” establecida al momento de formular el proyecto de dotación”.

²³ Índice SAMAI proceso segunda instancia, núm. 21.

²⁴ Ibid. núm. 22.



47. El 15 de julio de 2025, el municipio de Pasto, en escrito suscrito por el alcalde, se pronunció al requerimiento decretado²⁵, en el que señaló que no le era posible allegar la información solicitada, en atención a la antigüedad del procedimiento contractual involucrado. Indicó que, entre los insumos documentales, se encontró el informe final suscrito por la interventoría (del cual allegó copia), en el que concluyó que la UT no entregó el 100% de los elementos convenidos -en función de la ficha MGA pactada-; pero, agregó que no existió un acta final que permitiese determinar el cumplimiento por parte de la contratista.
48. La entidad también aportó una constancia emitida por la Secretaría de Infraestructura y Valorización, en la que se señaló que no se logró consolidar un acta de recibo definitiva debido a múltiples observaciones técnicas de la interventoría, lo cual adicionó con una certificación emitida por la Secretaría de Salud municipal, en la que se indicó que *“no se encontró registro alguno del ingreso de elementos de suministro correspondientes al contrato No. 20153486”*. Pese a ello, añadió que la oficina de apoyo logístico (almacén) remitió un documento titulado *“contrato de suministro”*, identificado con el número 2020000004 del 25 de marzo de 2020, *“donde detalla elementos de la dotación del hospital de baja complejidad tipo 1B en el municipio de Pasto”*, de lo cual anexó un documento contentivo de los artículos solicitados con sus valores unitarios y totales. El alcalde finalizó señalando que no existen evidencias de las denominadas actas de entrega, razón por la cual le era materialmente imposible expedir cualquier certificación en ese sentido.
49. En cuanto al informe solicitado al Municipio, la actora se pronunció²⁶ oponiéndose a su contenido. Para el efecto, rememoró que en la Resolución 064 de 2018, que declaró el incumplimiento parcial del contrato, anulada por orden judicial, la entidad ya había aceptado la entrega de algunos equipos contratados y que debía recibir 335 por ser conformes a lo pactado. Igualmente, sostuvo que el informe de interventoría invocado por el Municipio no concuerda con lo afirmado en su respuesta al requerimiento probatorio.
50. En la etapa para formular alegatos de conclusión en segunda instancia, las partes se pronunciaron, así: (i) la demandante²⁷ reiteró los argumentos presentados en su recurso de apelación, aduciendo que la sentencia invalidante de las resoluciones de su contraparte comporta *“cosa juzgada”* de cara al presente proceso, y que, a su juicio, la entidad infringió sus obligaciones a tal punto que la UT no pudo satisfacer las suyas, siendo así procedente la *“excepción de contrato no cumplido”*; (ii) la demandada²⁸ insistió en solicitar que se mantenga el sentido denegatorio de las pretensiones, basándose en que, mientras su conducta se avino a lo pactado, la contratista *“incumplió sustancialmente sus obligaciones contractuales, al entregar equipos*

²⁵ Ibid. núm. 25.

²⁶ Ibid. núm. 28 y 29.

²⁷ Ibid. núm. 35.

²⁸ Ibid. núm. 36.



defectuosos, sin documentación soporte y sin cumplir las especificaciones técnicas exigidas". El agente del Ministerio Público no presentó concepto.

CONSIDERACIONES

51. Al no advertir causal de nulidad que invalide lo actuado, y una vez evidenciado el cumplimiento de la totalidad de los presupuestos procesales, a saber, jurisdicción, competencia, oportunidad de la demanda, legitimación en la causa por activa y por pasiva, el agotamiento del requisito de conciliación extrajudicial y verificados los requisitos de la demanda en forma, la Sala decidirá la segunda instancia de la presente *litis*.

Objeto de los recursos y problemas jurídicos a resolver

52. Como se mencionó anteriormente, la decisión del Tribunal estimó que la contratante y la contratista incurrieron en un mutuo incumplimiento contractual. La entidad, porque desatendió su deber de planeación al no concluir oportunamente la construcción del hospital que sería dotado con los equipos y demás enseres, ni prever alternativas oportunas para que el conjunto de bienes comprados fuese suministrado; y la UT porque, a partir de la información proveniente de la interventoría, no demostró haber hecho entrega, en tiempo y forma debidos, de todos los elementos que se comprometió a proveer. Para el *a quo*, al no ser probada la satisfacción de los débitos a su cargo, las pretensiones de la demandante deben ser negadas.
53. En su apelación, la actora manifestó que el Tribunal no tuvo en cuenta lo decidido en el proceso que anuló los actos administrativos que declararon su incumplimiento, y dejó de apreciar las pruebas a la luz de la excepción de contrato no cumplido. A su juicio, esta figura opera en su caso porque el hecho de no honrar completamente sus obligaciones era imputable a la grave infracción de los términos pactados por parte de la entidad contratante. Igualmente, acusó el fallo por incorrecta valoración probatoria, pues, al encontrar que sí hubo entrega parcial de los equipos contratados, no podía concluir la completa inexecución del contrato, como lo reflejó la liquidación adoptada por el Tribunal.
54. Por su parte, la demandada únicamente cuestionó la cifra reconocida en su favor, por considerar que no fue actualizada a valor presente.
55. Vistos los argumentos de los recursos de apelación que presentaron ambos extremos del proceso, esta Sala deberá resolver los siguientes interrogantes:
- (i) ¿El fallo apelado contradijo lo decidido en el proceso que estudió la validez de las resoluciones emitidas por la contratante que declararon el incumplimiento de la parte actora? En función de ello, ¿esta decisión tiene algún impacto en la sentencia que adopte la Sala en el *sub lite*?



(ii) ¿El Tribunal erró en la valoración probatoria porque estableció que la excepción de contrato no cumplido planteada por la demandante no era aplicable en el presente asunto por el incumplimiento de la contratista?

(iii) ¿En la providencia impugnada se incurrió en una inadecuada apreciación fáctica al dejarse de lado que la vendedora entregó parcialmente bienes solicitados por la entidad?

(iv) ¿La liquidación del contrato adoptada por el *a quo* podía efectuarse sin tener en cuenta el valor correspondiente a los equipos entregados por la contratista?

(v) ¿En relación con la suma reconocida al Municipio en el balance final del contrato, el proveído de primer grado omitió indexarla? A partir de ello, ¿le es dable a esta judicatura adelantar dicho ejercicio?

56. Así las cosas, en aras de resolver los cuestionamientos planteados por los apelantes, la Sala traerá a colación (i) lo decidido en el fallo de segundo grado por medio del cual se confirmó la anulación de las resoluciones por las que se declaró el incumplimiento de la contratista, así como (ii) las obligaciones del contrato suscrito entre las partes, desde su estructuración y su correspondiente desarrollo, para así comprender el alcance de las prestaciones que se pactaron voluntariamente y el grado de su cumplimiento, y determinar si la demandante tiene o no razón en sus planteamientos y pedimentos. Posteriormente, (iii) será examinada la liquidación del contrato adoptada por el *a quo*, indicando si viene pertinente actualizar el rubro reconocido en favor del Municipio. Por último, (iv) la Subsección discurrirá sobre la condena en costas procesales.

El fallo por el que se confirmó la anulación de las resoluciones que declararon el incumplimiento de la contratista

57. Según se reseñó en el proveído apelado, la aquí demandante promovió otro proceso de controversias contractuales para impugnar la validez de los siguientes actos administrativos proferidos por el Municipio: (i) Resolución 064 del 30 de abril de 2018²⁹, que, en lo pertinente para este asunto, declaró el “*incumplimiento parcial del contrato No. 20153486*”, hizo “*efectiva la cláusula penal pecuniaria, prevista en la cláusula 23*”, y declaró la ocurrencia del siniestro cubierto por la póliza de cumplimiento bajo las coberturas de “*Cumplimiento*” y “*Buen manejo y correcta inversión del anticipo*”; y (ii) Resolución 065 del 30 de abril de 2018³⁰, que desató el recurso de reposición interpuesto en contra de la primera decisión, y la confirmó en su integridad.

58. Además, en el expediente referido, la UT pretendió que se ordenara a la entidad territorial “*recibir de forma inmediata los 1288 equipos que se encuentran en la*

²⁹ Aportada por la parte demandada en: Expediente Onedrive. Carpeta “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “002 CUADERNO 2 2017-573”, archivo “CUADERNO 2 2017-573.pdf”, f. 651-722.

³⁰ Ibid. F. 765



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

Sede de San Andrés de la Alcaldía Municipal”, y se la condene a pagar “OCHOCIENTOS CUARENTA MILLONES CUARENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS DIEZ PESOS (\$840.048.310)” por “concepto del pago de los equipos que fueron entregados”.

59. El señalado proceso judicial culminó, en primera instancia, con la sentencia del 28 de julio de 2023, proferida por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño³¹, en la cual se resolvió, en lo que interesa al *sub lite*, lo siguiente (se transcribe textualmente con posibles errores e imprecisiones, y negrillas originales³²):

“PRIMERO: Sin lugar a pronunciarse sobre la excepción de fondo de “cobro de lo no debido”, formulada por la apoderada judicial del Municipio de Pasto, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECRETAR la nulidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución n° 064 de 30 de abril de 2018, proferida por la Directora del Departamento Administrativo de Contratación Pública de la Alcaldía Municipal de Pasto (N), por medio de la cual se declaró el incumplimiento parcial del contrato de compraventa n° 20153486 de 27 de noviembre de 2015 y de la Resolución n° 065 de la misma fecha que resolvió recurso de reposición, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior **DECLARAR** que la Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. – Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S., no incumplió parcialmente el contrato de compraventa n° 20153486 de 27 de noviembre de 2015.

CUARTO: DECLARAR que la Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. – Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S., no está obligada a pagar al Municipio de Pasto (N), la suma de doscientos cinco millones veintitrés mil setecientos noventa y cuatro pesos (\$205.023.794,00) M/CTE, por concepto de la cláusula penal pecuniaria establecida en el contrato de compraventa n° 20153486 de 27 de noviembre de 2015.

QUINTO: DECLARAR que la Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. – Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S., no está obligada a reintegrar al Municipio de Pasto (N), la suma de trescientos treinta y siete millones setecientos treinta y un mil ciento setenta y seis pesos con veintisiete centavos (\$337.731.176,27) M/CTE, por concepto del anticipo pagado por el ente territorial en virtud a la forma de pago pactada en el contrato de compraventa n° 20153486 de 27 de noviembre de 2015.

SEXTO: ORDENAR al Municipio de Pasto (N) para efectos que comunique de la presente decisión a la Cámara de Comercio y a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

SÉPTIMO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia [...].”

³¹ Compuesta por tres magistrados distintos a los que adoptaron la decisión de primera instancia del presente asunto.

³² Corresponde a la transcripción efectuada en el fallo de segunda instancia proferido por la Sección Tercera, Subsección B, de esta Corporación, obrante en el archivo “01 Sentencia Consejo de Estado proceso 2018-00417” del expediente OneDrive del Tribunal del presente proceso (carpeta “EXPEDIENTE CONSEJO DE ESTADO”). Esta providencia fue remitida al *a quo* por intermedio de la secretaría de dicha Sección mediante oficio del 15 de julio de 2024, y decretada de oficio en este trámite como se indicó anteriormente.



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

60. Mediante sentencia del 17 de junio de 2024³³, notificada el día 26 del mismo mes y año³⁴, la Subsección B de la Sección Tercera de esta colegiatura³⁵ decidió lo siguiente:

“1º) *Confírmase la sentencia de 28 de julio de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño – Sala Primera de Decisión.*

[...] 3º) Por Secretaría remítase copia de la presente sentencia al Tribunal Administrativo de Nariño con destino al proceso radicado con el número 52001-23-33-000-2017-00573-00, para lo de su competencia” (subrayas agregadas).

61. En cumplimiento de la anterior determinación, la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación envió el archivo electrónico del fallo de segundo grado al tribunal, mensaje recibido por dicho órgano judicial el 15 de julio de 2024³⁶, esto es, antes de la notificación de la sentencia apelada dentro de este proceso, que ocurrió el 22 de julio siguiente³⁷. Según lo descrito, aquella providencia también fue decretada como prueba dentro del presente expediente.

62. Recapitulado lo anterior, se debe destacar que, a diferencia de lo sostenido por el Municipio, la decisión judicial en comento no es intrascendente para el presente asunto. En efecto, el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA) establece que los fallos anulatorios de los actos administrativos tienen “*fuerza de cosa juzgada erga omnes*”. Esto significa que su alcance repercute hacia todos los ámbitos, excede el marco de la controversia planteada entre las partes del proceso y compromete a los estamentos del poder público que están sometidos al imperio de la ley. Por lo tanto, es necesario que la Sala aprecie y analice en su integridad las providencias anulatorias.

63. Con todo, deberá considerarse que estos documentos públicos dan cuenta de la expedición de las respectivas sentencias, de las declaraciones que contienen y de sus fundamentos, en atención a que los efectos de la invalidez de las decisiones unilaterales de la Administración son oponibles de manera general (esto es, *erga omnes*), y sus consecuencias se extienden a todos³⁸. Para verificar la incidencia adicional que pueda tener un pronunciamiento de tal stirpe, se debe verificar que concurren los elementos constitutivos de la *cosa juzgada*, instituto que se extiende más allá de la mera identidad de partes, y

³³ Adjuntado al presente asunto en el archivo “5ED_EXPEDIENTECONSEJODEE(.zip)” (Índice SAMAI proceso segunda instancia núm. 2).

³⁴ Índice SAMAI del proceso 52001233300020180041702.

³⁵ Rad. “85001-23-33-000-2018-00417-01 [sic] (70381)”. C.P. Fredy Ibarra Martínez. Con salvamento de voto del consejero Martín Bermúdez Muñoz.

³⁶ Archivo “00 Fecha de radicación” de la carpeta “EXPEDIENTE CONSEJO DE ESTADO” del expediente OneDrive del Tribunal.

³⁷ Índice SAMAI proceso primera instancia, núm. 70.

³⁸ “... las providencias judiciales, al ser otorgadas por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, ostentan el carácter de documento público en los términos del artículo 243 del CGP. // No obstante lo anterior, tal característica, per se, no les imprime carácter probatorio, último que de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado únicamente se les reconoce cuando a través de la sentencia respectiva se pretende probar a) la existencia misma de la decisión judicial o b) un hecho judicialmente declarado en ella, como lo es la filiación, la unión marital de hecho, la interdicción, la invalidez de una norma o acto, la existencia de una condena pecuniaria, la consolidación de un derecho, entre otros”. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Diecinueve Especial de Decisión. Sentencia del 3 de marzo de 2020. Rad. 11001-03-15-000-2009-01177-00(REV). C.P. William Hernández Gómez (se subraya).



exige que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto y causa que originó el anterior³⁹.

64. A fin de valorar lo expuesto, se extracta que, en primera instancia, el Tribunal expuso las siguientes razones en fundamento de su decisión: (i) que los actos demandados estaban *“viciados de nulidad por falta de competencia temporal de la entidad estatal para proferirlos”*, y por violación de la ley porque estaba en trámite el presente proceso y, *“por consiguiente, el municipio carecía de competencia para declarar el incumplimiento y hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, pues dicha competencia había sido asumida y correspondía al Juez de lo Contencioso Administrativo”*. Sin embargo, (ii) respecto de las pretensiones que buscaban ordenarle al ente territorial *“recibir los 1.288 equipos que se encuentran en la sede San Andrés de la Alcaldía y [sic] a la cancelación de la suma de \$840.048.310 equivalente al pago de los equipos que fueron entregados por el contratista, y que fueron recibidos a satisfacción por la entidad contratante”*, el fallo no las concedió, porque ello debía ser resuelto en este juicio, y lo que correspondió a esta determinación radicó *“exclusivamente al estudio de los cargos de nulidad de los actos administrativos cuestionados -falta de competencia temporal y violación de la ley”*.

65. Entre tanto, la segunda instancia asumida por esta Corporación razonó, de forma similar al Tribunal, que los actos incurrieron en el vicio de incompetencia temporal porque:

“... a partir de la fecha de presentación de la demanda [...] la administración contratante perdió competencia para declarar el incumplimiento del contrato en relación con los específicos puntos que dieron lugar a ello, pues, precisamente, son coincidentes con la controversia que, en forma previa, el contratista promovió ante la jurisdicción; por ende, se concluye que a través de los actos administrativos demandados (expedidos el 30 de abril de 2018) la administración se arrogó, indebidamente, la decisión de aspectos que ya habían sido sometidos al juez natural del contrato”.

66. Tal pronunciamiento definitivo analizó el recurso de apelación propuesto por la entidad territorial que, como única impugnante, defendió que podía expedir las decisiones atacadas, independientemente *“de los plazos previstos para efectuar el cruce de cuentas del contrato”*, razón por la que este veredicto únicamente abordó ese cargo. Adicionalmente, precisó que en esa ocasión no fue cuestionado *“el cumplimiento contractual del contratista, por lo cual dicho aspecto no será materia de análisis debido a que escapa a la competencia funcional del ad quem”*.

67. Con base en lo reseñado hasta este punto, lo sentenciado en el proceso 2018-00417 no afecta el alcance de la decisión por proferir dentro del presente trámite. En efecto, las decisiones anteriormente descritas se fundamentaron en que, para la fecha de expedición de los actos administrativos demandados, la Administración carecía de competencia para declarar unilateralmente el incumplimiento de la UT, en tanto el análisis de la satisfacción de los

³⁹ Vid. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 17 de julio de 2025, rad. 11001 03 24 000 2012 00048 00. C.P. Germán Eduardo Osorio Cifuentes.



compromisos surgidos del negocio jurídico compete exclusivamente a lo que se defina en este proceso. Así las cosas, dado que la razón para anular las resoluciones 064 y 065 de 2018 (objeto diferente al del presente trámite) no fue el haber encontrado probado que la contratista no hubiese incurrido en incumplimiento alguno, la *causa petendi* ventilada por la actora fue distinta a la emprendida dentro de la actual *litis*, de forma que no se observa la configuración del fenómeno de la cosa juzgada⁴⁰. Con ello, la valoración sobre esa circunstancia (el grado de honra negocial) yace plenamente en esta colegiatura, en el marco del estudio de la satisfacción de las prestaciones convenidas.

68. En ese orden de ideas, lo dispuesto por el punto resolutivo tercero del proveído de primera instancia (“*declarar que la Unión Temporal (...) no incumplió parcialmente el contrato*”) es, expresamente, consecuencia de la nulidad de los actos allí impugnados, decretada en el ordinal inmediatamente anterior, y por las estrictas razones desarrolladas en dicho proveído. En ese sentido, su alcance debe ser entendido como secuela directa y exclusiva de la prosperidad de los cargos de incompetencia, por lo que no afectan en manera alguna el análisis sustancial de este proceso, ni implican la configuración de cosa juzgada para lo que es materia del presente litigio (según se expuso, ante la ausencia de identidad de objeto y de causa).
69. Por lo tanto, los interrogantes que conforman el primero de los ejes planteados para este asunto son respondidos negativamente, para concluir que: (i) el fallo apelado no contradijo lo decidido en el proceso que estudió la validez de las resoluciones que declararon el incumplimiento de la parte actora, y (ii) dicha decisión no impacta la sentencia por adoptar en el *sub lite*.
70. Esclarecido lo anterior, la Sala realizará una recapitulación de las fases que surtió el acuerdo de voluntades materia de esta *litis*, con la finalidad de dar cuenta del origen de las obligaciones que se dicen incumplidas.

Etapas previa y celebración del contrato No. 20153486

71. De acuerdo con el proyecto de inversión “*FORTALECIMIENTO DE LA RED DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD DE LA SUBREGIÓN DEL DEPARTAMENTO [...]*”, el contrato celebrado por las partes de este litigio fue financiado con recursos del Sistema General de Regalías. Por esa razón, en vigencia de la Ley 1530 de 2012⁴¹, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) Región Pacífico dispuso priorizar, aprobar, viabilizar y designar “*los ejecutores y la instancia que adelante contratación de la interventoría*” del mencionado programa articulado, mediante los Acuerdos 007 del 4 de julio de

⁴⁰ Contrario a lo invocado por la UT en sus alegatos de conclusión de segunda instancia, y en línea con lo argumentado por el Municipio en su respectivo escrito.

⁴¹ En particular, de sus artículos 6° y 27. Esta ley fue derogada posteriormente, a partir del 1 de enero de 2021, por la Ley 2056 de 2020.



2013⁴², 008 del 30 de septiembre de 2013⁴³, y 18 del 5 de diciembre de 2014⁴⁴. En este último, se dispuso que la entidad designada para ejecutar el proyecto sería el Municipio, mientras que el IDSN se encargaría de la “*contratación de la Interventoría*”.

