



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, dos (02) de abril de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADO PONENTE: David Fernando Ramírez Fajardo.

EXPEDIENTE: **19001-33-33-008-2014-00472-01**  
ACTOR: **OSCAR HENRY BRAVO CRUZ**  
DEMANDADO: **DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARIA DE SALUD**  
M. DE CONTROL: **CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – SEGUNDA INSTANCIA**

**SENTENCIA No. 036**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación formulado por la parte demandante, contra la Sentencia No. 040 de 13 de abril de 2018, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Popayán, mediante la cual negaron las pretensiones de la demanda.

**I.- ANTECEDENTES.**

**1.1.- La demanda<sup>1</sup>.**

OSCAR HENRY BRAVO CRUZ, en calidad de representante legal de la FUNDACIÓN PARA LA PROMOCIÓN Y PARTICIPACION Y EL DESARROLLO SOCIAL COMUNITARIO -PROPARDEC, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, en contra del DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARÍA DE SALUD, para que se le declare lo siguiente:

*“1. Que se declare que entre la demandante y el Departamento del Cauca – Secretaría de Salud Departamental, se celebró el contrato de Prestación de Servicios No. 463 del 13 de junio de 2011, para prestar los servicios de apoyo a la Gestión al Grupo de Salud Pública de la Secretaría de Salud Departamental del Cauca, en las acciones de inspección, vigilancia, a los factores de riesgo de la salud humana, relacionados con el ambiente, el consumo y la zoonosis en los municipios de Padilla, Corinto, Miranda, Puerto Tejada, Villa Rica, Buenos Aires, Guachené, Santander de Quilichao, Caldono, Sotará, La Sierra, San Sebastián, Piamonte, Balboa, Argelia, Sucre, Florencia, Timbiquí y López de Micay.*

*2. Que se Declare que el demandante, ejecutó en un ciento por ciento (100%) el objeto contratado, en los términos del Contrato No. 463 del 13 de junio de 2011.*

*3. Que se Declare el incumplimiento del Contrato No. 463 del 13 de junio de 2011, por parte de la entidad contratante, (Departamento del Cauca – Secretaría de Salud Departamental) al no cancelar la totalidad del valor del contrato estatal, en*

---

<sup>1</sup> Folios 627-655 C. Ppal.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-008-2014-00472-01  
ACTOR: OSCAR HENRY BRAVO CRUZ  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARIA DE SALUD  
M. DE CONTROL: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – SEGUNDA INSTANCIA

*los términos acordados, con relación a la prestación del servicio contratado para los Municipios de López de Micay y Piamonte.*

*4. Que se declare la nulidad de la presunta liquidación contractual, realizada de manera unilateral por el Departamento del Cauca, sin cumplir el procedimiento de rigor que requiere la citada actuación.*

*5. Como consecuencia de las anteriores declaraciones, que se condene a la entidad accionada a reconocer y pagar a favor de la entidad demandante la suma de SESENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS M/TE (\$63.999.947), correspondiente al pago final del último veinte por ciento (20%) del valor del Contrato No. 463 del 13 de junio de 2011, por concepto de honorarios insolutos, relacionados con el trabajo realizado por el Contratista en los Municipios de López de Micay y Piamonte; todo lo anterior a título de daño emergente.*

*6. Que se reconozcan y paguen a favor de mi poderdante, todos los perjuicios morales y materiales, generados como consecuencia del incumplimiento de la entidad demandada en el pago total de los valores acordados.*

*7. Que las sumas que se reconozcan a favor de la demandante, se indexen mes a mes, hasta la fecha en que quede ejecutoriada la sentencia de segunda instancia, conforme la variación del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE”*

## **1.2.- Hechos.**

Que el 13 de junio de 2011, entre el departamento del Cauca – Secretaría de Salud y la Fundación para la Promoción de la Participación y el Desarrollo Social Comunitario -PROPARDEC, se celebró contrato de prestación de servicios No. 463 de 2011, cuyo objeto era la prestación de servicios de apoyo a la gestión del grupo de salud pública de la Secretaría de Salud del ente territorial, en las acciones de inspección y vigilancia de los factores de riesgo de la salud humana, relacionada con el ambiente, el consumo y la zoonosis de diferentes municipios del departamento. Que la duración del contrato se estableció en un término de 10 meses.

Que como retribución de los servicios, se pactó la suma de \$319'999.735, cuyo 40% fue entregado en calidad de anticipo. El restante 60%, se dividió en 3 cuotas, cada una de ellas, equivalente al 20% del monto del contrato, las cuales se pagarían así:

La primera cuota, se pagaría a los 5 meses de iniciada la ejecución de contrato, previa amortización del anticipo, informe parcial de actividades y recibo a satisfacción del interventor. La segunda se pagaría a los 7 meses de iniciada la ejecución, previo los requisitos ya señalados y la tercera cuota, se pagaría al terminar el contrato de ejecución del contrato, previa presentación del informe final, cuenta de cobro y recibo a satisfacción por parte del interventor.

Indica que ejecutó a cabalidad el objeto del contrato y presentó los informes pertinentes paulatinamente, según las directrices del contrato. Así, aduce, en el quinto mes, subsiguiente a la celebración del contrato, presentó el informe de rigor, y el departamento realizó el pago de la primera cuota y durante el séptimo mes allegó el respectivo informe, por lo que la entidad aquí demandada realizó el desembolso del siguiente 20%.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-008-2014-00472-01  
ACTOR: OSCAR HENRY BRAVO CRUZ  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARIA DE SALUD  
M. DE CONTROL: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – SEGUNDA INSTANCIA

Manifiesta que la contratista presentó al departamento del Cauca el informe final, correspondiente a la ejecución de los municipios de Piamonte y López de Micay, de manera oportuna, junto con los demás requisitos exigidos en el contrato.

Que la entidad demandada, a través del interventor del contrato, no recibió el informe de López de Micay, al considerar que existía un supuesto detrimento patrimonial para el departamento. Que, con fundamento en el concepto del interventor, el contratante no canceló el 20% restante. A su vez, presentó la respectiva “denuncia” ante la Contraloría General de la República por presunto hallazgo fiscal en contra de la fundación aquí demandante, entidad que avocó el conocimiento de dicha indagación.

Señala que el interventor del contrato, como presunto hallazgo fiscal, manifestó que la contratista subcontrató todas las actividades por un valor menor al contratado de manera directa con el departamento del Cauca, existiendo una diferencia de \$150'977.388.

Arguye que el interventor del contrato, nunca actualizó dicho informe, mostrando gran desentendimiento al manifestar que ello estaba a cargo de la Contraloría General de la República, sin que la aquí demandante obtuviera copia del referido informe.

Que el departamento del Cauca no dio la oportunidad de ejercer el derecho de defensa ni hizo el reemplazo oportuno del interventor, una vez este renunció. Que dicha entidad, tampoco se pronunció frente al informe del interventor ni hizo un seguimiento oportuno, lo que, a su juicio, falló administrativamente.

Que finalmente, la Contraloría General de la República, a través de auto de 25 de septiembre de 2014, decidió archivar la indagación preliminar, dado que, encontró que se había cumplido de manera directa el objeto del contrato.

Sostiene que lo que quedó demostrado es que la Fundación PROPARDEC ejecutó a cabalidad el objeto misional para el cual fue contratado.

