

## **MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Contrato de prestación de servicios de salud – Caducidad del medio de control – Cómputo del término de caducidad del medio de control – Término de caducidad**

La Sala modifica la sentencia apelada y, en su lugar, declara parcialmente probada, de oficio, la excepción de caducidad del medio de control judicial promovido con la demanda en relación con la pretensión tercera encaminada a obtener la nulidad parcial del contrato, porque se promovió cuando habían pasado más de dos (2) años desde el perfeccionamiento del negocio y cuando su ejecución ya había culminado. En lo demás, se confirma la decisión adversa a las súplicas de la demanda por cuanto no se acreditó la pretendida ilegalidad de la liquidación unilateral del contrato.[...] Aunque el punto no es materia de debate en el recurso que se decide, la Sala en ejercicio de la expresa facultad otorgada al juez en el inciso segundo del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, verifica que operó la caducidad en relación con la pretensión tercera de la demanda, encaminada a obtener la nulidad de la cláusula cuarta del contrato objeto de la controversia.

[...] como en forma inequívoca lo prevé la disposición legal citada, cuando se discute la validez total o parcial del negocio el término máximo para acudir a la jurisdicción es de dos (2) años contabilizados a partir de su perfeccionamiento; en tal virtud, como el contrato fue suscrito el 1 de enero de 2019 (fl. 48 demanda, índice 16 SAMAI tribunal), su nulidad podía invocarse judicialmente, en principio, hasta el 2 de enero de 2021.

## **CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Contrato de ejecución sucesiva – Liquidación unilateral del contrato de prestación de servicios – Inoperancia de la caducidad del medio de control**

[E]l artículo 60 de la Ley 80 de 1993, aplicable a este asunto por razón de ser la entidad contratante una de aquellas enlistadas en el artículo 2 del referido Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establece que los contratos cuya ejecución se prolongue en el tiempo, como ocurre con el que se analiza en esta controversia, son objeto de liquidación; por ende, respecto de las súplicas de anulación de la liquidación y los consecuentes reconocimientos económicos pretendidos el término para demandar inicia a contabilizarse a partir del día siguiente a la notificación del acto que resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra del acto inicial de liquidación lo cual ocurrió el 25 de enero de 2021 [...], razón por la cual la demanda presentada el 25 de mayo siguiente fue oportuna y la Sala sí está habilitada para decidir la alzada en relación con estas específicas pretensiones.

## **LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Validez de la liquidación unilateral del contrato estatal – Presunción de legalidad de la liquidación unilateral – Contrato para atención a población vulnerable – Cobertura del sistema de salud – Prestación del servicio de salud – Terminación del contrato – Contrato de ejecución sucesiva – Ejecución de prestación sin contrato**

La parte demandante controvierte la legalidad del acto de liquidación unilateral del contrato sobre la base de estimar que existe un deber legal a cargo del instituto

demandado de asumir el costo de la atención de población vulnerable por motivo de la obligatoriedad en la prestación del servicio; frente a este específico aspecto de la controversia la Sala precisa que, sin perjuicio de la importancia de contractualizar las relaciones entre entidades involucradas en aras de garantizar la gestión pública en relación con el acatamiento de las normas relacionadas con la cobertura en salud de la población vulnerable, escapa a la órbita del presente asunto definir, de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable, el contenido y alcance de los derechos, garantías y prestaciones asistenciales a cargo del Estado en materia de salud, así como también lo atinente a la entidad encargada de asumirlas.

[...] [C]on independencia de las obligaciones de las diferentes entidades involucradas en materia de prestación de servicios de salud, la obligación de pago que asumió el instituto demandado en el contrato se limitó al monto agotable acordado y, en consecuencia, la liquidación del negocio, correspondiente al cruce de cuentas definitivo de ese específico acuerdo de voluntades, se limitó a la suma antes mencionada, la cual se estimó ejecutada en un 100% y se reconoció dicho valor al contratista [...], quien no controvierte ese aspecto.

Por consiguiente, las pretensiones encaminadas a que se anule la liquidación unilateral del contrato por el hecho de no incluir valores ajenos a la relación contractual están llamadas al fracaso; las partes no discuten el hecho consistente en que no se suscribieron modificaciones o adiciones al contrato que respalden la ejecución de prestaciones por suma distinta a los \$3.055.106.958 que el instituto se obligó a pagar; por el contrario, según lo expresa e inequívocamente pactado por estas, al culminar la ejecución de ese específico valor el contrato se entendía terminado, aún si no se había alcanzado la fecha máxima de ejecución (31 de diciembre de 2019), lo que equivale a señalar que cualquier ejecución adicional no tuvo respaldo contractual y, en tal virtud, su falta de reconocimiento no puede constituir sustento válido de la pretendida ilegalidad de la liquidación unilateral del contrato, la cual se ciñó a lo expresa e inequívocamente acordado por las partes.