72. Según lo detallaron los estudios previos⁴⁵ al procedimiento de selección abreviada por subasta inversa previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP)⁴⁶, este formaba parte del proyecto aprobado por el OCAD, en el que el Departamento y tres de sus municipios aunaron esfuerzos para desarrollar tres “*sub-proyectos*”, siendo uno de ellos⁴⁷ el de la “*Construcción y dotación del hospital de baja complejidad tipo 1B en el Municipio [...]*”.

73. En relación con la obra adelantada para edificar el hospital, ese documento informó que había sido adjudicada en el “*mes de Julio del año 2015*”, y que contaba con licencia de construcción de la “*Curaduría Urbana Segunda*” del Municipio, y con “*diseños aprobados*” y “*viabilizados*” por el IDSN y el Ministerio de Salud y Protección Social.

74. En lo referido a la dotación para el “*normal y adecuado funcionamiento del Hospital*”, se discriminaron dos “*lotes por componentes*”. Conforme al presupuesto oficial previsto para el proceso de selección, el valor del contrato a celebrar incluiría lo correspondiente a tributos, así como “*los costos directos e indirectos*”, ordenados de la siguiente forma (se transcribe el texto del documento precontractual, con posibles errores e imprecisiones, negrillas y viñetas originales):

“Lote 2

- ✓ *Componente 1: Dotación e instalación de Equipos de laboratorio instrumental y equipos industriales, por valor de MIL DOSCIENTOS TRES MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$1.203.483.499,00).*
- ✓ *Componente 2: Dotación e instalación de Equipo Biomédico y odontológico, por valor de MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS TRES PESOS M/CTE (\$1.657.562.303,00).*
- ✓ *Componente 3: Adquisición e instalación de equipos biomédicos para la dotación de Quirófanos y salas de partos, por un valor de QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$500.000.000,00).*

⁴² Expediente Onedrive. Carpetas “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “002 CUADERNO 2 2017 – 573”, “CD 1”, “BIOMÉDICOS PRUEBAS”, “1. Acuerdos y Cartas OCAD”. Archivo “ACUERDO_007_OCAD_REGI_N_PACIFICO_20160316_1223.PDF”, f. 15.

⁴³ Ibid. Archivo “ACUERDO_008_OCAD_REGI_N_PACIFICO_20160628_1230.PDF”, f. 32.

⁴⁴ Ibid. Archivo “ACUERDO_018_OCAD_REGION_PACIFICO_20160426_1905.PDF”, f. 35-36.

⁴⁵ Expediente Onedrive. Carpeta “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “003 CUADERNO 3 2017-573”, archivo “CUADERNO 3 2017-573.pdf”, f. 69-102.

⁴⁶ Ley 1530 de 2012 – Artículo 28, inciso 1º: “Los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías serán ejecutados por quien designe el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en esta ley y al de contratación pública vigente y aplicable [...]” (subrayado añadido). Además, la Ley 80 de 1993, en sus artículos 1 y 2 -literal a- determinan, en conjunto, la asignación del régimen jurídico general de la contratación de los municipios a lo dispuesto en el EGCAP.

⁴⁷ Los dos restantes eran la “*Terminación del Centro de Salud “Salud Ya ESE” del Municipio de Yacuanquer*”, y la “*Ampliación y adecuación de los servicios de urgencias, obstetricia y consulta externa del centro de salud Hermes Andrade Mejía “ESE Tangua” del Municipio de Tangua*”.



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

[...] El lote 2, conformado por el componente 1 Dotación de Equipos de laboratorio instrumental y equipos industriales, componente 2 Dotación de Equipo Biomédico y odontológico y componente 3 Adquisición de equipos biomédicos para la dotación de Quirófanos y salas de partos, por un valor total de TRES MIL TRESCIENTOS SESENTA Y UN MILLONES CUARENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS DOS PEOS M/CTE (\$3.361.045.802,00)".

75. De acuerdo con el numeral 2.2. del documento, el "proyecto a ejecutar" (derivado del mentado plan de fortalecimiento de la red departamental de prestación de servicios de salud) incluía el "suministro^[48], la instalación y el funcionamiento de equipos de laboratorio instrumental, equipos de laboratorio industrial, equipos biomédicos, médicos, equipos odontológicos, equipos [de] dotación de quirófanos, salas de partos, material de apoyo hospitalario y mobiliario" para el centro de salud antes mencionado.
76. Conforme al numeral 2.4. de los estudios previos, el 50% del valor del contrato se desembolsaría por concepto de anticipo "para la adquisición de materias primas, accesorios y/o elementos que lo componen para el suministro e instalación", y el saldo restante "en un solo pago al finalizar el contrato, previa certificación de recibo a satisfacción por parte del Supervisor y de los informes correspondientes debidamente aprobados y previos los trámites administrativos reglamentarios", advirtiendo que las "retenciones, impuestos y descuentos a que haya lugar" estaban a cargo del contratista.
77. En el numeral 2.5. se estableció que el plazo de ejecución sería de "seis (06) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio", y que su vigencia sería del mencionado término "y dos (02) meses más, previstos para su liquidación". No fue expresada la motivación que dio lugar a esta última estipulación.
78. Asimismo, en el numeral 2.6. se indicó que el lugar en el que se realizaría la "entrega de dotación e instalación" de "cada uno de los componentes" correspondía al "Hospital 1B ubicado en el barrio Santa Mónica de la ciudad de Pasto del Departamento de Nariño", esto es, el centro de salud cuya construcción se estaba adelantando.
79. El documento previo refirió, en su apartado 2.8., que el contratista estaría obligado a cumplir "a cabalidad el objeto del contrato cuyas actividades se establecen en el cuadro de especificaciones técnicas". Seguidamente, entre otras, enlistó las siguientes (se transcribe con posibles imprecisiones y errores):

"1. EL CONTRATISTA se obliga para con el MUNICIPIO [...] a entregar a entera satisfacción lo acordado dentro del objeto del contrato, en perfecto estado y equipos de buena calidad, de acuerdo a las especificaciones requeridas y precios contenidos dentro de la oferta aprobada, la cual hará parte del contrato a suscribir y a reemplazar a sus expensas y sin costo alguno, en un tiempo tal que no afecte el servicio, todos aquellos elementos que resultaren de mala calidad o con defectos de fabricación o procedimiento.

⁴⁸ Aun cuando así se mencionó en el documento previo, la tipología contractual fue definida como "compraventa" y, en función de ello, la obligación del contratista se fijó en "entregar a entera satisfacción lo acordado".



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

2. Cambiar el elemento objeto del contrato bajo la eventualidad de que no tenga las especificaciones técnicas, colores, diseños y dimensionamientos descritos en la propuesta y definidos en el proceso de la contratación.

3. Cancelar los aranceles de importación y presentar al MUNICIPIO [...] el manifiesto de aduana de los equipos y demás documentos necesarios para demostrar el debido trámite de importación de los equipos si hubiera lugar.

4. Certificar y garantizar que los equipos a entregar cumplen con las disposiciones vigentes ambientales técnicas y de seguridad establecidas.

[...] 7. El Contratista deberá entregar al finalizar el contrato los siguientes documentos que garantizarán la propiedad:

- Manifiesto de aduana
- Factura de venta
- Manuales de Garantías
- Manual de Operación
- Manual de servicio o mantenimiento

Estos deben ser entregados en medio físicos [sic], en idioma español correspondiente en cada uno [sic] de las referencias.

Un manual o CD-ROM de partes y componentes del equipo en medio magnético y/o físico en idioma español.

8. Ejecutar el objeto del contrato en los plazos establecidos, bajo las calidades y cantidades requeridas, cumpliendo con las condiciones económicas, técnicas, jurídicas, financieras, y comerciales estipuladas en las cláusulas correspondientes y de acuerdo con la propuesta.

9. Entregar los equipos de primera calidad, original, nueva, con año de fabricación igual o superior a 2015, no Re manufacturados [sic] ni repotenciadas, de conformidad con las especificaciones técnicas y el tiempo establecido.

10. Proveer los equipos con sus respectivos accesorios en óptima calidad.

[...] 12. Entregar las respectivas fichas técnicas de los equipos y manual de operaciones, funcionamiento y mantenimiento.

[...] 14. Asumir los costos de transporte y seguros del equipo hasta el lugar de entrega.

[...] 16. Entregar los documentos de importación y demás que se requieran para legalizar la titularidad de la maquinaria a nombre del Municipio de Pasto.

17. Acatar las instrucciones que durante el desarrollo del contrato imparta la Alcaldía de Pasto a través de la [sic] personal a cabo [sic] de la supervisión del contrato.

[...] 19. Asumir el riesgo por pérdida y/o deterioro del equipo hasta la entrega [en] el lugar de destino para la entrega del mismo.

[...] 21. Durante el término de garantía del fabricante, el cual es de 12 meses, sin limitación de horas de uso, el vendedor, asumirá el soporte técnico en sitio de trabajo con una atención de prontitud o celeridad en tiempo real, no mayor a un día para disponer del soporte técnico en el sitio donde se encuentre la máquina, el cual no debe ser en jurisdicción diferente al Municipio de Pasto.

22. Realizar la instalación de cada uno de los equipos, instrumentos y mobiliarios solicitados por los componentes.

23. El contratista deberá realizar la instalación de los equipos e instrumentos que lo requieran, en los lugares donde el supervisor lo indique.



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

[...] 25. Contar con personal idóneo y capacitado para la elaboración e instalación de los elementos requeridos.

26. Las demás que se deriven de la naturaleza del contrato”.

80. Por su parte, la entidad territorial se obligaría a: verificar el cumplimiento “de los términos de ejecución en las fechas establecidas dentro del presente proceso [sic]” y del “objeto y las obligaciones” del contratista; certificar “los cumplidos a satisfacción o cumplimiento de las reciprocidades del contrato”, en particular, el “cumplimiento del contratista, documento que se constituye en requisito previo para el pago”; y realizar “por escrito sus observaciones, recomendaciones o sugerencias [...] pertinentes con relación a la correcta ejecución” del contrato.

81. La supervisión del contrato, que fue enlistada en los estudios previos como una de las obligaciones de la contratante, sería “ejercida por el Secretario de Infraestructura y valorización y/o su delegado”, y debía “controlar su correcta ejecución y cumplimiento”, así como vigilar “el desarrollo total o parcial del objeto del contrato, [...] suscribir el acta de inicio”, certificar el “cumplimiento del objeto contractual por parte de la contratista”, y proyectar “la respectiva liquidación del contrato”.

82. El pliego de condiciones⁴⁹ ratificó lo señalado respecto al alcance (núm. 1.1.1.), la forma de pago (núm. 1.12.), el plazo contractual (núm. 1.13.), y el lugar de ejecución (núm. 1.15.). La minuta del contrato reprodujo, en su numeral 13.1., las obligaciones de las partes. El presupuesto total (núm. 1.10.) fue mantenido en el monto fijado en los estudios previos, y con la división por componentes que allí se contempló⁵⁰.

83. En la carta de presentación de la oferta -contenida en el anexo 1 de los pliegos-, diligenciada por la UT⁵¹, constó la siguiente declaración de la contratista: “entendemos que el valor del Contrato, conforme está definido en el pliego de condiciones, incluye todos los impuestos, tasas o contribuciones directas o indirectas que sean aplicables, así como todos los costos directos e indirectos que se causen por labores de administración y las utilidades del contratista”.

⁴⁹ Expediente Onedrive. Carpetas “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “002 CUADERNO 2 2017 – 573”, “CD 1”, “BIOMÉDICOS PRUEBAS”, “3. CD EP contratación etaP pre y contractual del contrato No 20153486-SECOP”, “SU-2015-030”, archivo “Pliegos de condiciones definitivos.pdf”. Rememórese que, conforme a la jurisprudencia de esta colegiatura: “El pliego es el acto sobre el cual se desarrolla el proceso de selección y la ejecución del contrato, por lo tanto, se erige como la hoja de ruta o el plan de navegación sobre el cual se diseña, estructura y concreta el denominado proceso contractual de la administración pública; por consiguiente, todo su contenido es obligatorio para las partes, al grado tal que sus disposiciones prevalecen sobre el clausulado del contrato una vez suscrito el mismo” (sentencia del 24 de julio de 2013, exp. 25.642. C.P. Enrique Gil Botero; reiterada en providencia del 15 de julio de 2022, exp. 57.103, C.P. José Roberto Sáchica Méndez).

⁵⁰ Estos eran: “COMPONENTE 1 – EQUIPO DE LABORATORIO INSTRUMENTAL Y EQUIPO DE LABORATORIO INDUSTRIAL” por un monto de “\$ 1.203.483.499”; “COMPONENTE 2 – EQUIPO BIOMÉDICO Y ODONTOLÓGICO”, con un valor de “\$1.657.562.303”, y el “COMPONENTE 3 – QUIRÓFANO Y SALA DE PARTOS”, en una suma de “\$ 500.000.000”. Cuadro de presupuesto total, en: Expediente Onedrive. Carpeta “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “003 CUADERNO 3 2017-573”, archivo “CUADERNO 3 2017-573.pdf”, f. 249-291, y 346-375.

⁵¹ Conforme lo indica el informe de evaluación final de las ofertas, en: Expediente Onedrive. Carpetas “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “002 CUADERNO 2 2017 – 573”, “CD 1”, “BIOMÉDICOS PRUEBAS”, “3. CD EP contratación etaP pre y contractual del contrato No 20153486-SECOP”, “SU-2015-030”, archivo “Informe de evaluación final.pdf”.



84. En la minuta del contrato (anexo 5 de los pliegos)⁵², rotulada como de “Suministro”, se reiteraron las obligaciones del contratista y del contratante. Además, se incluyó la cláusula 18, relativa a la supervisión del contrato (se transcribe textualmente con posibles errores e imprecisiones):

“18. SUPERVISIÓN: La supervisión del contrato resultante del presente proceso de selección será ejercida por el Secretario de Infraestructura y valorización y/o su delegado, para el caso será un profesional, vinculado a la secretaría de Infraestructura y valorización quien deberá controlar su correcta ejecución y cumplimiento, y vigilará el desarrollo total o parcial del objeto del contrato, quien también deberá suscribir el acta de inicio, previa verificación de los requisitos para la ejecución del contrato, certificará [el] cumplimiento del objeto contractual por parte de la contratista y proyectará la respectiva liquidación del contrato, una vez realizada la devolución a satisfacción de los bienes oficiales, documentos, bases de datos, archivos e información encomendados al contratista para el normal desempeño de sus actividades, conforme al acta de entrega. De igual manera el supervisor dará cumplimiento a las obligaciones y funciones establecidas en el Estatuto de Contratación Pública, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el Estatuto Anticorrupción Ley 1474 de 2011, en materia de supervisión de contratos estatales”.

85. El contrato⁵³, textualmente identificado por las partes como de “Compraventa” núm. “153486”, fue celebrado por el Municipio y la UT el 27 de noviembre de 2015, por un precio equivalente al presupuesto oficial destinado al lote 2 del proyecto, según los estudios previos (\$3.361'045.802). Las cláusulas 13.1. y “2.8. [sic]” incorporaron las obligaciones del contratista y de la contratante reseñadas anteriormente. Asimismo, las estipulaciones sobre el plazo (cláusula 14), forma de pago (cláusula 16), y supervisión (cláusula 18) reiteran el contenido de los documentos precontractuales. A esto, cabría añadir que el contrato reprodujo la minuta plasmada en el pliego de condiciones en torno a la aplicación de la interpretación, modificación y terminación unilaterales, en los términos de los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 80 de 1993 (cláusula 27), y la liquidación del contrato (cláusula 28)⁵⁴.

86. Hasta este punto, pueden colegirse tres aspectos puntuales que serán de importancia al momento de responder a los cargos planteados por la UT en su apelación. En primera medida, en virtud de este pacto, regido jurídicamente por el EGCAP, la contratista sí estaba obligada a proveer la totalidad de los elementos del denominado “Lote 2” del proyecto en el lapso estipulado, con fundamento en un negocio jurídico que, a pesar de las imprecisiones en su calificación entre el texto de la minuta, que lo nombró como “suministro”, y el

⁵² Expediente Onedrive. Carpeta “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “003 CUADERNO 3 2017-573”. Archivo “CUADERNO 3 2017 – 573.pdf”, f. 1202-1210.

⁵³ Expediente Onedrive. Carpeta “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “001 CUADERNO 1 2017-573”. Archivo “CUADERNO 1 2017 – 573.pdf”, f. 92-97.

⁵⁴ Se transcribe con posibles errores e imprecisiones, y negrillas del original: **“28. LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO:** El presente contrato se liquidará de común acuerdo entre las partes al cumplimiento de su objeto, o a más tardar dentro de los cuatro (4) meses siguientes, contados a partir de la fecha de la extinción del plazo de ejecución del contrato o de la expedición del acto administrativo que ordene su terminación. También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar. En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. Para la liquidación se exigirá a EL CONTRATISTA la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del mismo. **PARÁGRAFO: LIQUIDACIÓN UNILATERAL:** Si EL CONTRATISTA no se presenta a la liquidación, o las partes no llegan a acuerdo sobre el contenido de la misma, dentro del plazo previsto y los subsiguientes dos (2) meses, será practicada directa y unilateralmente por EL MUNICIPIO y se adoptará por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición”.



acuerdo de voluntades elevado a escrito (en el que se calificó como “compraventa”), correspondió a lo que la jurisprudencia de esta misma Subsección ha denominado como “compraventa de cosas con objeto fraccionado o a plazos”⁵⁵.

87. Para ahondar en estas afirmaciones, es útil invocar la distinción jurisprudencial entre este tipo contractual y el de suministro, previsto en el artículo 968 del Código de Comercio⁵⁶ (se transcribe textualmente, con posibles errores e imprecisiones):

“El contrato de suministro, cuyas características más acentuadas vienen a ser la continuidad o periodicidad de las prestaciones, aunque puede registrar algunas afinidades o semejanzas con otros contratos como el de compraventa, sin embargo, presenta diferencias [...]”

En efecto, difiere el suministro de la compraventa en que el primero implica, en forma independiente, varias prestaciones y el segundo una sola, así se trate de entrega por cuotas o entrega fraccionada. Precisamente, en este específico punto, sostiene Francesco Messineo: “El criterio diferencial se encuentra, de ordinario, en el hecho de que el suministrante está obligado a efectuar varias prestaciones, que constituyen una serie de prestaciones conexas entre sí, aunque autónomas; y no sería concebible una prestación única; mientras que, en la venta, aun cuando ésta se cumpla en diversos momentos, a entregar por partes, se da el fraccionamiento de una prestación única (contrato unitario); fraccionamiento que tiene lugar en orden a la ejecución, no a la formación del contrato,” (Derecho Civil y Comercial. T.V. pág. 150)”⁵⁷.

88. Así, la dotación de equipos e implementos médicos para el hospital buscaba satisfacer prestaciones únicas, aunque llevadas a cabo de forma dilatada durante el término estipulado. Por ejemplo, dentro de las cosas que debían ser provistas estaban, entre muchas otras, un termómetro digital para la sala de vacunación del primer piso⁵⁸, un flujómetro para el quirófano de partos en la sala de ginecología ubicada en el segundo piso⁵⁹, o doce monitores de signos vitales para las habitaciones unipersonales en el área de hospitalización del tercer piso⁶⁰. Las obligaciones de la contratista se agotaban en el abastecimiento (e instalación, si era necesaria para el funcionamiento del implemento), por una sola vez, de estos objetos, de allí que otra cualidad de este acuerdo sea que, en palabras de esta Subsección, “una vez finalizado el término convenido sin que se satisfaga la prestación no se extingue el vínculo contractual, es decir, no fenece la obligación sino que la sitúa en un estado de incumplimiento o de mora”⁶¹.

89. Por otra parte, el segundo aspecto sobre el que se llama la atención es que, de acuerdo con los documentos precontractuales que formaron parte del contrato,

⁵⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 27 de abril de 2016. Rad. 25000-23-26-000-2007-00466-01(47085). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁵⁶ “El suministro es el contrato por el cual una parte se obliga, a cambio de una contraprestación, a cumplir en favor de otra, en forma independiente, prestaciones periódicas o continuadas de cosas o servicios”.

⁵⁷ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 20 de mayo de 1981. M.P. Alberto Ospina Botero.

⁵⁸ Expediente Onedrive. Carpeta “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “003 CUADERNO 3 2017-573”, archivo “CUADERNO 3 2017-573.pdf”, f. 352.

⁵⁹ Ibid. f. 349.

⁶⁰ Ibid. f. 366.