Que el departamento del Cauca realiza un acta de liquidación unilateral, donde se manifiesta el incumplimiento por parte del contratista y que por tanto, no había lugar a liquidar el 20% restante.

De esta manera, alega que el ente territorial incumplió el contrato celebrado, al abstenerse de cancelar la última cuota del valor del contrato.

Que a través de petición de 17 de octubre de 2014, se solicita el pago de dicho saldo insoluto a lo que el departamento del Cauca, a través de misiva de 10 de noviembre de 2014, resuelve desfavorablemente su petición, argumentando que conforme “las liquidadoras”, existía un saldo pendiente de \$505.605 y no se evidenciaba informe de cumplimiento del 100%.

### **1.3.- Contestación de la demanda.**

#### **1.3.1.- Departamento del Cauca<sup>2</sup>**

Se opuso a pretensión de declaración del contrato, al señalar que no existe cuestionamiento alguno sobre la existencia del contrato celebrado.

---

<sup>2</sup> Folio 663-674 C. Ppal.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-008-2014-00472-01  
ACTOR: OSCAR HENRY BRAVO CRUZ  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARIA DE SALUD  
M. DE CONTROL: CONTROVERSIA CONTRACTUALES – SEGUNDA INSTANCIA

Igualmente refutó la pretensión de cumplimiento total del contrato, pues conforme las pruebas aportadas, se evidencia que el objeto no fue ejecutado en su totalidad. En esa medida, señala, las obligaciones de la entidad se cumplieron a cabalidad, en la medida que se ordenaron los pagos correspondientes de acuerdo con la forma de pago pactada y en la medida que se demostró la ejecución del contrato.

Asimismo, se opuso a la declaración de nulidad de la liquidación del contrato, al considerar que se trata de un acto expedido con las formalidades correspondientes, una vez agotado el trámite respectivo para proceder a la liquidación del contrato por mutuo acuerdo; acto que aduce goza de presunción de legalidad.

Arguye que de los documentos contractuales, se tiene que el término de duración del contrato fue de 10 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, lo cual ocurrió el 29 de junio de 2011, es decir, hasta el 28 de abril de 2012, y que el informe final de ejecución fue presentado el 30 de agosto de 2013; es decir, en fecha muy posterior a la del vencimiento del término.

Que el informe final de interventoría, señala que el contratista presentó soportes de las actividades pactadas en el contrato por valor de \$256.505.383, de acuerdo con los valores unitarios definidos y que se hace glosa por valor de \$63'494.342 debido a las actividades no soportadas o con soportes no aceptados, por lo que al momento, el saldo a favor del contratista es de \$506.605.

Que en dicho informe se refleja en el acápite de actividades realizadas, conforme al manual tarifario de la Secretaría de Salud, contemplando en el Acta No. 001 de 09 de febrero de 2011 que establece la presentación del documento, que respecto de los municipios de categoría C, que son Guapi, López de Micay, Timbiquí, Santa Rosa y Piamonte, en la casilla de valor no soportado, no se encuentran las actividades correspondientes a dichos municipios; es decir, que los valores si se están reconociendo en el informe, por lo que no es cierto que no se haya recibido el informe respecto a las actividades correspondientes al municipio de López de Micay. Que en el mismo informe se evidencia en el acápite de actividades realizadas, en la casilla de valor no soportado, que no se están reconociendo las actividades correspondientes a los municipios de categoría A y B por no presentar soportes de ellas.

Que la indagación preliminar de la Contraloría General de la República, tuvo como génesis el análisis efectuado por parte de funcionarios del área de responsabilidad fiscal. Que como consecuencia del hallazgo fiscal producto de la auditoría realizada al departamento del Cauca, se procedió a relacionar como hecho irregular el contrato en mención, debido a que el contratista había subcontratado todas las actividades por un menor valor, representando un mayor valor pagado por \$150'9770388, que corresponde a la diferencia del valor cancelado en el contrato y el valor pagado por subcontratación de personal técnico.

Señala que el contrato tenía como fecha cierta de vencimiento el 29 de abril de 2012, y el interventor del contrato renunció a partir del 1º de mayo de 2014, lo que denota que durante la vigencia del contrato, el interventor siempre fue el mismo.

Afirma que conforme el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y con base en el informe final suscrito por el interventor, sin que se hubiera vencido el término para que la entidad perdiera competencia, se procedió a la liquidación por mutuo acuerdo. Para lo anterior, mediante oficio No. ASA-104 de 16 de octubre de 2014, se citó al contratista para que el 17 de octubre de 2014, para que suscribiera el

EXPEDIENTE: 19001-33-33-008-2014-00472-01  
ACTOR: OSCAR HENRY BRAVO CRUZ  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARIA DE SALUD  
M. DE CONTROL: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – SEGUNDA INSTANCIA

acta de liquidación, a lo cual, el representante de la Fundación PROPARDEC deja una nota a mano alzada donde señala oponerse a firmar el acta.

Que una vez agotado el procedimiento de ley para llegar a cabo la liquidación por mutuo acuerdo, se procedió a liquidar unilateralmente el contrato; acto que goza de presunción de legalidad y se encuentra debidamente ejecutoriado, dado que no se interpuso recurso alguno.

Advierte que no hay documentos que evidencien que el contratista cumplió con la totalidad del objeto del contrato dentro del término pactado para su ejecución, razón por la cual, los informes generados por el interventor solo autorizaron el pago de las tres cuotas pactadas, tal como se desprende del informe final. Así, consideró, las pretensiones no estaban llamadas a prosperar.

Como excepciones propuso la de inepta demanda, al considerar que en el caso de autos, el medio de control que correspondía era el de nulidad y restablecimiento del derecho, y no el de controversias contractuales, pues en estricto sentido se demanda la nulidad del acta de liquidación unilateral.

#### **1.4.- La sentencia apelada<sup>3</sup>.**

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Popayán, mediante sentencia del 13 de abril de 2018, negó las pretensiones de la demanda.

Encontró acreditado que entre la Fundación PROPARDEC y el departamento del Cauca se celebró un contrato para prestar servicios de apoyo a la gestión al grupo de Salud Pública de la Secretaría de Salud y que el ente territorial procedió a liquidar unilateralmente el contrato, en tanto el contratista se negó a firmar el acta de liquidación por mutuo acuerdo.

Sin embargo, al hacer un análisis de los elementos probatorios allegados al proceso, consideró que pese a que se presentaron los respectivos informes de actividades, ellos no tienen soporte probatorio que permita evidenciar los gastos en los que incurrió el contratista.

Que dentro del plenario se aportó un documento denominado gastos preoperativos del contrato de prestación de servicios, en el plenario no existe soporte del que se desprenda tal situación. Igual ocurre con el documento denominado pago de trabajadores del contrato de prestación de servicios.

Que de lo anterior, no es posible determinar los valores reales y completos en los que incurrió la fundación contratista para tener por acreditado el cumplimiento del contrato.

Que conforme el principio de carga de la prueba, correspondía a la parte actora, entregar al Juez la pruebas pertinentes y conducentes que permitieran llevar a la plena convicción de la ocurrencia de los hechos en que se apoya la reclamación.

Así, concluyó que la parte demandante no acreditó los gastos en los cuales afirma, incurrió para el cumplimiento del objeto del contrato celebrado con el departamento del Cauca, y por ello, negó las pretensiones de la demanda.