[...] Por lo expuesto y con independencia de los valores finalmente facturados por la ESE demandante, no existe prueba de la pretendida ilegalidad de la liquidación unilateral del contrato, circunstancia que impide, de un lado, la prosperidad de los cargos de legalidad de la demanda y, de otro, de las súplicas relacionadas con reconocimientos económicos adicionales y con la liquidación judicial del contrato, razón por la cual se impone confirmar la sentencia apelada que las denegó.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, diecisiete (17) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

<b>Magistrado ponente:</b>	<b>FREDY IBARRA MARTÍNEZ</b>
<b>Expediente:</b>	<b>52001-23-33-000-2021-00204-01 (72.027)</b>
<b>Actor:</b>	<b>HOSPITAL UNIVERSITARIO DEPARTAMENTAL DE NARIÑO ESE – HUDN ESE</b>
<b>Demandado:</b>	<b>INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NARIÑO</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>CONTROVERSIAS CONTRACTUALES</b>
<b>Asunto:</b>	<b>NULIDAD PARCIAL DE CONTRATO, NULIDAD DE LA LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO Y LIQUIDACIÓN JUDICIAL</b>

*Síntesis del caso: las partes suscribieron un contrato en virtud del cual la ESE demandante se obligó a prestar servicios de salud en la modalidad de monto agotable; el instituto contratante liquidó el contrato unilateralmente y no reconoció valores adicionales reclamados por el contratista por concepto de atención de población migrante extranjera, por lo cual se pretende la nulidad de la liquidación del contrato, la anulación de una estipulación contractual y la liquidación judicial del contrato con inclusión de la suma de \$1.263'146.253, en exceso del valor pactado. Se confirma la sentencia de primera instancia adversa a las pretensiones de la demanda.*

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia de 7 de junio de 2024 por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Nariño denegó las súplicas de la demanda y condenó en costas al Hospital Universitario Departamental de Nariño – HUDN ESE.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

Mediante escrito presentado el 25 de mayo de 2021 (acta de reparto, índice 16 SAMAI tribunal), el Hospital Universitario Departamental de Nariño ESE (en adelante HUDN ESE) promovió demanda en ejercicio de la acción de controversias

contractuales en contra del Instituto Departamental de Salud de Nariño (IDSN)<sup>1</sup>, con el fin de obtener las siguientes pretensiones:

*“PRIMERA. - Que se declare la nulidad de la Resolución No. 1993 proferida el día 23 de octubre de 2020 por la Directora del Instituto Departamental de Salud de Nariño, y en virtud de la cual se liquidó unilateralmente el contrato No. 201900011 de 1o de enero de 2019, que fue suscrito entre el Instituto Departamental de Salud de Nariño y el Hospital Universitario Departamental de Nariño – E.S.E., y cuyo objeto fue ‘(...) Contratar la prestación de servicios integrales de salud, médico asistenciales y hospitalarios de alta complejidad, con criterios de pertinencia, oportunidad, continuidad, accesibilidad, seguridad y eficiencia a la población pobre y vulnerable no afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud y a tención en salud a poblaciones especiales (población indígena no sisbenizada pero que se encuentra en el listado censal emitido por el Gobernador indígena), víctimas del conflicto’, en cuanto no se reconoció en dicho acto el mayor valor ejecutado por la suma de \$1.263’146.253.00 M/cte., y de conformidad con los fundamentos de derecho de la presente demanda.*

*SEGUNDA. - Que se declare la nulidad de la Resolución No. 14 emitida el día 6 de enero de 2021 por la Directora del Instituto Departamental de Salud de Nariño, y por medio de la cual, al resolver un recurso de reposición presentado en contra de la Resolución No. 1993 del día 23 de octubre de 2020, de que trata la pretensión primera, la confirmó, ello de conformidad con lo expuesto en la presente demanda y sus fundamentos de derecho.*