⁶¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 24 de febrero de 2016. Rad. 85001-23-31-000-2007-00116-02 (46185). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

es evidente que el lugar donde el contratista debía entregar y/o instalar los implementos médicos (según fuese el caso) no era otro que el Hospital “1B” del barrio “Santa Mónica”.

90. Para la construcción de dicho centro de salud, se perfeccionó el contrato de obra⁶² núm. 153351 celebrado entre el Municipio y el Consorcio 2C, con el objeto de “realizar la “construcción del Hospital de baja complejidad tipo 1B [...] del Municipio [...]” a precios unitarios fijos”, negocio que se firmó el 31 de julio de 2015, con un plazo de ejecución “de doce (12) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio”. Esta última⁶³ se suscribió el 9 de octubre de 2015, con lo que se proyectaba su finalización para el 9 de octubre de 2016.
91. El 15 de diciembre de 2015, las partes del contrato de obra suspendieron la ejecución de los trabajos⁶⁴ alegando “inconformidades” de la comunidad del barrio donde se adelantaba la construcción que no serían superadas hasta entregar el “predio que sustituirá el espacio de recreación actual en el cual se ha establecido el desarrollo del proyecto”. Esta medida fue ampliada el 18 de enero de 2016⁶⁵. El plazo se reanudó el 7 de marzo de ese año⁶⁶, proyectando como fecha conclusiva del negocio el día 31 de diciembre de 2016.
92. Con esto, puede advertirse que, para el comienzo de la ejecución de la compraventa (7 de diciembre de 2015), el centro de salud no estaba construido e incluso su edificación estaba paralizada por la medida adoptada apenas 8 días después de su perfeccionamiento, lo que imposibilitaba cualquier instalación de los elementos que exigieran dicha labor en el sitio donde fueron destinados, mas no su entrega, que bien podía ser adelantada en otro lugar, a instancias del supervisor, como se indicó en el numeral 23 de las obligaciones de la contratista.
93. Por otro lado, el tercer punto a rescatar es que, aun cuando el contrato objeto del presente litigio no mencionó la designación de un interventor ni sus funciones, al ser financiado con recursos del Sistema General de Regalías, el OCAD tenía competencia⁶⁷ para determinar a la entidad ejecutora del subproyecto y designar a la encargada de contratar la interventoría, siguiendo los parámetros dispuestos por el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. En este caso, está probado que, para la ejecución del proyecto y de la interventoría, el

⁶² Expediente Onedrive. Carpetas “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “001 CUADERNO 1 2017 – 573”, “CD4”. Archivo comprimido “contrato de obra 20153351 Hospital Santa Monica”. Archivo “20153351- contrato y actas.pdf”, f. 1795-1803.

⁶³ Ibid. F. 4997-4998.

⁶⁴ Acta de suspensión de obra núm. 1, en: Ibid. F. 5019-5020

⁶⁵ Acta de prórroga a la suspensión de obra núm. 1, en: Ibid. F. 5017-5018.

⁶⁶ Acta de reinicio de obra núm. 001, en: Ibid. F. 5021-5022.

⁶⁷ Ley 1530 de 2012 – Artículo 28, inciso y párrafo primeros: “**ARTÍCULO 28. EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN.** Los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías serán ejecutados por quien designe el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en esta ley y al de contratación pública vigente y aplicable y el ejecutor garantizará la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, así como el suministro y registro de la información requerida por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento Control y Evaluación. [...] **PARÁGRAFO PRIMERO.** Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión decidirán la instancia que adelante la contratación de la interventoría en los términos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, atendiendo la importancia, naturaleza o cuantía del proyecto de inversión” (se subraya).



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

órgano en mención facultó a dos entidades públicas distintas, pero igualmente involucradas en su desarrollo, siendo escogido el IDSN para gestionar la vinculación del interventor; no obstante, en el expediente no se acreditaron los motivos que justificaron esta decisión.

94. En virtud de lo anterior, el IDSN celebró el contrato de interventoría 201500724 del 16 de septiembre de 2015⁶⁸, con el Consorcio Interventores Nariño 2015 (en adelante, el Consorcio), para:

“... realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y legal sobre la ejecución del contrato de obra que celebre el municipio [...] en la ejecución del proyecto FORTALECIMIENTO DE LA RED DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD DE LA SUBREGIÓN CENTRO DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO – SUBPROYECTO: CONSTRUCCIÓN DEL HOSPITAL 1B DEL BARRIO SANTA MÓNICA – MUNICIPIO DE PASTO, Y EL DE COMPRAVENTA QUE SUSCRIBA PARA SU DOTACIÓN DE ELEMENTOS BIOMÉDICOS Y HOSPITALARIOS [...]”.

95. Aunado a lo anterior, por medio de la Resolución núm. 156 del 27 de mayo de 2016, que no fue objeto de recursos en sede administrativa y cuya presunción de legalidad no fue cuestionada judicialmente, el Municipio decidió interpretar unilateralmente el contrato de compraventa *“en razón en que [sic], al formar parte integral de éste contrato los estudios y documentos previos, los pliegos de condiciones, la oferta presentada por el contratista, disponibilidad y registro presupuestal, las garantías y acto de aprobación de las mismas, paz y salvo municipal, pago de estampillas y todos los demás documentos que legalmente se produzcan durante la ejecución y liquidación del contrato”*; su INTERVENTORÍA está bajo la responsabilidad del CONSORCIO INTERVENTORES DE NARIÑO DE 2015, en virtud del Contrato N 2015000724 del dieciséis (16) de septiembre de 2015 que suscribió con el Instituto Departamental de Salud de Nariño”.
96. Tomando en cuenta lo transcrito, está probado en este caso que, contrario a lo señalado por la demandante, el contrato sí debió contar con interventoría, tanto por los efectos del acto administrativo mencionado en el párrafo anterior como por la decisión del OCAD que así lo dispuso, en ejercicio de las competencias legales vigentes en ese entonces.
97. Además, el interventor tenía a su cargo la vigilancia técnica, administrativa, financiera, ambiental y legal sobre todos los acuerdos derivados del proyecto aprobado por el OCAD sobre la construcción del hospital y su dotación, contratada en su *“lote 2”* con la vendedora. Esto, a diferencia de la supervisión, cuya cláusula contractual englobó la labor de controlar la correcta ejecución de lo pactado, realizar la certificación del cumplimiento de las obligaciones, y proyectar la liquidación del contrato, sin enfatizar en el carácter técnico, financiero, ambiental y/o legal de estas labores.

⁶⁸ Expediente Onedrive. Carpetas “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “002 CUADERNO 2 2017 – 573”, “CD 1”, “BIOMÉDICOS PRUEBAS”, “4. contrato de interventoría No 2015000724 del 16 de septiembre de 2015”. Archivo “Contrato de Interventoria firmado.pdf”.



98. En tal sentido, lo pactado debía subordinarse a lo ordenado especialmente por el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, que dispone la supervisión como la actividad obligatoria para la contratación de las entidades públicas de *“vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado”*, función que abarca expresamente el *“seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico”* del objeto contractual, y cuyo ejercicio es efectuado por la misma entidad contratante salvo que se requieran *“conocimientos especializados”* en lo que es materia del contrato, o en eventos en los que *“la complejidad o extensión”* del contrato lo justifiquen, supuestos que habilitan la contratación de la interventoría.
99. El precepto mencionado indica, además, que por lo general estas dos figuras *“no serán concurrentes en relación con un mismo contrato”*, pero que la contratante cuenta con la posibilidad de *“dividir la vigilancia del contrato principal”*, pactando en el contrato de interventoría las *“actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor”*. Así, esta disposición apunta a que el marco de actuación del supervisor no se traslape con el del interventor, o viceversa, afectando la buena marcha de la ejecución contractual, y los principios de eficacia y economía⁶⁹ que orientan la gestión pública en torno a los negocios jurídicos que celebra el Estado.
100. En este caso, no está probado que el contrato de interventoría entre el IDSN -entidad que no era la compradora- y el Consorcio haya justificado las razones para que los acuerdos de voluntades originados en el proyecto aprobado por la OCAD contaran con esa vigilancia técnica especializada, ni realizaron el reparto entre las labores entre el interventor y los supervisores de los contratos. Sin embargo, estas omisiones no facultaban de forma automática al contratista para desatender los requerimientos del interventor cuando estos razonablemente apuntasen a la verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales, ni servían por sí solas para excusar su incumplimiento. Será el análisis del caso concreto el que determine si la superposición de funciones entre el interventor y el supervisor impactó negativamente en el curso del programa obligacional, al punto de perjudicar los intereses jurídicamente tutelados del contratista.

Etapas de ejecución del contrato

101. Transitando al desarrollo de las prestaciones pactadas en la compraventa, esta fase inició el 7 de diciembre de 2015, como consta en acta suscrita por el representante legal de la vendedora, el supervisor designado por el Municipio, y el interventor⁷⁰. La aquí demandante no se pronunció sobre la figura del interventor en el acta de inicio. El 28 de diciembre del mismo año, la entidad

⁶⁹ Cfr. Ley 80 de 1993 – Artículos 23 y 26, núm 4. Además, en la jurisprudencia ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 3 de diciembre de 2007. Rad. 11001-03-26-000-2003-00014-01(24715). C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁷⁰ Acta de inicio, en: Expediente Onedrive. Carpeta *“02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”*, *“001 CUADERNO 1 2017-573”*. Archivo *“CUADERNO 1 2017 – 573.pdf”*, f. 100-101.



territorial desembolsó a la UT, por concepto de anticipo, la suma de mil quinientos cincuenta y cuatro millones cuatrocientos ochenta y tres mil un pesos (\$1.554'483.001,00)⁷¹.

102. El 10 de febrero de 2016, la contratista mediante escrito⁷² solicitó al supervisor, principalmente, que se estableciera de forma *“inmediata”* el *“lugar donde se deben entregar e instalar los elementos adquiridos por el municipio”*; y como pedimento subsidiario formuló la modificación de la forma de pago del contrato, en el sentido de *“pagar un valor equivalente al 45% del valor del contrato, dejando como saldo únicamente el equivalente al 5% del valor del contrato, el cual se pagar a la [sic] finalización del contrato por concepto de instalación por ser la única actividad pendiente”*.
103. En oficio 1520/268-2016 del 14 de marzo de 2016⁷³, la Administración no accedió a lo planteado por la UT, por considerar que: (i) la recepción de los equipos *“antes del tiempo acordado”* no era *“una obligación de inmediato cumplimiento para la Administración [...] máxime cuando el Hospital [...] todavía no se ha construido”*, y recordó que la contratista debía asumir el riesgo por pérdida o deterioro del equipo hasta la entrega que *“tendría que hacerse en las instalaciones del Hospital”*; (ii) hubo *“problemas de fuerza mayor”* para la construcción de la obra; y (iii) advirtió que no había sido *“presentado ningún tipo de informe sobre los resultados de las obligaciones que le compete, en especial la manera en que se ha invertido el 50% del anticipo”* desembolsado.
104. Mediante oficio fechado el 15 de abril de 2016⁷⁴, el interventor solicitó a la UT el estado de la cuenta bancaria a la que fue consignado el anticipo, y la presentación de una *“propuesta de inversión del anticipo, donde demuestre técnicamente las prioridades para la inversión de los dineros entregados en tal calidad, además del manejo administrativos [sic] que se le va a dar [a] los mencionados recursos”*. En respuesta⁷⁵ a lo anterior, la aquí demandante negó la existencia de la interventoría porque no fue prevista en los estudios previos ni pactada en el contrato y el requerimiento se efectuó mucho después del inicio de la ejecución, y le restó *“toda facultad legal”* para exigir la información reconociendo únicamente a la supervisión.
105. El 2 de mayo de 2016, representantes de la entidad supervisora del contrato, de la vendedora y del interventor se reunieron⁷⁶ para resolver: (i) la obligatoriedad de las instrucciones de la interventoría; (ii) la forma de pago, y (iii) la imposibilidad de la entidad de *“recibir los elementos producto del contrato hasta tanto se tuviera construido el hospital”*. De esa sesión, el representante legal de la aquí demandante se comprometió a *“entregar el informe sobre la*

⁷¹ Comprobantes de egreso, en: Ibid. F. 102-103.

⁷² Ibid. F. 104-109.

⁷³ Ibid. F. 112-121.

⁷⁴ Oficio CIN-INTER-PST-035-2016, en: Ibid. F. 128-129.

⁷⁵ Documento del 25 de abril de 2016, en: Ibid. F. 130-133.

⁷⁶ Acta de reunión, en: Expediente Onedrive. Carpetas *“02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”*, *“002 CUADERNO 2 2017 – 573”*, *“CD 1”*, *“BIOMÉDICOS PRUEBAS”*, *“10”*. Archivo *“10.pdf”*.



inversión del anticipo y el informe financiero” solicitado anteriormente por el Consorcio, y la “propuesta de costo sobre el almacenamiento de los equipos hasta que se pueda[n] entregar e instalar” en el hospital.

106. Mediante documento del 10 de mayo de 2016, la vendedora presentó a la supervisora del contrato un informe⁷⁷ sobre el “**ANTICIPO DEL 50%**” del valor de la compraventa, en el que allegó⁷⁸ un comprobante de egreso expedido por una de las integrantes de la UT por concepto de “**PRESTAMO [sic] [...] PARA COMPRA [DE] EQUIPOS**”, y un recibo de caja de la misma sociedad por concepto de “**CAJA GENERAL**”. Además, solicitó nuevamente la información sobre la “*designación del lugar donde hacer la respectiva entrega de los equipos*” sin hacer mención sobre la instalación de aquellos que lo requiriesen, y afirmó:

“Con el anticipo entregado, se procedió a realizar pagos parciales como anticipos a los proveedores, situación que fue y es necesaria para dar cumplimiento al contrato suscrito con el municipio, sin embargo y teniendo en cuenta que los equipos ya fueron enviados en su mayoría por parte de mis proveedores, se hace necesario el pago de los saldos, so pena de incumplimiento y perjuicios a reclamar por parte de ellos.

El crédito con los proveedores es una actividad común en los contratistas que ejecutan este tipo de contratos, en tanto se adelanta un primer pago para el diseño, elaboración y envío de equipos, y un segundo pago como saldo con la entrega del equipo, situación idéntica a la realizada por el municipio de Pasto y demás entidades ya sean de orden nacional, y departamental en sus contratos de compraventa y suministro”.

107. Tanto la supervisión del contrato⁷⁹ como el interventor⁸⁰ expresaron que la información suministrada por la contratista era insuficiente. El Consorcio reiteró el requerimiento de la información sobre el manejo de la cuenta bancaria y la propuesta de inversión del anticipo, indicó su inconformidad con la realización de “*pagos parciales como anticipo a proveedores*” sin contar con “*la propuesta de inversión del anticipo*”, y cuestionó que los soportes allegados no “*reúnen las más mínimas condiciones para servir de justificación a un plan de manejo de inversión del anticipo y mucho menos para legalizar el mencionado gasto*”.

108. Posteriormente, en documento con fecha del 1 de junio de 2016⁸¹, el interventor exhortó a la UT a la entrega de la información relacionada con el plan de inversión del anticipo, el estado de la cuenta a la que fueron desembolsados dichos recursos, la “*relación debidamente documentada de los equipos y dotación adquirida con los dineros que se recibieron a título de anticipo hace más de cinco (5) meses*” aún no recibida, y las “*facturas o comprobantes de pago*” que especifiquen lo anterior.

⁷⁷ Expediente Onedrive. Carpeta “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “001 CUADERNO 1 2017-573”. Archivo “CUADERNO 1 2017 – 573.pdf”, f. 139-141.

⁷⁸ Comprobante del 31 de enero de 2016, por valor de \$283'073.798, y recibo de caja de “\$300.447.399” Ibid. F. 142-143.

⁷⁹ Oficio 1521/454-2016 del 12 de mayo de 2016, en: Ibid. F. 144-146.

⁸⁰ Oficio CIN-INTER-039-2016 del 17 de mayo de 2016, en: Ibid. F. 148-152.

⁸¹ Oficio CIN-INTER-057-2016, en: Ibid. F. 165-167.



109. En informe de interventoría del 1 de junio de 2016⁸², se planteó la necesidad de ampliar el plazo del contrato de compraventa *“en un mes, con la finalidad de que el Municipio [...] busque un sitio de almacenamiento temporal de los equipos y elementos objeto del contrato de compraventa y simultáneamente se modifique la forma de pago del contrato en razón a que el tiempo de ejecución se ha agotado y financieramente se debe evitar el rompimiento del equilibrio contractual”*. Con todo, insistió en la necesidad de contar con la *“documentación soporte de la inversión del anticipo”*.
110. En el reporte de supervisión del 3 de junio de 2016⁸³, se expuso que el *“proyecto de dotación no ha podido ejecutarse en su totalidad en razón a que se debe contar con la infraestructura del Hospital”*. Por ende, avaló la prórroga que, mediante el acuerdo denominado *“ADICIÓN EN TIEMPO No. 01”*⁸⁴, celebrado en la misma fecha del reporte, agregó *“TREINTA (30) DÍAS más”* al plazo, computados *“a partir del día siguiente al vencimiento del contrato principal”*.
111. En oficio de *“junio de 2016”*, la UT solicitó añadir *“TRES (03) meses más”* al término de ejecución, argumentando que: (i) sería realizada *“la entrega de TODOS los equipos estipulados”*; (ii) su recepción requería la revisión detallada de la interventoría; (iii) en vista de que los equipos no serían *“instalados ni puestos en funcionamiento requiere que los mismos queden nuevamente empacados”*; y (iv) existían bloqueos en la *“vía Panamericana”* que dificultaban la llegada de implementos almacenados en otras ciudades del país.
112. El 6 de julio de 2016, las partes pactaron la *“ADICIÓN EN TIEMPO No. 02”*⁸⁵ en el sentido de *“Adicionar el plazo al Numeral 14 del contrato de compraventa [...] en TRES (3) MESES más contados a partir del día siguiente al vencimiento del contrato principal, es decir, hasta el día siete (7) de Octubre de 2016”*.
113. El 18 de julio de 2016, se reunieron en las instalaciones del IDSN, funcionarios de dicha entidad, del Municipio y de la supervisión del contrato, junto con personal de la interventoría, y el representante legal de la vendedora. En el acta correspondiente⁸⁶, se reflejó que trataron los siguientes aspectos: (i) fue evaluada la solicitud del contratista para *“modificar la forma de pago, teniendo en cuenta que él tiene listos los equipos para entrega y que a la fecha la construcción del Hospital [...] se encuentra a nivel de cimentación y la fecha de entrega de esta construcción será aproximadamente para mayo de 2017”*. Además, se refirió que *“la entidad contratante ha dispuesto un espacio físico con las condiciones técnicas y de seguridad exigidas para el bodegaje y custodia de los equipos en la sede de San Andrés de la Alcaldía Municipal”*. Sobre estas bases se propuso la legalización de *“la entrega financiera del anticipo con la entrega de los equipos correspondiente a 1500 millones”*; (ii) el interventor insistió en que se *“ha presentado un incumplimiento reiterado por parte del*

⁸² Ibid. F. 195-201.

⁸³ Ibid. F. 191-194.

⁸⁴ Ibid. F. 188-190.

⁸⁵ Ibid. F. 208-210.

⁸⁶ Ibid. F. 220-221.



contratista” a sus requerimientos, en particular, respecto de la información sobre la inversión del anticipo; y (iii) la reunión concluyó con *“el acuerdo de modificar el contrato en su forma de entrega, pago y con la generación [sic] del cronograma respectivo para el recibo y posterior suspensión del contrato”*, pero en esa oportunidad no se indicó cuándo se perfeccionaría esa futura modificación.

114. Con oficio fechado en el mismo día de la reunión, la vendedora solicitó al interventor que se *“informe el sitio exacto”* en el que se realizaría la entrega de los equipos⁸⁷. El destinatario, en comunicación del 26 de julio de 2016⁸⁸, aseguró que la verificación de las condiciones del lugar para adelantar la recepción de los elementos, inspeccionado previamente junto con el representante legal de la UT, estaba en trámite; además, precisó que el *“recibo queda sujeto a aprobación o rechazo una vez se verifiquen las condiciones, especificaciones técnicas así como el cumplimiento de las características de acuerdo a los requerimientos establecidos por la entidad contratante en los estudios previos y a la oferta presentada por el contratista”*.

115. El 22 de julio de 2016, las partes suscribieron el *“ACTA MODIFICATORIA No. 2”*⁸⁹, para la cual partieron de la base de que la supervisora y el contratista coincidieron en la *“conveniencia de modificar el orden de entrega e instalación de los equipos acordados en el objeto contractual”*. Por conducto de este acuerdo, se varió la forma de pago en estos términos:

“16. FORMA DE PAGO: la entidad contratante pagará al CONTRATISTA el valor por el cual le fue adjudicado el contrato de la siguiente manera. El cincuenta por ciento (50%) del valor del contrato, en calidad de anticipo, una vez legalizado el contrato, cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y legalización del contrato. Este valor será amortizado mediante deducciones del 50% del valor de cada acta parcial, hasta completar el 100% de la suma dada como anticipo.