Condenó en costas a la parte demandante en 3% de las pretensiones.

---

<sup>3</sup> Folio 1288-1294 C. Ppal.

## 1.4.- El recurso de apelación.

### 1.4.1.- Parte demandante<sup>4</sup>

Indica que se encuentra probado que entre el departamento del Cauca y la Fundación PROPARDEC, se celebró un contrato de prestación de servicios identificado con el número 463 de 2011. Que en la cláusula primera se indicó el objeto del mismo y que la contraprestación de los servicios prestados se fijó en \$319'999.735, el cual se pagaría en 40% en calidad de anticipo y 3 cuotas de 20%.

Que como prueba constitutiva del cumplimiento del contrato, se tiene el informe de actividades de 02 de noviembre de 2011, informe de actividades realizadas de “28 de agosto de 2013”, y el informe consolidado de actividades de “28 de junio de 2011”. Que conforme lo anterior, se demostró que el contratista realizó todas las actividades de apoyo a la gestión.

Manifiesta que el *a quo* se limita a indicar que dichos informes no se sustentan en constancias de recibos o comprobantes de egresos, a través de los cuales se demuestre que efectivamente el contratista haya incurrido en los gastos que pretende cobrar por vía judicial. Que con este planteamiento se desconoce la naturaleza del contrato, pues se limita a manifestar la ausencia de los comprobantes de gastos sin detenerse a verificar que efectivamente se realizaron las acciones de apoyo a la gestión de la Secretaría de Salud.

Además, arguye, que el *a quo* desconoce las condiciones críticas en los lugares donde tuvo que ejecutar el objeto contractual, pues son lugares donde no existe posibilidad alguna de que, como proveedor, por ejemplo, se expida una factura en un restaurante. Que se desconoce que en dichos territorios no se expiden facturas con los requisitos exigidos por ley, desconociendo la realidad de estos factores al pretender que un operario de un motor fuera de borda, en municipios como Timbiquí y López de Micay, tenga RUT o al momento de cobrar sus honorarios por servicios prestados, tenga la facilidad de expedir facturas con el lleno de los requisitos de ley.

Por otra parte, señala que con el fin de torpedear o incumplir el pago de la obligación, el departamento del Cauca presentó “denuncia” ante la Contraloría General de la República, pero dicha entidad decidió archivar la investigación por considerar que la Fundación PROPARDEC cumplió a cabalidad el objeto del contrato, pues por su cuenta y riesgo ejecutó las actividades contractuales.

Que además, la entidad contratante dentro de sus informes anuales, mostró que realizó toda la política de salud propuesta en su plan de desarrollo, pero desconoce que terceros contratistas, efectivamente prestaron sus servicios para la materialización de dichas políticas, reiterando que el análisis del caso debe realizarse en el contexto correspondiente, sin exigir que el contratista deba demostrar los gastos en los que incurrió.

Que lo importante es verificar que efectivamente se cumplió o no el contrato, sin importar cómo el contratista asumió o incurrió en gastos. Que el fallo cuestionado es contrario a Derecho, pues en él se limita a verificar si las cuentas de cobro y soportes de gastos están respaldados en facturas o cuentas de cobro, con todas

---

<sup>4</sup> Folio 1296-1303 C. Ppal.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-008-2014-00472-01  
ACTOR: OSCAR HENRY BRAVO CRUZ  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARIA DE SALUD  
M. DE CONTROL: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – SEGUNDA INSTANCIA

las formalidades tributarias, desconociendo las condiciones de los lugares en donde se ejecutó el contrato.

Indica que conforme lo anterior, se tiene que el departamento del Cauca incumplió el contrato al no cancelar la última cuota pactada, al argumentar que había un presunto detrimento patrimonial, manifestación que desvirtuó la Contraloría General de la República.

Que la administración siguiente, ha tratado el asunto como si no le correspondiera responsabilidad alguna, como si las obligaciones contractuales fueran de la persona que en su momento estaba al frente de la entidad, pretendiendo con ello que la entidad jurídica no tenga responsabilidad alguna sobre los compromisos válidamente asumidos por el gobernante.

Que con el archivo de la indagación preliminar y los informes presentados, se tiene que cumplió a cabalidad el objeto del contrato. Por las razones expuestas, solicita se revoque la sentencia de instancia y en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

### **1.5.- Actuación en segunda instancia.**

Por auto de 30 de mayo de 2018<sup>5</sup> se admitió el recurso de apelación y mediante providencia de 12 de junio de 2018<sup>6</sup> se corrió traslado a las partes para alegar.

La **parte demandante**<sup>7</sup>, reprodujo los argumentos expuestos en la alzada.

Ni la **parte demandada** ni la **Representante del Ministerio Público** se pronunciaron en esta fase procesal.

## **II.- CONSIDERACIONES.**

### **2.1.- La competencia.**

El Tribunal Administrativo del Cauca es competente para conocer de este asunto, en segunda instancia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011.

Esta Sala de decisión, al actuar como Juez de segunda instancia, se limitará a los cargos formulados en la apelación, de conformidad con los artículos 320 y 328 del Código General del Proceso

### **2.2. Caducidad**

El literal j del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, establece:

*“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.*

*(...)*

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

*(...)*

*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;”*

<sup>5</sup> Folio 3 Cuaderno segunda instancia.

<sup>6</sup> Folio 4 ibídem.

<sup>7</sup> Folio 14-21 ibídem

EXPEDIENTE: 19001-33-33-008-2014-00472-01  
ACTOR: OSCAR HENRY BRAVO CRUZ  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARIA DE SALUD  
M. DE CONTROL: CONTROVERSIA CONTRACTUALES – SEGUNDA INSTANCIA

Dado que, en el presente asunto, en ejercicio de autonomía de las partes, se estableció en la cláusula vigésima segunda del contrato No. 463 de 2011, objeto de controversia, que este requeriría liquidación, la cual se realizaría de común acuerdo, dentro de los 4 meses siguientes a la terminación del contrato; y comoquiera que ella fue realizada unilateralmente por el departamento del Cauca, deberá contabilizarse el término de caducidad, a partir de la ejecutoria del acto administrativo que efectúe la misma.

Así, se tiene que se cuestiona la legalidad de la Resolución No. 07976 de 17 de octubre de 2014<sup>8</sup>, por medio de la cual, el departamento del Cauca liquidó unilateralmente el contrato y dado que la demanda fue presentada el 03 de diciembre de 2014<sup>9</sup>, se impone concluir que en el presente asunto no ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

Incluso, de observar el inciso según el cual “v) [e]n 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;” se tiene que el presente asunto tampoco se encuentra afectado por este fenómeno extintivo.

Lo anterior por cuanto, el contrato estableció un término de 10 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, lo cual ocurrió el 29 de junio de 2011<sup>10</sup>, por lo tanto, el plazo contractual fenecía el 29 de abril de 2012. El tiempo convenido para liquidar el contrato fue de 4 meses, por lo tanto, al añadirle los 2 meses de que trata la norma, se tiene que el término para impetrar la demanda vencía el 29 de octubre de 2014.

Sin embargo, el demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 24 de octubre de 2014, suspendiendo el término por 6 días. La constancia fue expedida por la Procuraduría General de la Nación el 01 de diciembre de 2014<sup>11</sup> y, como se vio, la demanda se radicó el 03 de diciembre de 2014.