*TERCERA. - Que se declare la nulidad parcial de la cláusula cuarta del contrato No. 201900011 de 1o de enero de 2019, que fue suscrito entre el Instituto Departamental de Salud de Nariño y el Hospital Universitario Departamental de Nariño – E.S.E., y cuyo objeto fue ‘(...) Contratar la prestación de servicios integrales de salud, médico asistenciales y hospitalarios de alta complejidad, con criterios de pertinencia, oportunidad, continuidad, accesibilidad, seguridad y eficiencia a la población pobre y vulnerable no afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud y a tención en salud a poblaciones especiales (población indígena no sisbenizada pero que se encuentra en el listado censal emitido por el Gobernador indígena), víctimas del conflicto’, en el aparte en ella estipulado, así: ‘(...) El IDSN no reconocerá servicios prestados a población que no haga parte del presente convenio. El contratista tiene pleno conocimiento que el pago que realiza el Instituto para el desarrollo del presente contrato se encuentra limitado a los valores objeto de transferencia de la Nación – MPS y a la distribución que por este concepto – sistema general de participaciones vía oferta - ha realizado el IDSN en tal sentido no exigirá mayor valor por la atención que realizase a la población pobre no afiliada que excedan los montos establecidos en el presente contrato valores sobre los cuales no se obliga el IDSN. El IDSN y el prestador deciden pactar el pago del presente contrato por evento (...)’, por desconocer normas de orden público, conforme se acreditará en el fundamento jurídico de la presente demanda.*

*CUARTA. - Que, como consecuencia de las declaraciones anteriores, se liquide en forma judicial el contrato No. 201900011 suscrito el día 1o de enero de 2019 y en el cual actuó como la entidad contratante, el Instituto Departamental de Salud de Nariño, y como entidad contratista, el Hospital*

---

<sup>1</sup> Índice 16 SAMAI.

Exp. 52001-23-33-000-2021-00204-01 (72.027)  
 Actor: Hospital Universitario Departamental de Nariño – HUDN ESE  
Controversias contractuales

*Universitario Departamental de Nariño – E.S.E., y cuyo objeto fue ‘(...) Contratar la prestación de servicios integrales de salud, médico asistenciales y hospitalarios de alta complejidad, con criterios de pertinencia, oportunidad, continuidad, accesibilidad, seguridad y eficiencia a la población pobre y vulnerable no afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud y a tención en salud a poblaciones especiales (población indígena no sisbenizada pero que se encuentra en el listado censal emitido por el Gobernador indígena), víctimas del conflicto’, reconociendo en dicho acto, el mayor valor ejecutado por la suma de \$1.263’146.253.00 M/cte., y de conformidad con los fundamentos de derecho de la presente demanda.*

*QUINTA. - Que a la sentencia se le dé cumplimiento en los términos del artículo 192 y s.s. de la Ley 1437 de 2011. (fls. 3-5 demanda, índice 16 SAMAI tribunal – mayúsculas fijas del original).*

## 2. Hechos

El fundamento fáctico de la demanda es, en síntesis, el siguiente:

- 1) El 1 de enero de 2019, el Instituto Departamental de Salud de Nariño suscribió el contrato de prestación de servicios número 2019000011 con el Hospital Universitario de Nariño ESE (HUDN ESE), cuyo objeto fue la prestación de servicios integrales de salud a la población vulnerable no afiliada al sistema de seguridad social integral en poblaciones especiales indígenas “no sisbenizados”, por un valor total de \$3.055.106.958 y que se pagaría por evento, sin exceder el referido monto; el plazo de ejecución vencía el 31 de diciembre de 2019 y la contratista se obligó a no negar la atención a los pacientes beneficiarios.
- 2) El 23 de octubre de 2020, a través de la Resolución número 1993 de 23 de octubre de 2020 la directora del instituto contratante liquidó unilateralmente el contrato con una ejecución del 100% -una vez consideró fracasada la posibilidad de hacerlo de mutuo acuerdo-, por un valor igual al total pactado y reconoció un saldo en favor del contratista por la suma de \$2.071.057.007.
- 3) El HUDN ESE presentó recurso de reposición en contra de la liquidación unilateral por estimar que, a pesar de que acudió a la convocatoria para liquidar el contrato de mutuo acuerdo y que solicitó una prórroga para analizar los términos de la liquidación y una reunión para discutirlos, cuando esperaba la fijación de la fecha para la reunión se le notificó la resolución de liquidación unilateral; reclamó que debía reconocérsele un valor adicional de \$1.263.146.253 porque, por instrucción del instituto contratante, prestó servicios a personas extranjeras migrantes.

Mediante la Resolución número 14 de 6 de enero de 2021 la administración decidió no reponer la decisión sobre la consideración de que el contrato no incluía la atención de ese grupo poblacional ni el contrato fue adicionado en tal sentido.

### **3. Cargos de nulidad**

Las pretensiones de nulidad se sustentaron en los siguientes motivos:

a) *Infracción de las normas en que debió fundarse el acto administrativo contractual de liquidación unilateral del contrato y su confirmatorio.* El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia garantiza el derecho a salud y la universalidad de la cobertura; además de la población afiliada a los regímenes subsidiado y contributivo, *“el legislador también ha regulado la atención de un tercer grupo: la población pobre no asegurada que no se encuentra afiliada”* (fl. 12 demanda), obligación contenida en el artículo 156 de la Ley 100 de 1993.

La Ley 715 de 2001 regula la competencia de las entidades territoriales en materia de prestación del servicio de salud y les impone la identificación y selección de las personas beneficiarias del régimen subsidiado, así como también la financiación de la atención de esta población; por su parte, la Ley 1438 de 2011 previó la obligatoriedad de afiliar a todos los residentes del país al sistema de seguridad social integral y reguló el procedimiento para prestar servicio de salud, en forma obligatoria, a las personas no aseguradas y sin capacidad de pago; ese derecho se reafirmó en la Ley 1751 de 2015.

En el referido contexto, el HUDN ESE no podía negar la prestación del servicio de salud a la población sin capacidad de pago que acudió a este, so pretexto del agotamiento de los recursos del contrato, máxime tratándose de la atención en urgencias.

b) El objeto del contrato materia del litigio incluía la atención de la población vulnerable no afiliada al sistema de seguridad social, sin diferencia entre nacionales y extranjeros; por la necesidad de prestar el servicio, el valor del contrato se excedió en la suma de \$1.263.146.253 que deben ser asumidos por el departamento.

c) La cláusula cuarta del contrato que limitó el reconocimiento y pago de servicios prestados es nula porque impone la renuncia a un derecho que la ley le garantiza al contratista.

### **3. Contestación de la demanda**

En la oportunidad legal, el Instituto Departamental de Salud de Nariño se opuso a las pretensiones (archivo contestacióndemanda índice 16 SAMAI tribunal), con sustento en lo siguiente:

1) El contrato objeto de la controversia fue cumplido en el 100% y le fue reconocido al contratista todo aquello a lo que se obligó el instituto en virtud de este sin que sea posible reconocer, a través de la acción contractual y con cargo a dicho negocio, valores no pactados.

2) La demanda es inepta porque se encamina a reclamar, por la vía contractual, reconocimientos ajenos al contrato que se invoca como fundamento de la demanda. Si el HUDN ESE prestó servicios por fuera del contrato, estos no pueden reconocerse por la vía judicial escogida.

3) El contratista siempre conoció el valor del contrato, determinado con sustento en los estudios previos ordenados en la ley, las partes aceptaron las condiciones acordadas, las cuales regulan las obligaciones y derechos surgidos entre las partes y el negocio solo podía adicionarse previo acuerdo entre estas.

4) La acción es indebida porque se dirige a obtener la nulidad de unos actos administrativos que solo podía impugnarse a través de los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho.

5) El instituto cumplió a cabalidad con sus obligaciones contractuales; los reclamos por prestaciones ajenas a este deben ser dirigidas en contra de la Nación a través del Ministerio de Salud y Protección Social en los términos del artículo 4 del Decreto 4747 de 2001.

6) No se configuró ninguna causal de nulidad del contrato objeto de la litis porque no existía prohibición legal para suscribirlo.

#### 4. La sentencia de primera instancia

El 7 de junio de 2024, el Tribunal Administrativo de Nariño profirió sentencia de primera instancia adversa a las pretensiones de la demanda (índice 4 SAMAI tribunal), decisión que fundamentó de la siguiente manera:

1) Las excepciones de ineptitud de la demanda e indebida escogencia del medio de control judicial no prosperan, toda vez que, el mecanismo procesal idóneo para controvertir la legalidad de los actos administrativos proferidos durante la ejecución de un contrato estatal es el que promovió la parte accionante.

2) No se desvirtuó la presunción de legalidad del acto de liquidación unilateral del contrato interadministrativo objeto de la controversia, debido a que las partes pactaron un valor fijo para el negocio y se obligaron a que cualquier adición debía constar en un contrato adicional que nunca se celebró.

3) Si bien el contrato tenía por objeto garantizar la prestación de servicios de salud a población vulnerable, por lo cual eventualmente se podían incluir válidamente como beneficiarios a personas extranjeras en dichas condiciones, no hay prueba de que hubiera informado tal situación al instituto contratante ni tramitado la suscripción de un “*contrato adicional*” (fl. 18 sentencia de primera instancia) o informado “*sobre las erogaciones adicionales que le implicaba la atención en salud de dicha población*”.

4) El contrato debía ejecutarse de buena fe y solo obligaba a las partes a aquello expresamente acordado; en este caso, la pasividad de la contratista en relación con los sobrecostos derivados de la atención de personas extranjeras residentes en el territorio nacional impide la prosperidad de su reclamo, el cual presentó cuando ya se había liquidado el negocio.

5) No se aportaron pruebas que acrediten en forma fehaciente la prestación de los servicios cuyo pago se pretende; la ESE demandante se limitó a allegar como evidencia una hoja de cálculo con información de pacientes, fecha de atención y costo de esta, “*sin embargo, dicho documento por sí solo, no brinda certeza a la Sala de que la atención que reseña, efectivamente se llevó a cabo y mucho menos*



*que dicho costo haya sido soportado con el contrato suscrito entre las partes, en efecto, el HUDN no cumplió con la carga probatoria que le asiste y que permita controvertir la legalidad de los actos cuya nulidad se pretende”. (fl. 20 ibidem).*

6) No se configura ninguna causal de nulidad de la cláusula cuarta del contrato número 2019000011 de 1 de enero de 2019 por medio de la cual se limitó el reconocimiento de sumas adicionales a las expresamente acordadas, por cuanto no fue pactada en contra de expresa prohibición legal y, por el contrario, lejos de constituir una limitante para la prestación del servicio salud correspondió a un mecanismo tendiente a garantizar la adecuada destinación de los recursos públicos y su equilibrio; la parte demandante conocía los recursos destinados al contrato y no le era dable exigir sumas que superen las obligaciones asumidas.

7) No es jurídicamente viable reconocer sumas distintas a las previstas en la liquidación unilateral del contrato ni liquidarlo judicialmente por el hecho de que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad del cruce de cuentas realizado por la administración.

8) La parte vencida debe asumir las costas del proceso por expreso mandato del artículo 188 del CPACA y de los artículos 365 y 366 del CGP, según la interpretación que de estas realizó la Corte Constitucional en la sentencia C-157 de 2013.

## **5. El recurso de apelación**

En la oportunidad legal, la ESE demandante apeló la sentencia de primera instancia (índice 7 SAMAI tribunal) con el fin de obtener que sea revocada y, en su lugar, se concedan las súplicas de la demanda, por los siguientes motivos de inconformidad:

1) La cláusula cuarta del contrato suscrito entre las partes es nula por el hecho de disponer que el contratista no exigiría a la entidad contratante un mayor valor por la atención prestada en exceso del monto del contrato, estipulación que desconoce las disposiciones legales que imponen al Estado garantizar la atención de la población no asegurada y conlleva la negación de acceso a los servicios de salud

de grupos vulnerables por agotamiento de recursos, pese a que por mandato de la ley<sup>2</sup> deben ser atendidos en forma obligatoria.

2) El departamento tiene la obligación de reconocer y pagar los servicios prestados y está probado que, en este caso, quedó insoluta la suma de \$1.263.146.25 correspondientes a la atención de población vulnerable de extranjeros migrantes residentes en el país, cuya atención era obligatoria de conformidad con las disposiciones legales que rigen la prestación del servicio de salud aún de aquellas personas que no están afiliadas al sistema de seguridad social integral.

3) La prueba testimonial recaudada durante el proceso demuestra que el instituto contratante conoció del agotamiento de los recursos y se negó a adicionar el valor necesario para cubrir los servicios efectivamente prestados.

4) La contratista allegó las facturas que detallan los conceptos cobrados y estas demuestran la prestación efectiva de los servicios médicos asistenciales cuyo pago se pretende.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Surtido el trámite procesal, sin que se advierta nulidad que lo invalide, corresponde resolver de fondo la controversia, con el siguiente derrotero: (i) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, (ii) oportunidad del medio de control judicial, (iii) ausencia de prueba de la ilegalidad de la liquidación unilateral del contrato y, (vi) costas.

### **1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión**

La demanda se encaminó a obtener la declaración de nulidad de una cláusula contractual, del acto de liquidación unilateral del contrato y de aquel que lo confirmó en sede administrativa, así como también la liquidación judicial del contrato con inclusión de sumas de dinero adicionales a las pactadas en el contrato y reconocidas en la liquidación.

---

<sup>2</sup> Para el efecto, reiteró el contenido de las normas jurídicas que invocó como transgredidas en respaldo de los cargos de nulidad.

El tribunal de primera instancia negó las súplicas de la demanda por estimar que la cláusula cuarta del contrato no contraría las normas legales invocadas en la demanda y que no se desvirtuó la presunción de legalidad del acto administrativo de liquidación unilateral del contrato debido a que el contratista no informó a la contratante, durante la ejecución, acerca de la necesidad de adicionar recursos, el contrato no fue adicionado y la entidad demandada solo estaba obligada a reconocer aquello expresamente pactado.

En el recurso de apelación la parte demandante insiste en que el contrato es parcialmente nulo por el hecho de prohibir el reconocimiento de sumas adicionales a las contratadas en contravía de normas jurídicas de rango legal que obligan a prestar el servicio de salud a la población vulnerable aún en ausencia de afiliación al sistema de seguridad social en salud; de otro lado, recaba en la petición de nulidad de la liquidación del contrato es nula por el hecho de desconocer los servicios prestados en exceso del valor del contrato los cuales fueron debidamente informados a la contratante y probados en el proceso.

La Sala modifica la sentencia apelada y, en su lugar, declara parcialmente probada, de oficio, la excepción de caducidad del medio de control judicial promovido con la demanda en relación con la pretensión tercera encaminada a obtener la nulidad parcial del contrato, porque se promovió cuando habían pasado más de dos (2) años desde el perfeccionamiento del negocio y cuando su ejecución ya había culminado. En lo demás, se confirma la decisión adversa a las súplicas de la demanda por cuanto no se acreditó la pretendida ilegalidad de la liquidación unilateral del contrato.

## **2. Oportunidad del medio de control**

1) Aunque el punto no es materia de debate en el recurso que se decide, la Sala en ejercicio de la expresa facultad otorgada al juez en el inciso segundo del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011<sup>5</sup>, verifica que operó la caducidad en relación con la pretensión tercera de la demanda, encaminada a obtener la nulidad de la cláusula cuarta del contrato objeto de la controversia. Al respecto, el artículo 164 preceptúa lo siguiente:

***“ARTÍCULO 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:***

(...).

**2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:**

(...).

**j) Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.”** (se destaca).

2) En efecto, como en forma inequívoca lo prevé la disposición legal citada, cuando se discute la validez total o parcial del negocio el término máximo para acudir a la jurisdicción es de dos (2) años contabilizados a partir de su perfeccionamiento; en tal virtud, como el contrato fue suscrito el 1 de enero de 2019 (fl. 48 demanda, índice 16 SAMAI tribunal), su nulidad podía invocarse judicialmente, en principio, hasta el 2 de enero de 2021.

3) No se pasa por alto que con ocasión de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 564 de 15 de abril de 2020 *“por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”* término de caducidad de la acción estuvo suspendido durante 3 meses y 15 días, entre el 16 de marzo de 2020 (artículo 1) y el 1 de julio de 2020 (cuando se dispuso la reanudación de términos judiciales Acuerdo PCSJA20-11567 de 5 de junio de 2020); sin embargo, la demanda se presentó el 25 de mayo de 2021 (acta de reparto, índice 16 SAMAI tribunal), cuando ya había precluido la oportunidad para pedir la nulidad del negocio, aún descontada la suspensión del término con ocasión de las normas extraordinarias dictadas en el curso de la pandemia, razón que impone declarar la caducidad de la pretensión tercera de la demanda e impide analizar de fondo los argumentos de apelación encaminados a sustentar su invalidez parcial. Se tiene en cuenta además que no se surtió trámite conciliatorio prejudicial entre las partes que pudiera impactar la contabilización de dicho término.

4) En relación con las demás súplicas, esto es, las relacionadas con la nulidad de la liquidación del contrato de ejecución sucesiva, el legislador previó reglas especiales que permiten accionar una vez finalizado el plazo del contrato, surtido el cruce de cuentas definitivo de este o precluida la oportunidad para hacerlo, con la finalidad de evitar múltiples litigios derivados del mismo negocio jurídico; en esas condiciones, el término de caducidad de las demás pretensiones se contabiliza

desde la ejecutoria de la liquidación unilateral del contrato. La disposición normativa que sirve de sustento a lo expuesto es la siguiente:

**“Artículo 164. La demanda deberá ser presentada:**

(...).

**2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:**

(...).

*(j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.*

*Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.*

*En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:*

*i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;*

*ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;*

*iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;*

***iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;***

*v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga; (...).” (negrillas adicionales).*

5) En esa perspectiva, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, aplicable a este asunto por razón de ser la entidad contratante una de aquellas enlistadas en el artículo 2 del referido Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establece que los contratos cuya ejecución se prolongue en el tiempo, como ocurre con el que se analiza en esta controversia, son objeto de liquidación; por ende, respecto de las súplicas de anulación de la liquidación y los consecuenciales reconocimientos económicos pretendidos el término para demandar inicia a contabilizarse a partir del día siguiente a la notificación del acto que resolvió el

recurso de reposición interpuesto en contra del acto inicial de liquidación lo cual ocurrió el 25 de enero de 2021 (fl. 73 demanda, índice 16 SAMAI tribunal), razón por la cual la demanda presentada el 25 de mayo siguiente fue oportuna y la Sala sí está habilitada para decidir la alzada en relación con estas específicas pretensiones. Este cómputo no se vio afectado por la suspensión de términos producto de las normas extraordinarias proferidas en el marco de la pandemia del Covid – 19.

### **3. Ausencia de prueba de la ilegalidad de la liquidación unilateral del contrato**

1) La parte demandante controvierte la legalidad del acto de liquidación unilateral del contrato sobre la base de estimar que existe un deber legal a cargo del instituto demandado de asumir el costo de la atención de población vulnerable por motivo de la obligatoriedad en la prestación del servicio; frente a este específico aspecto de la controversia la Sala precisa que, sin perjuicio de la importancia de contractualizar las relaciones entre entidades involucradas en aras de garantizar la gestión pública en relación con el acatamiento de las normas relacionadas con la cobertura en salud de la población vulnerable , escapa a la órbita del presente asunto definir, de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable, el contenido y alcance de los derechos, garantías y prestaciones asistenciales a cargo del Estado en materia de salud, así como también lo atinente a la entidad encargada de asumirlas.

2) El medio de control judicial de controversias contractuales está instituido para discutir judicialmente los derechos y obligaciones derivados de un contrato estatal, incluido el juicio de legalidad respecto de los actos administrativos contractuales, categoría dentro de la cual se enmarca aquel que dispone la liquidación unilateral del contrato; desde esa óptica, el análisis de la controversia corresponde, necesariamente, a la responsabilidad contractual de las partes, de cara a lo estipulado por estas con la finalidad de regir la relación jurídica que han consentido y, por ende, como lo pretendido deriva en forma consecencial e inescindible de la pretendida nulidad de un acto contractual, tal como fueron formuladas las súplicas de la demanda, este caso no corresponde a aquellos en los cuales se ventila un supuesto enriquecimiento sin causa por el no pago de prestaciones sin contrato.

3) Ahora bien, el objeto del mencionado contrato de prestación de servicios número 2019000011 de 2019 se pactó en los siguientes términos:

*“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO: Prestación de servicios integrales en salud, médico asistenciales y hospitalarios de mediana (sic), con criterios de pertinencia, oportunidad, continuidad, accesibilidad, seguridad y eficiencia a la población pobre y vulnerable no afiliada al sistema general de seguridad social en salud y la atención en salud de poblaciones especiales (población indígena no sisbenizada pero que se encuentra en listado censal emitido por el gobernador el cabildo indígena). La atención se realizará de acuerdo con la capacidad instalada y el portafolio de servicios reportados y aprobados en las normas de habilitación ante el Instituto Departamental de Salud de Nariño, los cuales hacen parte integral de este contrato. Además, la complementariedad de primer nivel para los municipios descertificados, no descentralizados, especialmente los municipios de su zona de influencia de acuerdo al funcionamiento del modelo de red establecido por el IDSN.” (fl. 42 demanda, índice 16 SAMAI tribunal – mayúsculas fijas del original).*

4) El valor del contrato fue la suma de \$3.055.106.958 con los cuales se pagaría, por evento, los servicios efectivamente prestados *“hasta agotar los recursos contratados, sin exceder el 31 de diciembre de 2019”* (fl. 45 demanda, índice 16 SAMAI); adicionalmente, se estipuló, en forma expresa e inequívoca, que *“el contratista tiene pleno conocimiento que el pago que realiza el instituto para el desarrollo del presente contrato se encuentra limitado (...) en tal sentido no exigirá mayor valor por la atención que se realizase a la población pobre no afiliada que excedan los montos establecidos en el presente contrato valores sobre los cuales no se obliga el IDSN”* (ibidem).

5) En ese contexto, se insiste, con independencia de las obligaciones de las diferentes entidades involucradas en materia de prestación de servicios de salud, la obligación de pago que asumió el instituto demandado en el contrato se limitó al monto agotable acordado y, en consecuencia, la liquidación del negocio, correspondiente al cruce de cuentas definitivo de ese específico acuerdo de voluntades, se limitó a la suma antes mencionada, la cual se estimó ejecutada en un 100% y se reconoció dicho valor al contratista (fl. 76 demanda, índice 16 SAMAI tribunal), quien no controvierte ese aspecto.

6) Por consiguiente, las pretensiones encaminadas a que se anule la liquidación unilateral del contrato por el hecho de no incluir valores ajenos a la relación contractual están llamadas al fracaso; las partes no discuten el hecho consistente en que no se suscribieron modificaciones o adiciones al contrato que respalden la ejecución de prestaciones por suma distinta a los \$3.055.106.958 que el instituto se

obligó a pagar; por el contrario, según lo expresa e inequívocamente pactado por estas, al culminar la ejecución de ese específico valor el contrato se entendía terminado, aún si no se había alcanzado la fecha máxima de ejecución (31 de diciembre de 2019), lo que equivale a señalar que cualquier ejecución adicional no tuvo respaldo contractual y, en tal virtud, su falta de reconocimiento no puede constituir sustento válido de la pretendida ilegalidad de la liquidación unilateral del contrato, la cual se ciñó a lo expresa e inequívocamente acordado por las partes.

7) La cláusula sexta del contrato, relacionada con el plazo, se pactó de la siguiente manera:

*“CLÁUSULA SEXTA. DURACIÓN. El plazo para la ejecución del objeto del contrato, será a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución hasta agotar los recursos contratados, sin exceder el 31 de diciembre de 2019. PARÁGRAFO PRIMERO: Cuando haya necesidad de adicionar el plazo o el valor del convenio, esto se deberá hacer mediante contrato adicional, el cual deberá cumplir los mismos trámites del principal, de conformidad con las disposiciones legales vigentes sobre la materia.” (fls. 46 – 47 demanda, índice 16 SAMAI – mayúsculas fijas del original).*

9) Por otra parte, contrario a lo expuesto en el recurso de apelación, la prueba testimonial recaudada en el curso del proceso respalda la tesis del tribunal *a quo*; la testigo Juana Lucy Narváez Cárdenas, profesional del área de cartera de la ESE demandante declaró (audiencia de pruebas, índice 16 SAMAI, 1’32” y ss), que para el mes de octubre del año de ejecución, el hospital advirtió que había superado el monto contratado; de igual manera, el profesional de recursos financieros del hospital Alfonso Ernesto Hidalgo López (*ibidem* 2’00” y ss) dio cuenta del conocimiento del valor del contrato y de su agotamiento, dicho que también respaldó el testimonio de María Alejandra Áux Concha, supervisora del contrato (*ibidem*, 36” y ss). Todas las declaraciones fueron coherentes en cuanto al conocimiento del límite de valor pactado, la ausencia de contrato adicional, que el contrato se liquidó de conformidad con lo acordado y en relación con el hecho de que la discusión sobre valores adicionales inició cuando el contrato entró en fase de liquidación, precisamente, por el agotamiento de los recursos.

10) Así las cosas, en línea con las estipulaciones que rigen el negocio jurídico objeto de la litis y como lo ha expuesto la Sala en casos similares<sup>3</sup>, la adición del contrato

---

<sup>3</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 18 de noviembre de 2024, exp. 71.056, MP Fredy Ibarra Martínez.



sometido al Estatuto General de Contratación Pública requiere acuerdo expreso y escrito sobre el objeto y la contraprestación; por las particulares condiciones del negocio objeto de la controversia toda ejecución por encima del monto agotable acordado carece de respaldo contractual y, por lo tanto, no podía incluirse en la liquidación del contrato ni constituir fuente de responsabilidad contractual del instituto demandado frente a la ESE demandante ni viciar la liquidación del contrato.

11) Por lo expuesto y con independencia de los valores finalmente facturados por la ESE demandante, no existe prueba de la pretendida ilegalidad de la liquidación unilateral del contrato, circunstancia que impide, de un lado, la prosperidad de los cargos de legalidad de la demanda y, de otro, de las súplicas relacionadas con reconocimientos económicos adicionales y con la liquidación judicial del contrato, razón por la cual se impone confirmar la sentencia apelada que las denegó.

#### **4. Costas**

En los términos de los artículos 188 del CPACA y 365 numeral 3 del CGP, la parte vencida en el recurso será condenada en costas de segunda instancia; por su parte, se mantiene la condena en costas impuesta en primera instancia la cual no fue objeto de reparos en el recurso de apelación que se decide. Las costas serán liquidadas en forma concentrada en el tribunal de primera instancia, incluido el valor de las agencias en derecho.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA –SUBSECCIÓN B-**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A :**

**1º) Modifícase** la sentencia de 7 de junio de 2024 proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño en el sentido de declarar probada, de oficio, la excepción de caducidad del medio de control jurisdiccional en relación con la pretensión tercera de la demanda encaminada a cuestionar la validez de una cláusula contractual; en lo demás, **confirmase** la sentencia apelada.

Exp. 52001-23-33-000-2021-00204-01 (72.027)  
Actor: Hospital Universitario Departamental de Nariño – HUDN ESE  
Controversias contractuales

**2º) Condénase** en costas de segunda instancia al Hospital Universitario Departamental de Nariño y en favor del Instituto Departamental de Salud de Nariño; **tásense** en forma concentrada por el tribunal de primera instancia, incluido el valor de las agencias en derecho.

**3º)** En firme esta providencia **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*(firmado electrónicamente)*  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Presidente de la Subsección

*(firmado electrónicamente)*  
**DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA**  
Magistrado

*(firmado electrónicamente)*  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado ponente

*Constancia: la presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.*