Un 45% se pagará en actas parciales con la presentación de las facturas al supervisor del contrato previa entrega de los equipos y elementos que conforman el objeto contractual con la aceptación y certificación de recibo a satisfacción por parte del interventor y supervisor, conforme las especificaciones técnicas establecidas en el contrato, y cumplidos los trámites administrativos reglamentarios.

Un 5% restante se pagara [sic] una vez se verifique que los equipos y elementos relacionados en el objeto contractual, fueron debidamente instalados y puestos en funcionamiento bajo la aprobación de la interventoría y de la supervisión en el hospital de Baja Complejidad 1B del Municipio de Pasto del Barrio Santa Mónica

[...] Parágrafo: El contratista deberá entregar el 100% de los elementos objeto del contrato recibiendo como pago el equivalente al 95% del valor del contrato, toda vez que el municipio se reserva el pago correspondiente al 5% del total del contrato hasta la finalización del mismo previa instalación y funcionamiento de los equipos”.

116. Según expresó el contratista⁹⁰, la entrega física de los equipos en la *“SEDE SAN ANDRÉS”* del Municipio se efectuaría parcialmente sobre algunos elementos, el lunes 1, miércoles 3 y viernes 5 de agosto de 2016.

⁸⁷ Ibid. F. 217.

⁸⁸ Oficio CIN-INTER-PST-076-2016, en: Ibid. f. 223-224.

⁸⁹ Ibid. F. 282-285.

⁹⁰ Documento fechado el 27 de julio de 2016, en: Ibid. F. 226-228.



117. Posteriormente, en escrito del 5 de septiembre de 2016⁹¹, el interventor solicitó a la supervisora del contrato y al delegado del IDSN “ACLARACIONES” para el recibo de equipos que, en su criterio, no se acompañaban con lo establecido por el pliego de condiciones o con la propuesta⁹². Allí indicó:

“Como es de su conocimiento, y atendiendo las directrices impartidas por la Secretaría de Infraestructura y valorización, en desarrollo de nuestras labores de interventoría, hemos venido haciendo el recibo de los equipos correspondientes al contrato No. 20153486 [...] encontrando que algunos de ellos no cumplen con las especificaciones y requerimientos establecidos en el pliego de condiciones del proceso SU-2015030; por lo que se han rechazado y solicitado el cumplimiento de lo establecido en las condiciones técnicas del proceso de selección; no obstante, es de anotar que algunos de los equipo [sic] presentados por el oferente contratista en su propuesta, no coinciden con lo establecido en el proceso SU2015030 y sus anexos técnicos.”

Por lo antedicho, de la manera más atenta y respetuosa, solicitamos a la entidad contratante se hagan las aclaraciones pertinentes, sobre las condiciones de recibo definitivas, toda vez que, ésta interventoría, considera que los equipos a entregar por el contratista [...] deben cumplir con lo establecido en el proceso SU-2015030 y sus anexos técnicos” (subrayas fuera del original).

118. El 8 de septiembre de 2016⁹³, el contratista ofreció aclaraciones sobre los elementos que fueron reprobados por el interventor, expresando que “*el equipo entregado es de mayor capacidad y características ofertadas inicialmente*”.

119. El interventor insistió en su posición⁹⁴, y el 20 de septiembre de 2016 exigió a la UT que “*los elementos que no cumplen con las especificaciones técnicas requeridas en el PLIEGO de condiciones [...] deberán ser reemplazados y suministrados de conformidad con lo requerido en el mencionado documento, [...] antes de la fecha de terminación del contrato*”. Para el efecto, agregó un listado de los elementos que, a su juicio, no eran acordes con lo pactado⁹⁵.

⁹¹ Oficio CIN-INTER-PST-094-2016, en: Ibid. F. 236-241.

⁹² Estos eran: (i) “ASPIRADOR DE SECRECIONES” (3 unidades), porque no contaba con un “REGULADOR CON CALIBRADOR DE 0-760 MMHG AJUSTABLE, PERO LA CAPACIDAD MÁXIMA DEL EQUIPO ENTREGADO POR EL PROVEEDOR ES DE 660 MM HG”, no tenía especificaciones sobre la vida útil de los elementos, no cumplía con el peso, ni sus dimensiones, ni satisface el “MECANISMO DE SUCCIÓN”; (ii) “BALA DE OXÍGENO” (7 unidades) porque no cumplían con la capacidad de 3,2 litros sino que solo se entregó una bala de “3,452” litros; (iii) “AUTOCLAVE”, porque no se proporcionó la ficha técnica, se pidió un equipo con dos puertas pero se proveyó uno con solo una y capacidad de “370 LITROS”; (iv) “EQUIPO CARRO DE CURACIONES X 4”, en tanto el solicitado en los pliegos era de acero inoxidable mientras que el bien entregado era de “ESTRUCTURA TUBULAR REDONDA METÁLICA 1° COLD-ROLLED, CUBIERTA SUPERIOR EN LAMINA COLD-ROLLED, CUBIERTA SUPERIOR EN LÁMINA DE ACERO INOXIDABLE, ACABADO GENERAL EN PINTURA POLVO ELECTROSTÁTICA COLOR ALMENDRA”; (v) “COMPRESERO PORTA BOLSA” (12 unidades) porque el material entregado no coincide con lo pedido en el pliego de condiciones (en acero inoxidable); (vi) “EQUIPO DE RAYOS X” (1 unidad) porque proporcionó un equipo portátil que no concuerda con el ofertado “INTRAORAL MURO (DE PARED ELITY 70)”; (viii) “PESA BEBÉ x” (13 unidades) en tanto las dimensiones de la bandeja de la balanza en lo entregado (324 mm) no coincide con lo ofertado (330 mm); (ix) “ELECTROCAUTERIO BIPOLAR” porque el modelo entregado era diferente al propuesto por la UT; (x) “FLUJOMETRO” (180 unidades) ya que no correspondían a la marca ofrecida, y si bien “CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS SOLICITADAS” en el “REGISTRO DE IMPORACIÓN NO [se] RELACIONA EL NUMERO DE LA SERIE”.

⁹³ Expediente Onedrive. Carpeta “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “001 CUADERNO 1 2017-573”. Archivo “CUADERNO 1 2017 – 573.pdf”, f. 242-244.

⁹⁴ Oficio CIN-INTER-PST-100-2016, en: F. 248-249.

⁹⁵ Estos elementos eran: “INCUBADORA”, “MÁQUINA DE ANESTESIA”, “ASPIRADOR DE SECRECIONES”, “EQUIPO DE RAYOS X”, “LÁMPARA DE CALOR RADIANTE”, “PESA BEBÉ”, “ELECTROCAUTERIO BIPOLAR”, “FLUJOMETRO”, “BALA DE OXÍGENO”, “AUTOCLAVE”, “EQUIPO CARRO DE CURACIONES”, “COMPRESERO PORTABOLSA”, y “LÁMPARA DE FOTOCURADO”.



120. Con fundamento en lo informado por la interventoría, la supervisora del contrato pidió a la vendedora, en comunicación del 26 de septiembre de 2016⁹⁶, dar *“estricto cumplimiento a la entrega de lo exigido en el mencionado cuadro y de los elementos restantes a entregar para dar paso al pago del 95% del valor del contrato por la entrega de la totalidad de los equipos biomédicos”*, y sugirió *“verificar las fechas de entrega de los equipos”*. También pidió presentarle *“a la interventoría y a la supervisión [...] la propuesta económica de los equipos enunciados en el Anexo 2”* para unificar los valores, con *“el sustento técnico correspondiente”*.
121. El 4 de octubre de 2016, el interventor requirió⁹⁷ a la contratista concluir inmediatamente con la entrega de equipos biomédicos, conforme a sus observaciones, antes del 7 de octubre del mismo año, fecha en la que finalizaba el término de ejecución. Como respuesta a ello, la aquí demandante, en escrito⁹⁸ que data del 5 de octubre, sugirió que el contrato no se limitaba a la simple entrega de equipos, y que la entidad territorial tenía obligaciones pendientes referentes a la infraestructura objeto de dotación. En documento separado del mismo día⁹⁹, contestó las objeciones planteadas sobre los bienes entregados, manifestando que existía *“cumplimiento en las condiciones técnicas exigidas [...], existiendo un error en el informe, por lo que debe procederse con el recibo de los mismos”*.
122. El 6 de octubre de 2016, la contratista¹⁰⁰ pidió al Municipio la suspensión del contrato de compraventa por *“12 días calendario contados a partir del día 7 de octubre de los cursantes”*, arguyendo que, en virtud de las *“solicitudes de carácter técnico”* requeridos por la supervisión, *“los proveedores nos han pedido al menos 10 días calendario para responder de fondo”*.
123. Por medio de la Resolución núm. 335 del 6 de octubre de 2016¹⁰¹, la entidad territorial interpretó unilateralmente el contrato de compraventa *“en el sentido que el municipio pagará el valor unitario planteado en la Ficha MGA para lo cual el Municipio hizo un estudio de mercadeo en la época de elaboración del Proyecto de Dotación del Hospital [...] indexado al año 2015”*. El representante legal de la UT presentó recurso de reposición¹⁰² en contra de esta decisión, al considerar que no había parálisis en la entrega de los bienes como uno de los presupuestos para ejercer esta facultad unilateral, y que en realidad entraña una modificación a las obligaciones contractuales. La Administración confirmó su decisión en la Resolución 427 del 20 de diciembre de 2016¹⁰³, notificada

⁹⁶ Documento 1520/0997-2016, en: Expediente Onedrive. Carpeta *“02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”*, *“001 CUADERNO 1 2017-573”*. Archivo *“CUADERNO 1 2017 – 573.pdf”*, f. 266-267.

⁹⁷ Oficio CIN-INTER-PST-106-2016 del 4 de octubre de 2016, en: Ibid. F. 290-291.

⁹⁸ Ibid. F. 292-294.

⁹⁹ Ibid. F. 295-298.

¹⁰⁰ Ibid. F. 302.

¹⁰¹ Ibid. F. 312-317.

¹⁰² Ibid. F. 318-321.

¹⁰³ Ibid. F. 326-334.



personalmente el 26 de diciembre del mismo año¹⁰⁴, con lo que adquirió firmeza al día siguiente¹⁰⁵.

124. El 27 de octubre de 2016¹⁰⁶, la vendedora solicitó al interventor copia de “*las actas de entrega y recibo de los equipos*” con el fin de presentar “*la cuenta de cobro*”. Esta solicitud fue elevada, además, a la supervisora del contrato, en escritos presentados los días 20 y 26 de diciembre del mismo año¹⁰⁷.

125. La funcionaria del Municipio encargada de la supervisión contractual, en oficio del 28 de diciembre de 2016, respondió al pedimento formulado por la aquí demandante remitiendo el “*Correo electrónico enviado por la Ingeniera Biomédica de la Interventoría [...] donde se evidencia el resumen de los equipos que reposan en la bodega de la Alcaldía con sede en San Andrés, con fecha 14 de Diciembre de 2016*”¹⁰⁸. Posteriormente, en documento del 30 de diciembre de 2016¹⁰⁹, informó que en relación con “*la expedición de copias de las actas de recibo*”, el “*único documento que reposa en esta Dependencia, es el listado enviado mediante correo electrónico*” por parte de la ingeniera biomédica de la interventoría, aclarando que debía concertarse “*el acta de recibo de los equipos con la interventoría*” y “*remitir dicha documentación a la Supervisión para realizar su correspondiente aprobación*”.

126. Por su parte, el interventor, en respuesta a la petición de la UT, señaló¹¹⁰ que “*si bien algunos de los elementos objeto de su contrato fueron depositados por ustedes en las instalaciones de San Andrés de la Alcaldía Municipal, estos no fueron objeto de recibo oficial, por cuanto se presentaron inconsistencias frente al valor a pagar por estos elementos*”. Añadió que, a pesar de haber sido requerido para ello, la contratista no “*concluyó la entrega de elementos objeto de su contrato, como tampoco procedió a la suscripción de las actas de recibo parcial oportunamente*”.

127. El 18 de octubre de 2016, el interventor se dirigió¹¹¹ al director del IDSN, y a la supervisión del contrato, para afirmar que:

“...algunos equipos entregados por el contratista no cumplen con las especificaciones técnicas requeridas en el pliego de condiciones, situación que venía siendo puesta en conocimiento del contratista en el momento mismo de la revisión y previa la finalización del plazo contractual, adicionalmente se remitió al contratista el listado de los equipos entregados que no cumplen con las especificaciones y características técnicas y por tanto, no fueron objeto de recibo por la interventoría. Solicitándole que debía retirar estos elementos de las bodegas donde se almacenaron los elementos recibidos a satisfacción y que debía realizar el reemplazo por elementos que cumplan con lo requerido.”

¹⁰⁴ Acta de notificación personal al representante legal de la contratista, en: Ibid. F. 324.

¹⁰⁵ CPACA – Artículo 87, núm. 2.

¹⁰⁶ Ibid. F. 336.

¹⁰⁷ Ibid. F. 388-389.

¹⁰⁸ Copia del correo con cuadros anexos, en: Ibid. f. 390-417,

¹⁰⁹ Oficio 1520/1300-2016, en: Ibid. F. 428-429.

¹¹⁰ Oficio CIN-INTER-PST-137-2016, en: Ibid. F. 430-431.

¹¹¹ Oficio CIN-INTER-PST-112-2016, en: Expediente Onedrive. Carpetas “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “002 CUADERNO 2 2017-573”, “CD1”, “BIOMEDICOS PRUEBAS”, “18”. Archivo “19.pdf”.



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

Finalizado el plazo contractual, y después de nuevas revisiones y observaciones por parte de la entidad contratante avalando algunos equipos, tal como consta en acta suscrita el pasado cinco (05) de octubre/16; de tal manera que a la fecha de terminación del plazo contractual establecido según consta en acta [...], se encuentran recibidos a satisfacción por ésta interventoría 1297 de los 1488 elementos totales del lote contratado con la UT Clinimédica Pasto SAS - Servicios Biomédicos de Nariño; faltando por entregar 191 elementos, los cuales ya no podrá[n] ser recibidos, en atención al fenecimiento del plazo contractual”.

128. Mediante informe de interventoría del mes de enero de 2017¹¹², se describió que existieron circunstancias que no habían *“permitido finalizar el proceso de liquidación del contrato”*. En particular, mencionó la discrepancia de los precios a pagar por los elementos entregados, que consideró zanjada por las Resoluciones 335 y 427 de 2016; la presentación de una acción de tutela por parte de la contratista; y que esperó instrucciones del IDSN sobre *“la manera en que se debía proceder para continuar con el proceso de liquidación del contrato”*.
129. Posteriormente, en documento del 3 de abril de 2017¹¹³, dirigido al IDSN y a la supervisora¹¹⁴, el interventor sostuvo que la vendedora *“no dio cumplimiento total a sus obligaciones contractuales por lo cual se presenta [...] un posible incumplimiento”*. Indicó que el lote 2, correspondiente a lo estipulado con la UT, equivalió a un total de *“MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y OCHO (1.488) elementos”* divididos en tres componentes, y equivalentes en total a la suma pactada como precio del contrato. Tras reiterar las posiciones vertidas sobre el comportamiento de la contratista, expuso lo siguiente:

“A la fecha, se encuentran en las bodegas de la alcaldía equipos que corresponden aproximadamente al 80% de elementos contratados, y vencido el plazo contractual, quedaron pendientes el 20% de los equipos (aproximadamente); es de aclarar que este porcentaje corresponde a número más [sic] no a valor.

Los equipos que actualmente se encuentran en las bodegas de la alcaldía municipal son los que corresponden a las especificaciones técnicas establecidas por la entidad y los que se objetaron corresponden a los que no cumplían con las especificaciones técnicas requeridas; es de anotar, que dentro del proceso contractual el oferente-contratista aportó fichas técnicas para algunos equipos, con características diferentes a las requeridas por la entidad; por lo que se generó una ambigüedad entre lo solicitado por la entidad y lo ofertado por el contratista. En ese orden de ideas, se presenta un conflicto con el contratista quien exigía se reciban los equipos que él ofertó en su propuesta ya que, según exponía, así le fueron aceptados por la entidad.

Por lo expuesto, se procede por parte de ésta [sic] interventoría a elevar consulta a la entidad contratante para que se defina la forma como se haría el recibo de estos elementos y se establezca claramente cuáles características prevalecerían, si las ofertadas por el contratista en su propuesta o las del pliego de condiciones [...]” (subrayas originales del texto).

130. En el mismo documento, el interventor rememoró la discrepancia respecto de los precios, y la *“solicitud de prórroga”* del contratista un día antes del vencimiento del plazo contractual. Afirmó, adicionalmente, que *“algunos elementos de las mismas características, marcas y especificaciones técnicas se*

¹¹² Expediente Onedrive. Carpeta “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “001 CUADERNO 1 2017-573”. Archivo “CUADERNO 1 2017 – 573.pdf”, f. 496-497.

¹¹³ Ibid. F. 526-545.

¹¹⁴ Quien reiteró su contenido mediante informe presentado el 4 de abril de 2017 (Expediente Onedrive. Carpeta “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “002 CUADERNO 2 2017-573”. Archivo “CUADERNO 2 2017 – 573.pdf”, f. 109 – 126.



*presentan diferentes precios*¹¹⁵. Sostuvo nuevamente que, pese a sus llamados a reemplazar los equipos no conformes, *“el contratista no concluyó la entrega de elementos objeto del contrato, como tampoco procedió a la suscripción de las actas de recibo parcial oportunamente al no aceptar las soluciones propuestas por la interventoría y la administración municipal”*. En relación con la liquidación del contrato, recordó el desembolso del 50% del precio en *“una cuenta de propiedad de la UT”* y la necesidad de verificar *“si se generaron rendimientos financieros, los cuales deberían ser devueltos a la entidad contratante [...] Cabe anotar, que el contratista nunca legalizó la inversión del anticipo”*.

131. Seguidamente, enlistó los “1.283” elementos que se encontraban *“depositados en las dependencias de la Alcaldía Municipal de Pasto, Sede San Andrés, que cumplen con los lineamientos técnicos y especificaciones entregadas por la Alcaldía [...] y que pueden ser objeto de recibo y pago tan pronto se defina el valor con que se hará el referido pago”*, e indicó qué equipos no serían aceptados por la interventoría: *“EQUIPO DE RAYOS X PORTÁTIL”* porque el aparato suministrado era de *“RX ODONTOLÓGICO”* que no cumplía con las condiciones requeridas para el servicio de urgencias; *“MESA DE ATENCIÓN PARTO (02 unidades)”* porque no contaba con *“instalación para toma corriente”*; un *“Monitor de signos vitales [...] y un Autoclave [...] que no cumplen las especificaciones técnicas y por tanto deben ser retirados”*; y una *“PLANTA ELÉCTRICA”* que no correspondía a la requerida por la entidad y debía ser retirada de la sede en la que se encontraba depositada. Al final, concluyó:

“... el contratista NO CUMPLIÓ CON LA ENTREGA DE DOSCIENTOS CINCO (205) ELEMENTOS, de los MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y OCHO (1.488) OBJETO DEL PRESENTE CONTRATO.

Los elementos que se encuentran en las bodegas acondicionadas en la Alcaldía Municipal [...] Sede San Andrés, se encuentran empacados y libres de humedad; la entidad contratante deberá realizar controles periódicos para garantizar las condiciones de almacenaje óptimas, de tal manera que al momento de trasladar estos equipos y elementos al Hospital de Santa Mónica, se encuentren en perfectas condiciones”.

132. Hasta este punto, es viable concluir, de manera preliminar, que existen elementos de juicio que apuntan al incumplimiento por parte de la UT contratista, a pesar de que se dio solución al impase relativo al lugar de entrega de los implementos.

¹¹⁵ Estos elementos fueron los siguientes: (i) *“LÁMPARA AUXILIAR RODABLE”* (la diferencia entre los valores unitarios era entre las sumas de “735.372,00”, “2.063.582,00” y “14.509.188,00”; (ii) *“DOPPLER FETAL”* (“1.025.352,00” y “365.391,00”); y (iii) *“ASPIRADOR DE SECRECIONES”* (“1.187.293,43”, “1.184.233,00”, y “423.100,00”).