### **2.3.- Problema jurídico.**

En consideración con los presupuestos fácticos y los motivos de inconformidad desarrollados en el recurso de apelación, esta Corporación deberá resolver si se debe revocar o confirmar la sentencia impugnada.

### **2.4.- Caso concreto.**

En el asunto que nos ocupa, la parte demandante solicitó se declare la existencia del contrato de prestación de servicios No. 463 de 13 de junio de 2011, que existió cumplimiento total del contrato por parte del contratista e incumplimiento por parte del departamento del Cauca, así como la nulidad del acta de liquidación unilateral del contrato. Como consecuencia de lo anterior, solicita el pago de la suma de \$63'999.947 y de perjuicios materiales y morales.

---

<sup>8</sup> Folio 357-359, 1207-1209, 1227-1229 C. Ppal.

<sup>9</sup> Folio 647 C. Ppal.

<sup>10</sup> Folio 461, 1114 C. Ppal

<sup>11</sup> Folio 226 C. Ppal.



EXPEDIENTE: 19001-33-33-008-2014-00472-01  
ACTOR: OSCAR HENRY BRAVO CRUZ  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARIA DE SALUD  
M. DE CONTROL: CONTROVERSIA CONTRACTUALES – SEGUNDA INSTANCIA

El *a quo* negó las pretensiones de la demanda, al considerar que la parte actora no había acreditado los gastos en los que incurrió el contratista para el cumplimiento del contrato de prestación de servicios No. 463 de 2011.

El actor, inconforme con la decisión, señaló que de los informes presentados se desprende el cumplimiento del contrato y que en el fallo en cuestión, no se analizó las particularidades del lugar donde debía prestarse los servicios.

Para resolver el problema jurídico, tenemos en el plenario los siguientes elementos probatorios:

- Estudios y documentos previos para la contratación del Plan Nacional de Salud Pública de intervenciones Colectivas en la Secretaría de Salud Departamental del Cauca<sup>12</sup>
- Certificado de disponibilidad presupuestal No. 1791 de 16 de mayo de 2011<sup>13</sup>.
- Certificado de existencia de entidades sin ánimo de lucro de la Fundación para la Promoción y el Desarrollo Social Comunitario PROPARDEC, expedido por la Cámara de Comercio del Cauca<sup>14</sup>.
- Propuesta técnica y financiera “para mejorar la seguridad sanitaria y ambiental y disminuir la zoonosis<sup>15</sup>,
- Contrato de Prestación de Servicios No. 463 de 2011, celebrado entre la Secretaría de Salud del departamento del Cauca y la Fundación para la Promoción de la Participación y el Desarrollo Social Comunitario – PROPARDEC, cuyas cláusulas son las siguientes:

*“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO: El contratista se compromete con EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARIA DE SALUD a prestar los servicios de apoyo a la a la (sic) gestión al Grupo de Salud Pública de la Secretaría (sic) de Salud Departamental del Cauca en las acciones de inspección, vigilancia a los factores de riesgo de la salud humana relacionados con el ambiente, el consumo y la zoonosis en el municipio de 1. Padilla, 2. Corinto 3. Miranda, 4. Puerto Tejada, 5. Villa Rica, 6. Buenos Aires, 7. Guachené, 8. Santander de Quilichao, 9. Caldon, 10. Sotar, 11. La Sierra, 12. San Sebastián, 13. Piamonte, 14. Balboa, 15. Argelia, 16. Sucre, 17. Florencia, 18. Timbiquí y 19. López de Micay del Departamento del Cauca (...)* CLÁUSULA SEGUNDA. VALOR: EL DEPARTAMENTO – SECRETARIA DE SALUD, reconocerá al CONTRATISTA la suma de TRESCIENTOS DIECINUEVE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$319.999.735.00). CLAUSULA TERCERA. FORMA DE PAGO: EL DEPARTAMENTO – SECRETARIA DE SALUD pagará al CONTRATISTA el valor del presente contrato de la siguiente manera un cuarenta por ciento (40%) equivalente a la suma de CIENTO VEINTISIETE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$127.999.894), en calidad de anticipo, y el sesenta por ciento (60%) restante del valor del contrato, se cancelará en tres (3) cuotas pagaderas de la siguiente forma: La primera cuota del veinte por ciento (20%) del valor del contrato equivalente a la suma de SESENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$63.999.947), a los cinco meses de iniciada la ejecución del mismo, previa amortización del anticipo,

<sup>12</sup> Folio 685-704 C. Ppal.

<sup>13</sup> Folio 709 C. Ppal.

<sup>14</sup> Folio 710-713 C. Ppal.

<sup>15</sup> Folio 765-791 C. Ppal.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-008-2014-00472-01  
 ACTOR: OSCAR HENRY BRAVO CRUZ  
 DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARIA DE SALUD  
 M. DE CONTROL: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – SEGUNDA INSTANCIA

presentación del informe parcial de actividades, cuenta de cobro y recibido a satisfacción por el interventor, una segunda cuota del veinte por ciento (20%) del valor del contrato, es decir la suma de SESENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$63.999.947), a los siete meses de iniciada la ejecución del contrato, previa presentación del informe parcial de actividades, cuenta de cobro y recibido a satisfacción por parte del interventor y un pago final por el veinte por ciento (20%) del valor del contrato equivalente a la suma de SESENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$63.999.947) al terminar la ejecución del contrato, previa presentación del informe final de actividades, cuenta de cobro y recibido a satisfacción del interventor. PARAGRAFO: Al finalizar la ejecución del presente contrato, cuando el interventor designado por la entidad, autorice el pago de la última cuota prevista en el mismo, deberá elaborar el acta de liquidación final con el fin de ser suscrita por las partes, una vez cancelada esta última cuota por la entidad, las partes de declararán a paz y salvo. (...) CLAUSULA QUINTA. DURACIÓN DEL CONTRATO: El término de duración del presente contrato será de diez (10) meses, contados a partir de la suscripción del acta de iniciación, previo registro presupuestal, aprobación de la garantía y publicación en la Gaceta Departamental.<sup>16</sup>

Dentro de las obligaciones del contratista, se encontraban, entre otros, el cumplimiento de las siguientes actividades:

| ACTIVIDAD  | CATEGORIA DE MUNICIPIOS SEGÚN MANUAL TARIFARIO SSDC | No  | DETALLE   |
|--|---|-----|---|
| 1. Prestar asistencia técnica y difusión de la temática y la normatividad relacionada con los lineamientos de las Políticas de Salud Ambiental, con los diferentes actores del SGSSS.  | A   | 16  | Dos reuniones por municipio con actores del SGSSS                                   |
|  | B   | 16  |   |
|  | C   | 6   |   |
| 2. Establecer programación de actividades trimestrales y mensuales por cada componente de Área de Salud Ambiental, teniendo en cuenta el riesgo, el estado sanitario y la normatividad vigente en lo relacionado con los riesgos al ambiente (aire, agua, suelo) el consumo y la zoonosis y presentar informes de las actividades ejecutadas según periodicidad establecida. | A, B, C   | 190 | Tres programaciones trimestrales y diez programaciones mensuales por cada Municipio |
| 3. Apoyar la conformación y participación en los diferentes comités institucionales, intersectoriales en su área geográfica de trabajo en las redes de apoyo social de acuerdo a cada proyecto del Área de Salud Ambiental.  | A   | 8   | Actas de conformación de comités por municipio                                      |
|  | B   | 8   |   |
|  | C   | 3   |   |
| 4. Coordinar actividades de vigilancia y seguimientos a los eventos de interés en Salud Pública relacionados con el Área de Salud Ambiental con administraciones   | A   | 8   | Actas diligenciadas en la Inspección y Vigilancia a los                             |
|  | B   | 8   |   |

<sup>16</sup> Folio 3-8, 1098-1109 C. Ppal.

|   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| <i>municipales, IPS públicas y privadas y EPS, a través del diligenciamiento del formato creado para dicha actividad, con una periodicidad mínima de tres (3) veces por semana y entrega del formato diligenciado mensualmente.</i>   | C | 3 | <i>sujetos de interés en Salud Pública</i>   |
| 5. <i>Apoyar la atención, responder y solución a las quejas sanitarias por la comunidad.</i>  | A | 8 | <i>Actas diligenciadas en la Inspección y Vigilancia a las quejas atendidas en los municipios objeto de la contratación</i>  |
|   | B | 8 |  |
|   | C | 3 |  |
| 6. <i>Desarrollar visitas para velar por las adecuadas condiciones de higiénico - locativas de los establecimientos, al rigor de las normas sanitarias vigentes, (sin solicitar, sugerir, recomendar o exigir fumigaciones o erratizaciones con empresas particulares que presten dicho servicio) y diligenciar los formatos (actas) para el registro de las mencionadas acciones de inspección y vigilancia sanitaria.</i> | A | 8 | <i>Actas diligenciadas en la Inspección y Vigilancia para la verificación de condiciones higiénico locativas de establecimientos de interés en Salud Pública en los municipios objeto de la contratación</i> |
|   | B |   |  |
|   | C | 3 |  |
| 7. <i>Coordinar con el responsable de cada componente de salud ambiental para la toma, transporte, entrega y seguimiento de resultados, de las muestras de agua para consumo humano, en los diversos sistemas de suministro de agua del área de competencia urbano y rural objeto de inspección, vigilancia y control, con el Laboratorio de Salud Pública</i>  | A | 8 | <i>Diligenciamiento de Actas mensuales de toma de muestras de agua y Alimentos objeto de la IV</i>   |
|   | B | 8 |  |
|   | C | 3 |  |
| 8. <i>Consolidar la información estadística, de las actividades realizadas por cada componente de salud ambiental, correspondiente a su zona de trabajo.</i>  | A | 8 | <i>Una base de datos con la relación de censos y las acciones de IV realizados en los municipios objeto del contrato</i>   |
|   | B | 8 |  |
|   | C | 3 |  |
| 9. <i>Efectuar vacunación antirrábica en caninos, felinos de acuerdo a jornadas que se programen</i>  | A | 8 | <i>Cobertura de vacunación superiores o iguales al 80% en caninos y felinos en zonas urbanas y rurales de cada Municipio objeto del contrato</i>   |
|   | B | 8 |  |
|   | C | 3 |  |
| 10. <i>Elaboración del acta de visita de observación de animales mordedores que sean potencialmente transmisores de rabia,</i>  | A | 8 | <i>Formatos de observación de animales</i>   |
|   | B | 8 |  |

EXPEDIENTE: 19001-33-33-008-2014-00472-01  
 ACTOR: OSCAR HENRY BRAVO CRUZ  
 DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARIA DE SALUD  
 M. DE CONTROL: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – SEGUNDA INSTANCIA

|  |   |    |  |
|--|---|----|--|
| haciendo seguimiento al protocolo y enviar copia al responsable del programa de zoonosis del Departamento, al Punto de Atención del Municipio asignado y elaborar la relación mensual de los casos   | C | 3  | mordedores diligenciados y con firma de recibido de la IPS que notifica la exposición rábica en los municipios objeto del contrato   |
| 11. Coordinación con las IPS públicas para el adecuado manejo de las exposiciones rábicas, el inventario del biológico del programa de zoonosis, apoyar, monitorear y evaluar las acciones de prevención de las enfermedades zoonóticas que se ejecuten en el Municipio asignado cuando el programa así lo requiera  | A | 8  | 1. Acta de coordinación y manejo de personas expuestas a accionantes rábicos en cada municipio objeto del contrato   |
|  | B | 8  |  |
|  | C | 3  |  |
| 12. Mantener actualizada en cada municipio la información y los mapas epidemiológicos de las zoonosis de ocurrencia y efectuar la notificación de manera oportuna  | A | 80 | Mapas epidemiológicos en las zoonosis presentadas en cada municipio mensualmente   |
|  | B | 80 |  |
|  | C | 30 |  |
| 13. Coordinar con el punto de atención el diligenciamiento de los formatos SV1 y SV1-1 y entregar el 30 de cada mes al referente de zoonosis Departamental.  | A | 80 | 10 formatos SV1 por Municipio y 10 formatos SV1-1 por Municipio, completa y correctamente diligenciados con firma de recibido de la IPS que notifica las exposiciones rábicas en sus municipios y con el recibido del programa |
|  | B | 80 |  |
|  | C | 30 |  |
| 14. Realizar el censo de viviendas y animales por vivienda (caninos y felinos) para determinar el estado sanitario, establecimientos especiales (manejo de alimentos y bebidas alcohólicas, medicamentos y otros), educativos, restaurantes escolares, hogares del ICBF, área pública e infraestructura de saneamiento ambiental (piscinas, espacios de recreación, estadios, coliseos, polideportivos entre otros). | A | 8  | Censo de viviendas y animales por vivienda (caninos y felinos) y estado sanitario de sujetos de interés en salud pública en los municipios objeto del contrato en sus zonas urbana y rural                                     |
|  | B | 8  |  |
|  | C | 3  |  |
| 15. Apoyar las acciones que realiza la autoridad ambiental (CRC), del Departamento en inspección y vigilancia del manejo de residuos sólidos, líquidos, manejo de ruido, contaminación del aire, emisión de olores ofensivos   | A | 8  | Actas de ejecución de actividades con la autoridad ambiental en IV del manejo de residuos sólidos,   |
|  | B | 8  |  |
|  | C | 3  |  |

|   |         |    |   |
|---|---------|----|---|
|   |         |    | <i>líquidos, manejo de ruido, contaminación del aire, emisión de olores ofensivos, por tema por municipio</i> |
| 16. Gestionar para el personal de manipuladores de alimentos de su área geográfica de trabajo cumpla con los requisitos tecnológicos y legales  | A       | 8  | Listado de asistencia de personas capacitadas en BPM  |
|   | B       | 8  |   |
|   | C       | 3  |   |
| 17. Realizar acciones de asistencia técnica, inspección y vigilancia de la comercialización y distribución de alimentos de consumo humano, materias primas de alimentos para consumo animal que representen riesgo para la salud humana a los diversos programas especiales de alimentos en pro de la calidad de sal para consumo humano, harina de trigo fortificada, y calidad de la panela e inspección y vigilancia sanitaria al transporte, distribución y comercialización de alimentos, en los establecimientos gastronómicos, restaurantes, cafeterías, heladerías, expendio de carnes de bovinos, porcinos, aves; ventas ambulantes y estacionarias, entre otros | A       | 8  | Actas diligenciadas de IV a los sujetos de los establecimientos descritos                                     |
|   | B       | 8  |   |
|   | C       | 3  |   |
| 18. Implementar y aplicar la vigilancia epidemiológica de las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA)   | A       | 8  | Informes de estudios de campo realizados según la ocurrencia de los mismos                                    |
|   | B       | 8  |   |
|   | C       | 3  |   |
| 19. Consolidación, revisión y diligenciamiento de la información requerida por las entidades de control de la Secretaría (sic) de Salud del Cauca   | A, B, C | 19 | Consolidado de las acciones de IV en medio físico y magnético   |

- Acta de inicio del contrato de prestación de servicios de salud No. 463-11, con fecha 29 de junio de 2011<sup>17</sup>.