Procedimiento sancionatorio adelantado en contra de la UT¹¹⁶

133. El 3 de abril de 2017, el alcalde municipal citó al contratista¹¹⁷ y a Seguros del Estado (aseguradora)¹¹⁸ a la audiencia prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, con el fin de establecer el *“presunto Incumplimiento Definitivo y Siniestro de Desembolso”* del contrato núm. 20153486, concretado en que *“no se entregaron los equipos contratados en la fecha establecida, esto es, antes del 07 de octubre de 2016 [...] tampoco existe acta formal de entrega de los equipos suscrita entre el contratista, la interventoría y supervisión de conformidad como lo establece la cláusula primera numeral 16 del acta modificatoria No 02 [...] concluyendo entonces que al parecer no existe un documento de recibo a entera satisfacción de los elementos embodegados”*.

134. El 25 de abril de 2017¹¹⁹, la Administración solicitó a la interventoría una certificación que indicara si la contratista cumplió o no con las obligaciones del contrato para el día de su vencimiento, y si existió o no acta de recibo formal *“respecto de los elementos que se encuentran en la bodega de San Andrés”*. El Consorcio, en oficio del 28 de abril del mismo año¹²⁰, ratificó lo sostenido en sus informes anteriores; reiteró el número de elementos depositados en el lugar dispuesto por la entidad territorial, y expresó que el *“7 de octubre de 2016, el contratista no da cumplimiento al objeto contractual, razón por la cual, **no existe acta de recibo que avale la entrega de los equipos contratados** y por tanto no hay cumplimiento del objeto contractual”* (negrillas originales del texto).

135. En oficio del 7 de julio de 2017¹²¹, la supervisora del contrato reiteró la petición al interventor, directamente y al IDSN¹²², para que aquél diera cuenta de la satisfacción de los débitos contractuales a cargo de la UT¹²³. El 27 de septiembre de 2017, el Consorcio contestó¹²⁴ a estos requerimientos indicando que, de 132 ítems y “1295,0” unidades contratadas, había “1.283,0” elementos en bodega. Además, describió 193 *“EQUIPOS CONTRATADOS QUE NO FUERON DEPOSITADOS EN LAS BODEGAS DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL”*, y reafirmó los equipos no avalados por la interventoría indicados en su informe del 3 de abril del mismo año. Asimismo, plasmó lo siguiente (se transcribe textualmente, con posibles errores e imprecisiones):

¹¹⁶ Aunque los actos que culminaron este trámite administrativo fueron anulados, tanto el texto de estas resoluciones como las pruebas allí practicadas deben ser valoradas en sede judicial, en vista de que fueron aportadas oportunamente por la parte demandada al contestar la demanda, y su incorporación al proceso fue decidida sin protesta alguna de la actora. De otra parte, en las providencias que invalidaron las decisiones del municipio no fue cuestionada la juridicidad o litud de los elementos de convicción recaudados durante el procedimiento administrativo, y constituyen elementos informativos relevantes para develar los hechos que interesan al presente caso.

¹¹⁷ Expediente Onedrive. Carpeta “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “002 CUADERNO 2 2017-573”. Archivo “CUADERNO 2 2017 – 573.pdf”, f. 75-88.

¹¹⁸ Ibid. f. 61-74.

¹¹⁹ Oficio 1520/0288-2017, en Ibid. f. 148 – 151.

¹²⁰ CIN-INTER-PST-187-2017, en: Ibid. f. 154-159.

¹²¹ Oficio 1520-569-2017, en: Ibid. f. 201-207.

¹²² Oficio 1520-597-2017, en: Ibid. f. 209-214.

¹²³ En ese mismo sentido, la Oficina Asesora Jurídica del Municipio solicitó esa información, en documento 1120/CC 084-2017: Ibid. f. 216 – 217.

¹²⁴ Oficio CIN-INTER-PST-231-2017, en: Ibid. f. 219-232.



“De otra parte, existen algunos elementos que deben ser instalados una vez la construcción del Hospital [...] esté concluida, tal es el caso de las lámparas cieliticas, las mesas quirúrgicas, máquinas de anestesia, interruptor de rx, equipos odontológicos, elementos que requieren instalación, calibración y ser probados posteriormente a la misma, para verificar su correcto funcionamiento.

Cabe mencionar que durante la revisión realizada por la interventoría no se probaron los componentes eléctricos ni electrónicos de los equipos, ya que la bodega dispuesta por la Administración Municipal no cuenta con red de energía regulada ni datos que permitieran hacer las pruebas; por tanto, todos los equipos que contengan alguno de estos componentes deberán ser objeto de revisión y verificación de su funcionamiento al momento de instalarlos en el Hospital [...]. En el mismo orden de ideas, durante el proceso de revisión de los elementos por parte del equipo de la interventoría y la supervisión del IDSN, el contratista no permitió retirar del guacal algunos elementos aduciendo la fragilidad de los equipos y que si se abrían perdería la garantía del elemento; por tanto, elementos como las mesas quirúrgicas no fueron revisados físicamente y solo se procedió a hacer la verificación con la documentación entregada por el contratista”.

136. Mediante documento¹²⁵ fechado el 10 de noviembre de 2017, la supervisora del contrato advirtió que, entre lo señalado en el reporte de la interventoría del 3 de abril de 2017, y el expedido el 27 de septiembre del mismo año, no existía *“claridad en cuanto al número total de elementos contratados y el número de elementos que no fueron entregados”*, por lo que le pidió al Consorcio, con el fin de adelantar el trámite administrativo sancionatorio, *“aclarar tal situación”* respecto del *“Valor de cada uno de los elementos depositados en la bodega de San Andrés del Municipio de Pasto teniendo como base los precios de la ficha MGA”*, si *“respecto de los elementos que se requieren instalar según informe del 27 de septiembre d [sic] 2017, el Municipio puede considerar recibirlos y pagarlos, descontando el valor de la instalación”*, y si *“los 1283 elementos depositados en la bodega cumple [sic] con los requerimientos técnicos que el municipio solicitó”*.
137. Por medio del informe *“CIN-INTER-PST-242-2017”* del 16 de noviembre de 2017¹²⁶, el interventor aclaró que el *“balance final y definitivo del contrato se resume de la siguiente manera”*:

DESCRIPCION	CANTIDAD	
TOTAL EQUIPOS CONTRATADOS	1488	
EQUIPOS EN BODEGA QUE CUMPLEN CRITERIOS ESTABLECIDOS POR LA ENTIDAD		1283
EQUIPOS QUE NO SE DEPOSITARON EN BODEGA DE SAN ANDRÉS		200
UNIDADES INCOMPLETAS		12
SUMAS IGUALES	1488	1488

138. Por otra parte, esta misiva enlistó los 131 ítems que relacionó en las ocasiones anteriores, en conjunto con las *“Cantidades contratadas”*, su *“Vr. Parcial”*, las *“Cantidades depositadas en Bodega San Andrés”*, y el *“Valor elementos en bodega según MGA remitida por la Alcaldía Municipal de Pasto”*. De esta forma, resumió el monto en dinero de las cosas enunciadas:

¹²⁵ Oficios 160/286-2017: Ibid. f. 235-236.

¹²⁶ Ibid. f. 238 – 248.



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

VALOR TOTAL ELEMENTOS DEPOSITADOS EN LA BODEGA DE SAN ANDRÉS (SEGÚN MGA REMITIDA POR LA ALCALDÍA MUNICIPAL)	\$ 2.113.990.769,30
ANTICIPO ENTREGADO AL CONTRATISTA	\$ 1.680.522.901,00
VALOR DESCANTANDO ANTICIPO	\$433.467.868,30

139. Allí mismo, reiteró que algunos de esos instrumentos requerirían *“instalación, calibración y ser probados”* para validar su funcionamiento, que no adelantó ensayos sobre los componentes eléctricos ni electrónicos de estas cosas porque la bodega no contaba con redes para realizarlas, y que el *“contratista no permitió”* desempacar otras. Igualmente, insistió en que la UT incumplió el contrato porque no entregó *“TODOS Y CADA UNO de los elementos contratados”* dentro del plazo pactado.
140. El 19 de diciembre de 2017, la Secretaría Municipal de Salud remitió a la supervisora del contrato¹²⁷ un informe *“parcial”* denominado *“SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE RECEPCIÓN DE LA TECNOLOGÍA BIOMÉDICA ADQUIRIDA PARA EL HOSPITAL 1B DEL BARRIO SANTA MONICA”*¹²⁸ elaborado por dos *“contratistas Ingenieras biomédicas”*. Según este documento, conforme a los *“registros de Importación de la Dian”* de algunos equipos, la UT no cumplió con su obligación de proveer instrumentos fabricados, como mínimo, en el año 2015 sino que estos se construyeron antes, por ende, su vida útil y su garantía estaría reducida a uno o dos años¹²⁹. Así, sugirió que la contratista debía *“buscar los medios de cómo responder por la garantía que es de un año [...] y empezará a correr desde el momento que se firme el acta de conformidad de recibido por ambas partes”*, y resaltar que *“se debe brindar un soporte por 5 años o el tiempo de la vida útil de los equipos”*.
141. El 29 de diciembre de 2017, el Municipio, a través de la directora del Departamento Administrativo de Contratación Pública, delegada para el efecto¹³⁰, adelantó audiencia dentro del procedimiento encaminado a declarar el incumplimiento contractual de la aquí demandante¹³¹. En esa oportunidad, la entidad decretó como prueba que el interventor realizara una revisión física individual de los *“elementos que se encuentran depositados en la sede san Andrés del Municipio de Pasto con registro [que] determine uno a uno si cumplen con las especificaciones técnicas y demás requisitos exigidos por la administración Municipal”*, con acompañamiento de la Secretaría de Salud, la

¹²⁷ Oficio 1542/0323-2017: Ibid. f. 259.

¹²⁸ Ibid. F. 260-265.

¹²⁹ *“... algunos de ellos como lo son: aspiradores, electrocauterio, rotador de manzini, centrífuga, instrumental de cirugía, histerometro, guía lumínica, equipo de órganos, entre otros, los certificados de la Dian registran que su fecha de fabricación es del 2013 o 2014, teniendo en cuenta, el ciclo de vida útil de la tecnología biomédica desde su momento de adquisición y funcionamiento que es óptimo de 5 años y teniendo presente que el hospital entraría en funcionamiento entre abril y mayo del 2018, se estaría reduciendo el ciclo y tiempo de vida útil a 2 años a equipos fabricados en el 2014 y menos de un año para los fabricados en el 2013, a diferencia del resto cuya fabricación es del 2015 en adelante, que tendrían un ciclo y tiempo de vida útil mayor y óptimo”* (Ibid. f. 261).

¹³⁰ Decreto núm. 0142 del 11 de abril de 2017 (únicamente fue aportada la parte resolutive del acto y la firma del alcalde municipal): Ibid. f. 145-146.

¹³¹ Ibid. f. 331-351.



supervisión del contrato, el contratista y el “Ministerio público”. En el documento ordenado por la Administración, debía reflejarse el funcionamiento de los equipos, cuáles necesitaban ser instalados con su respectivo procedimiento, qué instrumentos exigían su montaje en el hospital, la garantía, estado y año de fabricación de cada uno, y el listado de los que cumplieran con la totalidad de los requerimientos técnicos exigidos por la entidad. Además, a petición de la UT, fue ordenado un “nuevo recuento de los equipos”.

142. El 18 de enero de 2018, el Consorcio respondió¹³² a la decisión de la contratante en el sentido de que el *“trabajo que se solicita realizar a ésta interventoría ya fue desarrollado como era nuestra obligación contractual durante el tiempo de vigencia”* de la compraventa. Afirmó que, además de haber concluido sus responsabilidades con el IDSN y de tratarse -según su criterio- de obligaciones postcontractuales que exigirían una modificación al vínculo que la ligaba con la entidad que la contrató, ya no contaban con el personal profesional para adelantar la labor que ahora se les encomendaba, y *“teniendo en cuenta que los elementos depositados en la Sede San Andrés llevan más de un año en bodega, no es posible para esta interventoría entrar a certificar el estado de los mismos ni su funcionamiento, pues [...] algunos de estos elementos requieren condiciones especiales para su bodegaje y así mismo para su instalación y el funcionamiento deberá ser probado cuando estén en uso, ya que algunos incluso deberán ser calibrados para poder verificar”* lo que pedía el Municipio.
143. Mediante Resolución¹³³ 012 del 22 de enero siguiente, la funcionaria encargada del trámite estableció que no fue posible *“recaudar la prueba”* solicitada al Consorcio, que *“no ha prestado la colaboración requerida para tal fin”*, por ende, lo requirió a *“la entrega de TODAS las carpetas que contienen los documentos de los equipos biomédicos con los cuales la Secretaría [...] efectuará el proceso de verificación”* de los elementos encontrados en la sede de la alcaldía.
144. El 31 de enero del mismo año, el representante legal de la contratista envió a la entidad¹³⁴ *“certificaciones de fabricación”* expedidas por las empresas (a) Técnica Electromédica S.A.¹³⁵ e (b) Incolmédica S.A.¹³⁶:
145. En la primera se enlistaron *“dispositivos médicos [que] fueron vendidos a la UNIÓN TEMPORAL”*, cuya fecha de fabricación correspondió al año 2015, *“a excepción de la monitoria [sic] los cuales tienen fecha de fabricación del año 2016”*, sobre estos elementos se informó que *“contaban con un tiempo de garantía de un (01) año”* a partir de la fecha de entrega, y como la última remisión *“se realizó en el mes de Junio (sic) de 2016, todos los dispositivos relacionados anteriormente ya están fuera del periodo de garantía correspondiente”*.

¹³² Oficio CIN-INTER-PST-272-2018, en: Ibid. f. 399-400.

¹³³ Ibid. f. 417-421.

¹³⁴ Ibid. f. 430

¹³⁵ Ibid. f. 431-435.

¹³⁶ Ibid. f. 436-441.



146. En la segunda se describió que entre la sociedad emisora y la UT hubo *“un acuerdo comercial para la compra-venta de equipos médicos destinados a la dotación del Hospital 1B del Barrio Santa Mónica”*, cuya negociación concluyó el *“día 28 de diciembre de 2015 previo pago del 100%”* realizado en la misma fecha a *“la cuenta bancaria de la empresa”* vendedora. A renglón seguido fueron enlistados los implementos que fueron objeto del negocio mencionado, e informó que *“la garantía de los equipos enviados a la Unión Temporal [...] expiró el día 2 de agosto de 2017, fecha en que fueron recibidos los equipos”*.
147. El 21 de febrero posterior, dos ingenieros biomédicos y contratistas de la Secretaría de Salud del Municipio allegaron a la instructora del procedimiento sancionatorio un informe denominado *“Revisión, recuento y pruebas de funcionamiento de los equipos biomédicos depositados en la Sede San Andrés de la alcaldía municipal de pasto”*, practicado sobre elementos que no *“necesitaron ser conectados a la red eléctrica”*¹³⁷, concretamente, el *“instrumental básico de cirugía de las marcas Superdent y Bismark y los tensiómetros adultos y pediátricos de la marca ALKP2”*. En relación con estos últimos se precisó que, si bien estaban en *“buenas condiciones de funcionamiento”*, ninguno contaba *“con los manuales de operación y usuario que deberían tener al ser nueva tecnología biomédica adquirida [y] la fecha del Registro Sanitario Invima está próxima a vencer”*. En relación con el instrumental, se evidenció la *“existencia de corrosión u oxidación en algunas piezas del instrumental”* que *“no tendrían por qué encontrarse en este estado - oxidación- ya que son elementos compuestos por acero inoxidable”*.
148. Los días 5¹³⁸, 7¹³⁹ y 8¹⁴⁰ del mismo mes de febrero, se efectuaron actividades de recuento de algunos elementos biomédicos objeto del contrato con la presencia del representante legal de la UT¹⁴¹. Posteriormente, para las reuniones del 27¹⁴², 28¹⁴³ de febrero; 1^o144, 2¹⁴⁵, 3¹⁴⁶, 5¹⁴⁷, 6¹⁴⁸, 7¹⁴⁹, y 8¹⁵⁰ de marzo; 20¹⁵¹ y 23¹⁵² de abril de 2018, únicamente acudió personal vinculado con las dependencias del Municipio que participaban de la práctica de las pruebas.

¹³⁷ Ibid. f. 500-514.

¹³⁸ Ibid. f. 568-572. Asistieron el representante legal del contratista, tres personas por la Secretaría de Salud (entre ellas, los dos ingenieros biomédicos que elaboraron el informe del 21 de febrero de 2018), y una por la Secretaría de Infraestructura y Valorización del municipio.

¹³⁹ Ibid. f. 573-575. Acudieron las mismas personas referidas en el pie de página anterior.

¹⁴⁰ Ibid. f. 576-578. Fue suscrita por los mismos sujetos antes mencionados.

¹⁴¹ Actas remitidas por la Secretaría de Salud Municipal a la directora del Departamento Administrativo de Contratación Pública, en oficio 1542/0300-2018 del 22 de marzo de 2018: Ibid. f. 568.

¹⁴² Ibid. f. 587-589.

¹⁴³ Ibid. f. 590-592. En esta ocasión, se advirtió que el representante legal de la UT hizo *“presencia en la bodega [...] con el fin de verificar el desarrollo de las actividades, tomar algunas fotos, y llevar una copia del Acta # 007”*, referida a lo acontecido el día anterior.

¹⁴⁴ Ibid. f. 593-595.

¹⁴⁵ Ibid. f. 596-597.

¹⁴⁶ Ibid. f. 598-599.

¹⁴⁷ Ibid. f. 600-601. Conforme a esta acta, el contratista visitó la bodega durante *“cerca de 10 minutos”* para *“tomar una copia de las actas anteriores”*.

¹⁴⁸ Ibid. f. 602-603.

¹⁴⁹ Ibid. f. 604-605.

¹⁵⁰ Ibid. f. 606-607.

¹⁵¹ Ibid. f. 642-645, y continúa a f. 631-633.

¹⁵² Ibid. f. 634-638.



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

149. El 19 de abril siguiente, la directora del Departamento Administrativo de Contratación del Municipio requirió a la Secretaría de Salud para remitir *“el informe final y consolidado respecto de la práctica de la prueba ordenada”*¹⁵³.
150. El 24 de abril posterior, la Secretaría de Salud allegó¹⁵⁴ el informe final¹⁵⁵, suscrito por la contratista Diana Alejandra Zuleta Triana¹⁵⁶, que reúne el *“análisis de la revisión, recuento y pruebas de funcionamiento”* a 96 clases de *“equipos biomédicos depositados”* en la bodega de la sede dispuesta por la Administración, practicadas entre el 5 de febrero y el 23 de abril del mismo año. Este elemento de convicción describió, someramente, que la metodología aplicada consistió en relacionar *“el nombre del equipo con la marca, modelo, serie, importador”*, registro y vigencia del INVIMA; efectuar la *“verificación de accesorios”* para *“concluir si el estado físico y funcional [...] del equipo, insumo o instrumental es óptimo junto con la documentación necesaria que debe tener [...] y finalmente comparar si cumple o no con las condiciones del pliego de condiciones”*. Además, sostiene haber compendiado el resultado de la inspección y examinación de los instrumentos que, según advirtió, fueron hallados en las instalaciones de la demandada¹⁵⁷, y concluyó que podían ser

¹⁵³ Resolución 061 del 19 de abril de 2018, en: Ibid. f. 628

¹⁵⁴ Ibid. f. 790.

¹⁵⁵ Denominado *“Revisión, recuento y pruebas de funcionamiento de los equipos biomédicos depositados en la Sede San Andrés de la alcaldía municipal de Pasto – Entre el 05 de febrero al 23 de Abril de los corrientes [sic]”*. En: Expediente Onedrive. *“02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”* / *“002 CUADERNO 2 2017-573”* / *“CD 3”*. Archivo: *“informe FINAL de equipos biomédicos revisados en la bodega de san andres (1).pdf”*.

¹⁵⁶ A pie de firma del documento, indicó que es *“Ingeniera Biomédica – Especialista en Gerencia de Servicios de Salud”*. Asimismo, en testimonio rendido dentro de este proceso, ella ratificó tener dicha profesión y expresó que su vinculación con el Municipio tuvo lugar en calidad de contratista *“para hacer una revisión de unos equipos para prestar los servicios como ingeniera biomédica, o sea, como profesional especializado para la revisión de unos equipos que se habían adquirido para el hospital de Santa Mónica”*. En: Expediente Onedrive. *“53 Audiencia de pruebas”*, video *“AUDIENCIA DE PRUEBAS 52001233300020170057300 (1A PARTE)”*, min. 2:30:46 a 2:31:48)

¹⁵⁷ *“1. Monitores multiparamétricos de la marca BLT BIOLIGHT. // 2. Monitores multiparamétricos con capnografía de la marca BLT BIOLIGHT. // 3. Instrumental básico de cirugía de las marcas SUPERDENT Y BISMARCK. // 4. Tensiómetros adultos y pediátricos de la marca ALKP2. // 5. Estetoscopios de dos servicios de la marca ALKP2. // 6. Negatoscopios de dos cuerpos de la marca KRAMER. // 7. Chalecos plomados del fabricante Rayo tex de Colombia. // 8. Reguladores de oxígeno de la marca AIR IMETAN. // 9. [T] hermo-higrometros digitales de la marca ALLA FRANCE. // 10. Termómetros de nevera de la marca ALLA FRANCE. // 11. Relojes de laboratorio con cuatro programaciones de la marca ALLA FRANCE. // 12. Cilindros de oxígeno de la marca LUXFER // 13. Cámaras de Hood grande, mediana y pequeña de la marca KRAMER. // 14. Martillos para reflejo “Buck” de la marca HOSPITAL. // 15. Guías lumínicas de intubación adulto de la marca BOVIE. // 16. Resucitadores autolavables y reutilizables (Ambu) adultos, pediátricos y neonatales de la marca MERLIN MEDICAL. // 17. Pesas con tallmetro de la marca HEALTH O METER. // 18. Equipo de pequeña cirugía de la marca HOSPITAL. // 19. Pesas bebe de la marca HEALTH O METER. // 20. Instrumental básico de odontología de la marca SUPERDENT. // 21. Sierra eléctrica para yeso de la marca DIMEDA. // 22. Flujómetros dobles de la marca SUNMED HEALTHCARE // 23. Agitador para cuadros hemáticos de la marca BOECO. // 24. Agitador de manzini de la marca BOECO. // 25. Pipeta automática de 100 a 1000 lambdas de la marca BOECO. // 26. Pipeta automática de 20 a 200 lambdas de la marca BOECO. // 27. Pipeta automática fija de 10 lambdas de la marca BOECO. // 28. Pipeta automática fija de 50 lambdas de la marca BOECO. // 29. Compresores de la marca DYNNAIR. // 30. Incubadoras biológicas de la marca 3M. // 31. Dopplers de la marca EDAN // 32. Aspiradores quirúrgicos dobles de la marca THOMAS. // 33. Aspiradores portátiles sencillos de la marca KAIYA. // 34. Electrocardiógrafos de la marca MINDRAY. // 35. Concentrador de O2 (Oxígeno) de la marca AIRSEP. // 36. Cavitron o scaler de la marca DBA. // 37. Carros de paro de la marca KRAMER. // 38. Equipos de órganos (Completo) de la marca WELCH ALLYN. // 39. Riñoneras en acero inoxidable de la marca KRAMER. // 40. Riñoneras estándar de la marca KRAMER // 41. Patos coprológicos de la marca KRAMER. // 42. Patos urinarios de la marca KRAMER. // 43. Tarros algodóneros de la marca KRAMER. // 44. Tarros algodóneros medianos de la marca KRAMER. // 45. Tarros algodónero pequeño de la marca KRAMER. // 46. Tarros en acero inoxidable con tapa de la marca KRAMER. // 47. Cubeta en acero inoxidable con tapa grande de la marca KRAMER. // 48. Cubeta con tapa en acero inoxidable de la marca KRAMER. // 49. Jarra acero inoxidable de 1 litro de la marca KRAMER. // 50. Jarras en acero inoxidable de la marca KRAMER. // 51. Platones en acero inoxidable de la marca KRAMER. // 52. Platón acero inoxidable grande de la marca KRAMER. // 53. Serofugas digitales de la marca CLAY ADAMS. // 54. Baño serológico de la marca MEMMERT. // 55. Centrifuga por 24 puestos digital*



recibidos por la contratante las siguientes 2132 piezas, equipos o instrumentos¹⁵⁸. Empero, en este instrumento no consta una estimación económica de estos objetos¹⁵⁹:

EQUIPO BIOMÉDICO REVISADO	CANTIDAD DE EQUIPO BIOMÉDICO REVISADO QUE SE ENCUENTRA EN CUSTODIA	CANTIDAD DE EQUIPO BIOMÉDICO REVISADO QUE SE PUEDE RECIBIR
Monitores multiparamétricos	58	58
Monitores multiparamétricos con capnografía	4	4
Reguladores de oxígeno	26	26
[T]hermo-higrometros digitales	17	16
Termómetros de nevera	12	12
Relojes de laboratorio con cuatro programaciones	2	2
Resucitadores autolavables y reutilizables (Ambu) adulto, pediátrico y neonatal	19 (8 para adultos, 8 pediátricos y 3 neonatales)	19
Pesa con tallimetro	17	17
Pesa bebe	16	16
Sierra eléctrica para yesos	1	1
Agitador de manzini	1	1
Pipeta automática de 100 a 1000 lambdas	1	1
Pipeta automática de 20 a 200 lambdas	1	1
Pipeta automática fija de 10 lambdas	1	1
Pipeta automática fija de 50 lambdas	1	1
Compresor	2	2
Doppler	5	5
Electrocardiógrafo	5	5
Cavitron o escaler	3	3

con regulación de RPM y tiempo de la marca CLAY ADAMS. // 56. Centrifuga por 24 puestos digital de la marca CLAY ADAMS. // 57. Pipeta de vidrio graduada 5 cc x 5 unidades de la marca BRAND. // 58. Pipeta de vidrio graduada 10 cc x 5 unidades de la marca BRAND. // 59. Pipeta de vidrio graduada 2 cc de la marca BRAND. // 60. Contador de células de la marca KRAMER. // 61. Autoclaves odontológicas de 12 o 18 litros de la marca DENTOMAT. // 62. Nebulizadores portátiles de la marca a KAIYA. // 63. Electrocauterio bipolar de la marca BOVIE. // 64. Infusión a presión de la marca RIESTER. // 65. Laringoscopios de la marca WELCH ALLYN // 66. Ecógrafos de la marca MINDRAY. // 67. Linterna para diagnóstico de la marca RIESTER. // 68. Reveladora manual o digital de FIAD INTERNATIONAL. // 69. Unidades odontológicas, la cuales no reportan marca. // 70. Mesas quirúrgicas de la marca MINDRAY. // 71. Mesas riñoneras, la cuales no reportan marca. // 72. Máquinas de anestesia de la marca MINDRAY. // 73. Lámparas cieíticas de la marca ILUMITEC. // 74. Lámparas de calor radiante de la marca NINGBO DAVID. // 75. Incubadoras de la marca NINGBO DAVID. // 76. Equipo de rayos X periapical de FIAD International. // 77. Tallímetros de la marca SECA. // 78. Metros de la marca KRAMER. // 79. Mesas para atención a recién nacido, las cuales no reportan marca. // 80. Mesas ginecológicas, las cuales no reportan marca. // 81. Camillas ginecológicas, las cuales no reportan marca. // 82. Mesas de atención de parto, las cuales no reportan marca. // 83. Equipo lavado de oído de la marca KRAMER. // 84. Balanza de piso de la marca HEALTH O METER. // 85. Pesa de piso con dial circular de la marca HEALTH O METER. // 86. Lámparas auxiliares con rodachines de la marca WELCH ALLYN. // 87. Lámpara cuello de cisne de lujo de la marca KRAMER. // 88. Protector de tiroides x 3 de Rayotex de Colombia. // 89. Protector gonadal x 3 juegos de 4 piezas de Rayotex de Colombia. // 90. Pisingo orinal de la marca KRAMER. // 91. Cubeta esmaltada en acero inoxidable con tapa de la marca KRAMER. // 92. Pieza de baja velocidad de la marca NSK. // 93. Contra ángulo de la marca NSK. // 94. Pieza de alta velocidad de la marca NSK. // 95. Micromotor de la marca NSK. // 96. Instrumental para cirugía general, cesárea y laparotomía de la marca DIMEDA”.

¹⁵⁸ El documento no contiene expresamente la sumatoria de los elementos.

¹⁵⁹ La tabla elaborada que se expone a continuación extrae los datos pertinentes que están contenidos en el cuadro plasmado en las páginas 169 a 199 del informe, con posibles errores e imprecisiones ortográficas. Se traen a colación únicamente las filas correspondientes a aquellos implementos que se sugirió recibir y las columnas atinentes a su denominación, la cantidad que se “encuentra en custodia” y aquella que “se puede recibir”.



Cubeta con tapa en acero inoxidable grande	2	2
Serofuga digital	2	2
Baño serológico	1	1
Pipeta de vidrio graduada 5 cc x 5 unidades	5	5
Pipeta de vidrio graduada 10 cc x 5 unidades	5	5
Pipeta de vidrio graduada 2 cc	1	1
Contador de células	1	1
Autoclave odontología 12 0 (sic) 18 litros	4	3
Nebulizador	6	6
Laringoscopio	63 componentes (45 hojas de laringoscopio, 9 mangos de pilas y 9 estuches de lujo) para 9 laringoscopios	61 (se indicó que “se podrían recibir 8 laringoscopios de los nueve”)
Linterna para diagnostico x 12	12	12
Unidades odontológicas	3	3
Mesas quirúrgicas	3	3
Máquina de anestesia	2	2
Lámparas cielitcas	3	3
Lámpara de calor radiante	2	2
Incubadoras	2	2
Tallimetro	5	4
Metro	18	15
Mesa ginecológica	2	2
Camilla ginecológica	2	2
Balanza de piso	4	2
Lampara auxiliar con rodachines	6	6
Lámpara cuello de cisne de lujo	18	17
Protector gonadal X 3 juegos de 4 piezas	12	12
Cubeta esmaltada en acero inoxidable con tapa	1	1
Pieza de baja velocidad	3	3
Contra Angulo	3	3
Pieza de alta velocidad	3	3
Micromotor	3	3
Instrumental DIMEDA	1754	1754 ¹⁶⁰

151. En la Resolución 064 del 30 de abril de 2018¹⁶¹, la directora del Departamento Administrativo de Contratación Pública del Municipio declaró el “incumplimiento parcial del contrato” por parte de la UT. De acuerdo con la motivación de este acto (se transcribe textualmente, con posibles errores e imprecisiones, y negrillas originales):

¹⁶⁰ Frente a estos implementos, se anotó: “El instrumental se encuentra empaquetado por instrumento, se recomienda organizarlo en sus respectivos Kits”.

¹⁶¹ Expediente Onedrive. Carpeta “02 Expediente físico 2017-573 [Corrección]”, “002 CUADERNO 2 2017-573”. Archivo “CUADERNO 2 2017 – 573.pdf”, f. 651-722. Notificada por estrados, de acuerdo con el acta de la audiencia de la misma fecha (f. 766-771).



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

*“Según informe presentado por la Secretaría Municipal de Salud el día 24 de abril de 2018, [...], existen en bodega 1.286 elementos de los cuales 335 CUMPLEN con las especificaciones técnicas requeridas por el Municipio y 927 NO CUMPLEN. Esto permite concluir que si bien es cierto el contratista entregó 1286 elementos, no todos cumplían con los requerimientos de la entidad. El valor de los 335 elementos que cumplen con los requisitos es de \$1,389,479,645.88, suma debidamente indexada al año 2015, lo que significa que el contratista no invirtió la totalidad del anticipo en la compra de los elementos, quedando así una diferencia de **\$291,043,255.12** [...]”.*

152. En esta misma decisión, se coligió que la UT *“entregó 1286 equipos de los cuales únicamente 335 elementos CUMPLEN con las especificaciones requeridas por la entidad, 927 no cumplen y 24 fueron elementos que se entregaron sin estar contratados”*. Por lo anterior, procedió a *“recibir formalmente 335 elementos”*, bajo estos términos:

*“Los 335 elementos a recibir tienen un valor total de **\$1,309,841,295.13**, es decir el contratista ha ejecutado un 39% del valor total del contrato quedando pendiente por ejecutar un 61%, esto es la de **\$2.051.204.506.87**.*

Ahora bien, este Despacho concluye también que a partir de la presente fecha se reciben formalmente los 335 elementos biomédicos que fueron entregados por el contratista y que cumplen con las condiciones técnicas exigidas por la administración. Este valor deberá ser amortizado del anticipo con base en los precios debidamente indexados al 2015”.

153. Seguidamente, en el acto se explicó que *“indexó el valor que el Municipio acepta respecto de los 335 elementos biomédicos que cumplen con las características técnicas exigidas”* a partir del valor de estos *“según MGA precios 2013-2014 Aprobados por SGR-DNP”*, equivalente a *“\$1,309,841,295.13”*.

154. El 8 de mayo de 2018¹⁶², la Secretaría Municipal de Salud advirtió que carecía de *“competencia”* para *“efectuar el recibo formal de los 335 equipos que ya se han definido que cumplen con las condiciones técnicas exigidas por la administración municipal”*, en vista de que la supervisión del contrato celebrado con la UT la adelantó otra dependencia (Secretaría de Infraestructura y Valorización). Por ende, indicó que *“no podemos [...] hacernos responsables ni de la recepción de los elementos definidos para ello, ni de la devolución de los que se han definido para tal fin”*.

Informe allegado por el Municipio como prueba decretada de oficio

155. En memorial¹⁶³ radicado el 15 de julio de 2025, el alcalde encargado¹⁶⁴ del Municipio, en su calidad de representante legal de la demandada, remitió respuesta en *“cumplimiento al Auto que decreta prueba de oficio”*. Inicialmente, afirmó que los hechos conocidos en este proceso *“fueron realizados en tres períodos constitucionales anteriores”*, por lo que la suscripción del contrato y su ejecución no es responsabilidad de la *“actual Administración Municipal en cabeza del alcalde electo para la vigencia 2024-2027”*.

¹⁶² Ibid. f. 779-780.

¹⁶³ Índice SAMAI, núm. 25.

¹⁶⁴ Al pie de su firma, cita el *“Decreto 0133 del 9 de julio de 2025”*, del cual no allegó copia al plenario.



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

156. No obstante, invocando el oficio de interventoría del 3 de abril de 2017¹⁶⁵, aseveró que la UT no cumplió con el contrato por no entregar el 100% de los equipos contratados, pese a los requerimientos realizados, y por ese motivo *“no hay un acta final, razón por la cual no se puede determinar con ello su cumplimiento por parte del contratista”*.

157. Con la respuesta se anexó una constancia fechada el 14 de julio de 2025¹⁶⁶, y suscrita por la secretaria de infraestructura y valorización, en la que afirmó lo siguiente:

“Que revisado el archivo correspondiente a la Secretaría de Infraestructura y Valorización Municipal, no se encuentra registrada ni obrante en la actualidad un acta de recibo definitiva de los equipos biomédicos suministrados en virtud del Contrato No. 20153486, celebrado entre el Municipio de Pasto y la Unión Temporal CLINIMEDICA PASTO S.A.S. – SERVICIOS BIOMÉDICOS DE NARIÑO S.A.S, para la dotación del Hospital de Baja Complejidad Tipo IB en el municipio de Pasto, durante la vigencia 2015 a 2016.

Que conforme al Informe de Supervisión del contrato y demás actuaciones adelantadas por esta dependencia, se constató que si bien se realizaron entregas parciales de los equipos biomédicos por parte del contratista en la Sede San Andrés de la Alcaldía de Pasto, y se reportó la recepción de un porcentaje cercano al 80% de los elementos, no se logró consolidar un acta de recibo definitiva suscrita por todas las partes intervinientes, en razón a múltiples observaciones técnicas de la interventoría sobre especificaciones no cumplidas, así como diferencias en los valores unitarios de elementos con iguales características.

Que adicionalmente, mediante Resolución No. 012 del 22 de enero de 2018, proferida por la Dirección del Departamento Administrativo de Contratación Pública del Municipio de Pasto, se dejó constancia de que no fue posible recaudar las pruebas técnicas necesarias para el recibo definitivo de los equipos, debido a la incomparecencia del Consorcio Interventores Nariño 2015, y la falta de entrega de documentación técnica esencial, como facturas, fichas técnicas, garantías y manuales de los equipos.

[...] En atención a lo anterior, y siendo el contrato No. 20153486 de ejecución desde el año 2015, actualmente no reposa en esta Secretaría acta final de recibo de equipos biomédicos suscrita y aprobada en debida forma, ni se encuentra evidencia en archivo de que tal documento haya sido suscrito”.

158. Asimismo, el funcionario adjuntó una certificación firmada por la secretaria de salud, del 14 de julio de 2025¹⁶⁷, en la que indicó:

“... tras un barrido histórico de la información y documentación que reposa en las dependencias de esta Secretaría, y previa verificación con la Oficina de Apoyo Logístico, no se encontró registro alguno del ingreso de elementos de suministro correspondientes al Contrato No. 20153486, celebrado con la Unión Temporal CLINIMEDICA PASTO SAS – SERVICIOS BIOLÓGICOS, para los años 2015, 2016”.

159. A partir de lo anterior, el representante legal del Municipio concluyó que, para la época de los hechos, la Administración actuó de forma acorde a la legislación vigente, y enfatizó en que *“no existen evidencias en las dependencias que por competencia funcional tienen a cargo la administración del archivo municipal de las denominadas actas de entrega debidamente protocolizadas, razón por la cual*

¹⁶⁵ Anexado parcialmente al informe: f. 6-16.

¹⁶⁶ Informe, f. 24-25.

¹⁶⁷ Núm. 1160/004756-2025, en Ibid. f. 44.



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

es materialmente imposible al señor alcalde expedir bajo la gravedad del juramento cualquier certificación en ese sentido”.

La excepción de contrato no cumplido en el sub lite

160. Tras haber realizado la anterior valoración probatoria, la Sala reitera¹⁶⁸ que, por regla general, quien acude en ejercicio del derecho de acción ante los jueces en búsqueda de la declaración judicial de incumplimiento contractual debe acreditar el cumplimiento de sus propias obligaciones contraídas por medio del negocio jurídico. Este axioma surge del contenido normativo de los artículos 1546¹⁶⁹ y 1609¹⁷⁰ del Código Civil, integrado al régimen jurídico de la compraventa analizada por disposición del inciso primero del artículo 13 de la Ley 80 de 1993¹⁷¹.

161. En lo que interesa al presente caso, en tanto forma parte de la argumentación central de la recurrente, cabe referir el contenido normativo del mencionado artículo 1609 del Código Civil, en tanto preceptúa que en *“los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos”*. Según ha dicho la jurisprudencia, este texto legal regula:

“... la mora en los contratos bilaterales, que descansa en el aforismo con arreglo al cual “la mora de uno purga la mora del otro” [y] consagra la exceptio non adimpleti contractus, medio de defensa que puede invocar una de las partes del contrato cuando no ha cumplido porque la otra tampoco lo ha hecho, caso en el cual su conducta no es tomada como antijurídica”¹⁷².

¹⁶⁸ “... para la Sala es evidente que para poder solicitar ante el juez la declaratoria de incumplimiento, de una parte o de la totalidad del contrato por parte del contratista, es indispensable que éste, a su vez, acredite que satisfizo todas y cada una de sus obligaciones contractuales, de manera tal que hace exigibles las de su co-contratante. // En este sentido, no resulta procedente solicitar solamente la declaratoria de incumplimiento del contrato por parte del municipio, sin antes haber acreditado plenamente el cumplimiento propio de quien lo alega, pues ello constituiría una pretensión incongruente, donde una eventual condena devendría en injusta e irregular, en tanto no está plenamente establecido que el incumplimiento del co-contratante obedeció a mora en el pago de la obligación, que sería, en el presente caso, la única situación que justificaría la condena solicitada”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 24 de febrero de 2005. Rad. 70001-23-31-000-1996-05716-01(14937). C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

¹⁶⁹ Según esta norma: *“En los contratos bilaterales va envuelta la condición resolutoria en caso de no cumplirse por uno de los contratantes lo pactado. // Pero en tal caso podrá el otro contratante pedir a su arbitrio, o la resolución o el cumplimiento del contrato con indemnización de perjuicios.”*. En relación con el entendimiento del precepto citado, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia apuntó lo siguiente: *“... el artículo 1546 está montado sobre la base de que si un contratante contraviene lo pactado da derecho para instar la resolución o el cumplimiento: ¿y a quién concede esa facultad? Sencillamente al otro contratante que ha aportado una conducta jurídica, esto es, de parte cumpliente [sic]. No cabe duda alguna, que la acción alternativa que enuncia la norma en comento sólo se ofrece para el contratante que ha observado, dentro del marco negocial o legal, las obligaciones a su cargo. Por esa misma razón se permite, como consecuencia inevitable, que se reclamen los perjuicios, a manera de compensación por los menoscabos patrimoniales que se derivan de la inobtención [sic] de los resultados. Es la función equilibradora de la resolución que se entiende en beneficio del que ha cumplido”*. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 16 de julio de 1985. M.P. José Alejandro Bonivento Fernández.