- Comprobante de egresos No. 9577 de 22 de agosto de 2011, por concepto de anticipo por 40% del contrato en mención, por valor total de \$127'999.894<sup>18</sup>.

- Informe de actividades realizadas en cumplimiento del contrato 663, de 02 de noviembre de 2011, suscrito por el representado legal de la Fundación PROPARDEC<sup>19</sup>.

- Constancia emitida por el interventor del contrato, Álvaro Alfonso Tobón Trujillo, en la que se señala se recibió a satisfacción el primer informe de actividades por parte de la fundación PROPARDEC, el cual comprende el periodo 29 de junio de 2011, a 28 de noviembre de 2011. Así como da fe de los aportes a salud y pensión del personal operativo para dichos meses.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Folio 461, 1114 C. Ppal

<sup>18</sup> Folio 1116 C. Ppal

<sup>19</sup> Folio 10-15, 11181-129 C. Ppal

<sup>20</sup> Folio 1117 C. Ppal.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-008-2014-00472-01  
ACTOR: OSCAR HENRY BRAVO CRUZ  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARIA DE SALUD  
M. DE CONTROL: CONTROVERSIA CONTRACTUALES – SEGUNDA INSTANCIA

- Factura de venta No. 0019 de 06 de diciembre de 2011, de la Fundación para la Promoción de la Participación y el Desarrollo Comunitario, a favor de la Secretaría de Salud del departamento del Cauca, por concepto de pago de primera cuota del contrato No. 463 de 2011, por un valor de \$63'999.047<sup>21</sup>.

- Comprobante de egresos No. 15888 de 15 de diciembre de 2011 del departamento del Cauca, por concepto de "CUOTA 1/3 DEL 20%"<sup>22</sup>

- Oficio de 03 de febrero de 2012, dirigido al representante legal de la Fundación PROPARDEC, por parte del interventor del contrato, en el que se requiere el cumplimiento del contrato 463 de 2011<sup>23</sup>. Dicha petición fue respondida mediante memorial radicado el 13 de febrero de 2012.<sup>24</sup>

- Misiva de 08 de febrero de 2012, dirigido a la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Salud del departamento del Cauca, por parte del interventor designado, en la que se manifiesta que, conforme información recibida por la profesional universitaria a cargo del área de salud ambiental de la secretaría, no se estaba dando cumplimiento al contrato en cuestión<sup>25</sup>

- Certificación emitida por el interventor del contrato, en el que se señala recibir a satisfacción el informe de ejecución del contrato, por las actividades comprendidas entre el 29 de noviembre de 2011 y 28 de febrero de 2012<sup>26</sup>

- Segundo informe de interventoría del contrato No. 463, suscrito por el interventor del contrato, Álvaro Alfonso Tobón Trujillo, en el cual se indica:

*"El contratista cumplió con el 81% de las actividades pactadas en el contrato de prestación de servicios, el cual se autoriza el pago de la SEGUNDA CUOTA equivalente a SESENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$63.999.947)"<sup>27</sup>*

- Informe de actividades realizadas en cumplimiento del contrato 463, de **28 de agosto de 2013**, rubricado por el representante legal de la Fundación PROPARDEC<sup>28</sup>.

- Informe final de interventoría presentado por el interventor designado, Álvaro Alfonso Tobón Trujillo, en el cual, se realiza un cuadro de las actividades desarrolladas, vislumbrándose que, en algunas de ellas, especialmente en los municipios de categoría C, no se tomó ningún valor. Después de ello, concluyó:

*"(...) RESULTADOS OBTENIDOS: Con el desarrollo de las actividades ejecutadas del contrato, se pudo evidenciar control en las inspecciones y vigilancias a los factores de riesgo de la salud humana relacionada con el ambiente, el consumo y las zoonosis en los municipios objeto del contrato.*

*RECURSOS EJECUTADOS: El contratista presentó soportes por valor de \$256.505.383 de las actividades pactadas en el contrato de Prestación de Servicios, de acuerdo con los valores unitarios definidos en el Estudio Previo en el cual se basó el contrato, se hace Glosa por el valor de \$63.494.342 **debido a***

<sup>21</sup> Sin foliatura, entre folio 1116 y 1116 C. Ppal.

<sup>22</sup> Folio 1137 C. Ppal.

<sup>23</sup> Folio 1142 C. Ppal.

<sup>24</sup> Folio 1139, 1146 C. Ppal.

<sup>25</sup> Folio 1143-1144 C. Ppal.

<sup>26</sup> Folio 1147 C. Ppal.

<sup>27</sup> Folio 16-18, 465-469, 1148-1152 C. Ppal.

<sup>28</sup> Folio 19-29 C. Ppal.

**actividades no soportadas o con soporte no aceptados, por lo que al momento el saldo a favor del contratista es de \$505.605,00.**

*El interventor hace constar que el contratista realizo (sic) los correspondientes aportes a salud, pensión y riesgos profesionales teniendo en cuenta los porcentajes exigidos, se anexa certificado del revisor fiscal corroborando dichos pagos las planillas de pago reposan en el informe físico<sup>29</sup>*

- Informe sin fecha denominado “consolidado de actividades realizadas en cumplimiento del contrato 463”, rubricado por el representante legal de la Fundación PROPARDEC<sup>30</sup>.
- Documento denominado “cuadro de gastos operativos del contrato de prestación de servicios”, sin firma ni fecha<sup>31</sup>.
- Informe de actividades e interventoría municipio López de Micay de 02 de mayo de 2012, rubricado por el técnico contratista del área de salud, Hernán Riascos Riascos, con anexos.<sup>32</sup>
- Informe de actividades e interventoría municipio López de Micay de 02 de octubre de 2011, rubricado por el técnico contratista del área de salud, Hernán Riascos Riascos, con anexos.<sup>33</sup>
- Informe de actividades e interventoría municipio López de Micay de 02 de febrero de 2012, rubricado por el técnico contratista del área de salud, Hernán Riascos Riascos, con anexos.<sup>34</sup>
- Informe de actividades e interventoría municipio López de Micay de 02 de enero de 2012, rubricado por el técnico contratista del área de salud, Hernán Riascos Riascos, con anexos.<sup>35</sup>
- Informe de actividades e interventoría municipio López de Micay de 02 de diciembre de 2011, rubricado por el técnico contratista del área de salud, Hernán Riascos Riascos, con anexos.<sup>36</sup>
- Informe de actividades e interventoría municipio López de Micay de 02 de noviembre de 2011, rubricado por el técnico contratista del área de salud, Hernán Riascos Riascos, con anexos.<sup>37</sup>
- Informe de actividades e interventoría municipio López de Micay de 02 de octubre de 2011, rubricado por el técnico contratista del área de salud, Hernán Riascos Riascos, con anexos.<sup>38</sup>
- Planilla de aportes a pensión y salud de los periodos “2011-11”, “2011-12”, “2012-01” “2012-02”, “2012-03”<sup>39</sup>.
- Comprobante anticipo por compensación por los meses de agosto de 2011 y julio de 2011 a favor de la señora Luz Deni Collazos<sup>40</sup>.

---

<sup>29</sup> Folio 1195-1200 C. Ppal.

<sup>30</sup> Folio 30-35 C. Ppal.

<sup>31</sup> Folio 36-57 C. Ppal.

<sup>32</sup> Folio 71-300 C. Ppal.

<sup>33</sup> Folio 423-455 C. Ppal.

<sup>34</sup> Folio 302- 328 C. Ppal.

<sup>35</sup> Folio 330-350 C. Ppal.

<sup>36</sup> Folio 352-373 C. Ppal.

<sup>37</sup> Folio 375-397 C. Ppal.

<sup>38</sup> Folio 399-420 C. Ppal.

<sup>39</sup> Folio 470-475 C. Ppal.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-008-2014-00472-01  
ACTOR: OSCAR HENRY BRAVO CRUZ  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARIA DE SALUD  
M. DE CONTROL: CONTROVERSIA CONTRACTUALES – SEGUNDA INSTANCIA

- Comprobante de egresos a favor del Hernán Riascos Riascos, de los meses de agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre de 2011, enero, febrero, marzo y abril de 2012.<sup>41</sup>
- Comprobantes de pago de PROPARDEC por compensación a favor de Over Vente Hurtado como profesional área salud, julio 2011, agosto 2011, septiembre 2011, octubre 2011, noviembre 2011, marzo 2012.<sup>42</sup>
- Comprobante de pago de PROPARDEC por compensación a favor de Servio Ramiro Salazar como profesional de área salud, de julio 2011, agosto 2011, septiembre 2011 y octubre 2011.<sup>43</sup>
- Comprobante de pago de PROPERDEC por compensación a favor de Eliberto Fernández Orozco, de julio 2011<sup>44</sup>
- Comprobante de egresos de PROPARDEC a favor de José Samuel Zamora, como técnico en saneamiento, de enero 2012, febrero 2012, marzo 2012<sup>45</sup>
- Oficio 2014EE0070071 de 21 de abril de 2012, donde se comunica al gobernador del Cauca por parte de la Contraloría General de la República, apertura de la indagación preliminar, en la que se investigaban hechos generados como consecuencia de la celebración del contrato No. 463 de 2011.<sup>46</sup>
- Auto No. 392 de 25 de septiembre de 2014, por medio del cual se archiva indagación preliminar No. 80192-076-108, en el que se aduce que, como consecuencia de la auditoría adelantada a la Secretaría de Salud del departamento del Cauca, se procedió a relacionar el hecho, según el cual, el contratista subcontrató todas las actividades por un menor valor, presentándose un mayor valor pagado por \$150'977.388<sup>47</sup>. Comunicado al ente territorial el 01 de octubre de 2014.<sup>48</sup>
- Petición presentada por el representante legal de la Fundación PROPARDEC, solicitando el pago de la última cuota del contrato 463 de 2011, radicada ante el departamento del Cauca el 17 de octubre de 2014<sup>49</sup>. Resuelta a través de memorial con fecha 10 de noviembre de 2014<sup>50</sup>
- Acta de liquidación sin fecha. Acta de reunión de 17 de octubre de 2014 para firma del acta de liquidación del contrato No. 463 de 2011, estando presentes en ella, las profesionales Vilma Polanía y Eliana Bolaños, y el representante legal de PROPARDEC, en la cual, se vislumbra una nota a mano alzado que señala: *“me niego a firmar la presente acta por cuanto no acepto que la entidad contratante procede a liquidar unilateralmente”*<sup>51</sup>

---

<sup>40</sup> Folio 484, 486 C. Ppal

<sup>41</sup> Folio 489-497 C. Ppal.

<sup>42</sup> Folio 499, 501, 502, 503, 507, 511, 516, 518 C. Ppal.

<sup>43</sup> Folio 555, 563, 570, 580 C. Ppal.

<sup>44</sup> Folio 615 C. Ppal.

<sup>45</sup> Folio 609, 610, 613 C. Ppal.

<sup>46</sup> Folio 476

<sup>47</sup> Folio 58-70 C. Ppal.

<sup>48</sup> Folio 621 C. Ppal.

<sup>49</sup> Folio 618-620 C. Ppal.

<sup>50</sup> Folio 622-624 C. Ppal.

<sup>51</sup> Folio 1203-1206 C. Ppal.



EXPEDIENTE: 19001-33-33-008-2014-00472-01  
ACTOR: OSCAR HENRY BRAVO CRUZ  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARIA DE SALUD  
M. DE CONTROL: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – SEGUNDA INSTANCIA

- Resolución No. 07926-10-2014 de 17 de octubre de 2014<sup>52</sup>, por el cual se liquida unilateralmente el contrato, en la que se determina:

|  |                   |
|--|-------------------|
| Valor total del contrato               | \$ 319.999.735.00 |
| Valor ejecutado del contrato           | \$ 256.505.383.00 |
| Valor sin ejecutar del contrato        | \$ 63.494.342.00  |
| Valor cuentas presentadas y canceladas | \$ 255.999.778.00 |
| Saldo a favor de la entidad            | \$ 63.494.342.00  |
| Saldo a favor del contratista          | \$ 505.605.00     |

Debe reiterarse que la competencia del *ad quem* se encuentra estrictamente limitada a los argumentos que exponen las partes en el respectivo recurso de apelación; de suyo que no puede abarcarse un estudio completo o total del proceso, sino circunscribir su análisis a desatar los específicos planteamientos señalados en la alzada.

En ese sentido, arguye el apelante que con las pruebas obrantes en el plenario se encuentra plenamente acreditó el cumplimiento del contrato en cuestión. Ello conforme los tres informes presentados por el contratista, que aduce, se realizaron de manera paulatina.

En efecto, se observa que existe recibo a satisfacción por parte del interventor del contrato para el pago tanto de la primera como de la segunda cuota del contrato. Razón por la cual, resulta claro que la causa que sustenta el presente proceso consiste en la falta de pago de la última cuota pactada por los servicios prestados en desarrollo del contrato No. 463 de 2011, representados en los informes que, aduce, respaldan el cumplimiento.

Recuérdese que el contrato tenía establecido un término de 10 meses a partir de la fecha de inicio, lo cual ocurrió el 29 de junio de 2011, por lo tanto, el término fenecía el 29 de abril de 2012; sin embargo, con la demanda fue aportado un informe denominado “informe consolidado” con fecha de 28 de agosto de 2013, es decir, 1 año y 6 meses después de vencido el término.

Frente a lo anterior, es necesario indicar que en el presente asunto existían obligaciones correlativas; por una parte, el contratista se obligaba a presentar, de manera oportuna, los informes de las respectivas actividades de gestión realizadas, y por otra, una vez hecho ello, el departamento del Cauca se comprometía a realizar el pago de la cuota.

Como se vio, pese a que no existe una constancia de recibido por parte del ente territorial, el informe fue realizado mucho tiempo después de finalizado el vínculo contractual, lo que denota un incumplimiento de su parte. Entonces, conforme el artículo 1690 del Código Civil, 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.

Lo anterior quiere decir que la parte que ejerce el medio de control de controversias contractuales debe acreditar en el proceso, que cumplió o que estuvo presto a cumplir sus obligaciones, como presupuesto para acreditar que la otra parte está en un incumplimiento de las obligaciones a su cargo.

<sup>52</sup> Folio 357-359, 1207-1209, 1227-1229 C. Ppal.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-008-2014-00472-01  
ACTOR: OSCAR HENRY BRAVO CRUZ  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARIA DE SALUD  
M. DE CONTROL: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – SEGUNDA INSTANCIA

De la revisión sistemática y armónica del conjunto de cláusulas que integraron el referido contrato, la Sala advierte que una de las obligaciones del contratista fue incumplida, cual era la presentación oportuna del informe final. Ahora, más allá de presentar los referidos informes, la parte actora estaba en la obligación de acreditar las acciones de apoyo a la gestión de a la Secretaría de Salud del departamento del Cauca, específicamente para los meses de marzo y abril, que correspondían a los últimos dos meses del contrato.

Aunque fueron aportados unos informes del municipio de López de Micay, suscritos por el técnico en salud, el interventor del contrato en su informe final estableció que algunas de las actividades de los municipios de categoría C, no se encontraban soportadas o no tenían respaldo. Según el manual tarifario del plan de intervención colectiva, los municipios establecidos en dicha categoría son: i) Guapi, ii) López de Micay, iii) Timbiquí, iv) Santa Rosa y v) Piamonte<sup>53</sup>.

Luego, al presente proceso no se aportó prueba alguna de las actividades realizadas en dichos municipios, para los meses de marzo y abril de 2012. No bastaba aportar aquellas actividades realizadas en López de Micay, de tenerse ellas por ciertas.

Conforme a lo anterior, correspondía a la parte actora presentar prueba idónea de la cual se desprendera que dichas actividades se ejecutaron o tenían respaldo. Extraña esta Corporación, verbi gratia, prueba técnica que permitiera verificar las actividades correlacionadas con el manual tarifario del plan de intervenciones antes relacionado y de esto desprender los valores ejecutados, para concluir el efectivo cumplimiento del contrato.

No con ello quiere decir, como erróneamente lo interpreta el libelista, que debían soportarse en facturas con el lleno de requisitos legales, pues se itera, más allá de probar los gastos en los que incurrió el contratista, debía acreditarse la efectiva ejecución del contrato según las actividades a realizar en los municipios del departamento del Cauca, objeto del contrato.

Ahora bien, advierte esta Corporación que en el informe final realizado por el contratista, pese a no haberse aportado en el presente proceso soporte de las actividades realizadas, se relaciona el municipio de Patía como uno de aquellos donde se ejecutó el contrato; sin embargo, este no era uno de los municipios objeto del mismo, conforme la cláusula primera.

Frente a ello, es necesario indicar que, según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>54</sup>, cuando se pretenda el pago de actividades adicionales, estas deben haber sido previamente autorizadas y recibidas a satisfacción por la entidad contratante, sin que en el plenario se vislumbre que el departamento del Cauca haya autorizado la ejecución del contrato, en el municipio de Patía. Luego entonces, no podría pretender el contratista el pago de dichas actividades, cuando no habían sido autorizadas.

Adicionalmente, es necesario indicar que el recurrente aduce, no se tuvo en cuentas las específicas características de los municipios donde debían ejecutarse las actividades contractuales. Sin embargo, una de las obligaciones del contratista era *“informar oportunamente al interventor del contrato de las irregularidades o incumplimiento por parte del personal a su cargo o de las dificultades*

<sup>53</sup> Folio 1230-1242 C. Ppal.

<sup>54</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 05 de octubre de 2016. Expediente: 250002326000200400272 01 (36712). Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-008-2014-00472-01  
ACTOR: OSCAR HENRY BRAVO CRUZ  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARIA DE SALUD  
M. DE CONTROL: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – SEGUNDA INSTANCIA

**presentadas durante la ejecución [d]el contrato y contestar de manera oportuna sus observaciones”,** sin que en el expediente se acredite que se hubiesen informado dichas dificultades durante el plazo contractual.

Se insiste, para reclamar el incumplimiento contractual, debe acreditar por parte del accionante que se cumplieron a cabalidad con las obligaciones a su cargo, lo cual no ocurrió.

Finalmente es necesario señalar que, aunque la Contraloría General de la Nación hubiese archivado la investigación en su contra, no por ello se encuentra acreditado el cumplimiento del ciento por ciento de las obligaciones a su cargo, pues los motivos de dicha entidad para emitir tal decisión no son los mismos que aquí se alegan, por cuanto ahí solo se señala la falta de prueba respecto de la tercerización de las actividades a realizar.

Además, porque en el presente asunto no se halla elemento probatorio alguno del cual se pueda concluir que la negativa en el pago de la última cuota pactada, hubiese sido por motivos de cambio de administración o por la investigación adelantada por la Contraloría General de la República. Tal como se lee del acta de liquidación unilateral, ello ocurre por la falta de acreditación de soportes de las actividades realizadas.

En ese orden de ideas, esta Corporación comparte las apreciaciones realizadas por el *a quo* en tanto, dentro del presente proceso, no se acreditó el cumplimiento efectivo del contrato de prestación de servicios No. 463 de 2011. Por lo tanto, deberá confirmarse la sentencia de instancia, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Popayán, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

## **2.5.- Costas.**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, dentro de la sentencia el Juez deberá pronunciarse sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de General del Proceso.

El artículo 365 de esa codificación dispone lo siguiente:

*“CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

*(...)*

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

Dado que se cumple la previsión del numeral transcrito, se condenará en costas de segunda instancia a la parte demandante, en cero punto cinco por ciento (0.5%) del valor de las pretensiones negadas, conforme el Acuerdo 1887 de 2003.

De conformidad con lo señalado en el artículo 366 del CGP, las agencias en derecho deberán liquidarse por el Juzgado de origen una vez quede ejecutoriado el auto que ordene estar a lo dispuesto por el superior, para lo cual deberá seguir las reglas previstas en la citada disposición.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-008-2014-00472-01  
ACTOR: OSCAR HENRY BRAVO CRUZ  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL CAUCA – SECRETARIA DE SALUD  
M. DE CONTROL: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – SEGUNDA INSTANCIA

### III.- DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### FALLA

PRIMERO.- CONFIRMAR la Sentencia No. 040 de 13 de abril de 2018, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Popayán, conforme lo anterior.

SEGUNDO.- CONDENAR costas de segunda instancia, según lo expresado la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- NOTIFÍQUESE la presente sentencia a las partes de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 203 del CPACA.

CUARTO.- En firme esta decisión, devuélvase al juzgado de origen.

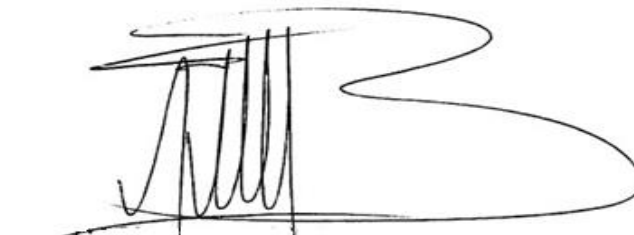
Se hace constar que el proyecto de sentencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,

Los Magistrados,

  
DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

  
JAIRO RESTREPO CÁCERES

  
CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