¹⁷⁰ Según la jurisprudencia de la Sección, el canon establecido en el artículo 1609 del Código Civil significa que *“no es permitido ni admisible que una de las partes del contrato exija a la otra que satisfaga sus obligaciones, mientras ella misma no lo haya hecho, en tanto que sería injusto permitir o patrocinar que quien no ha cumplido las obligaciones que correlativamente asumió, pudiera reclamar del otro que tampoco ha cumplido lo acordado”*. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 22 de julio de 2009. Rad. 23001-23-31-000-1997-08763-01(17552). C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁷¹ *“Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”*.

¹⁷² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección B. Sentencia del 30 de enero de 2013. Rad. 20001-23-31-000-2000-01310-01(24217). C.P. Danilo Rojas Betancourth (E).



162. En el presente asunto, la parte actora planteó, tanto en la demanda como en el recurso de apelación, la “*excepción de contrato no cumplido*”, figura que ha sido concebida como alternativa para rebatir la pretensión del extremo procesal activo¹⁷³, lógica que no puede desconocerse en esta ocasión. En ese sentido, la utilización de dicho mandato como soporte de la reclamación por incumplimiento no ha sido ajena a la jurisprudencia de esta Sección que, en tales casos, ha acudido a los presupuestos de este mecanismo para resolver el fondo del asunto¹⁷⁴.
163. En este orden de ideas, y en aras de otorgarle coherencia a lo planteado en esta instancia, se recalca que, al invocar la excepción de contrato no cumplido como sustento de sus pedimentos y de la impugnación contra el fallo de primer grado, la parte actora no buscó emplearla como si estuviera asumiendo una posición defensiva como demandada dentro del proceso. Más bien, recurrió a esta figura para argumentar que no pudo cumplir sus obligaciones en tanto el otro extremo del negocio no dispuso del lugar en el que adelantaría sus prestaciones y, por ello, la contratista no contó con las condiciones necesarias para satisfacerlas.
164. En esa dirección, cabe reafirmar que la contratista estaba sometida a cumplir los términos estipulados de forma íntegra, efectiva y oportuna¹⁷⁵, y su apartamiento del programa contractual trae consigo variadas sanciones previstas por el ordenamiento. Con todo, el argumento expuesto por la demandante, fundamentado en lo previsto por el artículo 1609 del Código Civil, supone la demostración de una “*razonable imposibilidad de cumplir*”¹⁷⁶ surgida

¹⁷³ “La excepción non adimpleti contractus es, pues, un medio de defensa de buena fe que el que se halla obligado en virtud de una relación sinalagmática, sin estar él precisado a ejecutar primero el contrato, puede hacer valer para rehusar la prestación debida hasta el cumplimiento de la prestación que incumbe a la otra parte”: Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencias del 13 de diciembre de 1983 y del 4 de marzo de 1991, ambas con ponencia del magistrado Alberto Ospina Botero, citando la obra “*Explicaciones de Derecho Civil T. XI, - Pág. 788*” del autor Luis Claro Solar.

¹⁷⁴ En el fallo del 30 de enero de 2013, antes citado, el demandante en ese proceso argumentó que el incumplimiento de la “entidad demandada violó “el mantenimiento del equilibrio financiero del contratista”, al incumplir el pago del anticipo y del restante valor económico del contrato “dio paso a la tesis de la exceptio non adimpleti contractus”, argumento que reiteró en la alzada. Frente al caso, la Subsección B, acogiendo la jurisprudencia que ha adaptado la excepción de contrato no cumplido a los contratos celebrados por el Estado, sentenció que “si bien se presentó un retraso en el pago de una parte menor del “anticipo”, este incumplimiento no tiene la entidad suficiente como para alterar la normal ejecución del negocio jurídico. En otros términos, al no demostrar el contratista demandante un incumplimiento serio, grave, determinante de la Administración, que lo hubiese puesto en una razonable imposibilidad de cumplir, no podría alegar en su favor la excepción de contrato no cumplido”.

¹⁷⁵ “Es principio general de[] derecho civil que los contratos se celebran para cumplirse y, en consecuencia, que el deudor debe estar dispuesto a ejecutarlos íntegra, efectiva y oportunamente. La integridad está referida a la totalidad de la prestación debida, hecho o cosa; la efectividad dice relación a solucionar la obligación en la forma pactada; y la oportunidad alude al tiempo convenido”: Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 3 de julio de 1963. M.P. Enrique Coral Velasco.

¹⁷⁶ “... la Sala se inclina por la tesis de quienes predicen que la exceptio non adimpleti contractus sí tiene cabida en la contratación administrativa, pero no con la amplitud que es de recibo en el derecho civil, pues se impone dejar a salvo el principio del interés público que informa el contrato administrativo. El contratista, en principio, está obligado a cumplir con su obligación, en los términos pactados, a no ser que por las consecuencias económicas que se desprenden del incumplimiento de la administración se genere una RAZONABLE IMPOSIBILIDAD DE CUMPLIR para la parte que se allanare a cumplir, pues un principio universal de derecho enseña que a lo imposible nadie está obligado. No basta, pues, que se registre un incumplimiento cualquiera, para que la persona que ha contratado con la administración por sí y ante sí deje de cumplir con sus deberes jurídicos. Así, y por vía de ejemplo, si la administración está obligada a poner a disposición del contratista el terreno donde se ha de levantar la obra y no lo hace, o no paga el anticipo, cómo pretender obligar a la parte que con esa conducta se ve afectada a que cumpla, así sea pagando por anticipado el precio de su ruina? [sic]



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

de la inejecución grave de una obligación contractual recíproca, correlativa, exigible a la contraparte, y que sea fuente de la insatisfacción del deber pactado en cabeza de quien lo invoca¹⁷⁷.

165. Traído lo anterior al análisis de los cargos planteados en la alzada por la UT, esta Subsección no encuentra fundadas las razones esgrimidas por la contratista para explicar que el incumplimiento de su obligación de proporcionar la totalidad de los elementos de dotación del hospital, de manera ajustada a las “especificaciones técnicas”, “calidades y cantidades” exigidas por los documentos previos, de forma acorde con las condiciones “técnicas” requeridas, y en “óptima[s]” cualidades para su adecuado funcionamiento, era atribuible a una desatención grave del contrato por parte de la demandada.
166. De un lado, la conducta de la contratante en relación con la disposición del centro hospitalario para que la vendedora ejecutase sus obligaciones (la entrega de los bienes en cuestión) no causó ni podía ocasionar la insatisfacción de la obligación de entrega a cargo de la demandante. En efecto, en vista de los inconvenientes con el centro hospitalario, se acordó la disposición de un nuevo lugar donde serían entregados los bienes proporcionados por la UT (la sede “San Andrés”), arreglo que la propia contratista aceptó estableciendo fechas de entregas parciales. Este cambio de sede no impidió que la contratista acatara las pautas contractuales. Luego, mal podría decirse que la entidad territorial deshonró sus compromisos respecto al sitio donde facilitaría las cosas que fueron objeto del contrato.
167. De otro, como ya se mencionó, aunque no se justificó la concurrencia entre el interventor y el supervisor, ni sus labores estuvieron delimitadas por el acuerdo suscrito entre el IDSN y el Consorcio, en este caso la participación del primero no fue inarmónica con las labores del segundo, ni se demostró que haya causado, en la *praxis*, traumatismo alguno sobre las labores de la contratista. Cabe recordar que la actora no desvirtuó ninguno de los descalificativos de las instancias de vigilancia contractual sobre los equipos que fueron considerados incompatibles con lo exigido desde la fase precontractual.

A estos extremos no se puede llegar, pues los principios generales que informan la contratación administrativa, tales como el de la buena fe, la justicia, etc, lo impiden. Será el juez, en cada caso concreto, el que valorará las circunstancias particulares del caso para definir si la parte que puso en marcha la excepción non adimpleti contractus se movió dentro del marco de la lógica de lo razonable o nó. [sic]”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 31 de enero de 1991. Rad. 4739, 4651 y 5951. C.P. Julio César Uribe Acosta. Reiterada por la misma Sección, entre otras, en sentencia del 14 de septiembre de 2000. Rad. 13530. C.P. Ricardo Hoyos Duque (mayúsculas originales del texto citado).

¹⁷⁷ “... la aplicación de la excepción de contrato no cumplido en los contratos del Estado se encuentra condicionada a los siguientes supuestos: i) La existencia de un contrato bilateral o sinalagmático, esto es, fuente de obligaciones recíprocas, correspondientes o correlativas, lo cual implica que una de las partes se obliga a su prestación a cambio de la prestación que la otra parte le debe satisfacer, regla “do ut des” (te doy para que me des); ii) El no cumplimiento actual de obligaciones a cargo de una de las partes contratantes; iii) Que el incumplimiento de la Administración sea grave, de entidad y gran significación, de manera tal que genere una razonable imposibilidad de cumplir por parte del contratista, iv) que ese incumplimiento pueda identificarse como fuente o causa del incumplimiento ante el cual se opone; y que ha de justificarse por la configuración de aquel; v) El cumplimiento de sus demás obligaciones por parte de quien la invoca o, al menos, la decisión sería cierta [sic] de cumplirlas mediante el allanamiento correspondiente”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2006. Rad. 25000-23-26-000-1991-07664-01(14287). C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



168. De esta forma, en respuesta al segundo problema jurídico, se descarta que el Tribunal haya valorado incorrectamente los elementos de convicción sometidos a su escrutinio al descartar que fuese aplicable la regla dispuesta en el artículo 1609 del Código Civil en favor de la demandante, por los motivos que ésta expresó, toda vez que, bajo esos derroteros, los incumplimientos de la vendedora no encuentran correlación con la conducta desplegada por la compradora, ya que su actuar de disponer un sitio distinto al inicialmente previsto, lejos de afectar su prestación, facilitó la entrega completa de los objetos.

Análisis del grado de cumplimiento de las obligaciones negociales

169. Una vez establecido lo anterior, cabe enfatizar que, si bien los planteamientos de la demandante, basados en la excepción de contrato no cumplido, no son de recibo por las razones anotadas, la reclamación de la UT por incumplimiento contractual del Municipio versó sustancialmente sobre la satisfacción fragmentada de sus obligaciones, representada en el valor de los bienes supuestamente entregados dentro del plazo estipulado, en el sitio acordado, y que fueron recibidos sin reproche alguno por la contratante.

170. Para tales efectos, la actora debió acreditar, en primera medida, que (i) proporcionó material y oportunamente parte de los implementos pactados y (ii) fueron avalados por el interventor y por la entidad, conforme a lo convenido en el acta del 22 de julio de 2016. Además de ello, tenía la carga de demostrar que (iii) cada uno de los elementos mencionados sí cumplían a cabalidad con lo solicitado por la entidad desde la fase precontractual del negocio, y (iv) su correspondiente precio conforme a lo dispuesto por la entidad en las Resoluciones núm. 335 y 427 del 2016, cuya juridicidad no fue cuestionada. Lo anterior debía quedar evidenciado en el proceso¹⁷⁸, como supuestos de hecho que acreditarían el pago parcial de sus obligaciones¹⁷⁹ y configurarían la responsabilidad contractual suplicada¹⁸⁰. El hecho de que la entrega de los implementos hubiese sido parcial no obsta para que se elevase esa pretensión, teniendo en cuenta que, de encontrarse que el Municipio recibió, al menos, una parte de los implementos, dicha entidad estaba obligada a pagarlos si los conservó en su poder, circunstancia que -igualmente- debió ser acreditada.

¹⁷⁸ CGP, artículo 167: “Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”.

¹⁷⁹ Código Civil – Artículo 1757: “Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta”.

¹⁸⁰ “... la estructuración de la responsabilidad por incumplimiento contractual requiere la concurrencia de los siguientes elementos: (i) la existencia de un contrato o convenio válidamente celebrado; (ii) la preexistencia de una o varias obligaciones originadas en el negocio que son desconocidas por el deudor; (iii) el comportamiento antijurídico de la parte a quien se le atribuye el incumplimiento, que, en el plano contractual, se traduce en la infracción de las cláusulas contractuales, por acción o por omisión, y que se concreta en la falta de cumplimiento de la prestación debida en la forma y en el tiempo establecidos, y (iv) un daño que tenga relación causal entre el comportamiento antijurídico del deudor y la prestación insatisfecha”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 16 de agosto de 2022. Rad. 08001-23-31-000-2011-00506-01 (60.434). C.P. María Adriana Marín.



171. En cuanto a la entrega de los equipos e instrumentos contratados, varios documentos obrantes en el expediente reflejan este hecho. Sin embargo, analizados en su conjunto, los medios probatorios aludidos no informan de manera concluyente la cantidad total de objetos que hicieron parte de estas diligencias, ni la fecha en que acontecieron. Tampoco precisan cuántos concordaron con las especificaciones técnicas, ni a cuánto ascendió su coste:
172. De una parte, en los informes del consorcio interventor de 2016, y en oportunidades posteriores, aquél afirmó que admitió piezas correspondientes al acuerdo de voluntades. Ahora, esta instancia de vigilancia contractual reportó, tanto en vigencia del plazo de ejecución contractual como después de su fenecimiento, cifras discordantes respecto de los bienes que dijo recibir de la aquí demandante:

	18 de octubre de 2016	3 de abril de 2017	27 de septiembre de 2017	16 de noviembre de 2017
Total equipos	1488	1488	1295	1488
Recibidos y en bodega	1297	1283	1283	1283
“Equipos contratados pero no depositados en bodega”	No refiere	No refiere	193	No refiere
“Equipos que no se depositaron en la bodega de San Andrés”	No refiere	No refiere	No refiere	200
“Unidades incompletas”	No refiere	No refiere	No refiere	12

173. Por otro lado, en la contestación de la demanda, el hecho de la entrega parcial fue aceptado por la entidad territorial como argumento para defender su conducta por facilitar el almacenamiento de los instrumentos en un lugar alternativo al sitio donde se previó la dotación, y mencionar la conclusión del trámite efectuado para declarar la insatisfacción de las obligaciones a cargo de la contratista.
174. En desarrollo de ese procedimiento sancionatorio adelantado por el Municipio, este no desconoció que algunos elementos sí fueron depositados en sus instalaciones y advirtió la necesidad de establecer con precisión cuántos y cuáles dispositivos estaban almacenados en la sede municipal, y en ese sentido: (i) la supervisión del contrato instó al interventor a precisar ese análisis, ya que estos no ofrecían la suficiente claridad; (ii) en la instrucción del procedimiento sancionatorio, se decretaron pruebas expresamente dirigidas a identificar lo entregado por el contratista; y (iii) surgieron informes elaborados por personal vinculado con la propia Administración que examinaron los artefactos dejados en la bodega.
175. De estos últimos, cabe destacar el informe final del 24 de abril de 2018, que plasmó la revisión, recuento y prueba de funcionamiento sobre los equipos hallados en el sitio. Este documento fue el insumo tenido en cuenta por el Municipio para emitir las conclusiones plasmadas en la Resolución 064 de 2018,



por medio de la cual se declaró el incumplimiento parcial de la UT, en cuya parte motiva se plasmó un cuadro de resumen de aquellos implementos que, según la ingeniera biomédica que elaboró el señalado reporte, podían ser recibidos por cumplir con los requerimientos técnicos. Al respecto, la Sala advierte lo siguiente:

176. En la resolución previamente referida, se señaló que la UT entregó un total de 335 implementos a conformidad. Esta cifra no fue explicitada en el informe suscrito por la ingeniera Diana Zuleta, sino que corresponde a la sumatoria efectuada por la entidad a partir de la relación de las cantidades de implementos que, según el informe del 24 de abril de 2018, *“se podrían recibir”*. Revisados uno a uno, se encuentra que los elementos que se sugirió admitir en ese reporte fueron consignados en la tabla agregada en la motivación del acto administrativo, salvo algunas excepciones que difieren en cuanto a la cantidad que la entidad dijo aceptar y la denominación formal de ciertos ítems¹⁸¹, y aunque la motivación de la resolución no señaló la metodología que se empleó para adoptar o modificar las conclusiones de ese informe (o apartarse parcialmente de ellas), existe coincidencia entre el señalado instrumento y la matriz inserta en la decisión que declaró el incumplimiento de la UT. Según se desarrolló en acápites anteriores, el hecho de que esta última hubiese sido anulada no incide en la valoración de su contenido, comoquiera que la razón para ello fue la pérdida de competencia temporal del municipio para emitir esa determinación (en vez de haberse efectuado un juicio de falsa motivación).
177. A lo anterior, debe agregarse que, aunque en el informe del 24 de abril de 2018 se señaló, para varias de las piezas que se sugirió admitir, que podrían recibirse *“siempre y cuando una vez instaladas y probadas, estas funcionen adecuadamente en el Hospital 1B del Barrio Santa Mónica”*, los elementos frente a los que se agregó esa anotación fueron aceptados por la entidad en la Resolución 064 de 2018. Así ocurrió, por ejemplo, con las mesas quirúrgicas, las incubadoras, las lámparas de calor radiante, las unidades odontológicas y los autoclaves de odontología, elementos que fueron relacionados en el reporte de la ingeniera biomédica con la señalada observación, no obstante lo cual fueron incluidos en el referido acto administrativo como parte de los insumos que la entidad reconocería.
178. Asimismo, aunque la sumatoria de los equipos que la ingeniera biomédica aseveró que se podrían recibir arroja una cifra mucho mayor a la que fue contratada (2132 elementos contra 1488), ello guarda explicación con el hecho de que los implementos nombrados como *“instrumental DIMEDA”* fueron relacionados con una cantidad de 1754, mientras que en la resolución se agruparon bajo las denominaciones *“equipo de instrumentación para cesárea”* (12), *“equipo de instrumentación para laparotomía”* (9) e *“instrumental para*

¹⁸¹ Por ejemplo, los *“reguladores de oxígeno”* se relacionan en la resolución como *“manómetros”*, y los *“monitores multiparamétricos”* se identifican como *“monitores de signos vitales”*. Igualmente, verbigracia, en el informe se sugirió recibir el elemento *“micromotor”*, sin que el mismo figure en la resolución, y en ésta se relacionaron elementos como *“módulo de gases anestésicos”*, que no se menciona en el reporte.



cirugía general” (10), con lo cual la diferencia advertida no resta credibilidad al informe del 24 de abril de 2018 como fundamento de la tabla inserta en la resolución. De igual forma, a pesar de que fue en esta última que se relacionaron los precios de cada uno de los insumos, y de que dicho dato no se incluyó en el referido informe, ello no era una variable que debiese ser incluida en ese documento, máxime cuando su valor unitario ya estaba definido en la ficha MGA, y aunque ésta no se aportó al plenario (lo que impide cotejar que los valores señalados en la resolución sí correspondan a los allí fijados), ninguna de las partes en este proceso impugnó o tachó dichos guarismos.

179. A su vez, la señora Diana Alejandra Zuleta Triana (autora del informe), en su declaración dentro del presente proceso, no amplió los detalles consignados en el instrumento analizado. En esa oportunidad, procedió a: (i) reseñar aquellas labores que efectuó en la visita a la bodega en la que estaban depositados los equipos, (ii) aclarar que el producto de dicha visita no tuvo por objeto declarar el incumplimiento del contrato (tarea asignada a la supervisión), (iii) relatar aquellos aspectos en los que se centró la verificación de los implementos (como el año de fabricación y su incidencia respecto de las garantías, o, frente a los que se pudieran conectar a un tomacorriente, que sí pudiesen ser encendidos), (iv) diferenciar los dispositivos biomédicos, los clasificados como *“tecnología controlada”* y el instrumental médico, (v) explicar que, frente a los implementos en los que se habría encontrado corrosión u oxidación, no le era dable determinar si fueron entregados con esos defectos, o si éstos se debieron a las condiciones de almacenamiento, y (vi) señalar que, en todo caso, los detalles respecto de ello se encuentran referenciados en el informe. Debe aclararse que, pese al carácter técnico del informe, y al hecho de que su autoría hubiese declarado en el presente proceso, dicho instrumento debe ser valorado como una prueba documental y no pericial, en tanto no fue aportado en esa calidad y no cumple con los requisitos del artículo 226 del CGP para ser tomado como tal.
180. Ahora, la respuesta otorgada por el alcalde municipal a la orden proferida por esta Sala de decreto oficioso de pruebas, junto con los certificados anexados por las dependencias de la demandada, no solo niega que se hubiesen recibido los bienes proporcionados por el contratista (aun cuando se reportó *“la recepción de un porcentaje cercano al 80% de los elementos”*), sino que también rehúsa que cualquiera de estos objetos haya ingresado a la entidad por no haber encontrado registro que así lo acredite. Pese a esta afirmación, lo que se desprende del contenido del informe del 24 de abril de 2018 y de la Resolución 064 de ese año es que la entidad sí recibió, al menos parcialmente, los implementos materia del contrato, y no se aportó ningún elemento de prueba que dé cuenta de que dichos insumos hubiesen sido devueltos a la Unión Temporal, de forma que la respuesta brindada por la entidad no puede ser empleada como medio demostrativo en contra de esa entrega.
181. Bajo el anterior orden de ideas, se colige que las únicas pruebas documentales que reposan en el expediente en torno al cumplimiento -al menos parcial- de las obligaciones de la UT son: (i) la Resolución 064 de 2018, proferida



por el municipio de Pasto, en la que éste aceptó haber recibido a conformidad un total de 335 implementos, por un valor de \$1.309'841.295.13, y (ii) el informe del 24 de abril de 2018 en el que aquélla se sustentó, y que, a pesar de presentar leves diferencias respecto de la tabla incorporada en la motivación del citado acto, da cuenta de que este último contó con un mínimo respaldo probatorio en torno a la verificación de los insumos depositados en la bodega “San Andrés” y de su concordancia con las especificaciones requeridas.

182. A lo anterior debe agregarse que la misma demandante, en sus alegatos de conclusión de segunda instancia, señaló que *“la liquidación del contrato efectuada en la sentencia no se acomoda a la realidad fáctica de la ejecución del contrato y a la prueba documental aportada al proceso, pero además desconoce que el mismo Municipio de Pasto aceptó que el contratista le entregó 1288 equipos y que de ese número solo le recibió 335 que en criterio del Municipio cumplían las especificaciones técnicas”*, lo que le llevó a solicitar que se incluyera el ya mencionado rubro en el nuevo corte de cuentas impetrado ante esta instancia. La demandada, por su parte, fue quien aportó este documento y no lo tachó de falso, y en su escrito final de segundo grado, aceptó que *“con base en los informes allegados por el señor Alcalde y la supervisión contractual, se constató que únicamente 335 equipos cumplieron con los requisitos técnicos exigidos”*.

183. Frente a lo expuesto, no puede soslayarse que, entre los anexos del informe rendido por el alcalde del Municipio, se allegó copia de un listado de artículos titulado *“contrato de suministro 2020000004”*, con fecha *“miércoles 25 de marzo de 2020”*, señalando que fue remitido por la *“oficina de Apoyo Logístico – Almacén”*, según se adujo en la respuesta, *“donde detalla elementos de la dotación del hospital de baja complejidad tipo 1B en el municipio de Pasto”*. En el encabezado de dicho documento figura lo siguiente (se transcribe de forma literal, con errores incluidos):

“Por cuenta de ALCALDIA DE PASTO con destino a (sic) El contratista se compromete para con el municipio de pasto - secretaria de infraestructura y valorizacion municipal, a realizar la dotacion del hospital de baja complejidad tipo lb en el municipio de pastop de acuerdo a los siguientes lotes: lote 2: componente 1: dotacion de equipos de laboratorio instrumental y equipos industriales, componente 2: dotacion de equipo biomedico y odontologlco, componente 3: adquisiion de equipos biomedicos para la dotacion de quirofanos y salas de partos.p no de contrato no. 20153486, y rubro presupuestal N° rogamos a Ud.(s) suministrar los siguientes elementos de acuerdo a su oferta presentada en la [texto incompleto]”¹⁸².

184. Aunque la aducción de este documento apuntaría a que, con posterioridad a la presentación de la demanda que originó el presente litigio, se celebró un nuevo negocio con -aparentemente- el mismo objeto del contrato 20153486 (referenciado explícitamente en dicho instrumento), dicho anexo no brinda certeza sobre su alcance ni la incidencia que pudo tener en los implementos supuestamente entregados en el marco del acuerdo del 2015.

¹⁸² El documento se dirige a la *“Unión Temporal Clinimédica Pasto SAS – Servicios Bi [texto cortado]”*. En su pronunciamiento frente al informe, la UT no se refirió al contenido de este anexo.



185. Por todo lo anterior, el tercer problema jurídico se contesta en sentido afirmativo, para declarar que en la providencia impugnada se incurrió en una inadecuada apreciación fáctica, al dejar de lado que la vendedora entregó parcialmente bienes solicitados por la entidad, como lo reconoció la misma contratante en sede administrativa. No obstante lo anterior, con el fin de abordar los interrogantes restantes, esta Subsección estudiará el impacto que esta circunstancia puede tener en los efectos patrimoniales perseguidos por la libelista, de cara a la realidad de la ejecución del contrato que pudo evidenciarse dentro del presente proceso.

Sobre la liquidación judicial del contrato y la actualización solicitada por el municipio

186. Con el fin de abordar los cuestionamientos cuarto y quinto, la Sala precisa que el contrato de compraventa que es objeto de este juicio estuvo sometido a liquidación porque sus prestaciones se sometieron a plazo, lo que tornaba necesario que, al finalizar ese periodo, se realizara un balance final del estado de cumplimiento de las obligaciones contraídas. Además, este procedimiento fue previsto por las mismas partes en la cláusula 28 del negocio.

187. En ese orden de ideas, la ley aplicable al presente acuerdo de voluntades dispone que serán objeto de liquidación los *“contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran”*¹⁸³. Según lo ha interpretado la jurisprudencia, determinar si el contrato está o no sometido a este trámite no depende de que sus prestaciones puedan o no ser satisfechas de forma instantánea, sino que son las partes quienes tienen la facultad de definir si el cumplimiento de sus obligaciones recíprocas tendrá lugar durante un tiempo prolongado, prevaleciendo así la autonomía de la voluntad¹⁸⁴.

¹⁸³ Ley 80 de 1993 – Artículo 60, inciso primero.

¹⁸⁴ “... corresponde precisar que del hecho de que un contrato pueda ser ejecutable en un único acto o en un mismo momento y por ende clasificarse como de ejecución instantánea, no significa que esta clasificación sea en todos los casos condición sine qua non de su existencia, y que siga al contrato incluso cuando las partes pacten que el cumplimiento de las prestaciones se haga de manera prolongada en el tiempo. Entenderlo así implicaría admitir en el mundo jurídico una impropiedad en esta clasificación, que viene definida por la naturaleza de las prestaciones estipuladas por las partes, lo que se traduce en que si bien hay contratos que por su naturaleza responden a una determinada forma de ejecución, es posible que los contratantes, en ejercicio de su capacidad para contratar, pacten cláusulas que modifiquen la manera como se cumplan las prestaciones del mismo, y por tanto variaría la ubicación del contrato dentro de esta clasificación, que en últimas, se itera, son las cláusulas contractuales las que definen a qué tipología de contrato pertenecen. // Esta postura ha sido sostenida por la doctrina tradicional, la que ha considerado que si bien, el contrato de compraventa de contado es el ejemplo por antonomasia de un contrato de ejecución instantánea, éste no lo será cuando se estipulen prestaciones que deben ser cumplidas durante un periodo prolongado de tiempo. [...] // De allí que es inadecuado señalar que una clase de contrato, porque generalmente se ejecute de determinada manera, no pueda ser cumplido (si las partes así lo disponen) de forma distinta, pues entenderlo en este sentido sería desconocer los principios generales que rigen la contratación. De suerte que es posible que contratos que generalmente se ejecuten instantáneamente, las partes pacten su cumplimiento de ejecución sucesiva. En últimas, es la voluntad de las partes la que configura la obligación y su forma de ejecución”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección C. Auto del 21 de noviembre de 2013. Rad. 19001-23-31-000-2011-00613-01(47864). C.P. Enrique Gil Botero.



188. A ese supuesto apunta el legislador cuando precisa que los contratos deberán liquidarse cuando su desarrollo esté sujeto a un plazo, entendimiento que le confiere a la norma un fin eminentemente práctico:

“... lo consagrado por la disposición, que prima facie parece una redundancia – al señalar que los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo, son liquidables- establece de manera objetiva y al margen de las disquisiciones académicas, que deberán ser liquidables. Se itera: lo determinante para establecer si un contrato es liquidable o no, no es la clasificación dada por la doctrina, sino el hecho de que las obligaciones establecidas en él se prolonguen o no en el tiempo, este es un criterio mucho más pragmático y apegado a la realidad de la contratación estatal”¹⁸⁵.

189. Dicho lo anterior, varios pronunciamientos de esta Sección han decantado ampliamente la noción, contenido y efectos de la liquidación de los contratos, señalando de forma indistinta que, independientemente de la modalidad, se trata de una *“actuación tendiente a establecer el resultado final de la ejecución contractual, en cuanto al cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista, los pagos efectuados por la entidad contratante, los saldos pendientes, las mutuas reclamaciones entre las partes, las transacciones y conciliaciones logradas, etc., y de esta manera finiquitar la relación negocial”¹⁸⁶.*

190. En otros términos, la liquidación contractual es un ejercicio llamado a concretar lo sucedido durante el desarrollo de lo pactado, no sólo mediante la comprobación genérica de lo acontecido sino en la definición del *“balance técnico, económico, financiero, administrativo y jurídico del contrato, mediante el análisis de lo acontecido durante el curso de su ejecución (previa constatación del porcentaje de cumplimiento de las obligaciones, actas, facturas o cuentas y sumas pendientes de pago, la amortización del anticipo, las multas o sanciones impuestas al contratista, la vigencia de las garantías y su extensión) y los ajustes, revisiones, actualizaciones o reconocimientos a que haya lugar, todo ello en aras de mantener la equivalencia de las prestaciones pactadas, según el mandato del artículo 27 de la Ley 80 de 1993, y poder llegar al cierre definitivo del contrato”¹⁸⁷.*

191. En el evento de la liquidación judicial, esta procede¹⁸⁸ cuando las otras dos variantes, a saber, la alcanzada por mutuo acuerdo y la impuesta unilateralmente por la entidad contratante, no fueron efectuadas¹⁸⁹, o en el evento en que se solicita la nulidad del balance adoptado unilateralmente para que el juez sea quien lo efectúe. Ahora, como cualquier pretensión, su prosperidad supone la satisfacción de la carga probatoria anteriormente mencionada, mediante la

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección B. Sentencia del 29 de febrero de 2012. Rad. 66001-23-31-000-1993-03387-01(16371). C.P. Danilo Rojas Betancourth.

¹⁸⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 1° de diciembre de 2023. Rad. 250002326000200700425 01 (62067). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

¹⁸⁸ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 9 de octubre de 2013. Rad. 25000232600020030122701 (30680). C.P. Mauricio Fajardo Gómez

¹⁸⁹ Según el inciso primero del artículo 141 del CPACA: *“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”.*



acreditación de los elementos que permitan finiquitar el contrato en los términos planteados por la demandante¹⁹⁰.

192. En este caso, la providencia de primer grado liquidó el contrato, arrojando como resultado un saldo a favor de la entidad contratante equivalente al valor del anticipo desembolsado. Asimismo, el balance efectuado por el Tribunal no encontró sumas pendientes de pago para el contratista porque no existían soportes de la aceptación y recibo a satisfacción de los elementos contratados, y menos aún de su costo individual a efectos de consignarlos como débitos a cargo de la entidad contratante.
193. La Subsección se separa de la liquidación judicial del contrato adoptada por el Tribunal, toda vez que, según lo expuesto, en el plenario sí obran medios demostrativos de la entrega de 335 implementos conforme a lo detallado en la tabla inserta en la parte motiva de la Resolución 064 de 2018, que tasó el valor de los mismos en \$1.309'841.295.13 (y no se encuentran elementos de prueba adicionales que den cuenta de que la UT cumplió a cabalidad con la entrega de los elementos restantes, lo que impide su reconocimiento en esta instancia), mismo que tendría que ser compensado con el monto del anticipo desembolsado a la contratista, como se reseña a continuación:

Liquidación judicial del contrato No. 20153486 del 27 de noviembre de 2015	
Valor del contrato	\$3.361.045.802
Anticipo (50%)	\$1.554.483.001 ¹⁹¹
Valor ejecutado por el contratista (acreditado)	\$1.309.841.295.13
Diferencia valor ejecutado y anticipo:	\$ 244.641.705,87
Saldo a favor del contratista	\$0
Saldo a favor del contratante	\$ 244.641.705,87

194. Como se observa, el anterior ejercicio arrojaría una suma de dinero que tendría que ser restituida por parte de la UT a la entidad territorial, dado que el monto del anticipo desembolsado fue superior al valor de los equipos que se demostró fueron entregados a conformidad. Lo anterior impide a esta colegiatura acceder a la pretensión de liquidación formulada por la demandante, comoquiera que su *petitum* giró en torno a que se le reconociera el valor de la totalidad de los equipos que dijo haber entregado, aspecto que -según se expuso- no se acreditó sino hasta cierto monto. Desde luego, tampoco se encaminó a que el corte de cuentas arrojara un resultado en su contra, a lo que se debe añadir que el municipio no formuló una demanda de reconvención en la cual reclamase el saldo por el anticipo no ejecutado, circunstancias que no permiten a esta Corporación resolver favorablemente el pedimento relacionado con el balance final del negocio.

¹⁹⁰ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección C. Sentencia del 13 de marzo de 2024. Rad. 50001-23-31-000-2005-00517-01 (58666). C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; y Subsección A. Sentencia del 30 de abril de 2014. Rad. 25000-23-26-000-2000-00089-01(27877). C.P. Hernán Andrade Rincón.

¹⁹¹ Como se reconoció en el fallo de primer grado, la suma girada por la administración corresponde a \$1.680'522.901, sobre la cual se aplicaron descuentos por concepto de estampillas por \$126'039.900.



195. Por lo anterior, la Sala tampoco puede realizar la actualización del rubro reconocido en el corte de cuentas efectuado por el Tribunal, ejercicio que fue solicitado por el municipio en su recurso de apelación. Ello es así porque no se accederá a la pretensión de liquidación y, nuevamente, en atención a que la entidad territorial no formuló su propia pretensión encaminada a que se ordenara a la contratista la devolución del anticipo no ejecutado, de forma que una decisión en ese sentido contravendría el principio de congruencia de que trata el artículo 281 del CGP.

196. A lo expuesto se debe añadir que, según el artículo 187 del CPACA, el ajuste pecuniario conforme al Índice de Precios al Consumidor solo está previsto para aquellas “*condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero*”. Sin embargo, según lo expuesto, en la presente oportunidad no es viable emitir una decisión en ese sentido, a falta de una pretensión que haya sido enfilada a ese fin. Por tal motivo, el quinto problema jurídico debe ser resuelto de manera desfavorable a la entidad.

197. Finalmente, dado que no hay lugar a reconocer suma alguna en favor de la Unión Temporal (habida cuenta de la compensación que se debería efectuar debido al rubro del anticipo), no es viable acceder a la pretensión relacionada con el pago de los perjuicios materiales deprecado por la actora. Lo mismo sucede frente al reconocimiento de los perjuicios inmateriales pedido en la demanda, pues, aun cuando el *a quo* no se refirió a este rubro, la apelante tampoco reprochó esa determinación, lo que impide a esta judicatura referirse a ese respecto¹⁹² e impone la denegatoria de dichas solicitudes.

Conclusiones

198. La Sala revocará la sentencia apelada y negará las pretensiones de la demanda, por las siguientes razones:

199. Las sentencias que anularon los actos administrativos por falta de competencia de la entidad territorial, con efectos *erga omnes*, se fundamentaron en que, para el momento en que se expidieron dichas resoluciones, este proceso encaminado al análisis y juzgamiento del incumplimiento de las obligaciones del contrato ya había comenzado. Por lo tanto, lo fallado en esas instancias, al reconocer la competencia adquirida por los jueces para definir el asunto, no configuraron el fenómeno de la cosa juzgada de cara al presente asunto, en el que se dilucidó lo relativo al grado de cumplimiento de las prestaciones negociales.

200. La interventoría y la supervisión forman parte del control y vigilancia de los contratos sometidos al régimen general de contratación pública. Sin embargo,

¹⁹² Conforme al artículo 287 del CGP: “El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado”, ligado al alcance de la apelación previsto en el artículo 328 *eiusdem*.



estas funciones no son concurrentes para realizar el seguimiento del cumplimiento de un mismo contrato, salvo que se requiera de un conocimiento especializado, o cuando la complejidad o extensión de lo pactado lo justifiquen. En este último evento, puede dividirse la inspección señalando, en el acuerdo con el interventor, cuáles actividades técnicas quedan a su cargo, dejando las restantes en el resorte del supervisor. Si ocurre lo contrario, dependerá de cada caso concreto determinar si esta circunstancia genera un daño resarcible para el contratista, e imputable a la contratante. En este caso, pese a que no fueron claramente segmentadas sus labores, no fue demostrado que la interventoría y la supervisión se desempeñaran de forma discordante, y con repercusiones negativas en el desarrollo de lo estipulado. De cualquier manera, la omisión en el reparto de labores no habilita al contratista vigilado a repudiar al interventor, ni a deshonorar sus obligaciones contractuales.

201. El contrato celebrado por las partes fue una compraventa con objeto fraccionado o a plazos, tipología en la que se pacta la ejecución de una única prestación -en este caso, la dotación del hospital-, pero en la que se estipula su ejecución durante el plazo acordado.
202. Por regla general, quien pretende la declaratoria de incumplimiento contractual y su consecuente resarcimiento patrimonial, debe acreditar haber cumplido las obligaciones contractuales a su cargo. No obstante, de acuerdo con lo previsto en la normatividad civil, en los contratos bilaterales no es exigible el cumplimiento de las obligaciones si la contraparte no satisface las suyas o se allana a hacerlo. Esta premisa puede ser empleada como fundamento de la pretensión, aceptando su incumplimiento, pero con la carga de probar que la infracción de su contraparte fue grave, tuvo lugar respecto de compromisos recíprocos, correlativos, exigibles y conexos con su desatención, y generó una razonable imposibilidad de satisfacer los compromisos convenidos. En el *sub lite*, la desatención de los deberes de la demandada, consistentes en la disposición del lugar de entrega de los equipos y la no justificación de las labores concurrentes de supervisión e interventoría, no impidieron que la demandante desarrollara una conducta acorde a lo pactado. Sin embargo, se demostró que la Unión Temporal realizó una entrega a conformidad de 335 elementos convenidos, según lo aceptado por la misma entidad en la resolución que declaró su incumplimiento parcial, y en esa proporción es dable reconocer el rubro correspondiente dentro de la liquidación del negocio, lo que impone revocar el ejercicio efectuado en primera instancia que no lo tuvo en cuenta.
203. De acuerdo con el régimen jurídico del contrato, como el cumplimiento de este acuerdo de voluntades se prolongó en el tiempo, es objeto de liquidación. La realización de este ejercicio en sede judicial, como toda pretensión solicitada ante instancias jurisdiccionales, supone la satisfacción de la carga probatoria que permita realizar el balance de las prestaciones ejecutadas durante la relación contractual en los términos solicitados por el demandante. De acuerdo con lo indicado, al haberse demostrado un cumplimiento al menos parcial de las obligaciones convenidas (y sin que se aportara ninguna prueba de que los



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

implementos fueron devueltos a la ejecutora), dicho corte de cuentas debe consagrar el valor que la misma contratante admitió en sede administrativa. No obstante, dado que ese ejercicio arroja un saldo a favor de la entidad demandada, quien no formuló una pretensión propia dirigida a que se le restituyese dicho rubro, no hay lugar a acceder a la pretensión de liquidación de la UT, pues dicho ejercicio resultaría contrario a su *petitum*.

204. Por las mismas razones que acaban de exponerse, no es viable proceder con la actualización del saldo a favor del Municipio, resultante de una liquidación del negocio.

Costas

205. El artículo 365, numeral 1, del CGP, aplicable a este asunto en virtud de lo previsto por los artículos 188 y 306 del CPACA, prevé que la condena en costas procede en contra de *“la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación [...] que haya propuesto”*. El numeral 5 del precepto citado establece que *“En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión”*.
206. Dado que en este grado jurisdiccional se declararán imprósperos ambos recursos de apelación, en tanto que no se emitirá condena en contra del municipio y no se accederá a la actualización solicitada por este último, la Subsección se abstendrá de proferir condena al respecto.
207. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR los ordinales primero y segundo de la sentencia del 12 de abril de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño –Sala Segunda de Decisión, por las razones expuestas en esta providencia, y, en su lugar,

SEGUNDO: NEGAR todas las pretensiones de la demanda.

TERCERO: NO CONDENAR en costas de segunda instancia.

CUARTO: DEVOLVER, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta sentencia.



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00573-01 (72111)
Demandante: Unión Temporal Clinimédica Pasto S.A.S. –
Servicios Biomédicos de Nariño S.A.S.
Demandado: Municipio de Pasto
Referencia: Controversias contractuales

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

MARÍA ADRIANA MARÍN

Con salvamento parcial de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF