



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Bogotá D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Referencia	25000-23-26-000-2010-00764-01
Sentencia	SC03-21053087
Acción	Controversias contractuales
Demandante	Laboratorios California S.A., Memphis Products S.A., Compañía California S.A., Inversiones Gebusch LTDA y otros
Demandado	Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional
Tema	Nulidad de acto administrativo mediante el cual se declaró el incumplimiento contractual. Caducidad. / Solicitud de declaratoria de incumplimiento contractual. / Nulidad de acto administrativo mediante el cual se liquidó unilateralmente el contrato.

Procede la Sala a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.

El trámite de conciliación prejudicial se adelantó entre el 8 de agosto de 2010, con la radicación de la solicitud y el 20 de octubre de 2010, con la expedición de constancia de declaratoria de fallida de la audiencia de conciliación (fl. 1 - 3, c. 2).

El 21 de octubre de 2010, Laboratorios California S.A., Memphis Products S.A. en reorganización, Compañía California S.A. en reorganización, Inversiones Gebusch LTDA, Almacенamientos Farmacéuticos Especializados Alfares S.A. en reorganización y Drogas América S.A. en liquidación presentó demanda de controversias contractuales contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional.

El 22 de mayo de 2012, la parte actora corrigió su demanda y expresamente solicitó como pretensiones las siguientes:

PRIMERA.- Que se declare la nulidad de las resoluciones No. 0343 de 26 de marzo de 2007 “por la cual se declara el siniestro de incumplimiento parcial y se hace efectiva la póliza de cumplimiento No. 009588872 dentro del contrato No. 07-8-20136 (sic) suscrito con la UT Alfares” y No. 0619 de 8 de junio de 2007 “por la cual se da respuesta a los recursos de reposición interpuestos contra la resolución 0343 del 26 de marzo de 2007, mediante la cual se declara el siniestro de incumplimiento parcial y se hace efectiva la póliza de cumplimiento No. 009588872 dentro del contrato No. 07-8-20136 (sic) suscrito con la UT Alfares”.

SEGUNDA.- Que como consecuencia de lo anterior, se ordene a la Nación representada por el Ministerio de Defensa pagar a Laboratorios California S.A., Memphis Products S.A. en reorganización, Compañía California S.A. en reorganización, Inversiones Gebusch LTDA, Almacенamientos Farmacéuticos Especializados Alfares S.A. en reorganización y Drogas América S.A. en

liquidación la suma de \$268'756.776, valor que corresponde a las cifras descontadas a la UT Alfares en virtud de lo resuelto en las resoluciones No. 343 de 26 de marzo de 2007 y 619 de 8 de junio de 2007.

TERCERA.- Que se declare que la Nación representada por el Ministerio de Defensa, incumplió el contrato No. 07-8-20132 de 2006, suscrito el 12 de octubre de 2006, cuyo objeto de "contratar el suministro de medicamentos ambulatorios y hospitalarios para la población de usuarios afiliados al Subsistema de Salud de la Policía Nacional en el ámbito nacional".

CUARTA.- Que como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento, se ordene a la Nación representada por el Ministerio de Defensa, pagar a Laboratorios California S.A., Memphis Products S.A. en reorganización, Compañía California S.A. en reorganización, Inversiones Gebusch LTDA, Almacenamientos Farmacéuticos Especializados Alfares S.A. en reorganización y Drogas América S.A. en liquidación lo siguiente:

- A) La suma de \$2.271'158.925 o la que resulte probada en el proceso, por concepto de intereses moratorios derivados de las facturas que fueron pagadas de forma extemporánea.
- B) La suma de \$163'965.581,80 o la suma que resulte probada en el proceso, por concepto del no pago de las facturas No. 570, 571, 572, 573, 1195, 1196, 1197, 1198, 1199, 1200, 1201, 1185, 1186, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193 y 1194.
- C) La suma de \$341'747.782,89 o la que resulte probada en el proceso, por concepto del no pago de las facturas No. 1204, 1205, 1206 y 1207.
- D) La suma de \$36'278.879,84 o la que resulte probada en el proceso, por concepto de las glosas levantadas por la Seccional de Sanidad Antioquía, que no fueron pagadas.
- E) La suma de \$30'026.937,31 o la que resulte probada en el proceso, por concepto de las glosas levantadas por la Seccional de Sanidad Cauca, que no fueron pagadas.
- F) La suma de \$620'156.863,21 o la que resulte probada en el proceso, por concepto de glosas formuladas por la Seccional de Sanidad de Bogotá sin que existiera fundamento contractual.
- G) La suma de \$406'027.832,75 o la que resulte probada en el proceso, por concepto de glosas formuladas por la Seccional de Sanidad de Antioquia sin que existiera fundamento contractual.
- H) Cualquier otro perjuicio que resulte probado en el proceso.

QUINTA.- Que sobre las sumas derivadas de las pretensiones segunda y cuarta se ordene la actualización correspondiente, desde la fecha en que se causaron los perjuicios hasta la fecha del pago.

SEXTA.- Que a las sumas derivadas de las pretensiones segunda y cuarta se adicionen intereses moratorios a la tasa máxima legal permitida, desde el momento en que debieron ser pagadas hasta el momento de su pago efectivo.

SÉPTIMA.- Que se declare la nulidad de la resolución No. 0497 de 2008 "por la cual se liquida unilateralmente un contrato", de la resolución No. 0602 de 2008 "por la cual se adiciona la resolución 0497 de 13 de mayo de 2008" y de la resolución 934 "por la cual se da respuesta a los recursos de reposición interpuestos contra la resolución 497 del 13 de mayo de 2007, mediante la cual se liquida unilateralmente el contrato 07-8-2012 (sic) del 2006.

OCTAVA.- Que se condene en costas a la parte demandada.

Como fundamento de las pretensiones se señaló que las sociedades demandantes conformaron la Unión Temporal Alfares el 7 de julio de 2006 y que el 12 de octubre de 2006 la unión temporal celebró con la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, el contrato No. 07-8-20132 de 2006, con el objeto de "contratar el suministro de medicamentos ambulatorios y hospitalarios para la población de usuarios afiliados al Subsistema de Salud de la Policía Nacional en el ámbito nacional" por un valor de \$71.500'000.000, el cual debía ser ejecutado en un plazo de 13 meses, contados a partir del 13 de octubre de 2006.

El 30 de marzo de 2009 la sociedad Pharma Express S.A. celebró un acuerdo de cesión de posición contractual con la sociedad Inversiones Gebush LTDA. Se cedió la titularidad de la legitimación activa para iniciar cualquier acción judicial contra la Nación – Dirección de Sanidad de la Policía Nacional en virtud de la participación de éste en la unión temporal Alfares.

1.1. Pretensión de nulidad de las resoluciones 343 y 619 de 2007, por medio de las cuales se declaró el incumplimiento contractual y se confirmó tal decisión.

En criterio de la parte actora, la resoluciones 343 y 619 de 2007, por medio de las cuales se declaró el incumplimiento contractual y se confirmó tal decisión se encontraban incursas en las causales de nulidad de **i)** infracción de normas en las que debía fundarse, pues los actos administrativos no se ajustaron a los hechos ocurridos, a las cláusulas del contrato, ni a las disposiciones del estatuto de contratación estatal; **ii)** falta de competencia de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional para declarar en forma unilateral, la ocurrencia del incumplimiento parcial, tasar los supuestos perjuicios causados derivados de dicho incumplimiento y hacer efectiva la garantía única de cumplimiento; y **iii)** falsa motivación y típica desviación de poder.

1.2. Pretensión de declaratoria de incumplimiento contractual de la entidad demandada.

Por su parte, señaló que la entidad demandada había incumplido el contrato estatal por las siguientes razones:

- **Incurrió en mora en el pago de las facturas**, aun cuando el contrato era claro en relación con los plazos para tramitar, aprobar y formular glosas, así como para

realizar los pagos sobre las facturas aprobadas o sobre la parte de las facturas no glosadas. Señaló que a pesar de la claridad de las cláusulas contractuales en tal sentido, la entidad incumplió reiteradamente el proceso y los términos allí previstos, por lo que no pagó en término y formuló glosas que no tenían sustento.

- **No pagó las glosas levantadas.**
- **Formuló glosas que no tenían fundamento contractual.** Resaltó que en el contrato se pactaron las únicas causales por las que se podían formular glosas, sin embargo, la entidad formuló glosas por razones diferentes a las pactas contractuales.

1.3. Pretensión de nulidad de las resoluciones 497, 602 y 934 de 2008, por medio de las cuales se liquidó unilateralmente el contrato y se confirmó tal decisión.

Finalmente, señaló que las resoluciones 497 y 934 de 2008, por medio de las cuales se liquidó unilateralmente el contrato y se confirmó tal decisión, se encontraban incursas en la causal de nulidad de infracción de las normas en las que debía fundarse, pues en el balance final no se incluyeron todas las obligaciones a cargo de las partes, así: **a)** Pese a que en las actas de conciliación de glosas se habían reconocido algunos montos a favor del contratista (acta No. 1 del 18 de abril de 2008 suscrita con la Seccional de Sanidad de Antioquia y acta No. 1 del 30 de noviembre de 2007 suscrita con la Seccional de Sanidad de Cauca), los mismos no se incluyeron en el acta de liquidación unilateral; **b)** desconoció la dispensación y el pago que debía ordenar de las facturas No. 570, 571, 572, 573, 1195, 1196, 1197, 1198, 1199, 1200, 1201, 1185, 1186, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193, 1194, 1204, 1205, 1206 y 1207; y **c)** incluyó en la liquidación las glosas no aceptadas por la UT como glosas definitivas. Estas glosas no se encuentran sustentadas en algunas de las causales previstas en el contrato y por lo tanto debieron ser levantadas por la entidad demandada.

2. Contestación de la demanda.

El 22 de mayo de 2012 la entidad demandada contestó la demanda. Y el 4 de marzo de 2013 contestó la corrección de la demanda. Señaló que desde el inicio de la ejecución contractual, la unión temporal contratista incumplió el contrato presentando inconvenientes en el servicio de dispensación y existencia de pendientes en el suministro de medicamentos. Por tales inconvenientes se realizaron diferentes reuniones y se diseñaron planes de mejora en la ejecución del contrato; sin embargo, se siguieron presentando hechos de incumplimiento del contratista, incrementándose los pendientes de entrega a partir del mes de junio de 2007, afectando en forma directa y grave la ejecución del contrato, que llevó a la paralización del mismo, lo que motivó la declaratoria de caducidad mediante resolución 679 de 26 de junio de 2007.

De otra parte, aseguró que fue el contratista el que incumplió con la radicación oportuna de la facturación durante los meses de noviembre y diciembre de 2006 y enero, febrero y primera semana de marzo de 2007, lo cual aparece reflejado en el oficio 1218 del 22 de marzo de 2007 emitido en informe del supervisor del contrato, de tal manera que era imposible realizar la auditoría a las cuentas para realizar la verificación y la glosa a la facturación a su cargo en oportunidad. No obstante, se permitió la radicación extemporánea

de las facturas, se revisaron y se realizó el correspondiente saneamiento de glosas, quedando las glosas definitivas el 13 de mayo de 2008.

Adicionalmente, indicó que no estaba probada la mora del Dirección de Sanidad en el pago de la facturación, como quiera que, de conformidad con las cláusulas 41 y 46 del contrato, era obligación pagar las facturas dentro de los 30 días siguientes a la fecha de radicación de la factura **con el lleno de los requisitos establecidos en el contrato**, lo cual no ocurrió con la facturación presentada por la UT, en tanto dejaron acumular la facturación por cerca de 6 meses, lo que hizo imposible material y legalmente dar los recibidos a satisfacción por parte de la Dirección de Sanidad y realizar el pago en un tiempo tan corto.

Finalmente, resaltó que había caducidad de la acción respecto a las pretensiones de nulidad de las resoluciones 343 de 2006 y 619 de 2007, en tanto se trataba de actos administrativos independientes, por lo que a partir de su ejecutoria debían contabilizarse los dos años para presentar la demanda respectiva.

3. Actuación procesal.

El 21 de octubre de 2010, la parte actora presentó demanda de controversias contractuales (fl. 29 – 72, c. 1).

El 21 de enero de 2011 se inadmitió la demanda (fl. 75, c. 1). El 8 de abril de 2011, previo a admitir la demanda, este Tribunal ordenó requerir a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional para que allegara copia auténtica, integra y legible de la resolución 934 de 2008, con la respectiva constancia de notificación y ejecutoria. Igualmente, debía allegarse el acta de liquidación del contrato mencionado (fl. 87, c. 1). El 18 de mayo de 2011 se allegaron los documentos requeridos por el Tribunal previo a admitir la demanda (fl. 89 – 90, c. 1). El 17 de febrero de 2012 se admitió la demanda (fl. 178, c. 1).

El 22 de mayo de 2012 la parte actora presentó corrección de la demanda (fl. 185 – 236, c. 1).

El 22 de mayo de 2012 la entidad demandada contestó la demanda (fl. 237 – 242, c. 1). El 4 de marzo de 2013 la entidad demandada contestó la corrección de la demanda (fl. 1 – 11, c. 4).

El 25 de septiembre de 2012 se admitió la corrección de la demanda presentada por la parte actora el 22 de mayo de 2012. En consecuencia, se ordenó notificar personalmente a la entidad demandada (fl. 254 – 255, c. 1).

El 23 de abril de 2013 la parte actora se pronunció sobre las excepciones propuestas por la entidad demandada (fl. 260 – 263, c. 1).

El 25 de junio de 2013 se abrió a etapa probatoria el proceso (fl. 265 - 266, c. 1).

El 22 de mayo de 2020 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Procurador para emitir concepto (fl. 455, c. 1). Derecho que ejerció la parte actora el 14 de julio de 2020 (fl. 456 – 475, c. 1) y la entidad demandada el 7 de julio de 2020 (fl. 484 – 486, c. 1). El Procurador no alegó de conclusión.

El 13 de enero de 2021 ingresó al Despacho para emitir el correspondiente fallo.

4. Alegatos de conclusión.

La parte actora alegó de conclusión. Reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

La entidad demandada presentó alegatos de conclusión. Insistió en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

II. DECISIONES PARCIALES SOBRE EL PROCESO

La Sala encuentra que revisado integralmente el proceso se encuentran cumplidos y garantizados el derecho al debido proceso de las partes y el derecho a la tutela de los derechos, por lo tanto, se proferirá la sentencia.

III. PRESUPUESTOS PROCESALES

1.- Competencia.

De conformidad con los artículos 82 y 132 del CCA esta Subsección es competente para conocer del proceso, en atención a la acción, la cuantía y la calidad de entidad pública de una de las partes.

2.- Caducidad de la acción.

Sobre la caducidad de la acción de controversias contractuales, el numeral 10 del artículo 136 del Decreto 01 de 1984 -modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998-, dispuso que en las controversias relativas a contratos, el término de caducidad sería de dos (2) años que debía contarse a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. Presupuesto que, por supuesto aplica, cuando lo que se persigue es la nulidad de un acto administrativo contractual.

Ahora, cuando lo que se persigue es la nulidad del acto administrativo mediante el cual se liquidó unilateralmente el contrato estatal y la correspondiente declaratoria de incumplimiento de la entidad contratante, el mismo numeral 10 del artículo 136 del Decreto 01 de 1984 dispone en el literal d, que el término para demandar es de dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe.¹

Al respecto, la Sala aclara que en este caso no aplica el auto de unificación proferido por el Consejo de Estado el 1 de agosto de 2019², en tanto en él se unificó su jurisprudencia acerca de la caducidad del medio de control de controversias contractuales en la Ley 1437 de 2011 **cuando la liquidación se realiza de manera extemporánea**, esto es, con

¹ Así como tampoco aplica la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 10 de mayo de 2018, con radicado 39689, pues no constituye precedente para el presente asunto. En ese proceso estaban persiguiendo la nulidad del acto administrativo mediante el cual se declaró la caducidad del contrato, lo cual, por supuesto, puso fin al contrato. Lo cual no ocurre en este asunto, pues mediante esos actos administrativos sólo se declaró un incumplimiento parcial pero el contrato siguió ejecutándose, por lo tanto, son actos administrativos contractuales independientes y autónomos, distinguibles en el tiempo y con presupuestos fácticos y jurídicos distintos, pues mientras que el acto de caducidad afecta de manera definitiva y da por terminado el contrato, el acto mediante el cual se declara el siniestro por incumplimiento no da por terminado el contrato sino que afecta alguna de las obligaciones contractuales-

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SALA PLENA. Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS. Bogotá, D.C., primero (1) de agosto de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 05001-23-33-000-2018-00342-01(62009).

posterioridad al plazo inicialmente previsto en el contrato o en la norma. Presupuesto que no ocurre en este caso.

Así las cosas, la Sala observa que:

- ✓ **Hay caducidad de la acción respecto a las pretensiones primera y segunda**, consistentes en perseguir la nulidad de las resoluciones 343 y 619 de 26 de 2007 y la consecuente indemnización de perjuicios. Mediante estos actos administrativos, la entidad contratante declaró el incumplimiento parcial del contratista e hizo efectiva la póliza en lo pertinente.

Ello en atención a que los referidos actos administrativos quedaron ejecutoriados el 8 de junio de 2007, el trámite de conciliación se adelantó entre el 8 de agosto y el 20 de octubre de 2010 (tres años y dos meses después) y la demanda se presentó el 21 de octubre de 2010. Esto es, incluso el trámite de conciliación se realizó con posterioridad a los dos años de la referida ejecutoria.

Sobre el particular, recuerda la Sala que el Consejo de Estado ha aclarado que frente a la pretensión de declaratoria de nulidad de un acto administrativo expedido durante la ejecución de un contrato estatal, el término de dos años al que hace referencia la norma debe contarse desde la ejecutoria de dicho acto. Así, en un caso similar, en el que se perseguía la nulidad del acto administrativo mediante el cual se declaró el siniestro y el acto administrativo mediante el cual se confirmó tal decisión, el Consejo de Estado, en providencia del 28 de febrero de 2020,³ aclaró que la caducidad debía contabilizarse a partir de la regla general contenida en el artículo 136.10 del CCA, relativa a que la demanda debe presentarse dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento, esto es, dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria del acto administrativo contractual cuya nulidad se persigue. Expresamente realizó el siguiente análisis:

Con respecto a la oportunidad de la acción, esta Subsección recuerda que el artículo 136.10 del CCA regula lo concerniente a la caducidad de la acción de controversias contractuales; al respecto, prevé una regla general que establece que el término para interponer la demanda en este tipo de controversias **es de dos (2) años contados "a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o derecho que les sirvan de fundamento"**. Como quiera que, en el caso sub lite, la acción contractual está dirigida a obtener la nulidad de las Resoluciones No. 005 del 2 de septiembre de 2009 **que declaró el siniestro** y No. 007 del 23 de noviembre de ese año que **resolvió el recurso de reposición** interpuesto, esta Sala observa que **esta última decisión cobró ejecutoria el 28 de diciembre de 2009 , de manera tal que, en principio, el término de caducidad de la presente acción se contabilizaría entre el 29 de diciembre de 2009 y el 29 de diciembre de 2011. (...)**

³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil veinte (2020). Radicación número: 25000-23-26-000-2010-00512-01(46852).

Así mismo, en providencia más reciente, del 1 de junio de 2020,⁴ el Consejo de Estado, en un caso en el que se demandaba un acto administrativo mediante el cual se había declarado el siniestro de incumplimiento del contrato y se había hecho efectiva la póliza de cumplimiento, reiteró su postura consistente en contar el término de caducidad de dos años desde el día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho y de derecho que le servían de fundamento. Expresamente señaló:

13.- En relación con el rechazo de la demanda por haber sido presentada luego de transcurrido el término de caducidad, la decisión del tribunal también resulta acertada toda vez que la jurisdicción ya definió que la acción era la de controversias contractuales, por lo que el término para demandar **era de dos años contados a partir del día de la ocurrencia de los motivos de hecho y de derecho que les sirvan de fundamento** (literal j del numeral 2 del artículo 164 del CPACA).

14.- Los actos administrativos demandados fueron la Resolución no. 1802 del 16 de diciembre de 2014 proferida por la Dirección Administrativa y Financiera de la Policía Nacional, **mediante la cual se declaró el "siniestro de incumplimiento del contrato de compraventa PNDIRAF 06-2-10063-13 y se hace efectiva la garantía única en el amparo de calidad de los bienes"** y la Resolución 0017 del 16 de enero 2015, por medio de la cual "se resuelven recursos de reposición interpuestos a la resolución no. 1802 del 16 de diciembre de 2014", de la cual no obra constancia de notificación en el expediente, por lo que se tomará como punto de partida del conteo de la caducidad el día siguiente al que se profirió dicha resolución. Así las cosas, el término de dos años corrió entre el 17 de enero de 2015 y el 17 de enero de 2017.

Y, en providencia todavía más reciente, del 3 de julio de 2020⁵, el Consejo de Estado reiteró su postura en los siguientes términos:

La decisión administrativa que declara el siniestro puede ser considerada de **naturaleza contractual o postcontractual, dependiendo del momento en que ocurra y se declare el mismo.**

En esta medida, el acto termina siendo expedido con ocasión de la actividad contractual de la Administración, porque pertenece a la esfera de ejecución del negocio jurídico y, concretamente, a una o algunas de sus cláusulas, que se mantienen y siguen produciendo efectos aun después de la liquidación del negocio jurídico, como es la de las garantías. Así lo concluyó la Sección en sentencia de 2001⁶. (...)

⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Consejero ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ. Bogotá, D.C., primero (1) de junio de dos mil veinte (2020). Radicación número: 25000-23-36-000-2019-00017-01(64721).

⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN. Bogotá D.C., tres (3) de julio de dos mil veinte (2020). Radicación número: 08001-23-31-000-1997-12401-01(47252).

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de mayo de 2001, exp. 13.347 M.P. Ricardo Hoyos Duque, reiterada por la sentencia de 20 de septiembre de 2001, exp. 14.582.

En sentencia posterior, la Sección reiteró esa conclusión en los términos que se transcriben a continuación⁷: (...)

En ese orden de ideas, la acción interpuesta por las sociedades demandantes es la idónea para cuestionar la legalidad de los actos administrativos que declararon el siniestro y, por tanto, hicieron efectiva la póliza.

De otra parte, la caducidad es la sanción que consagra la ley por el ejercicio tardío del derecho de acción, esto es, la desatención de los plazos y términos definidos en el ordenamiento jurídico para la presentación oportuna de la correspondiente demanda. Además, se trata de un presupuesto procesal que puede ser declarado de oficio, inclusive.

Para casos como el analizado, la norma de caducidad aplicable es la contenida en el inciso final del artículo 136 del C.C.A. –subrogado por el Decreto ley 2304 de 1989–, según la cual: “En las relativas a contratos, el término de caducidad 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 el caso concreto, el Ministerio de Transporte, mediante Resolución n.º 0008527 del 5 de diciembre de 1996, declaró el incumplimiento del Contrato n.º 44 de 1992 y sus adicionales 1 y 2. Igualmente, hizo efectiva la póliza n.º 50022865, expedida por la Aseguradora Grancolombiana S.A., por valor de \$814'482.519,83 (F. 74 a 77 c. 1).

Inconforme con la decisión, la Aseguradora Grancolombiana S.A. interpuso recurso de reposición contra el citado acto administrativo (F. 78 a 87 c. 1).

A través de Resolución n.º 0001886 del 15 de abril de 1997, el Ministerio confirmó integralmente la Resolución n.º 0008527 del 5 de diciembre de 1996 (F. 88 a 96 c. 1). El acto administrativo confirmatorio se notificó a la aseguradora el 15 de abril de 1997 (F. 96 c. 1 vto.).

De modo que la acción de controversias contractuales se interpuso en tiempo, el 12 de junio de 1997, porque el plazo de los dos años venció el 16 de abril de 1999.

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de abril de 2009, exp. 14.667. Además, en la providencia se puntualizó: “Si se examina la finalidad del acto administrativo impugnado, se observa que con su expedición se pretende hacer efectiva la garantía constituida para el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la calidad del servicio prestado y el buen funcionamiento de los equipos, objeto del contrato de mantenimiento celebrado y de esta manera obtener el resarcimiento de los perjuicios causados a la Administración, en protección del patrimonio público, el cual se vio afectado por no contar con los equipos y maquinaria objeto del contrato en perfectas condiciones de funcionamiento, hecho que también incidió negativamente en el cumplimiento de los cometidos estatales buscados con la contratación, que no son otros que el interés público y la satisfacción de las necesidades de la comunidad. // Con esto se evidencia que el acto administrativo expedido se encuentra directamente vinculado al contrato y su existencia se justifica en la existencia misma del negocio jurídico celebrado, lo cual confirma, sin lugar a duda, que dicho acto es de naturaleza contractual así haya sido expedido después de la terminación del contrato”.

Así las cosas, es claro que el término para perseguir la nulidad de actos administrativos contractuales (que se profieren durante la ejecución del contrato y que no ponen fin al mismo) es de dos (2) años contados a partir del día siguiente en que éstos quedan ejecutoriados, pues son actos administrativos definitivos, autónomos, que adquieren fuerza ejecutoria desde el mismo momento que quedan en firme.

- ✓ No ocurre lo mismo con las demás pretensiones de la demanda, mediante las cuales se persigue la declaratoria de incumplimiento contractual de la entidad contratante, la indemnización de perjuicios y la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se liquidó unilateralmente el contrato y se confirmó tal decisión.

Ello en atención a que tales actos quedaron ejecutoriados el 9 de septiembre de 2008, el trámite de conciliación se adelantó entre el 8 de agosto y el 20 de octubre de 2010 y la demanda se presentó el 21 de octubre de 2010. Esto es, dentro de los dos años siguientes a dicha ejecutoria.

3.- Legitimación en la causa.

Las partes demandante y demandada se encuentran legitimadas en la causa tanto por activa como por pasiva, en tanto se trata de las partes contratante y contratista del contrato No. 07-8-20132, objeto de litigio.

IV. PROBLEMA Y TESIS JURÍDICAS

Precisión del caso.

La entidad demandada y los demandantes celebraron el contrato de suministro de medicamentos ambulatorio y hospitalarios, cuyo objeto era que los demandantes suministraran medicamentos ambulatorios y hospitalarios para la población de usuarios afiliados al subsistema de salud de la Policía Nacional en el ámbito nacional.

En criterio de los demandantes, la entidad accionada incumplió el contrato estatal por las siguientes razones: **(i)** incurrió en mora en el pago de las facturas, aun cuando el contrato era claro en relación con los plazos para tramitar, aprobar y formular glosas, así como para realizar los pagos sobre las facturas aprobadas o sobre la parte de las facturas no glosadas. Señaló que a pesar de la claridad de las cláusulas contractuales en tal sentido, la entidad incumplió reiteradamente el proceso y los términos allí previstos, por lo que no pagó en término y formuló glosas que no tenían sustento; **(ii)** no pagó las glosas levantadas; **(iii)** formuló glosas que no tenían fundamento contractual. Resaltó que en el contrato se pactaron las únicas causales por las que se podían formular glosas, sin embargo, la entidad formuló glosas por razones diferentes a las pactas contractuales.

Asimismo, en criterio de los demandantes, las resoluciones 497, 602 y 934 de 2008, por medio de las cuales se liquidó unilateralmente el contrato y se confirmó tal decisión se encontraban incursas en la causal de nulidad de infracción de las normas en las que debía fundarse, pues en el balance final no se incluyeron todas las obligaciones a cargo de las partes, así: **a)** Pese a que en las actas de conciliación de glosas se habían reconocido algunos montos a favor del contratista (acta No. 1 del 18 de abril de 2008 suscrita con la Seccional de Sanidad de Antioquia y acta No. 1 del 30 de noviembre de 2007 suscrita con

la Seccional de Sanidad de Cauca), los mismos no se incluyeron en el acta de liquidación unilateral; **b)** desconoció la dispensación y el pago que debía ordenar de las facturas No. 570, 571, 572, 573, 1195, 1196, 1197, 1198, 1199, 1200, 1201, 1185, 1186, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193, 1194, 1204, 1205, 1206 y 1207; y **c)** incluyó en la liquidación las glosas no aceptadas por la UT como glosas definitivas. Estas glosas no se encuentran sustentadas en algunas de las causales previstas en el contrato y por lo tanto debieron ser levantadas por la entidad demandada.

Problemas jurídicos.

Así las cosas, la Sala deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

- ¿La Policía Nacional incumplió el contrato de suministro 07-8-20132 por **(i)** incurrir en mora en el pago de las facturas, **(ii)** no pagar las glosas levantadas; y **(iii)** formular glosas que no tenían fundamento contractual?
- ¿Debe declararse la nulidad de las resoluciones 497, 602 y 934 de 2008, por medio de las cuales se liquidó unilateralmente el contrato y se confirmó tal decisión, por encontrarse incursas en la causal de nulidad de infracción de las normas en las que debía fundarse, pues **(i)** en el acta de liquidación unilateral no se reconocieron los saldos a favor del contratista que se habían reconocido en las actas de conciliación de glosas: acta No. 1 del 18 de abril de 2008 suscrita con la Seccional de Sanidad de Antioquia y acta No. 1 del 30 de noviembre de 2007 suscrita con la Seccional de Sanidad de Cauca; **(ii)** no ordenó pagar las facturas No. 570, 571, 572, 573, 1195, 1196, 1197, 1198, 1199, 1200, 1201, 1185, 1186, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193, 1194, 1204, 1205, 1206 y 1207; **(iii)** e incluyó en la liquidación las glosas no aceptadas por la UT como glosas definitivas. Estas glosas no se encuentran sustentadas en algunas de las causales previstas en el contrato y por lo tanto debieron ser levantadas por la entidad demandada?

Tesis de la Sala.

- En criterio de la Sala deben negarse las pretensiones de la demanda consistentes en la declaratoria de incumplimiento contractual de la entidad demandada porque:
 - Si bien se demostró que la entidad demandada incurrió en mora en el pago de la facturación, tal incumplimiento tuvo como causa eficiente la mora en la presentación de las facturas por parte del contratista y la acumulación de estas. Presentar en un corto periodo de tiempo lo que debió haber presentado mes a mes repercutió directamente en la mora de la entidad contratante en revisar toda la facturación y los correspondientes soportes de la facturación, emitir los recibidos a satisfacción, realizar las objeciones y glosas correspondientes, y efectuar los pagos a que hubiere lugar. Sobre el particular, recuerda la Sala que para que prospere la pretensión de declaratoria de incumplimiento, primero debe acreditarse que la parte actora cumplió con sus obligaciones contractuales, lo cual no ocurre en el presente asunto.
 - En cuanto a la causal de incumplimiento alegada por la parte actora, consistente en no haber pagado las glosas levantadas o haber formulado glosas que no tenían fundamento contractual, advierte la Sala que ni en la demanda se mencionó

exactamente cuáles eran esas glosas que se habían levantado y no se habían pagado ni al proceso se allegaron los elementos materiales probatorios que permitieran establecer: i) qué facturas se habían presentado respecto de las cuales se formularon glosas; ii) qué glosas se habían formulado; iii) cuándo se habían levantado tales glosas; y iv) cuándo se había hecho el pago parcial, omitiendo el pago de tales glosas. Habiendo incumplido la carga de probar, debe negarse tal pretensión.

- Finalmente, en cuanto a la causal de haber formulado glosas que no tenían fundamento contractual, esto es, haber formulado glosas por causales distintas a las que se habían pactado en el contrato; ocurre algo similar al anterior cargo de incumplimiento estudiado. La parte actora no especificó en la demanda y no acreditó en el proceso cuáles habían sido esas facturas glosadas y cuáles eran esas glosas que no estaban en el marco del contrato estatal.
- Asimismo, en criterio de la Sala deben negarse las pretensiones de la demanda consistentes en declarar la nulidad de las resoluciones por medio de las cuales se liquidó unilateralmente el contrato y se confirmó tal decisión porque no se acreditó la causal de nulidad la infracción de las normas en las que debía fundarse. Esto es, **a)** no se demostró que no se hubiere incluido en el acta de liquidación unilateral los montos reconocidos a favor del contratista en las actas de conciliación de glosas correspondientes; **b)** no se demostró que se hubieran presentado oportunamente y con los soportes correspondientes y necesarios para el pago de las facturas No. 570, 571, 572, 573, 1195, 1196, 1197, 1198, 1199, 1200, 1201, 1185, 1186, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193, 1194, 1204, 1205, 1206 y 1207; y **c)** no se demostró que en el acta de liquidación se hubieran incluido glosas no aceptadas por la UT.

En este punto, la Sala resalta que: **(i)** los actos administrativos mediante los cuales se liquidó unilateralmente el contrato y se confirmó tal decisión gozan de presunción de legalidad; **(ii)** la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es rogada, por lo que sólo se estudian los cargos de nulidad y los argumentos expuestos por la parte actora; **(iii)** la Sala no desconoce que las facturas mencionadas por la parte actora fueron entregadas entre la expedición del acto que liquidó unilateralmente el contrato y el acto que confirmó tal decisión; sin embargo, el contratista no acreditó haber cumplido con su obligación de allegar los soportes de tal facturación, el certificado del supervisor, la constancia de estar al día en aportes a seguridad social y parafiscales, entre otros; luego, no surgía para la entidad la obligación de ordenar el pago de unas facturas que no tenían los soportes correspondientes; **(iv)** la Sala tampoco desconoce que en la resolución mediante la cual se revocó la declaratoria de caducidad del contrato, se aseguró que el contrato se había cumplido en un 96.11%; sin embargo, **por una parte**, en la demanda no se alegó el cargo de nulidad de falsa motivación por negar el reconocimiento y pago de servicios efectivamente prestados; **y por otra parte**, en el proceso no se acreditó qué de ese porcentaje del suministro ya se había pagado, qué porcentaje se había facturado con los respectivos soportes y no se había pagado y qué porcentaje no se había facturado, por lo que no se había pagado.

En suma, no podía exigírsele a la entidad demandada que ordenara pagar unas facturas en la liquidación, que no se habían presentado con los correspondientes soportes. Soportes que el contratista se obligó a entregar conforme a las cláusulas contractuales.

V. CONSIDERACIONES

1. Requisitos para la declaratoria de incumplimiento contractual.

Como es bien sabido los contratos, como expresión de la autonomía de la voluntad, son ley para las partes y deben ser cumplidos en los términos y condiciones que establezcan sus cláusulas (art. 1602 CC), por lo tanto, son fuente de responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones por cualquiera de las partes contratantes (*lex contractus, pacta sunt servanda*).

Tal y como lo ha expresado el Consejo de Estado en reiteradas ocasiones⁸, cuando se pretende la declaratoria de responsabilidad contractual por incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la celebración del contrato, a la parte actora le asiste el deber de demostrar: (i) el incumplimiento del deber u obligación contractual de su contratante; (ii) que ese incumplimiento le produjo un perjuicio⁹.

También ha insistido el Consejo de Estado en que la carga de la prueba recae sobre quien alega y pretende la declaratoria de incumplimiento y que en los contratos sinalagmáticos¹⁰ tiene una doble dimensión¹¹.

En efecto, los contratos con prestaciones correlativas se configura una relación de interdependencia de las obligaciones recíprocas y, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1609 del Código Civil, esa regla impone la inadmisibilidad de que una de las partes del contrato exija a la otra que satisfaga sus obligaciones, mientras ella misma se encuentre en mora de cumplir lo pactado (*Exceptio non adimpleti contractus*)¹².

En los términos expuestos, la prosperidad de la declaratoria de incumplimiento del contrato y la indemnización de perjuicios presupone que la parte que ejerce la acción con esa finalidad acredite en el proceso que cumplió o que estuvo presto a cumplir sus obligaciones, pues solo así se abrirá la posibilidad de indagar si el otro extremo incurrió en el incumplimiento que se le endilga.

2. Actos administrativos.

2.1. Definición, características y elementos esenciales.

⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. SUBSECCION A. Consejera ponente: MARTA NUBIA VELASQUEZ RICO. Bogotá, D.C., trece (13) de abril de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 25000-23-26-000-2007-00025-01(43458)

⁹ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Exp. 6461 de 4 de julio de 1992, M.P. José Fernando Ramírez Gómez.

¹⁰ Artículo 1498 del C.C.: "El contrato oneroso es conmutativo, cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez...".

¹¹ Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, 26 de agosto de 2015, Expediente No. 43.227, C.P (E) Hernán Andrade Rincón.

¹² Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, 30 de enero de 2013, Radicación número: 20001-23-31-000-2000-01310-01(24217), C.P (E) Danilo Rojas Betancourth. "El artículo 1609 del Código Civil prevé que en los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allane a cumplirlo en la forma y tiempo debidos. Norma que, además de regular la mora en los contratos bilaterales, que descansa en el aforismo con arreglo al cual "la mora de uno purga la mora del otro", consagra la *exceptio non adimpleti contractus*, medio de defensa que puede invocar una de las partes del contrato cuando no ha cumplido porque la otra tampoco lo ha hecho, caso en el cual su conducta no es tomada como antijurídica. (...) Sin embargo, la jurisprudencia tiene determinado que esta institución en materia de contratos estatales debe ser armonizada con las reglas del derecho público. La *exceptio non adimpleti contractus* tiene lugar únicamente en aquellos contratos sinalagmáticos en que el incumplimiento imputable a la entidad pública sea grave, serio, determinante, trascendente y de gran significación, de manera que sitúe al contratista en una razonable imposibilidad de cumplir sus obligaciones, siendo en ese caso procedente que éste la pueda alegar y suspender el cumplimiento de sus obligaciones.

El acto administrativo es definido por excelencia como la manifestación unilateral de voluntad de quien ejerce función administrativa, tendiente a la producción de efectos jurídicos. Siguiendo esta definición material, el Consejo de Estado ha señalado que el acto administrativo es "toda declaración de voluntad, juicio, cognición o deseo que se profiere de manera unilateral, en ejercicio de la función administrativa, y produce efectos jurídicos directos o definitivos sobre un asunto determinado (...)." ¹³ Esto es, toda declaración unilateral de voluntad de la administración que, de manera directa, produce efectos jurídicos. ¹⁴

Adicionalmente, el acto administrativo tiene unas características y unos elementos esenciales de los cuales dependen su validez y eficacia. En cuanto a las características, de acuerdo con lo establecido en los artículos 62 a 67 del CCA, estas son: la presunción de legalidad, obligatoriedad, ejecutoriedad, efectividad e irretroactividad son características de los actos administrativos. Y, respecto a los elementos esenciales, estos son: órgano competente, voluntad administrativa, contenido, motivos, finalidad y forma.

Ahora, en cuanto a tipos de acto administrativo, se tiene, entre otros, el acto administrativo contractual (pre, durante o pos), el cual está constituido, también, por elementos normativos cuya fuente formal son el pliego de condiciones y el contrato. Por lo tanto, cuando se analiza cualquiera de los elementos esenciales de validez o eficacia debe acudir a las reglas y exigencias estipuladas en dichos marcos normativos para poder saber si efectivamente se cumplen estrictamente y cuáles serían las consecuencias jurídicas en caso contrario.

2.2. Presunción de legalidad de los actos administrativos.

Como se señaló antes, una de las principales características de los actos administrativos es la presunción de legalidad. El principio de legalidad determina y limita el ejercicio del poder público, brinda a los administrados estabilidad y seguridad jurídica y, en relación con la función administrativa, debe entenderse como "la necesaria conformidad de sus actos con el ordenamiento jurídico en general, y con el que le da fundamentación en especial," ¹⁵ de tal manera que "la administración no podrá realizar manifestación alguna de voluntad que no esté expresamente autorizada por el ordenamiento" ¹⁶ y que todos sus pronunciamientos "deben buscar el bienestar, el interés público y el bien general de los asociados." ¹⁷

En consecuencia, si de acuerdo con el principio de legalidad la actividad de la Administración debe someterse plenamente a las normas de superior jerarquía, se infiere que, mientras no se suspendan provisionalmente o declaren nulos, una vez queden en firme los actos que la comprenden, toda ella está conforme con el ordenamiento y por ende queda cobijada con la presunción de legalidad.

En otras palabras, "se considera que la manifestación voluntaria de la administración se encuentra conforme a derecho, y se acepta que reúne todas las condiciones y elementos indispensables para concluir que es un acto regular y perfecto, mientras no se demuestre

¹³ BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Editorial Librería Ediciones del Profesional LTDA. Bogotá 2009, pág. 108.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. SECCION QUINTA. Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO. Bogotá, D.C., trece (13) de marzo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00715-01(ACU)

¹⁵ J. O. SANTOFIMIO GAMBOA. Tratado de derecho administrativo. Acto administrativo. Op. cit. p. 41.

¹⁶ Ibidem, p. 42.

¹⁷ Ibidem, p.43.

lo contrario. Es decir, en sentido opuesto, por profundos que sean los vicios en que pueda incurrir un acto administrativo, tendrá validez y fuerza ejecutoria hasta tanto la autoridad competente no se hubiere pronunciado al respecto.”¹⁸

Esta presunción de legalidad se encuentra desarrollada en el artículo 66 del CCA que disponen que “salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo.”

Así las cosas, quien pretenda la declaratoria de nulidad de un determinado acto administrativo no sólo tiene a su cargo la obligación de expresar claramente los cargos en los cuales funda la ilegalidad que alega, sino que también tiene la carga de demostrar los hechos en que hace consistir la ilegalidad, pues de no hacerlo así, de un lado, la juez no podrá acometer oficiosamente el estudio de la ilicitud del acto y, de otro lado, se mantendrá incólume la presunción de legalidad que lo ampara. Aunado a que la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es rogada y sólo se activa mediante la presentación de la demanda y la carga de la prueba de los hechos que sirven de fundamento a las pretensiones.

2.3. Causales de anulación.

Previo a referirse sobre las causales de nulidad de los actos administrativos, es importante precisar la diferencia existente entre la existencia, eficacia y validez de los mismos, por lo que resulta pertinente traer a colación lo expuesto por el Consejo de Estado, en sentencia del 24 de septiembre de 2015¹⁹ precisa que el objeto de la anulación de los actos administrativos se refiere a la existencia, validez y eficacia de los mismos. El primero surge desde su expedición y se trata de la “constatación de su presencia en el mundo físico”. El segundo, “alude a la oponibilidad” y se verifica desde su publicación o notificación, según sea un acto general o particular. En “cuanto a la validez de los actos administrativos, ya sean generales o particulares, esta se determina por los mismos factores que subyacen en las causales de nulidad, como son el respeto a las normas que lo gobiernan, la expedición por parte de autoridad competente, la garantía del derecho de defensa y la existencia de una motivación real y jurídicamente aceptable, así como ejercer la autoridad con el propósito de satisfacer el interés general de la administración”.

En concordancia con lo anterior, el artículo 84 del CCA, se advierten las causales de anulación de los actos administrativos.

3. Carga de la prueba en los procesos contractuales en los que se persigue la nulidad de un acto administrativo.

El CCA establece que, en materia de pruebas en los procesos adelantados ante esta Jurisdicción, debe remitirse en lo que “no esté expresamente regulado” al Código General del Proceso, el cual regula la materia en los artículos 164 y 167.

¹⁸ Ibidem, p. 54-55.

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B. Consejera Ponente: Doctora SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil quince (2015). Radicado No.: 110010325000201000286 00 (2360-2010).

En dichas disposiciones normativas se impone la obligación de que toda decisión judicial se funde en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. Esto es, las pruebas obtenidas con violación del debido proceso son nulas de pleno derecho.

También, se regula la carga de la prueba, señalando que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. Aunque, según las particularidades del caso, el juez puede, de oficio o a petición de parte, distribuir la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos.

Así las cosas, forzoso es concluir que el principio de necesidad de la prueba debe aplicarse para toda decisión judicial y que la carga de la prueba en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter contractual se encuentra a cargo del demandante, quien debe, además, acreditar las causales de nulidad alegadas contra el acto administrativo demandado.

VI. CASO CONCRETO

1.- Medios de prueba relevantes.

Los siguientes son los elementos probatorios que se recaudaron en el presente proceso, cuya valoración resulta relevante para resolver el problema jurídico planteado en esta instancia:

- 1.1.** Documento mediante el cual se conformó la UT Alfares el 7 de julio de 2006 (fl. 12 – 22, c. 2):

(...)

Sociedad participante	Extensión de participación	Representante legal
Laboratorios California S.A.	30%	Mary Juliá de Bustos
Compañía California S.A.	2%	Mary Juliá de Bustos
Alfares S.A.	48%	Antonio José Perutti Rojas
Drogas América S.A.	17%	Martha Patricia Martínez M.
Pharma Express S.A.	1%	Santiago Posada Rodríguez
Memphis Products S.A.	2%	Alejandro Bustos Juliá

(...)

VIGENCIA: El presente acuerdo tendrá vigencia a partir de su firma y por un término igual al comprendido entre el cierre de la convocatoria, la liquidación del contrato objeto de la UT y 1 año más. (...)

- 1.2.** Contrato de suministro de medicamentos ambulatorios y hospitalarios No. 07-8-20132, celebrado entre la Nación – Policía Nacional – Dirección de Sanidad y la UT Alfares (fl. 23 - 100, c. 2):

CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO: El contratista se compromete a suministrar medicamentos ambulatorios y hospitalarios para la población de usuarios afiliados al subsistema de salud de la Policía Nacional en el ámbito nacional, con las características y condiciones técnicas contempladas en el pliego de condiciones, la propuesta presentada y de acuerdo al anexo No. 1 Listado de medicamentos, las cuales forman parte integral del presente contrato.

(...)

CLÁUSULA TRIGÉSIMA SÉPTIMA: VALOR DEL CONTRATO. Para todos los efectos fiscales, el valor total del presente contrato es hasta por la suma de SETENTA Y UN MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$71.500'000.000).

CLÁUSULA TRIGÉSIMA OCTAVA: PLAZO DE EJECUCIÓN. El plazo del contrato será de 13 meses, contados a partir de la fecha de aprobación de la Garantía Única por parte del contratante y entrega de la carta de iniciación de ejecución del contrato.

(...)

CLÁUSULA CUADRAGÉSIMA PRIMERA: FORMA DE PAGO. El contratante realizará el pago del presente contrato dentro de los 30 días hábiles siguientes a la presentación de la factura comercial en Ventanilla Única - Central de Cuentas del contratante, cumplidos los trámites administrativos y fiscales vigentes conforme con los cupos de PAC autorizados por la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de la siguiente manera:

- A. ANTICIPO: El contratante entregará al contratista la suma de veintidós mil ochocientos ochenta millones de pesos (\$22.880'000.000), correspondientes al 32% del valor total del contrato en calidad de anticipo, el cual será cancelado dentro de los 30 días hábiles siguientes al perfeccionamiento del contrato y expedición de la carta de ejecución del mismo, previa aprobación de la garantía de buen manejo y correcta inversión del anticipo. Lo anterior sin perjuicio de que el contratista inicie la ejecución del contrato.

El anticipo se invertirá por el CONTRATISTA de conformidad con el "Plan de inversión de recursos entregados en calidad de anticipo" presentado en la oferta, el cual contiene las obligaciones a atender con éste, flujos y cronograma de desembolsos.

(...)

Los desembolsos con cargo al anticipo serán realizados por el contratista y el supervisor del contrato designado por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional quien será el responsable del manejo de la cuenta por parte del contratante.

Dentro de los cinco primeros días de cada mes, el supervisor del contrato de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional deberá rendir informe al contratante, sobre la ejecución del anticipo y la conciliación bancaria de la respectiva cuenta.

Al término de la ejecución total del anticipo o al momento de la liquidación del contrato, el supervisor del contrato de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional y el contratista procederán a saldar la cuenta conjunta para el manejo del anticipo.

El contratista asumirá todos los costos bancarios inherentes al manejo de esta cuenta.

- B. AMORTIZACIÓN DEL ANTICIPO: El valor del anticipo se irá amortizando, deduciendo de cada factura presentada el 32% de las mismas con cargo al anticipo. En caso que por circunstancias especiales no se alcanzare amortizar totalmente, su saldo será amortizado en la última factura que presente el contratista.
- C. El valor restante del contrato, se cancelará contra facturación mensual, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la radicación de la respectiva factura comercial en la Ventanilla Única – Central de Cuentas de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, cumplidos los trámites administrativos y fiscales vigentes y una vez la Dirección del Tesoro Nacional sitúe los recursos correspondientes a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, de acuerdo con las metas macroeconómicas del país, sin perjuicio del cumplimiento del objeto contractual y demás requisitos legales para la cancelación.

PARÁGRAFO PRIMERO: FACTURACIÓN. El contratista deberá presentar dentro de los 5 días hábiles siguientes a la última entrega, en la Ventanilla Única – Central de Cuentas, las facturas originales junto con los documentos que se relacionan a continuación, en medio magnético e impreso:

A. Factura de venta original.

B. Soporte electrónico de la facturación: El contratista deberá enviar semanalmente remisiones valorizadas consolidadas en medio físico y magnético con sus respectivos soportes al Supervisor Departamental quien consolidará y depurará la información, con corte los días domingo a las 24:00 horas y con plazo de entrega el día jueves siguiente antes de las 17:00 horas, en medio magnético CD y en archivo plano por cada punto de suministro, con la siguiente información:

1. Punto de suministro.
2. Fecha de entrega de los medicamentos.
3. Número de la fórmula.
4. Número del carné del usuario.
5. Nombre del usuario.
6. Código del médico.
7. Nombre del médico.
8. Código de Establecimiento de Sanidad Policial que generó la fórmula.
9. Código unificado del medicamento relacionado en el anexo No. 5 Oferta Técnica Económica del pliego de condiciones de la licitación pública No. 013 – DISAN – 2006, documento que forma parte integral de este contrato, discriminando el medicamento suministrado como ambulatorio y como hospitalario.

10. Unidades despachadas.
11. Precio neto unidad de medida.
12. Valor unidad de facturación.
13. Marca del medicamento expendido. Concentración y presentación.
14. Código del diagnóstico registrado en la fórmula.

Certificación expedida por el representante legal o revisor fiscal del contratista (si lo tuviere), en la que conste el cumplimiento del pago de los aportes de que trata el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, modificado por el artículo 1 de la Ley 828 de 2003. Dicha certificación es requisito indispensable para el pago.

PARÁGRAFO SEGUNDO: REQUISITOS PARA EL PAGO.

1. RECIBO A SATISFACCIÓN TÉCNICO Y ECONÓMICO. El coordinador de la ventanilla única – central de cuentas del contratante deberá remitir la cuenta mediante planilla de control al Supervisor Nacional de Medicamentos quien expedirá el recibido a satisfacción técnico definitivo y el recibido a satisfacción económico, quien consolidará los recibidos a satisfacción técnicos parciales del suministro de los medicamentos objeto del presente contrato. Una vez elaborado el recibo a satisfacción, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes lo deberá remitir conjuntamente con las facturas comerciales presentadas por el contratista, a la ventanilla única – central de cuentas de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional.

No se podrán facturar medicamentos pendientes.

PARÁGRAFO TERCERO: INFORMACIÓN BANCARIA. El contratista debe informar que es titular de la cuenta (...)

PARÁGRAFO CUARTO: OBJECIONES Y GLOSAS. En caso de presentarse objeciones transitorias, estas deberán ser respondidas dentro de los 20 días calendario siguientes, contados a partir de la fecha de notificación al contratista por parte de la Supervisión Nacional de Medicamentos; si el contratista no cumple con la obligación de aclarar las objeciones notificadas se entenderá que acepta la reclamación y en consecuencia se convierte en glosa definitiva para lo cual se efectuarán los ajustes correspondientes y se dará trámite a la factura. Una vez sea recibidas las respuestas a las objeciones, la factura será tramitada según los términos definidos en la presente cláusula.

PARÁGRAFO QUINTO: CAUSALES DE NO PAGO. El contratante no cancelará las fórmulas que presenten las siguientes fallas:

- A. Ausencia de firma o sello del profesional que formuló, o código auto – adhesivo cuando la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional lo implemente, así como la firma, número de cédula y número telefónico del usuario que recibió los medicamentos.
- B. Entrega del(os) medicamento(s), marca, presentación o concentración diferente(s) al formulado(s) sin perjuicio de las sanciones de orden legal a que haya lugar por los daños que se puedan ocasionar al paciente, de lo cual será responsable el contratista.
- C. Suministro de fórmulas firmadas y selladas por profesionales no relacionados en

el listado de firmas y sellos autorizado que hará llegar la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional al contratista, o sin el código auto – adhesivo cuando el contratante lo implemente.

- D. Fórmula entregada a persona que no se encuentre en la base de datos de usuarios, por no acreditar derecho.
- E. Falta de nombre y código del despachador.
- F. Diferencia entre firmas y sellos autorizados o código auto-adhesivo cuando el contratante lo implemente.
- G. Entrega de marcas diferentes a las contratadas o a las autorizadas por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional en los ítems a que hacen referencia el numeral 1.4 del capítulo IV del pliego de condiciones de la licitación pública No. 013 – DISAN – 2006, que forma parte integral del presente contrato.
- H. Entrega de cantidades mayores de medicamentos a las estipuladas por el profesional en la fórmula del usuario.
- I. El no diligenciamiento o que estén incompletos los ítem de la fórmula ambulatoria (fecha, apellidos y nombres del usuario y No. Del carné) y en hospitalaria incluir además de lo anterior el número de cama.
- J. Falta de nombre completo del medicamento en genérico, estableciendo concentración, vía de administración y cantidad en número y letras.
- K. Incumplimiento a las indicaciones de restricción de vademécum por especialidades o médico general que el contratante haya estipulado.
- L. Entrega de medicamentos para periodos superiores a 30 días o 60 días en pacientes crónicos.
- M. Doble suministro en un mismo periodo de tiempo sin la debida justificación y/o autorización, para el caso de medicamentos ambulatorios.
- N. Ausencia de huella digital del usuario o de quien reclame el medicamento, en la fórmula de los 100 medicamentos de mayor impacto o definidos por el contratante.
- O. Suministro de medicamentos que provengan de fórmulas con prescripción en nombre comercial.

(...)

CLÁUSULA CUADRAGÉSIMA CUARTA: APORTES PARAFISCALES. En virtud de lo consagrado en el artículo 1 de la Ley 828 de 2003, el contratista deberá acreditar el cumplimiento de sus obligaciones con los Sistemas de Salud, Riesgos Profesionales, Pensiones y Aportes a las Cajas de Compensación Familiar, ICBF y SENA, mediante certificación en la que conste tal situación. Dicha certificación deberá ser presentada al momento de la legalización del presente contrato. La certificación de cumplimiento mensual de estos parafiscales deberá ser presentada durante el término de ejecución del presente contrato con la factura, constituyéndose como requisito previo para el pago.

(...)

CLÁUSULA CUADRAGÉSIMA SEXTA: OBLIGACIONES DEL CONTRATANTE. En virtud del desarrollo del presente contrato EL CONTRATANTE se compromete para con el CONTRATISTA a:

1. A cancelar al CONTRATISTA el valor del contrato, en la forma estipulada en la

Cláusula Cuadragésima Primera FORMA DE PAGO.

(...)

CLÁUSULA QUINCUAGÉSIMA SEGUNDA: PENAL PECUNIARIA. En caso de declararse la caducidad o incumplimiento del contrato, las partes convienen a título de pena pecuniaria, la obligación del contratista de pagar una suma equivalente al 10% del valor total del contrato. El pago de esta suma se exigirá mediante acto administrativo motivado. Lo anterior no obsta para que, el contratante pueda reclamar del contratista la indemnización de los perjuicios causados.

PARÁGRAFO PRIMERO: El pago de la pena pecuniaria a que se refiere esta cláusula podrá exigirse por vía ejecutiva. Si dicho pago no se hubiere efectuado durante el término de ejecución del contrato, se tendrá en cuenta al momento de su liquidación. La sanción penal pecuniaria aquí pactada es exclusivamente a título de sanción sin que ello exima al contratista del cumplimiento de la obligación principal.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Para efectos de la indemnización de perjuicios bastará simplemente que el contratante informe de manera motivada al contratista la cuantía de los perjuicios causados.

CLÁUSULA QUINCUAGÉSIMA TERCERA: CADUCIDAD ADMINISTRATIVA. El contratante podrá decretar la caducidad administrativa al presente contrato, mediante resolución motivada, sin previo requerimiento y sin lugar a indemnización alguna, cuando el incumplimiento de las obligaciones del contratista, afecten de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencia que puede conducir a su parálisis, conforme a lo previsto en el artículo 18 de la Ley 80 de 1993. La resolución que declare la caducidad se notificará según lo establecido en el capítulo x del libro I, Título Primero del CCA y contra dicha providencia procede el recurso de reposición. También podrá declararse la caducidad cuando el contratista contravenga lo dispuesto en la Ley 782 de 2002 artículo 31, Ley 789 de 2002 artículo 50 y Ley 828 de 2003 artículo 1. Ejecutoriada la resolución de caducidad, este contrato quedará definitivamente terminado y se procederá a su liquidación, y se hará efectivo el valor de la pena pecuniaria, y así mismo las garantías pactadas.

(...)

CLÁUSULA QUINCUAGÉSIMA QUINTA: MULTAS. El contratante verificará el cumplimiento de las obligaciones exigibles al contratista en virtud de lo dispuesto en el presente contrato. Si el contratista no cumple con cualquiera de las obligaciones que han sido asignadas en el presente contrato al contratante podrá apremiarlo para la cumplida ejecución del mismo, imponiéndole multas cuyo valor diario se liquidará desde un 0.1% hasta un 0.5% del valor promedio mensual ejecutado en cada punto de dispensación y hasta por un plazo máximo de 30 días hábiles, de acuerdo con la incidencia del incumplimiento o mora en la que incurra, incidencia que será evaluada y cuantificada por el supervisor técnico del contrato.

(...)

1.3. Actas de reuniones Disan – Alfares. Planes de mejoramiento (fl. 298 - 323, c. 5):

- 1.3.1.** Acta No. 013 de 18 de octubre de 2006, en cuya reunión se trató el tema del desabastecimiento de los medicamentos en el Hospital Central de la Policía, punto neurálgico de la Policía Nacional, el representante legal se compromete a que en el día de hoy se soluciona reforzando el stock de medicamentos en dicho sitio especialmente, ya que como informa el señor Coronel este punto es de suma importancia para la institución y genera inconvenientes graves institucionalmente (fl. 266 - 268, c. 5).
- 1.3.2.** Acta No. 014 del 20 de octubre de 2006, en cuya reunión se trataron los diferentes inconvenientes que se estaban presentando en todas las seccionales (fl. 263 – 265, c. 5).
- 1.3.3.** Acta No. 015 del 24 de octubre de 2006, en cuya reunión se trataron los diferentes inconvenientes que se estaban presentando en todas las seccionales (fl. 269 – 271, c. 5).
- 1.3.4.** Acta No. 016 del 8 de noviembre de 2006, en cuya reunión se señaló que aunque el contrato había iniciado hace un mes y se esperaba disminución de las quejas de los usuarios, desde el fin de semana han aumentado llegando hasta la Inspección General muchas quejas, por lo que se ordenó a la Supervisión Nacional pasar revista por diferentes puntos. Siguen presentándose quejas de no información al usuario, mala atención al mismo y prácticamente obligándolo a pasear por los diferentes puntos de dispensación en aras de conseguir sus medicamentos (fl. 272 – 282, c. 5).
- 1.3.5.** Acta No. 017 del 17 de noviembre de 2006, en cuya reunión se concluyó que i) la entidad Alfares se compromete en cinco días más a tardar el plan de contingencia, el día jueves 23 de noviembre de 2006, presentando informe consolidado; ii) ese fin de semana se entraría a dar solución a las novedades reportadas en la Clínica de Cali, iii) el día lunes 20 de noviembre se entró a contactar a los encargados de sistemas de la UT con telemática de Disan para definir los pasos a seguir en la instalación del sistema (fl. 283 - 286, c. 5).
- 1.3.6.** Acta No. 018 del 20 de noviembre de 2006, en cuya reunión se trataron aspectos como medicamentos que no se estaban suministrando, horario de atención requerido por la Disan, entrega de medicamentos en la Seccional Valle (fl. 288 – 289, c. 5).
- 1.3.7.** Acta No. 019 del 23 de noviembre de 2006, en cuya reunión se evaluó la implementación del plan de contingencia (fl. 290 – 292, c. 5).
- 1.3.8.** Acta No. 020 del 28 de noviembre de 2006, en cuya reunión se solicitó al contratista tener medicamentos suficientes en los meses de diciembre, enero y febrero, ya que se expresa temor porque los niveles de abastecimiento que no alcancen para fin de año (fl. 295 – 298, c. 5).

- 1.3.9.** Acta No. 021 del 4 de enero de 2007, en cuya reunión se señaló que a pesar del mejoramiento de pendientes, era necesario dar cumplimiento a la totalidad del contrato. Se presentó la auditoria formal. (fl. 303 – 305, c. 5).
- 1.3.10.** Acta No. 01 del 11 de febrero de 2007, por la cual se realizó la conciliación de las objeciones realizadas a la facturación presentada por la UT Alfares en la seccional Sanidad Bogotá, en ejecución del contrato centralizado de medicamentos, según respuestas presentadas por la referida entidad (fl. 213 - 250, c. 2).
- 1.3.11.** Acta No. 022 del 14 de febrero de 2007, en cuya reunión se informó de la preocupación de la Disan de las novedades presentadas en las dos últimas semanas con relación a pendientes en diferentes puntos (fl. 306 – 311, c. 5).
- 1.3.12.** Acta No. 023 del 27 de febrero de 2007, en cuya reunión se trataron las falencias que se estaban presentando con la facturación y la mora en la misma (fl. 312 – 313, c. 5).
- 1.3.13.** Acta No. 02 del 6 de marzo de 2007, por la cual se realizó la conciliación de las objeciones realizadas a la facturación presentada por la UT Alfares en la seccional Sanidad Bogotá, en ejecución del contrato centralizado de medicamentos, según respuestas presentadas por la referida entidad (fl. 251 - 265, c. 2).
- 1.3.14.** Acta No. 024 del 20 de marzo de 2007, en cuya reunión se trató la preocupación por la mora en la entrega de medicamentos, incumplimiento en los compromisos de la UT, novedades a nivel nacional, quejas de usuarios (fl. 314 – 327, c. 5).
- 1.3.15.** Acta No. 02 de 21 de marzo de 2007, cuyo objetivo de la reunión era conocer por parte de los representantes de la firma UT Alfares, el plan de mejoramiento para subsanar las falencias expuestas por los usuarios en el suministro de medicamentos (fl. 253 – 262, c. 5).
- 1.3.16.** Acta No. 025 del 28 de marzo de 2007, en la que se reitera la preocupación por los incumplimientos de la UT (fl. 328 – 330, c. 5).
- 1.3.17.** Acta No. 026 del 9 de abril de 2007, en cuya reunión se puso de presente que la ejecución real del contrato no era la que se había reportado cada mes (fl. 331 – 333, c. 5).
- 1.3.18.** Acta No. 027 del 16 de abril de 2007, en cuya reunión se puso de presente la preocupación de la Disan por ver que a la fecha continuaban las quejas y pendientes en los puntos de dispensación (fl. 334 – 337, c. 5).
- 1.3.19.** Acta No. 03 del 24 de abril de 2007, en cuya reunión los representantes de las partes contratante y contratista acordaron acciones tendientes a solucionar todos los inconvenientes generados con la entrega de medicamentos por parte de la UT Alfares (fl. 249 - 252, c. 5).

- 1.3.20.** Acta No. 029 del 30 de abril de 2007, en cuya reunión se reiteró el incumplimiento de la UT en todos los compromisos y planes de mejoramiento (fl. 342 – 344, c. 5).
- 1.3.21.** Acta No. 030 del 7 de mayo de 2007, en cuya reunión se evaluó la implementación del plan de contingencia (fl. 345 – 346, c. 5).
- 1.3.22.** Acta No. 031 del 7 de junio de 2007, en cuya reunión se analizó la problemática surgida con el requisito establecido en la cláusula cuadragésima primera, forma de pago, párrafo quinto, causales de no pago, literal e: falta de nombre y código del despachador, que ha impedido expedir el RAS por parte de la Seccional Bogotá (fl. 347 – 349, c. 5).
- 1.3.23.** Acta No. 032 del 17 de junio de 2007, en cuya reunión se trataron las falencias de la facturación (fl. 350 – 352, c. 5).
- 1.4.** Oficios enviados al contratista por la supervisión nacional de medicamentos (fl. 7 - 58, c. 5).
- 1.5.** Informe de auditoría de la Seccional Hoces rendido el 27 de diciembre de 2006 (fl. 199 – 243, c. 5).
- 1.6.** Informe de auditoría de la Seccional Bogotá rendido el 19 de enero de 2007 (fl. 153 – 194, c. 5).
- 1.7.** Informe de auditoría de la Seccional Huila rendido el 14 de marzo de 2007 (fl. 106 – 129, c. 5).
- 1.8.** Informe de auditoría de la Seccional Armenia - Pereira rendido el 22 de marzo de 2007 (fl. 130 – 152, c. 5).
- 1.9.** Informe de auditoría de la Seccional Hoces rendido el 3 de mayo de 2007 (fl. 244 – 297, c. 5).
- 1.10.** Informe de auditoría de la Seccional Atlántico rendido el 9 de mayo de 2007 (fl. 75 – 96, c. 5).
- 1.11.** Informe de auditoría de la Seccional Bolívar rendido el 9 de mayo de 2007 (fl. 97 – 105, c. 5).
- 1.12.** Informe de auditoría de la Seccional Tolima rendido el 15 de mayo de 2007 (fl. 59 – 74, c. 5).
- 1.13.** Fórmulas, soporte de la facturación (c. 19 – 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61).

- 1.14. Facturas de compraventa 1 a 99 expedidas entre el 16 de diciembre de 2006 y 8 de febrero de 2007, **todas sin sello de radicado o recibido a satisfacción** (c. 80, 92, 105).
- 1.15. Facturas de compraventa 100 a 148 expedidas entre el 10 de febrero y 8 de junio de 2007, **todas sin sello de radicado o recibido a satisfacción** (c. 79, 86, 90).
- 1.16. Facturas de compraventa 152 a 199 expedidas entre el 26 de febrero y 16 de marzo de 2007, **todas sin sello de radicado o recibido a satisfacción** (c. 78, 87, 89).
- 1.17. Facturas de compraventa 201 a 249 expedidas entre el 25 de junio y 5 de julio de 2007, **todas sin sello de radicado o recibido a satisfacción** (c. 76, 74, 88).
- 1.18. Facturas de compraventa 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 261, 262, 266, 267, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299 expedidas entre el 4 de mayo y 19 de junio de 2007, **todas sin sello de radicado o recibido a satisfacción** (c. 11, 73, 103).
- 1.19. Facturas de compraventa 300 a 399 expedidas entre el 14 de mayo y 19 de junio de 2007, **todas sin sello de radicado o recibido a satisfacción** (c. 102).
- 1.20. Facturas de compraventa 300, 301, 302, 306, 307 expedidas el 19 de junio de 2007 y radicadas el 21 de junio de 2007 ante la Facilitadora del Proceso Contrato de Medicamentos de la Policía Nacional (c. 10).
- 1.21. Facturas de compraventa 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399 expedidas entre el 7 y el 14 de mayo de 2007, **todas sin sello de radicado o recibido a satisfacción** (c. 10).
- 1.22. Facturas de compraventa 400 a 449 expedidas entre el 14 de mayo y el 23 de junio de 2007, **todas sin sello de radicado o recibido a satisfacción** (c. 63, 65, 106).
- 1.23. Facturas de compraventa 450 a 499 expedidas entre el 23 de junio y el 27 de junio de 2007, **todas sin sello de radicado o recibido a satisfacción** (c. 62, 75, 95).
- 1.24. Facturas de compraventa 500 a 549 expedidas entre el 27 de junio y el 5 de julio de 2007, **todas sin sello de radicado o recibido a satisfacción** (c. 13, 81, 98).
- 1.25. Facturas de compraventa 550 a 599 expedidas entre el 5 de julio y el 6 de agosto de 2007, **todas sin sello de radicado o recibido a satisfacción** (c. 97, 101).
- 1.26. Facturas de compraventa 600 a 699 expedidas entre el 25 de junio y el 20 de julio de 2007, **todas sin sello de radicado o recibido a satisfacción** (c. 100, 104).

- 1.27.** Facturas de compraventa 700 a 749 expedidas entre el 25 de septiembre y 9 de agosto de 2007, **todas sin sello de radicado o recibido a satisfacción** (c. 77, 99).
- 1.28.** Facturas de compraventa 750 – 759 expedidas el 9 de agosto de 2007; 760 – 773 expedidas el 5 de septiembre de 2007 (c. 18).
- 1.29.** Facturas de compraventa 750 a 774 expedidas entre el 9 de agosto y el 23 de agosto de 2007, **todas sin sello de radicado o recibido a satisfacción** (c. 72, 85).
- 1.30.** Factura de compraventa 774 expedida el 23 de agosto de 2007 y radicada en la Clínica Regional del Valle de Aburra el 27 de agosto de 2007, por un valor de \$55'524.513,99 (c. 17).
- 1.31.** Facturas de compraventa 775 y 776 expedidas el 18 de agosto de 2007; 777 expedida el 19 de agosto de 2007; 779, 780, 782, 786 expedidas el 21 de agosto de 2007; 783, 784, 787, 788, 789, 790, 791, 792, 793 expedida el 22 de agosto de 2007; 794, 795, 796, 797, 798, 799 expedida el 23 de agosto de 2007; 785 expedida el 29 de agosto de 2007; 778, 781 expedida el 5 de septiembre de 2007; 850 y 851 expedidas el 6 de septiembre de 2007; 852, 11 de septiembre de 2007, **todas sin sello de radicado o recibido a satisfacción** (c. 16, 71).
- 1.32.** Facturas de compraventa 800, 801, 802 expedidas el 23 de agosto de 2007; 807, 808 expedida el 24 de agosto de 2007; 810, 812 expedida el 27 de septiembre de 2007; 813, 817 expedida el 29 de agosto de 2007; 825 expedida el 3 de septiembre de 2007; 820, 824, 826, 827, 828 expedida el 4 de septiembre de 2007; 819, 831, 832 expedida el 5 de septiembre de 2007; 833, 834, 835, 836, 837, 838, 839, 840, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 847, 848, 849 expedida el 6 de septiembre de 2007; 830 expedida el 7 de septiembre de 2007; 821 expedida el 24 de octubre de 2007; **todas sin sello de radicado o recibido a satisfacción** (c. 17, 70).
- 1.33.** Factura de compraventa 805 expedida el 24 de agosto de 2007 y radicada en la Clínica Regional del Valle de Aburra el 5 de septiembre de 2007, por un valor de \$5'920.346,60 (c. 17).
- 1.34.** Factura de compraventa 806 expedida el 29 de agosto de 2007 y radicada en la Clínica Regional del Valle de Aburra el 5 de septiembre de 2007, por un valor de \$45'553.338,38 (c. 17).
- 1.35.** Factura de compraventa 809 expedida el 11 de septiembre de 2007 y radicada en la Clínica Regional del Valle de Aburra el 17 de septiembre de 2007, por un valor de \$100'130.174,38 (c. 17).
- 1.36.** Factura de compraventa 811 expedida el 11 de septiembre de 2007 y radicada en la Clínica Regional del Valle de Aburra el 17 de septiembre de 2007, por un valor de \$362'527.154,75 (c. 17).

- 1.37.** Factura de compraventa 815 expedida el 29 de agosto de 2007 y radicada en la Clínica Regional del Valle de Aburra el 5 de septiembre de 2007, por un valor de \$33'753.929,06 (c. 17).
- 1.38.** Factura de compraventa 816 expedida el 29 de agosto de 2007 y radicada en la Clínica Regional del Valle de Aburra el 5 de septiembre de 2007, por un valor de \$3'478.146,10 (c. 17).
- 1.39.** Factura de compraventa 853 expedida el 11 de septiembre de 2007 y radicada en la Clínica Regional del Valle de Aburra el 17 de septiembre de 2007, por un valor de \$247'466.969,16 (fl. 53 – 80, c. 15).
- 1.40.** Facturas de compraventa 850 a 874 expedidas entre el 6 y el 20 de septiembre de 2007; **todas sin sello de radicado o recibido a satisfacción** (c. 12).
- 1.41.** Facturas de compraventa 854, 855, 856, 857, 857, 858, 859, 860, 861, 862 y 863 expedidas el 12 de septiembre de 2007; 864 expedida el 13 de septiembre de 2007; 865, 866, 867, 868, 869, 870, 871 expedidas el 24 de septiembre de 2007; 873 expedida el 25 de septiembre de 2007; **todas sin sello de radicado o recibido** (c. 15).
- 1.42.** Factura de compraventa 874 expedida el 20 de septiembre de 2007 y radicada en la Clínica Regional del Valle de Aburra el 28 de septiembre de 2007, por un valor de \$55'015.393,32 (c. 15).
- 1.43.** Facturas 875 a 899 expedidas el 26 de septiembre de 2007; **todas sin sello de radicado o recibido** (c. 91, 96, 108).
- 1.44.** Facturas de compraventa 900 a 929 expedidas entre el 25 y el 30 de septiembre de 2007; 1091 a 1099 expedidas entre el 20 y 24 de octubre de 2007; 1165 a 1201 expedidas entre el 13 de diciembre de 2007 y el 11 de junio de 2008, **todas sin sello de radicado o recibido a satisfacción** (c. 82, 94, 107).
- 1.45.** Certificación No. 2007-043 suscrita el 23 de octubre de 2006 por el Jefe del Grupo de Apoyo Administrativo y Financiero, el médico auditor, el auxiliar de auditoría, el Jefe Seccional Sanidad Antioquía (fl. 5, c. 22):

Efectuada la revisión técnica y contable de las cuentas que fueron presentadas por suministro de medicamentos a los usuarios y beneficiarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional, correspondientes al periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2006 al 30 de abril de 2007 por la UT Alfares, mediante factura 874. (...)

Se hace constar que los medicamentos relacionados como confrontados en las fórmulas médicas, expedidas a los usuarios de la Seccional Sanidad Antioquia y que aparecen en el archivo plano como doble suministro de esta factura, fueron entregados por la UT Alfares, con previa autorización de esta jefatura.

- 1.46.** Certificación del contador de la UT Alfares de estar al día en las obligaciones del mes de abril de 2007 correspondientes a los sistemas de salud, pensión, riesgos profesionales, aportes a cajas de compensación familiar, ICBF y SENA (fl. 13, c. 22).
- 1.47.** Resolución 343 expedida el 26 de marzo de 2007 por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, por medio de la cual se declaró el siniestro de incumplimiento parcial y se hizo efectiva la póliza de cumplimiento No. 009588872 dentro del contrato No. 07-8-20136 de 2006 suscrito con la UT Alfares (fl. 101 – 109, c. 2):

(...)

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la ocurrencia del siniestro de incumplimiento parcial del contrato No. 07-8-20136 de 2006 suscrito con la UT Alfares, y tasar los perjuicios derivados del incumplimiento en la suma de \$268'756.776.

ARTÍCULO SEGUNDO: Hacer efectiva la póliza de seguro No. 009588872 expedida por las aseguradoras Liberty Seguros S.A., Seguros del Estado S.A. y Seguroexpo de Colombia S.A. el día 13 de octubre de 2006, por el monto señalado en el artículo anterior, que deberá ser cancelado a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, dentro de los 30 días calendario posteriores a la ejecutoria del presente acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO: Notifíquese personalmente el presente acto (...)

- 1.48.** Resolución 619 expedida el 8 de junio de 2007 por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, por medio de la cual se dio respuesta a los recursos de reposición interpuestos contra la resolución 343 de 26 de marzo de 2007, mediante la cual se declara el siniestro de incumplimiento parcial y se hace efectiva la póliza de cumplimiento No. 009588872 dentro del contrato No. 07-8-20136 de 2006 suscrito con la UT (fl. 138 - 148, c. 2):

(...)

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR la resolución No. 343 de 26 de marzo de 2007 (...).

ARTÍCULO SEGUNDO: Dar aplicación a la figura de la compensación establecida en el artículo 1714 del Código Civil, por un valor de \$268'756.776, suma que se descontará de los saldos a favor del contratista, para lo cual se enviará copia de la presente resolución al Área Administrativa y Financiera de la Dirección de Sanidad.

ARTÍCULO TERCERO: Notifíquese personalmente el presente acto (...)

- 1.49.** Resolución 679 expedida el 26 de junio de 2007 por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, por medio de la cual se declaró la caducidad del contrato y se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria (fl. 1 - 20, c. 3).

1.50. Resolución 1380 expedida el 9 de noviembre de 2007 por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, por medio de la cual se revocó la resolución 679 de 2007 (fl. 21 – 56, c. 3):

(...)

CONSIDERANDO:

1. ANTECEDENTES

1.1.- Que la Dirección de Sanidad, encargada de administrar el Subsistema de Salud de la Policía Nacional, conforme al artículo 19 del Decreto 1795 de 2000 procedió, mediante resolución No. 679 de 26 de junio de 2007, a declarar la caducidad administrativa del contrato No. 07-8-20132 de 2006 (...)

1.6.- Que por unidad de materia, la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, procede a resolver los anteriores recursos en un solo acto administrativo, agrupando los argumentos expuestos por los diferentes recurrentes (...)

1.11.- Que el 25 de octubre de 2007, la UT Alfares envía al Director de Sanidad la comunicación con el contenido que textualmente se cita:

“GERARDO BUSTOS JULIA, en mi calidad de representante legal de la Unión Temporal Alfares y Rafael Puerto Cárdenas, apoderado de la misma, por medio de este documento declaramos, con base en que **efectivamente ALFARES S.A. ha facturado por fuera de los plazos contractuales, nos abstendremos de pedir perjuicios, o intereses por la mora en la facturación**, en especial por haber facturado en los términos enunciados, **siendo consecuencia de nuestra parte la mora en el pago o tardanza**. Sin perjuicio en la entrega del (sic) los medicamentos, que se realizó en un porcentaje de más del 100 del valor contractual.

Así mismo renunciamos a demandar por cualquier vía civil, administrativa, penal o disciplinaria a la institución o a sus funcionarios.

Con base en lo anterior, de ser revocada la resolución de caducidad, nuevamente manifestamos abstenernos de iniciar cualquier acción judicial, proveniente de su revocatoria o de cualquier obligación de parte de la Policía Nacional y reiteramos la voluntad de proceder a la liquidación contractual, la cual estamos dispuestos a hacerla de mutuo acuerdo y en los mejores términos”.

Esta comunicación no hace más que ratificar las afirmaciones ya hechas, según las cuales el contratista incumplió no sólo con las disposiciones contractuales sobre facturación, sino con el procedimiento de información. En efecto, tal y como se describe en el oficio 1384 de 29 de octubre de 2007, proveniente de la Supervisión de Medicamentos, “el contratista presentó fallas en el sistema de información desde el inicio del contrato, las cuales redundaron en demoras en la radicación de las facturas, control de inventarios, pedidos de medicamentos para reserva en las

farmacias y en general para los procesos involucrados en la dispensación de medicamentos, lo que impactó en el aumento del número de medicamentos pendientes y por ende el incumplimiento del objeto contractual. La implementación del sistema la iniciaron en el mes de marzo de 2007, 5 meses después, habilitándose en red de acuerdo al cronograma siguiente. El software MEDICAR, que a 26 de junio de 2007, se habían instalado solo 27 puntos en línea de los 56 pactados en el contrato, incumplimiento que afectó directamente el proceso de facturación y por ende el recobro oportuno de las facturas (...) En Barranquilla nunca le fue instalada una red de datos con conexión al Sistema de Información en la supervisión nacional, el cual se encontraba incluido en los puntos a instalar en el contrato. (...)"

Así las cosas, es evidente que se presentó un incumplimiento de la UT de los procedimientos de facturación e información, en los términos establecidos contractuales para tal efecto, con las consecuencias lógicas que ello acarreó para la valoración real de su cumplimiento. (...)

2.2.1. CONSIDERACIONES DE LA DISAN A LOS NUMERALES 2.1 Y 2.2:

Frente al argumento esgrimido por los recurrentes relativo a que lo que existe en el presente asunto es la aceptación definitiva, por parte de la Dirección de Sanidad, de una propuesta hecha por el contratista, consistente en la terminación de mutuo acuerdo del contrato, es absolutamente imperioso recordar y considerar aspectos de trascendental importancia, que llevan a concluir que esta argumentación no es de recibo por ser ajena a los hechos y contra toda evidencia.

(...) Así las cosas, es de gran importancia, para evitar situaciones equivocadas y refutar aseveraciones de los recurrentes, contrarias a la realidad de los hechos, recordar que, fueron innumerables las oportunidades, en la que la administración exhortó el cumplimiento del contrato a la unión temporal (constan en el expediente público y de posible verificación, más de 75 requerimientos, al 7 de junio de 2007). De igual forma y únicamente en búsqueda del logro de los fines estatales perseguidos con la contratación en análisis, la Dirección de Sanidad declaró el siniestro de incumplimiento parcial e hizo efectiva la garantía única de cumplimiento, según consta en resolución No. 343 de 26 de marzo de 2007, confirmada por la resolución No. 619 de 8 de junio de 2007 y efectuó 24 planes de mejoramiento acordados con el contratista, con el fin de procurar el cumplimiento obligacional, todo ello en desarrollo del principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y en especial el señalado en su numeral primero que indica: "Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato".

(...) En cuanto hace relación al argumento de las impugnantes según el cual no se dan los presupuestos legales para declarar la caducidad, es de señalar que el contratista presentó fallas en el sistema a de información desde el inicio del contrato. Adicionalmente, se demoró de manera ostensible para radicar las facturas, todo lo cual dificultó el control de inventarios, pedidos de medicamentos para reserva en las farmacias y en general todos los procesos involucrados en la dispensación de medicamentos, impidiéndose que la administración pudiera determinar

oportunamente los porcentajes de ejecución del contrato. Es de resaltar que el contrato en su dinámica y estructura depende por completo de la información veraz y al día que suministre el contratista; para el efecto tenía dos obligaciones: i) mantener un sistema confiable de información y ii) presentar de manera oportuna las facturas de los medicamentos dispensados. Sin el cumplimiento adecuado de estas dos obligaciones y de acuerdo a la información que en el momento tenía la entidad y a las manifestaciones expresas del contratista, la Dirección de Sanidad solo podía llegar a la conclusión del inminente peligro en la ejecución del acuerdo de voluntades.

En efecto, se evidenció el incumplimiento a las cláusulas cuadragésima primera y vigésima primera del contrato, las cuales afectaron su ejecución y principalmente condujeron al incumplimiento del objeto contractual. (...)

A 15 de junio de 2007 se había evidenciado el no cumplimiento de la cláusula cuadragésima primera en los siguientes 27 puntos de dispensación con la no entrega de la facturación o máximo la correspondiente hasta el mes de enero de 2007: (...)

A pesar de las múltiples solicitudes al contratista para el cumplimiento de la entrega de la facturación según lo pactado en el contrato, así como de la implementación de un adecuado sistema de información, ninguna de las dos se llevó a cabo, afectando la adecuada ejecución del mismo, la debida gestión en el trámite de pago, y lo más importante, impidió el control del porcentaje de ejecución del contrato.

Así las cosas, la demora en la facturación, unido a la manifestación expresa del contratista de encontrarse imposibilitado para continuar ejecutando el contrato, en los términos establecidos contractuales para tal efecto, condujo a la entidad a concluir válidamente que estaba en peligro la ejecución del contrato, y por lo tanto era necesario tomar las medidas que fueran del caso y que permitieran dar continuidad al suministro de medicamentos a los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional.

(...)

2.7. RESULTADO DE LAS PRUEBAS PRACTICADAS.

Como ya se ha indicado, en virtud de la manifestación extemporánea de la UT relacionada con la posible ejecución del contrato en su totalidad y ante la circunstancia de carecer de información completa y oportuna que permitiera establecer la veracidad de dicha afirmación, por cuanto el contratista no presentó oportunamente la facturación y tenía serias falencias en el sistema de información, la Dirección de Sanidad dispuso oficiosamente la práctica de pruebas, en aras de obtener la mayor certeza posible sobre las circunstancias reales que rodearon el suministro de los medicamentos objeto del contrato que nos ocupa.

Para tal efecto se dispuso la verificación documental y la consolidación de la facturación que estaba siendo presentada por parte de la UT Alfares fuera de los términos contractualmente establecidos, y obviamente con posterioridad al 26 de junio de 2007, con el fin de determinar el valor real al que asciende la facturación

por concepto de medicamentos dispensados a los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional en virtud del contrato No. 07-8-20132 de 2006.

Para tal ejercicio, la Supervisión Nacional de Medicamentos, como dependencia encargada de realizar la prueba, mediante los oficios 1384 del 29 de octubre de 2007 en 6 folios y anexos 32 folios y 1385 del mismo mes en 18 folios y anexos 12 folios, junto con la ampliación realizada mediante oficio 1397 del 29 de octubre de 2007, en 5 folios y anexos 30 folios, explica la metodología implementada, describiendo las causales de glosa, diferenciando medicamentos dispensados de no dispensados, valores ejecutados versus facturados por cada uno de los departamentos, arrojando como resultado, el valor real bruto ejecutado, menos lo no dispensado en aproximadamente \$68.720.618.056,76: (...)

Como resultado de dicha verificación, se ratificaron las ya citadas falencias presentadas por el contratista tanto en el sistema de información como en el cumplimiento del procedimiento de facturación en lo referente a oportunidad de su presentación y soporte de la misma. No obstante se evidencia, que el valor real bruto ejecutado al 29 de octubre de 2007 es, según la prueba practicada, de aproximadamente, \$68.720'618.056, valor que corresponde a un 96.11% de ejecución del contrato.

Es pertinente precisar que dicho valor y porcentaje solo pudieron ser establecidos casi cuatro meses después de haberse expedido la Resolución No. 679 del 26 de junio de 2007, situación que es reconocida por el representante legal y el apoderado de la UT Alfares mediante comunicación de fecha 25 de octubre de 2007, ya transcrita en un acápite anterior de la presente resolución.

Así las cosas, esta nueva circunstancia permite concluir que la omisión en la facturación y las afirmaciones expresas del contratista sobre la imposibilidad de continuar ejecutando el contrato, llevaron a la entidad, en su momento, a la convicción de encontrarse ante la inminente paralización del suministro de medicamentos. Con los nuevos datos suministrados por el contratista dentro del presente trámite administrativo del recurso de reposición y los resultados de la revisión de la facturación producto de la prueba de oficio decretada, es necesario proceder a la revocatoria de la resolución recurrida y liquidar, en los términos de ley, el contrato No. 07-8-20132 de 2006, cumpliendo fiel y estrictamente las disposiciones contractuales.

Cabe precisar que, la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, adoptó mediante resolución 0679 de 26 de junio de 2007, la determinación de declarar la caducidad del contrato No. 07-8-20132 de 2006, por reunirse, de conformidad con la información de que se disponía para dicha época, suministrada en exclusiva por la UT Alfares, los presupuestos establecidos para el efecto, por el artículo 18 de la Ley 80 de 1993. A la fecha, al contarse con información adicional recaudada con posterioridad a la fecha de expedición de la resolución recurrida, es posible determinar que la medida inicialmente adoptada, ya no reúne los requisitos señalados, imponiéndose legalmente su revocatoria.

En mérito de lo expuesto, la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Revocar en todas sus partes la Resolución No. 0679 de 26 de junio de 2007, por la cual la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notifíquese personalmente el presente acto administrativo a los (...)

ARTÍCULO TERCERO: Ordenar la liquidación del contrato No. 07-8-20132 de 2006, una vez se encuentre en firme la presente resolución. En dicha liquidación deberá deducirse el valor de \$268'756.776, producto de la declaratoria de incumplimiento parcial ordenado por la resolución 343 del 26 de marzo del 2007 y confirmada por resolución 619 del 8 de junio del 2007 y demás descuentos de ley.

(...)

- 1.51.** Acta No. 02 del 14 de noviembre de 2007, por la cual se realizó la conciliación de las objeciones realizadas a la facturación presentada por la UT Alfares en la seccional Sanidad Bogotá, en ejecución del contrato centralizado de medicamentos, según respuestas presentadas por la referida entidad (fl. 129 - 130, c. 4).
- 1.52.** Acta No. 03 del 24 de diciembre de 2007, por la cual se realizó la conciliación de las objeciones y glosas generadas a las facturas a cargo del contrato No. 07-8-20132 de 2006, por concepto de medicamentos de comités y tutelas entregados a nivel nacional (fl. 125 - 126, c. 3).
- 1.53.** Acta No. 01 del 18 de abril de 2008, por la cual se realizó la conciliación de las objeciones realizadas a la facturación presentada por la UT Alfares en la seccional Sanidad Antioquía, en ejecución del contrato centralizado de medicamentos, según respuestas presentadas por la referida entidad (fl. 185 - 198, c. 2).

CONCLUSIONES DEL PROCEDIMIENTO DE LEVANTAMIENTO DE GLOSAS

Del proceso de conciliación de glosas se obtuvieron los siguientes resultados:

AGRUPACIÓN POR FACTURAS

Factura	Valor Facturado	Glosa Inicial	Glosa Final	Soportado
100	30.637.589,00	664.544,05	660.382,87	4.161,18
115	428.489.541,80	64.611.998,16	54.252.571,53	10.359.426,63
172	12.479.722,80	422.066,23	422.066,23	0,00
173 y 174	119.603.905,90	19.503.304,02	10.941.702,72	8.561.601,30
177	40.964.044,31	1.540.482,00	1.228.805,25	311.676,75
178	70.528.525,00	6.618.430,66	6.300.705,26	317.725,40
180 y 181	190.773.102,34	24.900.462,46	19.496.152,38	5.404.310,08

Factura	Valor Facturado	Glosa Inicial	Glosa Final	Soportado
206	334.697.217,93	35.005.706,83	12.351.117,81	22.654.589,02
207	40.354.063,51	2.318.337,33	1.830.718,12	487.619,21
277	31.588.397,67	3.694.120,93	3.457.084,63	237.036,30
278	54.419.694,52	2.834.595,65	2.808.314,65	26.281,00
525	441.042.696,54	39.079.703,38	20.220.681,22	18.859.022,16
526	78.527.329,48	748.530,25	690.194,05	58.336,20
527	46.455.354,16	7.764.118,24	7.750.360,24	13.758,00
528	29.599.292,04	6.395.988,12	5.964.379,62	431.608,50
537	8.704.030,01	1.031.997,17	136.663,87	895.333,30
556	45.747.266,66	701.754,89	701.754,89	0,00
56	57.119.869,17	16.198.920,89	15.668.581,87	530.339,02
58	63.547.402,41	24.863.452,70	24.132.742,83	730.709,87
587	215.733.827,95	47.527.359,32	28.825.606,00	18.701.753,32
595	70.804.995,00	1.349.200,80	137.604,80	1.211.596,00
62	240.209.690,53	71.358.657,05	57.612.377,39	13.746.279,66
65	11.983.745,38	1.292.106,77	1.156.094,77	136.012,00
68	10.298.270,43	3.967.612,75	2.724.738,38	1.242.874,37
69	11.881.669,10	3.789.776,39	3.530.853,86	258.922,54
760	11.190.762,29	2.012.940,38	2.007.900,38	5.040,00
761	66.284.311,85	4.622.923,41	1.672.041,21	2.950.882,20
774	55.524.513,99	7.113.056,04	4.465.425,00	2.647.631,04
785	54.206.005,02	2.618.526,16	2.576.734,16	41.792,00
786	1.861.280,47	14.565,50	14.565,50	0,00
805	5.920.346,00	223.752,00	158.304,00	65.448,00
806	45.553.338,38	1.519.332,96	1.161.125,84	358.207,12
809	100.130.174,38	18.171.038,27	16.806.601,07	1.364.437,20
811	362.527.154,75	76.935.659,24	21.357.890,06	55.577.769,18
815	33.753.929,06	2.395.416,63	2.280.414,09	115.002,54
816	3.478.146,10	36.000,00	36.000,00	0,00
852	451.760.493,13	60.934.465,27	45.732.362,68	15.202.102,59
853	247.466.969,16	56.163.818,83	55.459.943,47	703.875,37
874	55.015.393,32	55.015.393,32	20.100.950,71	34.914.442,61
877	3.945.595,18	752.166,40	458.823,40	293.343,00
886	1.258.247,30	221.281,00	221.281,00	0,00
887	50.282.159,95	6.599.858,65	6.596.231,65	3.627,00
90	32.808.124,87	6.534.236,57	5.896.214,97	638.021,60

Factura	Valor Facturado	Glosa Inicial	Glosa Final	Soportado
91	39.474.331,20	6.806.507,17	6.028.939,41	777.567,76
99	11.822.289,33	1.459.099,58	1.297.612,58	161.487,00
Totales	4.320.454.809,37	698.333.264,38	477.331.616,37	221.001.648,02

AGRUPACIÓN POR CAUSALES DE GLOSA

Causa Glosa Homologada	Glosa Inicial	Soportado	Glosa Final	Aceptado Alfares
Confrontados	275.537,40	244.470,00	31.067,40	Si
Confrontados y Error en cantidad	230.400,00	0,00	230.400,00	Si
Doble facturación	21.013.354,11	477.994,11	20.535.360,00	Si
Enmendada	2.239.552,15	1.751.206,35	488.345,80	Si
Entregada después de tiempo pactado	95.242.134,15	26.957.094,64	68.285.039,51	No
Entregada después de tiempo pactado y Error en cantidad	17.146.669,90	1.872.061,30	15.274.608,60	No
Entregada después de tiempo pactado y sin firma del usuario	1.135.121,00	0,00	1.135.121,00	Si
Error en cantidad	17.206.884,36	9.141.499,52	8.065.384,84	No
Error en código de insumo	20.205.192,18	3.479.484,73	16.725.707,45	No
Error en código de insumo y Error en cantidad	201.168,00	0,00	201.168,00	Si
Error en datos del usuario	838.787,89	751.266,46	87.521,43	No
Error en el numero de formula	538.466,81	279.033,00	259.433,81	No
Inconsistencia en unidad de facturación	12.605.924,97	12.510.768,43	95.156,54	Si
Marca no pactada	118.871.447,32	65.643.082,97	53.228.364,35	No
Marca no pactada y Doble facturación	127.822,00	50.789,80	77.032,20	No
Marca no pactada y Entregada después de tiempo pactado	125.856,00	792,00	125.064,00	No
Marca no pactada y Error en datos del usuario	13.302,00	13.302,00	0,00	N/A
Marca no pactada y No anexan original	595.440,59	82.056,15	513.384,44	No
Marca no pactada y No Entregada	379.661,10	21.564,50	358.096,60	No
Marca no pactada y No formulado	9.553,40	2.311,40	7.242,00	No
Mayor Valor Facturado	93.839.483,83	339.427,87	93.500.055,97	No

Causa Glosa Homologada	Glosa Inicial	Soportado	Glosa Final	Aceptado Alfares
No anexan la formula	7.981.886,51	568.990,10	7.412.896,41	Si
No anexan original	31.311.426,73	20.498.545,89	10.812.880,84	Si
No anexan original y No Entregada	52.650,00	52.650,00	0,00	N/A
No anexan original y Sin firma del usuario	676.567,85	420.000,00	256.567,85	Si
No Entregada	55.877.051,73	6.507.200,14	49.369.851,59	No
Sello Pendiente sin firma del usuario	127.765.222,13	27.654.413,54	100.110.808,59	No
Sello Pendiente sin firma del usuario y Entregada después de tiempo pactado	7.200,00	7.200,00	0,00	N/A
Sello Pendiente sin firma del usuario y Error en cantidad	378,00	0,00	378,00	No
Sello Pendiente sin firma del usuario y Marca no pactada	912.327,16	884.462,80	27.864,36	No
Sin firma del usuario	70.787.529,09	40.682.709,31	30.104.819,78	Si
Sin firma del usuario y Error en código de insumo	23.990,04	11.995,02	11.995,02	No
Sin sello medico	95.276,00	95.276,00	0,00	N/A
	\$			
Totales	698.333.264,38	221.001.648,02	477.331.616,37	
Valor Aceptado Alfares	71.303.783,62			
Valor No Aceptado Alfares	406.027.832,75			

RESULTADO DEL PROCESO DE CONCILIACIÓN

La Entidad formulo una glosa de seiscientos noventa y ocho millones trescientos treinta y tres mil doscientos sesenta y tres pesos con treinta y ocho centavos (698.333.264,38) de los cuales:

- La Entidad encuentra soportado por el contratista la suma de doscientos veintidós millones un mil seiscientos cuarenta y ocho pesos con cero centavos (221.001.648,02).
- La Unión Temporal Alfares acepta un valor de la glosa formulada por la Entidad de setenta y un millones trescientos tres mil setecientos ochenta y tres pesos con sesenta y dos centavos (71.303.783,62).
- Se mantiene la controversia respecto de cuatrocientos seis millones veintisiete mil ochocientos treinta y dos pesos con setenta y cinco centavos (406.027.832,75) respecto de los cuales la Entidad se mantiene en la glosa

formulada y la Unión Temporal Alfares manifiesta la no aceptación de la glosa formulada por la Entidad debido a que los medicamentos glosados fueron efectivamente entregados y el no pago de esta suma constituye el incumplimiento de la obligación de pago en un contrato de suministro, la violación del principio de la buena fe en la ejecución de los contratos y la violación del derecho de defensa y el debido proceso.

Para constancia, firman los que en ella intervinieron:

Aud. **DIANERY VALENCIA GOMEZ**
Auditora Unión Temporal Alfares

Abg. **HERBERT ALFONSO ESPINOSA**
Asesor Jurídico Unión Temporal Alfares

Dr. **NESTOR RUBEN CASTRO G.**
Medico Auditor

Mayor Odontólogo **CESAR ALBERTO BERNAL TORRES**
Jefe Seccional Sanidad Antioquia

Anexo detalle en medio magnético, cuadro por factura de las causales de glosa informadas inicialmente y causas homologadas, ejemplo de inconsistencias en soportes de la factura 178, en 146 folios.

1.54. Resolución 497 expedida el 13 de mayo de 2008 por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, por medio de la cual se liquidó unilateralmente el contrato (fl. 116 – 129, c. 1):

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional suscribió el contrato No. 07-8-20136 de 2006 para el suministro de medicamentos ambulatorios y hospitalarios a nivel nacional, con la UT Alfares, por un plazo de 13 meses y un valor de \$71.500'000.000, cuyo plazo se encuentra vencido.

Que mediante resolución No. 343 de 26 de marzo de 2007 confirmada por la resolución 619 de 8 de junio de 2007, la Dirección de Sanidad declara el siniestro de incumplimiento parcial y se hace efectiva la póliza de cumplimiento No. 009588872 expedida por las Aseguradoras Liberty S.A., Seguros del Estado S.A. y Segurexpo de Colombia S.A., dentro del contrato 07-8-20132 de 2006 suscrito con la UT Alfares por un valor de \$268'756.776.

La anterior suma de dinero fue descontada mediante la orden de pago No. 24735 y consignada en la cuenta de ahorros No. 200-82762-4 a favor del Fondo Cuenta Subsistema de Salud Policía Nacional y registrada con el comprobante de ingreso No. 901-5-1511 del 29 de diciembre de 2007.

1. EMBARGOS.

Que mediante auto del 26 de junio de 2007 proveniente del Juzgado 40 Civil del Circuito de Bogotá, se ordenó el embargo y secuestro de los dineros que existiesen a favor de Almacенamientos Farmacéuticos Especializados Alfares S.A. hasta un límite de \$573'750.000. Posteriormente, por auto del 1 de agosto de 2007, se ordenó el desembargo de las anteriores sumas de dinero. (...)

Que a la fecha no se ha enviado a la entidad el oficio de desembargo de los dineros, o el auto aclaratorio del monto de la medida cautelar, debidamente ejecutoriado, por lo que la medida cautelar adoptada mediante el auto del 27 de agosto de 2007, comunicado a la entidad el 5 de septiembre del mismo año, sigue vigente en cabeza del juzgado 53 civil municipal, por auto del 1 de febrero de 2008 que ordenó el traslado del proceso a este juzgado.

2. ENDOSOS Y/O CESIÓN.

Que mediante oficios del 8, 12, 13, 19, 21 y 26 de junio de 2007 la UT Alfares informa a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional sobre el endoso en propiedad de algunas facturas a favor del Fondo Factoring Nación, adjuntando copia de algunas de las mismas afectas a este negocio. (...)

3. LIQUIDACIÓN DE COMÚN ACUERDO.

Que mediante oficios No. 1478 de 16 de noviembre de 2007 DISAN SUCME, 1569 DISAN SUCME del 12 de Diciembre del 2007, 7490 del 13 de diciembre de 2007 y 373 del 25 de enero de 2008 se informó a la UT Alfares sobre la necesidad de radicar la totalidad de las facturas del contrato, con miras a liquidar el contrato de común acuerdo.

Que mediante oficio sin número radicado el 5 de marzo del 2008, se citó al representante legal de la UT Alfares, para que a más tardar el día 11 de marzo del presente año a las 8:00 a.m., compareciera a suscribir el acta de liquidación de común acuerdo del contrato 07-8-20132 de 2006. Al mencionado oficio se adjuntó el proyecto de acta de liquidación de común acuerdo para la revisión previa por parte de la UT.

Que mediante oficio el No. 379 del 6 de marzo del presente año, se informó al contratista el aplazamiento de la hora de firma del acta, ajustándose para las 4:00 pm y recordándosele la proximidad del tiempo límite para la liquidación de común acuerdo (11 de marzo de 2008).

Que los días 6, 7 y 10 de marzo se realizaron reuniones entre las partes, con sus asesores legales para discutir las condiciones de la liquidación bilateral.

Que el día 12 de marzo del presente año, tal y como aparece en el acta No. 01 del 12 de marzo de 2008, se celebraron reuniones entre las partes, asistiendo por parte del contratista, (...); por parte de la entidad, (...), con miras a suscribir el acta de liquidación de común acuerdo, sin que se lograra la firma del documento, debido a algunas diferencias en los datos financieros que no fueron solucionadas en ese día.

Que con oficio No. 453 del 13 de marzo de 2008, se citó nuevamente al representante legal de la UT Alfares, con miras a celebrar una reunión para la firma de la liquidación por mutuo acuerdo del contrato 07-8-20132 del 2006 el día 13 de marzo de 2008 a las 11:00 a.m.

Que en la fecha citada, tal y como consta en el acta No. 02 del 13 de marzo de 2008, se reunieron por parte del contratista, (...); por parte de la entidad, (...). Una vez discutidas las observaciones formuladas en la reunión, las cuales fueron a su vez consignadas en oficios fechados los días 13 y 14 de marzo de 2008, se concluye que a la UT Alfares no le asiste voluntad de liquidar el contrato de común acuerdo.

Que los oficios fechados los días 13 y 14 de marzo de 2008 suscritos por el representante legal de la UT Alfares, en donde se consignaron las inconformidades a la liquidación, fueron contestadas mediante el oficio sin número del 17 de abril del presente año.

Que mediante oficio 464 del 14 de marzo de 2008, se informó a la UT Alfares, acerca de la finalización del plazo para liquidar de común acuerdo el contrato 07-8-20132 del 2006, de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, sin perjuicio de que en esta etapa, se pueda llegar a acuerdos respecto del contenido de la liquidación para lograr una liquidación de mutuo acuerdo.

Que durante el lapso comprendido entre los meses de marzo y mayo de 2008, la administración continuó con el proceso de conciliación de glosas, estableciendo un cronograma para discutir las glosas, tal y como se encuentra evidenciado en las actas de discusión de glosas levantadas en cada uno de los departamentos.

Que mediante oficio fechado el 8 de mayo del presente año, se citó nuevamente a la UT Alfares, para que el día 9 de mayo a las 2:00 p.m., se intentara por última vez la suscripción del acta de liquidación de común acuerdo. El día citado, tal y como consta en el acta No. 003, asistieron el representante legal de la UT Alfares, el Director de Sanidad de la Policía, la asesora jurídica de la entidad, el Jefe del Área de Gestión en Servicios de Salud, el Supervisor de Medicamentos, se puso de presente nuevamente el proyecto de acta de liquidación bilateral, una vez culminado el proceso de los dos últimos meses de contestación de glosas por parte de la UT Alfares, entregando copia de dicho proyecto para respuesta definitiva el lunes 12 de mayo, haciéndose evidente el desacuerdo de la UT Alfares y la falta de voluntad para liquidar bilateralmente el contrato, como quiera que a la fecha no se obtuvo ninguna comunicación por parte del excontratista, sobre el proyecto de acta de liquidación bilateral entregada.

4. FACTURAS Y GLOSAS.

Que es preciso mencionar que la UT Alfares, en oficio suscrito el 25 de octubre de 2007 por el representante legal de la firma dirigieron oficio al Director de Sanidad, manifestando lo siguiente:

“Gerardo Bustos Bustos Julia, en mi calidad de representante legal de la UT Alfares y el apoderado de la misma, por medio del presente escrito, le manifestamos que por medio de este documento declaramos, con base en que efectivamente Alfares S.A. ha facturado por fuera de los plazos contractuales, nos abstendremos de perseguir perjuicios, o intereses por la mora en la facturación, en especial por haber facturado en los términos enunciados, siendo consecuencia de nuestra parte la mora en el pago o tardanza. Sin perjuicio en la entrega de los medicamentos, que se realizó en un porcentaje de más del 100 del valor contractual.

Así mismo renunciamos a demandar por cualquier vía civil, administrativa, penal o disciplinaria a la institución o a sus funcionarios.

Con base en lo anterior de ser revocada la resolución de caducidad, nuevamente manifestamos abstenernos de iniciar cualquier acción judicial, proveniente de su revocatoria o de cualquier obligación por parte de la Policía Nacional y reiteramos la voluntad de proceder a la liquidación contractual, la cual estamos dispuestos a hacerla de mutuo acuerdo y en los mejores términos”.

Que desde el mes de noviembre de 2007 se dio trámite al procedimiento de discusión de glosas donde se dio oportunidad al contratista para que se pronunciara sobre las mismas, tal y como se registra en los distintos documentos de las diferentes unidades de prestación de servicios a nivel nacional (seccionales y áreas de sanidad), incluyendo la información de la Seccional Sanidad Bogotá y el Hospital Central.

La siguiente es la relación de cada punto de dispensación indicándose el valor glosado, las glosas levantas y la glosa definitiva:

ESTADO GLOSAS CONTRATO No 07-8-20132 de 2006 UT ALFARES				
DEPARTAMENTO	VALOR FACTURADO	VALOR GLOSADO	VALOR GLOSAS DEFINITIVAS A FAVOR DISAN	VALOR GLOSAS LEVANTADAS A FAVOR UT ALFARES
ANTIOQUIA	4.265.710.772,42	648.184.280,99	463.461.512,81	184.722.768,18
ARAUCA	143.808.968,22	6.255.041,53	6.255.041,53	0,00
ATLANTICO	3.806.044.718,51	123.298.123,61	84.882.570,06	82.216.763,27
Bogotá	33.827.046.480,69	7.247.805.663,14	1.033.138.813,90	6.807.421.500,39
BOLIVAR	927.202.842,54	36.430.451,53	31.931.182,37	34.910.235,17
BOYACA	929.780.951,83	34.773.973,62	33.507.121,73	1.266.851,89
CALDAS	1.021.352.911,76	3.553.749,38	3.553.748,48	0,00
CAQUETA	138.998.633,06	13.707.319,79	6.990.613,16	6.717.286,63
CASANARE	163.168.523,24	2.072.682,76	2.072.682,76	0,00
CAUCA	525.685.749,41	48.807.681,42	48.807.681,42	0,00
CESAR	695.285.428,92	19.500.159,29	19.500.159,29	32.804.569,70
CHOCO	419.587.368,66	59.034.622,99	59.034.622,99	30.026.937,31
CORDOBA	528.480.680,72	31.842.382,55	31.842.382,55	37.986.740,60
CUNDINAMARCA ESPECIALES NAL	512.515.075,14	7.416.186,44	7.416.186,44	198.552,40
GUAINIA	4.889.559.649,79	823.861.332,03	310.422.542,09	398.831.972,84
GUAJIRA	194.400,00	0,00	0,00	0,00
GUAJIRA	281.543.612,46	4.381.667,70	6.760.415,40	0,00
HOCEN	4.508.026.699,40	627.384.119,26	619.410.637,35	127.557.298,46
HUILA	1.150.299.669,67	55.425.472,26	23.335.416,75	75.023.172,19
MAGDALENA	858.119.112,39	207.795.047,57	202.409.275,56	12.728.266,20
META	1.374.762.895,78	254.029.396,36	198.291.550,26	106.644.595,81
NARIÑO	1.034.595.258,77	156.799.415,60	62.383.916,89	153.485.215,68
NORTE S/R	1.171.358.425,66	28.575.740,51	28.575.740,51	0,00
PUTUMAYO	167.404.240,85	882.031,85	882.031,85	0,00
QUINDIO	522.543.318,08	102.713.438,43	33.490.506,23	66.974.951,90
RISARALDA	984.860.678,09	185.673.531,54	110.755.384,05	75.113.720,32
SANTANDER	2.476.454.741,94	41.473.771,93	41.473.771,93	11.302.286,23
SUCRE	480.867.480,39	99.192.725,15	34.148.538,65	112.156.009,92
TOLIMA	1.013.465.160,91	70.209.745,26	33.373.889,80	72.874.551,01
VALLE	4.387.626.123,32	1.072.985.766,26	439.017.300,31	666.644.922,89
Total general	73.206.350.572,62	12.014.065.520,75	3.977.125.239,12	9.097.609.188,99

Nota: La información de las glosas reflejadas en la tabla anterior, se encuentra soportada en las actas que se relacionan a continuación:

Antioquia	Acta No 01 18 de abril del 2008
Atlántico	Acta No 001 29 de febrero del 2008
Meta	Acta No 001 del 20 de febrero del 2008
Magdalena	Acta No 001 22 de enero del 2008
Boyacá	Acta sin número del 7 de noviembre del 2007
Choco	Acta No 001 28 de febrero del 2008
Risaralda	Acta No 001 14 de febrero del 2008
Tulua	Acta No 002 26 de febrero del 2008
Valle	Acta No 001 15 de noviembre del 2007

Nariño	Acta No 001 25 de febrero del 2008
Bogotá	Acta No 001 11 de febrero del 2008
Bogotá	Acta No 002 6 de marzo del 2008
Bogotá	Acta No 003 5 de marzo del 2008
Bogotá	Acta No 004 07 de Mayo de 2008
Bogotá	Acta No 005 09 de Mayo de 2008
Quindío	Acta No 001 10 de febrero de 2008
Tolima	Acta No 002 3 de abril de 2008
Huila	Acta No 001 4 de abril de 2008
Cundinamarca	Acta No 001 7 de marzo de 2008
Sucre	Acta No 001 8 de abril de 2008
Córdoba	Acta No 001 28 de abril de 2008
Bolívar	Acta No 001 3 de marzo del 2008
HOCEN	Acta No 001 23 de abril de 2008
SUCME	Acta No 001 7 de noviembre 2008
SUCME	Acta No 002 14 de noviembre 2008
SUCME	Acta No 003 24 Diciembre de 2007

Que mediante oficios fechados el 9 de abril del presente año, radicados los días 10 y 11 de abril, la UT Alfares procedió a manifestar su desacuerdo frente a la imposición de unas glosas, por la pérdida de una caja de fórmulas por valor de \$301'534.367. Correspondientes a la factura No. 203, y por la aplicación de la causal de no pago establecida en el literal M del parágrafo quinto de la cláusula cuadragésimo-primera.

Que las anteriores solicitudes de levantamientos de glosa fueron resueltas mediante los oficios No. 2265 del 6 de mayo de 2198 del 30 de abril del presente año denegándose las peticiones de levantamiento de las glosas.

Que según oficios No. 839 de DESAN FARMA del 8 de mayo de 2008 y No. 443 ASNOR JEFAT provenientes de las unidades de Santander y Norte de Santander informan que la UT Alfares no se presentó a realizar el levantamiento de las glosas, por lo que se dan por aceptadas por parte de la UT Alfares.

Que se radicaron actas de levantamiento de glosas, hasta el 12 de mayo de 2008, tal como se documenta en el documento de radicación No. 44.

Que adicional a los distintos e ilimitados espacios para la discusión de las glosas, se efectuaron numerosas reuniones con la UT Alfares, realizando la DISAN ingentes esfuerzos para lograr la liquidación bilateral del contrato, que a la postre resultaron infructuosos, por cuanto se evidenció el desacuerdo de la UT Alfares, con la liquidación bilateral, circunstancia que obliga a la administración a tomar la decisión de liquidar unilateralmente el contrato, tal y como lo establecen los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993. En efecto, señala la segunda de las normas citadas:

Artículo 61. (...)

Que en consideración a que la UT Alfares efectuó respuesta a las glosas y presentó las facturas y notas debito de manera extemporánea los pagos que surgen de la presente liquidación unilateral, se sujetaran a las partidas presupuestales vigentes, siguiente el trámite de las vigencias expiradas.

Forman parte integral de la presente resolución, las actas y demás soportes correspondientes a pagos y glosas.

En consecuencia,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Liquidar unilateralmente el contrato 07-8-20132 de 2006 suscrito por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional con la UT Alfares por valor de \$71.500'000.000, de acuerdo a la motivación que antecede así: (...)

1. ESTADO DE PAGOS

Que la Policía Nacional – Dirección de Sanidad canceló la suma de \$61.239'488.450,73 al contratista con cargo al contrato 07-8-20132 de 2006, amparado en el registro No. 2518 sobre los cuales se generó el respectivo estado de pagos, que hace parte integral de la presente acta y que reposa en la carpeta del contrato según las órdenes de pago que se relacionan a continuación:

Nit	Descripcion	Vigencia	Odp	Valor pagos ptal
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2006	18121	80 000 000,00
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2006	18122	22.800 000 000,00
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2006	24225	1.021 974 945,14
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	3196	2.036 867 398,61
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	4600	295 846 343,69
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	5126	14 270 951,04
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	5127	1.077 204 509,56
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	6388	968.914.546,10
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	6904	546.976.906,37
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	7966	2.170.642.581,13
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	8723	181.662.547,49
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	8724	410.357.720,48
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	9860	29.228.483,91
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	9861	441.014.567,08
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	10063	483.974.143,29
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	10159	1.160.220.459,19
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	10392	513.098.076,35
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	10399	3.719.267,57
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	10463	75.138.432,26
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	10468	205.019.579,90
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	10527	1.846.381.035,75
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	24369	241.790.957,56
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	24378	90.991.316,45
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	24392	137.331.902,65
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	24411	898.202.916,61
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	24420	170.587.494,31
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	24567	8.331.517.495,35
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	24711	641.075.821,31
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	24735	806.576.961,95
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	24744	409.790.188,17
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	24745	716.272.694,72
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	24746	1.056.505.567,56
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	25631	967.274.520,45
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	25740	368.269.876,15
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	25825	22.500.589,30
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	25827	54.413.360,43
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	25871	133.150.544,15
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	25878	15.332.966,17
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	25886	267.210.343,96
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	26181	1.515.255.298,43
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	26183	1.487.116.393,64
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	26187	854.616.606,89
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	26188	802.471.036,55
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	26189	365.263.674,06
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	26190	741.990.834,86
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	26215	1.200.047.991,89
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	26216	59.301.643,47
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	26217	14.777.044,27
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	26219	277.619.807,28
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	26225	1.251.978.828,06
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	26335	420.007.611,45
900107848	UNION TEMPORAL ALFARES	2007	26413	557.733.667,72
VALOR TOTAL CANCELADO				\$ 61.239.488.450,73

El estado de pagos se expidió por el grupo financiero de la Dirección de Sanidad previa verificación de los originales de los recibidos a satisfacción emitidos por el supervisor técnico y económico del contrato, los cuales están con cada una de las cuentas presentadas por el proveedor a la DISAN, y que reposan en el archivo general de la Dirección de Sanidad Policía Nacional.

2. RESUMEN FINAL

TABLA RESUMEN LIQUIDACIÓN CONTRATO 07-8-20132/2006 UT ALFARES		
VALOR CONTRATO		71 500 000.000,00
VALOR EJECUTADO 31-12-2007		61.239.488.450,73
FACTURADO Y PAGADO		
VALOR FACTURADO Y PAGADO AL 31-12-2007	60 210 409.499,56	
GLOSAS LEVANTADAS PAGADAS A ALFARES AL 31-12-2007	1.029.078.951,17	
GLOSAS LEVANTADAS PENDIENTES DE PAGO ALFARES		5.826.331.610,15
GLOSAS LEVANTADAS PENDIENTES DE PAGO A FACTORING		2.281.975.063,06
FACTURAS PENDIENTES DE PAGO A 13-05-2008 A FACTORING		38.503.055,35
FACTURAS PENDIENTES DE PAGO A 13-05-2008 A UT ALFARES		1.009.868.086,75
SALDO PEDIENTE POR EJECUTAR		1.103.833.733,96
VALOR PENDIENTE DE EJECUTAR REGISTRO PRESUPUESTAL No. 2518 contrato 07-8-20132/2006		
SALDO PENDIENTE POR EJECUTAR	10.260.511.549,27	
Menos: VALOR A PAGAR VIGENCIAS EXPIRADAS	9.156.677.815,31	
SALDO DE REGISTRO No. 2518 de 2006		1.103.833.733,96
VALOR A PAGAR A UT ALFARES POR VIGENCIAS EXPIRADAS		
VALOR A PAGAR A UT ALFARES POR VIGENCIAS EXPIRADAS		6.836.199.696,90
VALOR A PAGAR A FONDO FACTORING POR VIGENCIAS EXPIRADAS		2.320.478.118,41
TOTAL A PAGAR POR VIGENCIAS EXPIRADAS		9.156.677.815,31

Nota: El monto pendiente de pago del contrato asciende a \$9.156'677.815,31, que corresponden a favor de la UT Alfares, \$6.836'199.696,90 y a favor de Fondo Factoring Nación \$2.320'478.118,41.

ARTÍCULO SEGUNDO: Proceder a los pagos señalados previos los trámites presupuestales del caso, tal y como se señaló en la parte considerativa.

PARÁGRAFO ÚNICO: El pago de los dineros que resulten a favor de la UT Alfares se condicionará a que en el momento en que este se efectúe, la medida cautelar proferida por Juzgado 40 Civil del Circuito de Bogotá mediante auto del 11 de diciembre de 2007 se encuentre levantada, en caso contrario se dará cumplimiento a la orden judicial.

ARTÍCULO TERCERO: Notifíquese personalmente el presente acto administrativo a los representantes legales (...)

- 1.55.** Oficio del 13 de mayo de 2008 de la UT Alfares, dirigida a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional **entregada el 13 de junio de 2008** (fl. 149 – 154, c. 2):

De la manera más atenta me permito radicar las siguientes facturas y notas debito que deben ser tenidas en cuenta en la liquidación del contrato No. 07-8-20132 de 2006, y que corresponden a medicamentos entregados a usuarios de la Policía Nacional durante la ejecución del mencionado contrato. Las facturas y notas debito que se envían son las siguientes:

1. Factura 874 de la Sección de Sanidad de Antioquía (...)
2. Facturas 1185, 1186, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193 y 1194 por un valor total de \$56'331.767,68 (...)
3. Facturas 1195, 1196, 1197, 1198, 1199, 1200 y 1201 por un valor total de \$250'078.889,62 (...)
4. Facturas 570, 571, 572 y 573 por un valor total de \$35'337.125,59 (...)
5. Notas debito número 350, 351 y 352 por un valor de \$158'284.065,26 que corresponde a las siguientes facturas 588, 589 y 590 (...)

- 1.56.** Resolución 602 expedida el 29 de mayo de 2008 por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, por medio de la cual se adicionó la resolución 497 de 13 de mayo de 2008 (fl. 287 – 288, c. 2):

(...)

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Adicionar el artículo tercero de la resolución 497 del 13 de mayo de 2008, el cual quedará así:

ARTÍCULO TERCERO: Notifíquese personalmente el presente acto administrativo al representante legal de (...)

ARTÍCULO SEGUNDO: Notifíquese personalmente el presente acto administrativo al representante legal de (...)

- 1.57.** Resolución 934 expedida el 4 de agosto de 2008 por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, por medio de la cual se resolvieron los recursos de reposición interpuestos contra la resolución 497 de 13 de mayo de 2008, mediante la cual se liquidó unilateralmente el contrato 07-8-20132 de 2006 (fl. 92 – 159, c. 1):

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la resolución 497 de 13 de mayo de 2008, por la cual se liquida unilateralmente el contrato 07-8-20132 del 2006 y se procede a ordenar los pagos allí señalados, previos los trámites presupuestales del caso.

PARÁGRAFO ÚNICO: El pago de los dineros que resulten a favor de la UT Alfares se condicionará a que en el momento en que este se efectúe, la medida cautelar proferida por el Juzgado 40 Civil del Circuito de Bogotá, mediante auto del 11 de diciembre de 2007 se encuentre levantada, en caso contrario se dará cumplimiento a esta orden judicial, o a cualquier otra que ordene el embargo y retención de los dineros a favor de la UT, y que al momento del pago no hayan sido levantadas.

SEGUNDO: Notifíquese personalmente el contenido de esta resolución a los representantes legales de la UT Alfares, las compañías integrantes de la UT (...)

- 1.58. Constancia de ejecutoria de la resolución 934 de 2008. Quedó ejecutoriada el 9 de septiembre de 2008 (fl. 132, c. 1).
- 1.59. Oficio del 6 de agosto de 2008, mediante el cual la UT Alfares remitió a la Dirección de Sanidad las facturas 1204, 1205, 1206 y 1207 (fl. 2 – 3, c. 14).
- 1.60. Soportes de la factura 1204, remitidos por la UT a la Dirección de Sanidad el 6 de agosto de 2008 (c. 84).
- 1.61. Soportes de la factura 1205, remitidos por la UT a la Dirección de Sanidad el 6 de agosto de 2008 (c. 67).
- 1.62. Soportes de la factura 1206, remitidos por la UT a la Dirección de Sanidad el 6 de agosto de 2008 (c. 69).
- 1.63. Acuerdo de cesión celebrado entre Pharma Express S.A. e Inversiones Gebusch LTDA, el 27 de mayo de 2009. El primero cedió al segundo su posición contractual en el contrato de la Unión Temporal Alfares, por lo que Inversiones Gebusch asumió la posición contractual de aquel (fl. 8 – 11, c. 2).
- 1.64. Dictamen pericial rendido por el perito Felipe Augusto Díaz Suaza (fl. 1 - 55, c. 6):

1. PREGUNTA: Sírvase indicar la fecha en que, de acuerdo con los plazos previstos en el contrato, debieron ser pagadas las siguientes facturas presentadas por la UT (...)

RESPUESTA: En cuanto a este punto, es importante resaltar las condiciones de pago que fueron pactadas entre las partes y que según la cláusula cuadragésima primera señala:

CLÁUSULA CUADRAGÉSIMA PRIMERA: FORMA DE PAGO. El contratante realizará el pago del presente contrato **dentro de los 30 días hábiles siguientes a la presentación de la factura comercial** en Ventanilla Única - Central de Cuentas del contratante, cumplidos los trámites administrativos y fiscales vigentes conforme con los cupos de PAC autorizados por la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de la siguiente manera:

(...)

El valor restante del contrato, **se cancelará contra facturación mensual, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la radicación de la respectiva factura comercial** en la Ventanilla Única – Central de Cuentas de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, cumplidos los trámites administrativos y fiscales vigentes y una vez la Dirección del Tesoro Nacional sitúe los recursos correspondientes a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, de acuerdo con las metas macroeconómicas del país, sin perjuicio del cumplimiento del objeto contractual y demás requisitos legales para la cancelación.

Por lo anterior, dichas facturas debieron ser canceladas dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de radicación de la respectiva factura comercial.

Ahora bien, en el cuadro No. 1, se detalla por cada una de las facturas reclamadas en este punto los siguientes datos: (...)

Por consiguiente, teniendo en cuenta que lo solicitado en este punto tiene relación con mil facturas aproximadamente, y con el fin de dar respuesta a lo solicitado, es decir a indicar las fechas en que se debieron haber pagado las facturas presentadas por la UT, la información solicitada se relaciona en la columna N de este cuadro.

Fecha que fue determinada de acuerdo al plazo estipulado en el contrato No. 07-8-20132 de 2006, cláusula cuadragésima primera, literal C.

De manera didáctica y en forma resumida, se muestra para las primeras 4 facturas que fueron canceladas con orden de pago No. 1121, las fechas en que fueron radicadas, fecha de vencimiento y fecha final el pago.

A	M	N	O	P	U
Factura No.	Fecha de			Número de días en mora	No. De orden de pago
	Radicación	Vencimiento	Pago		
6	18-12-06	01-02-07	13-02-07	12	1121
10	26-12-06	08-02-07	13-02-07	5	1121
11	20-12-06	01-02-07	13-02-07	12	1121
12	26-12-06	08-02-07	13-02-07	5	1121

2. PREGUNTA: Sírvase indicar la fecha de pago efectivo de las facturas indicadas en la pregunta anterior.

RESPUESTA: En cuanto a este punto, la información relacionada con la fecha efectiva de pago de cada una de las facturas aquí reclamadas se presenta en la columna O, indicando igualmente el número de orden de pago (columna U).

(...)

3. PREGUNTA: Teniendo en cuenta las respuestas a las preguntas No. 1 y 2, sírvase calcular los intereses de mora a una tasa equivalente al 1.5% del interés

bancario corriente, desde la fecha en que debió pagarse la factura y hasta la fecha efectiva de pago.

RESPUESTA: Con los datos calculadas en el cuadro No. 1, se procederá a liquidar los intereses de mora solicitados en este punto, teniendo en cuenta las fechas de vencimiento (columna N) y las fechas de pago (columna O), determinando el número de días en mora (columna P) para cada una de las facturas reclamadas.

Por consiguiente, la tasa de interés máxima legal permitida que se aplicará para cuantificar los intereses de mora será la tasa certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia, tal como se presenta en el Cuadro No. 2.

En suma, el valor total de los intereses de mora que se deben reconocer a la parte demandada por el no pago oportuno de las facturas comerciales presentadas por la UT Alfares según las condiciones pactadas con la DISAN, ascienden a la suma de CINCO MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS TRES MIL SETECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS (\$5.751'303.774), tal como se presenta en la columna T del cuadro No. 1.

4. PREGUNTA: Sírvase indicar la fecha en que, de acuerdo con los plazos previstos en el contrato, debieron ser pagadas las siguientes facturas presentadas por la UT Alfares: 874, 570, 571, 572, 573, 1195, 1196, 1197, 1198, 1199, 1200, 1201, 1185, 1186, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193 y 1194, 1204, 1205, 1206 y 1207”.

RESPUESTA: En cuanto a este punto, me permito informar que la UT Alfares mediante oficio de mayo 13 de 2008, remitió a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional la siguiente información correspondiente a medicamentos entregados a usuarios de la Policía Nacional:

- ✓ Factura No. 874 por valor de \$34.914.442,61, valor que después de varias reuniones entre la UT Alfares y la Seccional de Sanidad de Antioquía se acordó cancelar.
- ✓ Facturas No. 1185, 1186, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193 y 1194 por valor de \$56.331.767,68.
- ✓ Facturas No. 1195, 1196, 1197, 1198, 1199, 1200 y 1201 por un valor de \$250'078.889,62.
- ✓ Facturas No. 570, 571, 572 y 573 por un valor de \$35'337.125,59.
- ✓ Las notas debito No. 350, 351 y 352 por valor de \$158'284.065,26 correspondientes a las facturas No. 588, 589 y 590 respectivamente.

(...)

Por consiguiente y con el fin de respuesta a este punto, para las facturas aquí solicitadas, se tendrá como fecha de recibido por la DISAN las entregas por correo certificado, así:

Entrega de fecha mayo 13 de 2008 para las siguientes facturas y notas débito: 874, 570, 571, 572, 573, 1195, 1196, 1197, 1198, 1199, 1200, 1201, 1185, 1186, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193 y 1194.

Entrega de fecha agosto 6 de 2008, recibida el 11 de agosto de 2008 para las siguientes facturas: 1204, 1205, 1206 y 1207.

En suma, las fechas en que debieron ser canceladas las facturas aquí reclamadas se presenta en la columna H del cuadro No. 3. (...)

5. PREGUNTA: Teniendo en cuenta la respuesta a las preguntas No. 4, sírvase calcular los intereses de mora una tasa equivalente al 1.5% del interés bancario corriente desde la fecha en que se debió pagar cada factura y hasta la fecha de presentación del dictamen.

RESPUESTA: En cuanto a la liquidación de los intereses solicitados en este punto teniendo en cuenta la respuesta No. 4, manifiesto que en el cuadro No. 3, columna J, se determinó el número de días en mora para cada una de las facturas reclamadas teniendo en cuenta las fechas de vencimiento (columna H) y la fecha de presentación del dictamen (columna I).

Por consiguiente, la tasa de interés máxima legal permitida que se aplicará para cuantificar los intereses de mora será la tasa certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia, tal como se presente en el cuadro No. 2.

En suma, el valor total de los intereses de mora que se deben reconocer a la parte demandada por el no pago oportuno de las facturas comerciales presentadas por la UT Alfares según las condiciones pactas con la DISAN hasta la fecha del dictamen, esto es a 30 de junio de 2015, ascienden a la suma de \$2.667'833.292, tal como se presenta en la columna N del cuadro No. 3.

6. PREGUNTA: Sírvase indicar la fecha en que debieron ser pagadas las siguientes notas débito: 350, 351 y 352 (facturas 588, 589 y 590).

RESPUESTA: De acuerdo a las documentales consultadas en respuesta No. 3, se determina que las notas débito 350, 351 y 352 debieron ser canceladas el 26 de junio de 2008.

7. PREGUNTA: Teniendo en cuenta la respuesta a las preguntas No. 6, sírvase calcular intereses de mora a una tasa equivalente al 1.5% del interés bancario corriente, desde la fecha en que debió pagarse cada una de las notas débito y hasta la fecha de presentación del dictamen.

RESPUESTA: Los intereses de mora que se deben reconocer sobre las notas debito No. 350, 351 y 352 desde la fecha en que se debieron cancelar hasta la fecha del dictamen ascienden a la suma de \$789'035.518, tal como se presenta en la columna N del cuadro 4.

(...)

CONCLUSIONES

1. En suma, el valor de los intereses de los intereses que debe ser reconocidos por el pago tardío de las facturas relacionadas en el cuadro No. 1, ascienden a la suma de \$5.751'303.774, tal como se presenta en la columna T del cuadro No. 1.
2. Que el capital de las facturas No. 874, 570, 571, 572, 573, 1195, 1196, 1197, 1198, 1199, 1200, 1201, 1185, 1186, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193, 1194, 1204, 1205, 1206 y 1207 que fueron enviadas por la UT Alfares mediante **correo certificado en mayo 13 de 2008 y agosto 6 de 2008** y que fueron devueltas por la DISAN, ascienden a la suma de \$540'627.807, tal como se presenta en el cuadro No. 3, columna F.
3. Que los intereses de mora que se deben reconocer a 30 de junio de 2015 a favor de la UT Alfares por las facturas enviadas por correo certificado en mayo 13 de 2008 y agosto 6 de 2008 ascienden a la suma de \$2.667'833.292, tal como se presenta en la columna N del cuadro No. 3.
4. Que el capital de las notas débito No. 350, 351 y 352 a favor de la UT Alfares, asciende a la suma de \$158'284.065, tal como se presenta en el cuadro No. 4, columna F.
5. El valor de los intereses que se debe reconocer sobre las notas débito No. 350, 351 y 352, desde la fecha en que debieron ser canceladas hasta la fecha de presentación del dictamen, ascienden a la suma de \$789'035.518, tal como se presenta en la columna N del cuadro 4.
6. Que el capital de las glosas levantadas por la Sección de Antioquia y la Seccional de Sanidad Cauca, asciende a la suma de \$495'677.288, tal como se presenta en el cuadro No. 5, columna I.
7. El valor de los intereses que se deben reconocer a la UT Alfares por las glosas levantadas y no canceladas a junio 30 de 2015, la suma de \$2.605'115.319, tal como se presenta en el cuadro No. 5, columna Q.
8. En suma, el valor total que se debe reconocer a al UT Alfares, por el incumplimiento de la relación contractual según contrato, asciende a la suma de \$13.007'877.064 con corte a 30 de junio de 2015, así:

Ítem	Concepto	Cuadro No.	Capital	Intereses
1	Intereses de mora pago de facturas después de la fecha de vencimiento	1	0	5.751'303.774
2	Facturas pendientes de pago	3	540'627.807	2.667'833.292
3	Notas débito	4	158'284.065	789'035.518
4	Glosas levantadas no pagadas	5	495'677.288	2.605'115.319
Subtotales			1.194'589.161	11.813'287.903
Total a pagar a favor de la UT			13.007'877.064	

1.65. Complementación del dictamen pericial rendido por el perito Carlos Eduardo Forero Barrera (fl. 421 – 448, c. 1):

Comedidamente me permito, como auxiliar de la justicia, dar respuesta a las preguntas formuladas por el abogado representante de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, Dirección de Sanidad, en lo referente al proceso de la referencia.

Doy respuesta a las preguntas formuladas, de la siguiente manera:

1. Numeral primero del dictamen.- Teniendo en cuenta que el perito aparte de la documental que menciona en el dictamen, tuvo acceso a la información que reposa en la Dirección de Sanidad, cuando envió a una delegada en el mes de julio de 2014, quien tuvo fotografías a los libros que reposan en la entidad solicito se complemente el dictamen, en el sentido de precisar conforme lo establece el contrato No. 07-8-20132 de 2006, cuando la UT Alfares debía presentar cada factura y se calculen los días de mora entre la fecha en que contractualmente debía presentar la factura y la fecha en que presentó la factura con todos los requisitos.

Lo anterior por cuanto de conformidad con el contrato, parágrafo primero de la cláusula cuadragésima primera, la UT Alfares, debía presentar semanalmente las facturas valorizadas y consolidadas con sus respectivos soportes al supervisor departamental tanto en medio magnético como físicos, quien a su vez realiza una auditoria y emite un recibo a satisfacción parcial y las remite al Supervisor Nacional de Medicamentos que se encuentra ubicado en la Dirección de Sanidad, quien emite el recibo a satisfacción técnico y económico total y la radica en la Ventanilla Única – Central de Cuentas, fecha en que contractualmente comienza a correr el término de los 30 días hábiles para cancelar la factura, soportes que nuevamente informo que tuvo acceso el perito, ya que en los libros que se le pusieron a disposición, contiene las cuentas, en donde obra un formato denominado “control de ruta proceso cuentas” donde claramente se establece la fecha en que la facturación se radicó en la Ventanilla Única – Central de Cuentas, previo el trámite previsto en la cláusula cuadragésima primera.

De acuerdo con lo anterior, para esta defensa este sería el cuadro, resaltando que en el dictamen existen algunas facturas que primero fueron radicadas y luego facturadas, lo cual es evidentemente una inconsistencia en el dictamen.

RESPUESTA:

De acuerdo con la información analizada, tomada de los expedientes, la cual se verificó con respecto a las fechas de presentación en los términos del contrato y con las copias obtenidas por el anterior perito, observamos lo siguiente:

La información recopilada por el perito Felipe Augusto Díaz Suaza, la cual se adjunta en el dictamen presentado por el mencionado auxiliar de la justicia. En dichas recopilaciones se encontraron los cuadros en donde se calculan los intereses moratorios de las obligaciones son canceladas, cuadros con las fechas de radicación, y fecha final de pago, cálculo de intereses de mora de notas débito, copias de actas

de conciliación, oficios radicando documentos (facturas) ante la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional.

Anexo al final copia de algunos documentos que he considerado relevantes para la respuesta a las preguntas formuladas a este auxiliar de la justicia.

Para responder este punto me he basado en la documentación aportada y he realizado un cálculo actualizando el saldo de las obligaciones con fecha de corte 30 de septiembre de 2019. Sin embargo, si bien estos cálculos son necesario para determinar el valor del interés de mora de las obligaciones no canceladas, finalmente no representaran los días en mora respecto a la presentación de las facturas en lo que se denomina la extemporaneidad y sin el lleno de los requisitos.

Lo primero que debo referir es que el contrato 07-8-20132 de 2006, suscrito entre las partes tiene contemplado en la cláusula cuadragésima primera la forma de pago, y en su párrafo quinto las causales de no pago. Allí no se advierte, en ninguno de los literales, que la presentación por fuera de algún tiempo de las facturas deba ser razón para su no pago. En ese mismo párrafo se desprende el procedimiento que debió seguirse para el reconocimiento del pago de los valores facturados en desarrollo del contrato en mención.

El párrafo primero de la mencionada cláusula, si bien es cierto hace referencia a la fecha de presentación dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la última entrega, en la ventanilla única de cuentas, no define cuál es la última entrega y mucho menos advierte que es una causal para el no pago de las facturas.

2. Numeral cuarto del dictamen. Solicito al Despacho disponer la aclaración del dictamen, en el sentido de indicar si el procedimiento de entregar las facturas por correo certificado de la empresa Inter Rapidísimo los días 13 de mayo, 8 y 14 de julio, 11 de agosto de 2008 corresponde al pactado contractualmente.

RESPUESTA:

Si bien es cierto que a la fecha de la entrega de estas facturas ya existía una diferencia entre las partes, se evidenció en la información obtenida, que las facturas objeto de esta pregunta fueron presentadas de manera formal, mediante la empresa de mensajería Interrapidísimo y con guías certificadas, en las oficinas de la Dirección de Sanidad de Policía Nacional y no fueron recibidas. De ello existen varias comunicaciones de la empresa de mensajería en donde certifican que las facturas no fueron recibidas. Dentro del texto del contrato no se hace referencia expresa al procedimiento de la entrega de las facturas, y a que las facturas no pueden ser entregadas por una empresa de mensajería y tampoco se establece como una causal de no pago el hecho que sean radicadas por una empresa de mensajería.

3. Numeral sexto del dictamen. Solicito al Despacho se ordene la ampliación en el sentido de soportar la fecha en que fueron radicadas las notas débito 350, 351 y 352 y si las mismas fueron radicadas en los términos que establece la cláusula de facturación, por cuanto de acuerdo con la información de Supervisión de Medicamentos estas notas no fueron radicadas en la entidad.

RESPUESTA:

Al igual que en la pregunta anterior debo manifestar que la evidencia analizada no permite determinar dentro del contrato suscrito entre las partes un procedimiento especial para la radicación de las notas débito. Al igual que en la pregunta anterior verifiqué que la empresa de mensajería certificó que tanto facturas como notas debito fueron entregadas y no recibidas por el contratante. Nuevamente advierto que dentro del texto del contrato no se hace referencia expresa a una causal de no pago respecto de facturas y notas debito radicadas por una empresa de mensajería certificada.

Tal como lo manifesté y por considerarlo pertinente para el desarrollo del proceso, adjunto cuadros con los cálculos realizados por el anterior perito, señor Felipe Augusto Díaz Suaza, actualizados a fecha corte de 30 de septiembre de 2019, con las tasas autorizadas por la Superintendencia Financiera.

- 1.66.** Testimonio de Clara Isabel García Contreras, coordinadora central de cuentas en el área administrativa y financiera de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional para el momento en que se ejecutó el contrato objeto de litigio (fl. 275 – 276, c. 1):

(...) Para esa época yo estaba vinculada con la Dirección de Sanidad de la policía Nacional mi cargo era coordinadora central de cuentas en el área administrativa y financiera, mi proceso consistía en recibir y radicar la facturación que llegaba con cargo a la Dirección de Sanidad para darles trámite para su pago. (...) Se evidenció que la facturación que fue llegada de ese contrato toda venia con fechas de meses anteriores, su pago fue oportuno dentro de los términos contemplados en el contrato que eran los 30 días hábiles a partir de la radicación de la factura. (...) lo que si se evidenció fue que la facturación venia con fechas de meses de antelación o sea la facturación estaba represada no facturaba la Unión Temporal algo pasaba no sé pero en el proceso financiero el trámite se hizo conforme al contrato. (...) Dentro de la vigencia del contrato se pagaron con cargo al contrato se alcanzó a pagar como 60 mil millones más o menos ya por fuera de la vigencia se pagaron otra facturación por fuera del contrato que se pagó por otra forma se llama vigencias expiradas toda vez que estaba esta factura ya por fuera del contrato se pagó como 9mil y pico de millones por la figura de vigencias expiradas. (...) No la facturación que hacia parte de las vigencias expiradas fue producto de una conciliación que hicieron y fue presentada posterior a la vigencia del contrato como en el 2008. (...)

- 1.67.** Testimonio de Aleida Neira Herrera, supervisora nacional de medicamentos en la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional para el momento en que se ejecutó el contrato objeto de litigio (fl. 279 – 280, c. 1):

(...) En esos dos años me encontraba en la dirección de sanidad en el grado de Capitán con el cargo de supervisor nacional de medicamentos. (...) Dentro del contrato siempre se establecen las funciones que debe realizar el supervisor de dicho contrato tanto un control económico técnico y de la calidad de la prestación del servicio y esta supervisión dirigida por mí a nivel nacional constaba de un equipo de personal que lo manejábamos a nivel central, con auditor medico y auditor de cuentas, y a nivel departamental donde se entregaban los medicamentos por parte de la unión temporal también se establecía la supervisión departamental la cual es liderada por el jefe de sanidad de cada una de las áreas, así podíamos tener un

control a nivel nacional. (...) Todo esto debido a que la empresa tenía que tener inicialmente un sistema de información donde el pudiera tener sus inventarios actualizados su facturación al día pero el problema logístico de la empresa que desconozco pudo tener un buen sistema de información casi 5 meses después de iniciado el contrato, tanto así que el procedimiento de facturación no estaba al día y empezó a facturar cuando ya había ejecutado a la mitad el contrato a pesar de las múltiples oficios solicitando que facturara y reuniones con los representantes de la unión Temporal, una vez el contratista aproximadamente en junio de 2007 el contratista decidió no continuar con la prestación del servicio y suspendió la entrega de medicamentos en algunas ciudades no las tengo claras en este momento y aproximadamente iba nueve meses de ejecución del contrato y su facturación era más o menos de un 25% no más. Ya después que el suspendió la entrega de medicamentos y de ahí hasta que yo estuve en la supervisión de medicamentos diciembre de 2008 entregó más o menos el 50% de la facturación que tenía pendiente. El otro inconveniente era que una vez revisábamos las facturas a nivel departamental o a nivel de la supervisión nacional no daba respuesta oportuna a las glosas que se daban por la auditoría de cuentas de acuerdo a los tiempos estipulados en ese momento en el contrato. (...) Pues una vez el notifico que no podía seguir suministrando medicamentos pues lo que primero hizo el director de sanidad que estaba a cargo fue reunirse con el representante legal y ver qué posibilidades había de continuar con la prestación del servicio ya que para la Dirección de Sanidad es completamente gravísimo que no se entreguen medicamentos a los usuarios tanto ambulatorios como hospitalarios y más siendo un contrato a nivel nacional, ya posteriormente de estas reuniones todo sucedió en junio de 2007 el contratista paso un nuevo escrito diciendo que definitivamente no continuaba con la prestación del servicio y la dirección de sanidad opto por una medida de urgencia manifiesta para poder contratar otro proveedor y así poderle dar continuidad a los tratamientos de nuestros pacientes, ya que por esas épocas las tutelas aumentaron en solicitudes igualmente los derechos de petición. (...)

- 1.68.** Carmen Lilia Puig García, asesora jurídica de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional para el momento en que se ejecutó el contrato objeto de litigio (fl. 281 – 283, c. 1):

(...) yo era la asesora jurídica de la Dirección de Sanidad. (...) Participé como asesora jurídica en toda la etapa pre contractual, contractual y de liquidación del contrato ejerciendo control de legalidad (...) Este contrato de suministro de medicamentos fue producto de una licitación que se le adjudico a la unión temporal alfares se obligaron a suministrar medicamentos a los usuarios de la Policía a nivel nacional tanto en el ámbito ambulatorio como quirúrgico, para atender aproximadamente para esa época 500.000 usuarios tuvo un costo de aproximadamente 71.500 millones y se inició creo a mediados de octubre de 2006 si no estoy mal. Desde el principio se presentaron incumplimientos por parte del contratista que tiene que ver con aumento de medicamentos pendientes de dispensación y porcentajes superiores al permitido que era del 3%, no tuvo un sistema de información como se le exigía desde el pliego de condiciones que le permitiera hacer la dispensación a nivel nacional y lo más importante facturar, teniendo en cuenta lo grande del contrato se pensó inicialmente que se debía a los problemas propios del empalme, sin embargo los meses transcurrieron haciendo más grave el incumplimiento y así estuvo octubre noviembre diciembre de 2006, enero febrero y marzo de 2007,

donde a pesar de las múltiples reuniones requerimientos escritos planes de mejoramiento el contratista no logró cumplir con sus obligaciones, lo más grave para el contratista y para la administración es que no facturó en general todos los meses que señalé obviamente tampoco en la forma en que quedó pactada. El contrato teniendo en cuenta el volumen de usuarios preveía como se ha hecho desde el año 2003 unos cortes semanales y una facturación por parte del contratista 5 días después del último corte es decir de la cuarta semana, esto nunca lo cumplió alfares porque según lo dijo el representante legal en las múltiples reuniones los ingenieros contratados para el software que debían ofrecer el sistema de información le habían quedado mal y adicionalmente el proceso de facturación había resultado imposible. Esta situación resultó caótica para la Policía Nacional, como quiera que la no dispensación estaba causando graves perjuicios en la vida e integridad de los pacientes, no solo ambulatorios sino los hospitalizados, se llegó incluso a no dispensar medicamentos a pacientes que se encontraban en la unidad de cuidados intensivos; todo lo que acabo de decir quedo documentado en actas oficios que se cruzaron entre las partes, en planes de mejoramiento, archivos que reposan en la dirección de sanidad cuyas piezas más importantes se allegaron con la contestación de la demanda. (...) Si una vez ellos por escrito del 15 de junio de 2007 informan que dan por terminado unilateralmente el contrato y que solicitan la liquidación, se inició el proceso de requerirles reiteradamente y por escrito la presentación de la totalidad de las facturas a fin de poder llegar a una liquidación de mutuo acuerdo. Todos esos oficios están señalados en la resolución de liquidación y reposan en los archivos de la Dirección de Sanidad y algunos creo que se allegaron con la contestación de la demanda, recuerdo que se les envió oficio, más que mensual que recuerde fue noviembre diciembre en enero hubo como dos oficios, febrero, se les cito a varias reuniones, ellos asistieron como hasta marzo a varias reuniones en compañía de sus apoderados, el contratista insistía en que debían revisar la facturación a nivel nacional porque no tenían claridad sobre la misma y en especial sobre las glosas efectuadas por el contratante conforme a las causales de no pago establecidas en el contrato, en dicho contrato se establecía que ellos tenían sino me falla la memoria 20 días para dar respuesta a las glosas, esos términos estaban absolutamente vencidos y aun así la administración les dio la oportunidad de revisar nuevamente las glosas y hacer las observaciones que tuvieran a bien para tal fin en conjunto con los funcionarios nuestros de la supervisión nacional de medicamentos se fijó un cronograma para tal fin contemplando todas las ciudades del país, todo con el fin de realizar una liquidación de común acuerdo, en ese momento tal como quedo documentado en las actas fue cuando la supervisión estableció que habían unas facturas que ya se les habían pagado que habían otras que no habían presentado que habían otras que habían sido cedidas a un fondo Factory y otras que habían sido giradas a los juzgados que habían ordenado embargos es decir aun después de tantos meses después de haber terminado el contrato el contratista persistía en un desorden, en una desidia en una desorganización total de su contabilidad adicionalmente habían entrado en proceso de ley 550 ante la Super, fue imposible hacer la liquidación de común acuerdo y el contratante se vio obligado para cumplir los términos de ley a proceder a iniciar el proceso de liquidación unilateral, dejándole la posibilidad de que si en cualquier omento lo quería el contratista se pudiese hacer de común acuerdo tal como se le dijo por escrito en un oficio o en varios oficios que reposan en los archivos y que fueron alegados en la contestación. Debo llamar la atención al Despacho sobre el hecho que el propio contratista a través de su representante Gerardo Bustos y su

apoderado Rafael Puerto en escrito de octubre de 2007 dirigido a la DISAN reconoce el incumplimiento reiterado del contrato, la facturación extemporánea razón por la cual señala que no cobrarían intereses ni presentarían ningún requerimiento judicial o extrajudicial contra la Policía Nacional, ese documento contentivo de esa confesión fue llegado con la contestación de la demanda. La liquidación unilateral fue objeto de recursos fue objeto de recursos quizás fueron 4 recursos no recuerdo, por parte de la Unión Temporal alfares de las aseguradoras, de algunos integrantes de la unión temporal y si no estoy mal del propio Interbolsa. La decisión fue confirmada por las razones fácticas y jurídicas que quedaron consignadas en la resolución que resolvió los recursos. (...)

1.69. Testimonio de María Teresa del Socorro Palacio Jaramillo, asesora externa de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional (fl. 284 – 285, c. 1):

(...) Mi participación fue en el tema en estudio en calidad de asesora externa de Sanidad de la Policía en mi condición de presidente de la firma de Abogados Palacio Jouve y García Ltda. Abogados, firma a la que contrataron para asesorarlos hacia mediados del año 2007 en el tema de la ejecución del mencionado contrato. Así me enteré de la demanda (...) Mi participación básicamente se centró en lo que hizo relación con la decisión de caducar el contrato de suministro de medicamentos y la elaboración de la resolución correspondiente expedida a finales del mes de junio de julio del año 2007, así como a su posterior revocatoria en los primeros días del mes de noviembre. La situación que se tenía cuando llegamos a asesorar a la entidad puede resumirse básicamente en los siguientes aspectos: Fuimos informados y conocimos el contrato y diversa documentación interna referente a la ejecución del contrato en análisis en la que se evidenciaba el incumplimiento de obligaciones claras consagraba el contrato especialmente, y si mal no recuerdo, relativas a que el contratista no había realizado de manera oportuna y exitosa el tema de la información y el software que estaba en su contenido obligacional, situación ésta cuya deficiencia produjo problemas en la red de información interna y en los aspectos de la facturación. Igualmente existían serios y graves problemas en la facturación dado que el contratista no facturaba oportunamente sus cuentas, de conformidad con los términos del contrato, vale decir dentro de los cinco días primeros de cada mes. Recuerdo que la situación era tan crítica que los suministros de los meses de octubre noviembre diciembre del 2006 y enero, febrero, marzo, y creo que abril solo fueron facturados a partir de mayo de 2007, circunstancia ésta que obviamente causó serios tropiezos en las finanzas del contratista y graves inconvenientes de liquidez y por ende, según sus propias manifestaciones en varios documentos, la imposibilidad de cumplir con el contrato. Incluso solicitaron la terminación de mutuo acuerdo dadas las anteriores circunstancias. Cuando empezamos nuestro acompañamiento a mediados del año 2007 y para las semanas de la caducidad existían varios puntos de despacho como Pereira, Cali, Popayán y unas 18 o 19 ciudades más que no habían presentado ni una sola factura, con las consecuencias obvias que esto acarrea en la ejecución de un contrato en tanto y en cuanto no era posible cancelar por parte de la DISAN los medicamentos que no habían sido facturados. Creo que tuvieron que contratar externamente la facturación a mediados del 2007 para poder llevarla a efecto de la alguna manera. (...)

1.70. Testimonio de Herbert Alfonso Espinosa Cruz, asesor jurídico de la unión temporal contratista (fl. 293 – 294, c. 1):

(...) yo desde hace más de un año, en el 2006 fui contratado por la Unión Temporal Alfares para prestar servicios de asesoría jurídica dentro de mis funciones como asesor de la Unión Temporal estaba la conciliación de las glosas ante la Policía Nacional, en desarrollo de esa función tuve que viajar por todo el país conciliando las glosas formuladas por la Policía Nacional. Tengo conocimiento celebrado entre la Unión Temporal Alfares y la dirección de Sanidad de la Policía Nacional inició en octubre del año 2006 y por solicitud de la Policía Nacional se terminó aproximadamente en julio del año 2007. Durante ese lapso de tiempo es decir aproximadamente 9 meses la Unión Temporal Alfares suministró medicamentos a los usuarios del subsistema de salud de la Policía Nacional por un valor aproximado de 73.000 millones de pesos, cuando su obligación era suministrar medicamentos por 71.500 millones de pesos en un plazo de 13 meses. Durante ese periodo contractual se formularon glosas por la entidad de aproximadamente 12.000 millones de pesos de los cuales la entidad reconoció que de esos 12.000 millones de pesos, respecto de los cuales objetaba el pago debía reconocer aproximadamente 9.000 millones de pesos debido a la justificación de las glosas. Estos datos pueden ser corroborados por una presentación suministrada por la supervisora del contrato Capitán Aleida Neira, mediante una presentación que expuso ella el 20 de junio de 2007 que fue solicitada por la Unión Temporal Alfares mediante oficio de fecha 22 de junio de 2007. Me permito allegar los documentos que reflejan esa presentación en fotocopia simple junto con el original del oficio en mención en 13 folios. Dentro de esta presentación consta que efectivamente la Unión Temporal suministró medicamentos por aproximadamente 51.901.000.000.00 el testigo se leyó los documentos para dar la cifra exacta. (...) No tengo conocimiento detallado de factura a factura cuando fueron presentadas y pagadas, toda vez que para verificar tal hecho es necesario verificar aproximadamente las 2000 facturas que se originaron dentro de la ejecución de este contrato, facturas que se encuentran debidamente aportadas en el proceso. (...)

1.71. Testimonio de Adriana Rodríguez Clopatofsky, jefe de la Seccional Bogotá (fl. 322 – 323, c. 1):

(...) para esa época yo llegue como jefe de la seccional Bogotá, sé que fue en el 2007, no recuerdo la fecha exacta a principios del año 2007, encontrándome con la novedad de que tenían un represamiento de la facturación de medicamentos la UT Alfares, en la seccional Bogotá al parecer pues esto era a nivel nacional también, no recuerdo cuantos meses tenían represamiento pero eran aproximadamente de 5 a 8 meses de represamiento, más o menos, en ese momento yo era la jefe de la Seccional Bogotá. Era muy grave para nosotros ese represamiento porque la Seccional Bogotá recibía para esa época más o menos el 52% de la facturación, entonces dentro de los contratos existía unos cortes semanales del avance del contrato, donde ellos debían pasar la facturación a final de mes, que por la magnitud de la seccional Bogotá ya era una trabajo muy acucioso pero a la vez era dispendioso, por el número de usuarios que maneja Bogotá, entonces se hablaba con UT Alfares continuamente de cómo iba la facturación, y les manifestábamos que pasaba con la facturación pues estábamos preocupados por esa facturación, tenían problemas de información, no estaba sistematizada la información, pero tenían problemas con esa sistematización, que es básica cuando manejas mucho dinero, porque en Bogotá se manejaban recibidos a satisfacción más o menos entre 2500 o

3000 millones de pesos, entonces si no había un control de los usuarios y no estaba sistematizado y no se entendía como llevaban el control de la ejecución de ese contrato, y como era tanto dinero pues nosotros nos preguntábamos que podía pasar con ese dinero pues que no era facturado para que nosotros lo pagáramos y que por el monto tan grande podría darles una inestabilidad económica y si ellos tenían problemas económicos podían poner en juego la dispensación de los medicamentos a los usuarios de la Policía Nacional cuando sabemos que eso es indispensable, ellos salen de una consulta a recibir sus medicamentos, más sabiendo que hay usuarios con muchas patologías o enfermedades donde nosotros no podemos suspender en ningún momento. Tenían algunos pendientes también en la entrega de esos medicamentos. Tengo entendido que esta alarma no se prendió solamente en Bogotá sino en todo el país. Nosotros siempre les explicamos a ellos la importancia de que facturaran, sobre todo que entre más meses represados más difícil la revisión de esa facturación. (...)

1.72. Testimonio de César Alberto Bernal Torres, jefe de la Seccional Bucaramanga (fl. 325, c. 1):

(...) Para el año 2006 me encontraba yo en el grado de Mayor como jefe de la Seccional de Bucaramanga Santander fecha en la cual se dio inicio al contrato que celebros la Dirección de Sanidad con la Unión Temporal Alfares, eso fue más o menos en Octubre de 2006, a mí me correspondió estar en el empalme de la UT ALFARES y la empresa que entregaba el proceso MEDIPOLE en la ciudad de Bucaramanga, se hizo el empalme, inicio la ejecución del contrato y posteriormente fui notificado para adelantar curso de ascenso en la ciudad de Bogotá motivo por el cual durante la ejecución del citado contrato no estuve presente, dado que el curso de ascenso tuvo una duración de un año, por ese motivo desconozco como se desarrolló la ejecución del contrato 2007, una vez terminé el curso fui presentado por la Dirección de Sanidad y asumí la responsabilidad como jefe de la Dirección de Sanidad Seccional Antioquia para el año 2008. Estando como jefe de la seccional Antioquia se presentó una solicitud por parte de la supervisión nacional del contrato y de unos asesores jurídicos de la UT Alfares para realizar una revisión de unas facturas que habían sido glosadas en el año 2007, los abogados de esta empresa solicitaron la revisión de cada una de las facturas y los soportes para la cual se procedió con el auditor médico de la época el doctor Néstor Castro Auditor que conocía perfectamente el contrato y quien en la época de la ejecución fue el responsable de la auditoria del mismo. Es allí en donde se hace la revisión y se realiza un acta entre la seccional y los apoderados de la empresa, los representantes de la empresa que muestran que una vez revisadas todas las facturas hay un porcentaje muy bajo de soportes que permiten levantar las glosas de algunas de estas facturas, un porcentaje muy bajo la verdad, eso se remite a la Dirección de Sanidad para el trámite correspondiente. Es lo único que conozco del caso y la parte en la cual intervine. (...)

1.73. Testimonio de Dionisio Manuel Alandete Herrera, representante legal del prestador del servicio de dispensación y suministro de medicamentos a la Dirección de Sanidad Militar para el 2014 (fl. 326 – 327, c. 1):

(...) Desde el 13 de marzo de 2003 las empresas COSMITET LTDA. DUARQUINT LTDA. DUANA LTDA. Las hemos asociado en uniones temporales y bajo esta figura hemos presentado propuesta a la Dirección General de Sanidad de la Policía Nacional

y hemos ganado las licitaciones y hasta la fecha prestamos el servicio de dispensación y suministro de medicamentos, excluyendo parte del año 2006 y 2007 cuya licitación la obtuvo la Unión Temporal Alfares. Hicimos entrega a esta unión en el tiempo correspondiente una vez ellos obtuvieran la denominada carta de ejecución. (...) PREGUNTADO: La UT que usted representa, ha sido contratista de suministro de medicamentos en varias oportunidades, puede comentar al despacho cual ha sido la experiencia en lo relacionado con el pago del precio del contrato con la dirección de sanidad. CONTESTADO: Ha sido excelente se nos ha cancelado en los tiempos contemplados en el contrato, ello sujeto a que nosotros como Unión Temporal antes del pago debemos cumplir con los requisitos de entrega semanalmente de los cortes de facturación en el número de semanas correspondientes a determinado mes y dentro de los 10 días posteriores al mes en que se prestó el servicio debemos presentar el denominado RAS o sea el documento equivalente a que los auditores de la Dirección General de la Policía certifican que los cortes y los valores consignados son correctos o en algunos casos esta certificación contempla que hubo glosas las cuales se pueden dar por error de digitación del funcionario nuestro o por cambio de valores de las facturas de compra a los laboratorios de los medicamentos de CTC, ya que los laboratorios de un mes a otro por ser medicamentos no pactados pueden cambiar el precio y para colocar el nuevo debe demostrar ser así al auditor del punto correspondiente. La factura correspondiente al valor de lo dispensado o suministrado debe presentarse el día 10 posterior al mes en que se prestó y la dirección general, regularmente cancela esta factura dentro de los 15 días posteriores. (...)

- 1.74.** Testimonio de Mauricio Alexander Piñeros Cortes, supervisor nacional del contrato de medicamentos de Medipol 10, que es la urgencia manifiesta de medicamentos que se realizó para esa época debido a la liquidación unilateral que se hizo del contrato suscrito con la UT Alfares (fl. 343 – 344, c. 1):

(...) Yo era el supervisor nacional del contrato de medicamentos de Medipol 10 que es la urgencia manifiesta de medicamentos que se realizó para esa época debido a la liquidación unilateral que se hizo con la UT Alfares, por el incumplimiento de la entrega oportuna de los medicamentos a los usuarios del subsistema de salud de la Policía Nacional. (...) Se presentaron inconvenientes por la empresa UT Alfares en la forma de facturación de acuerdo a lo contemplado en el contrato, lo cual exigía unos parámetros mínimos para realizar los pagos correspondientes a dicha entidad, como lo era la fórmula, la huella en la fórmula, fotocopia del carnet, como algunos de los principales puntos a tener en cuenta en ese proceso. Como supervisor me correspondía a nivel nacional verificar que cada uno de los auditores o supervisores porque cada ciudad tenía supervisor de medicamentos, verificaran esta situación y de la misma forma el contratista hiciera llegar a la ventanilla única de central de cuentas el registro de sus facturas para poder realizar el trámite de pago, lo cual no sucedía de esta forma y para que nuestra institución generara los pagos que son dineros del Estado tendría que cumplirse de esta manera sin excepción. (...) Los términos no se cumplían ya que la forma que lo contemplaba el contrato y de la que tenía conocimiento el contratista, no eran cubiertos ni realizados a cabalidad ni en los tiempos ni en la forma de presentación de las facturas y por este motivo los grupos de auditoría de medicamentos a nivel nacional glosaban y se las devolvían al contratista para que se cumpliera lo pactado en el contrato. (...) el contratista debería de hacer llegar sus facturas con sus soportes a la ventanilla única de central

de cuentas en cada una de las ciudades en las cuales estaba prestando el servicio de despacho de medicamentos que es el lugar destinado por la institución para este fin, y este era el único lugar donde se podía radicar dicha documentación para surtir los tramites de auditoria y pago de las mismas, donde se le hace una verificación de la facturación versus los documentos que soporten la misma. (...)

2.- Precisión del caso.

La entidad demandada y los demandantes celebraron el contrato de suministro de medicamentos ambulatorio y hospitalarios, cuyo objeto era que los demandantes suministraran medicamentos ambulatorios y hospitalarios para la población de usuarios afiliados al subsistema de salud de la Policía Nacional en el ámbito nacional.

En criterio de los demandantes, la entidad accionada incumplió el contrato estatal por las siguientes razones: **(i)** incurrió en mora en el pago de las facturas, aun cuando el contrato era claro en relación con los plazos para tramitar, aprobar y formular glosas, así como para realizar los pagos sobre las facturas aprobadas o sobre la parte de las facturas no glosadas. Señaló que a pesar de la claridad de las cláusulas contractuales en tal sentido, la entidad incumplió reiteradamente el proceso y los términos allí previstos, por lo que no pagó en término y formuló glosas que no tenían sustento; **(ii)** no pagó las glosas levantadas; **(iii)** formuló glosas que no tenían fundamento contractual. Resaltó que en el contrato se pactaron las únicas causales por las que se podían formular glosas, sin embargo, la entidad formuló glosas por razones diferentes a las pactas contractuales.

Asimismo, en criterio de los demandantes, las resoluciones 497 y 934 de 2008, por medio de las cuales se liquidó unilateralmente el contrato y se confirmó tal decisión se encontraban incursas en la causal de nulidad de infracción de las normas en las que debía fundarse, pues en el balance final no se incluyeron todas las obligaciones a cargo de las partes, así: **a)** Pese a que en las actas de conciliación de glosas se habían reconocido algunos montos a favor del contratista (acta No. 1 del 18 de abril de 2008 suscrita con la Seccional de Sanidad de Antioquia y acta No. 1 del 30 de noviembre de 2007 suscrita con la Seccional de Sanidad de Cauca), los mismos no se incluyeron en el acta de liquidación unilateral; **b)** desconoció la dispensación y el pago que debía ordenar de las facturas No. 570, 571, 572, 573, 1195, 1196, 1197, 1198, 1199, 1200, 1201, 1185, 1186, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193, 1194, 1204, 1205, 1206 y 1207; y **c)** incluyó en la liquidación las glosas no aceptadas por la UT como glosas definitivas. Estas glosas no se encuentran sustentadas en algunas de las causales previstas en el contrato y por lo tanto debieron ser levantadas por la entidad demandada.

De acuerdo con lo anterior, la Sala deberá establecer si la Policía Nacional incumplió el contrato de suministro 07-8-20132 por (i) incurrir en mora en el pago de las facturas, (ii) no pagar las glosas levantadas; y (iii) formular glosas que no tenían fundamento contractual; y si debe declararse la nulidad de las resoluciones 497, 602 y 934 de 2008, por medio de las cuales se liquidó unilateralmente el contrato y se confirmó tal decisión, por encontrarse incursas en la causal de nulidad de infracción de las normas en las que debía fundarse, pues **(i)** en el acta de liquidación unilateral no se reconocieron los saldos a favor del contratista que se habían reconocido en las actas de conciliación de glosas: acta No. 1 del 18 de abril de 2008 suscrita con la Seccional de Sanidad de Antioquia y acta No. 1 del 30 de noviembre de 2007 suscrita con la Seccional de Sanidad de Cauca; **(ii)** no ordenó pagar las facturas No. 570, 571, 572, 573, 1195, 1196, 1197, 1198, 1199, 1200, 1201,

1185, 1186, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193, 1194, 1204, 1205, 1206 y 1207; **(iii)** e incluyó en la liquidación las glosas no aceptadas por la UT como glosas definitivas. Estas glosas no se encuentran sustentadas en algunas de las causales previstas en el contrato y por lo tanto debieron ser levantadas por la entidad demandada.

3.- Análisis probatorio.

3.1.- Incumplimiento contractual de la entidad demandada.

La parte actora consideró que la entidad contratante había incumplido el contrato estatal en atención a que:

- i) había incurrido en mora en el pago de las facturas, aun cuando el contrato era claro en relación con los plazos para tramitar, aprobar y formular glosas, así como para realizar los pagos sobre las facturas aprobadas o sobre la parte de las facturas no glosadas;
- ii) no pagó las glosas levantadas; y
- iii) formuló glosas que no tenían fundamento contractual. Resaltó que en el contrato se pactaron las únicas causales por las que se podían formular glosas, sin embargo, la entidad formuló glosas por razones diferentes a las pactas contractuales.

En criterio de la Sala, no se acreditó ninguna de las causales de incumplimiento alegadas por la parte actora, por las razones que ahora pasan a exponerse.

- i) **En cuanto a la causal de haber incurrido en mora en el pago de las facturas,** en primer lugar, es importante recordar, tal y como lo ha expresado el Consejo de Estado en reiteradas ocasiones²⁰, que la carga de la prueba recae sobre quien alega y pretende la declaratoria de incumplimiento y que en los contratos sinalagmáticos²¹ tiene una doble dimensión²². En efecto, los contratos con prestaciones correlativas se configura una relación de interdependencia de las obligaciones recíprocas y, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1609 del Código Civil, esa regla impone la inadmisibilidad de que una de las partes del contrato exija a la otra que satisfaga sus obligaciones, mientras ella misma se encuentre en mora de cumplir lo pactado (*Exceptio non adimpleti contractus*)²³.

²⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. SUBSECCION A. Consejera ponente: MARTA NUBIA VELASQUEZ RICO. Bogotá, D.C., trece (13) de abril de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 25000-23-26-000-2007-00025-01(43458)

²¹ Artículo 1498 del C.C.: "El contrato oneroso es conmutativo, cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez...".

²² Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, 26 de agosto de 2015, Expediente No. 43.227, C.P (E) Hernán Andrade Rincón.

²³ Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, 30 de enero de 2013, Radicación número: 20001-23-31-000-2000-01310-01(24217), C.P (E) Danilo Rojas Betancourth. "El artículo 1609 del Código Civil prevé que en los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allane a cumplirlo en la forma y tiempo debidos. Norma que, además de regular la mora en los contratos bilaterales, que descansa en el aforismo con arreglo al cual "la mora de uno purga la mora del otro", consagra la exceptio non adimpleti contractus, medio de defensa que puede invocar una de las partes del contrato cuando no ha cumplido porque la otra tampoco lo ha hecho, caso en el cual su conducta no es tomada como antijurídica. (...) Sin embargo, la jurisprudencia tiene determinado que esta institución en materia de contratos estatales debe ser armonizada con las reglas del derecho público. La exceptio non adimpleti contractus tiene lugar únicamente en aquellos contratos sinalagmáticos en que el incumplimiento imputable a la entidad pública sea grave, serio, determinante, trascendente y de gran significación, de manera que sitúe al contratista en una razonable imposibilidad de cumplir sus obligaciones, siendo en ese caso procedente que éste la pueda alegar y suspender el cumplimiento de sus obligaciones.

En los términos expuestos, la prosperidad de la declaratoria de incumplimiento del contrato y la indemnización de perjuicios presupone que la parte que ejerce la acción con esa finalidad acredite en el proceso que cumplió o que estuvo presto a cumplir sus obligaciones, pues sólo así se abrirá la posibilidad de indagar si el otro extremo incurrió en el incumplimiento que se le endilga.

Así, aunque en el proceso se acreditó que las partes habían acordado en la cláusula cuadragésima primera que el pago de cada factura se realizaría dentro de los 30 días hábiles siguientes a la radicación de la respectiva factura (1.2); y aunque en el proceso también se demostró que en efecto la entidad demandada realizó el pago de algunas facturas con posterioridad al plazo pactado (1.71); no puede declararse el incumplimiento contractual de la entidad demandada, en atención a que el primero en incumplir y el causante del incumplimiento de la entidad demandada fue el mismo contratista.

Así, observa la Sala que en el párrafo primero de la misma cláusula cuadragésima primera del contrato se pactó la obligación a cargo del contratista de presentar cada factura dentro de los 5 días hábiles siguientes a la última entrega, factura original que debía radicarse en la Ventanilla Única – Central de Cuentas, acompañada del soporte electrónico de facturación, certificación expedida por el representante legal o revisor fiscal del contratista en el que constara el cumplimiento del pago de los aportes de que trata el artículo 50 de la Ley 789 de 2002. Expresamente, señalaba dicho párrafo (1.2):

PARÁGRAFO PRIMERO: FACTURACIÓN. El contratista deberá presentar dentro de los 5 días hábiles siguientes a la última entrega, en la Ventanilla Única – Central de Cuentas, las facturas originales junto con los documentos que se relacionan a continuación, en medio magnético e impreso:

A. Factura de venta original.

B. Soporte electrónico de la facturación: El contratista deberá enviar semanalmente remisiones valorizadas consolidadas en medio físico y magnético con sus respectivos soportes al Supervisor Departamental quien consolidará y depurará la información, con corte los días domingo a las 24:00 horas y con plazo de entrega el día jueves siguiente antes de las 17:00 horas, en medio magnético CD y en archivo plano por cada punto de suministro, con la siguiente información:

1. Punto de suministro.
2. Fecha de entrega de los medicamentos.
3. Número de la fórmula.
4. Número del carné del usuario.
5. Nombre del usuario.
6. Código del médico.
7. Nombre del médico.
8. Código de Establecimiento de Sanidad Policial que generó la fórmula.
9. Código unificado del medicamento relacionado en el anexo No. 5 Oferta Técnica Económica del pliego de condiciones de la licitación pública No. 013 – DISAN – 2006, documento que forma parte integral de

este contrato, discriminando el medicamento suministrado como ambulatorio y como hospitalario.

10. Unidades despachadas.
11. Precio neto unidad de medida.
12. Valor unidad de facturación.
13. Marca del medicamento expendido. Concentración y presentación.
14. Código del diagnóstico registrado en la fórmula.

Certificación expedida por el representante legal o revisor fiscal del contratista (si lo tuviere), en la que conste el cumplimiento del pago de los aportes de que trata el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, modificado por el artículo 1 de la Ley 828 de 2003. Dicha certificación es requisito indispensable para el pago.

También observa la Sala que desde el inicio de la ejecución del contrato, el contratista incumplió el contrato, lo cual se evidencia en el acta No. 14 del 20 de octubre de 2006, en cuya reunión se trataron los diferentes inconvenientes que se estaban presentando en todas las seccionales (1.3.2); acta No. 15 del 24 de octubre de 2006 (1.3.3), acta No. 023 del 27 de febrero de 2007, en cuya reunión se trataron las falencias que se estaban presentando con la facturación y la mora en la misma (1.3.12), acta No. 025 del 28 de marzo de 2007, en la que se reiteró la preocupación por los incumplimientos de la UT (1.3.16), acta No. 026 del 9 de abril de 2007, en cuya reunión se puso de presente que la ejecución real del contrato no era la que se había reportado cada mes, en tanto había facturación pendiente de presentar (1.3.17), acta No. 032 del 17 de junio de 2007, en cuya reunión se trataron las falencias de la facturación (1.3.23).

En línea con lo anterior, la mora en la presentación de las facturas se advierte cuando se evidencia que el contrato inició su ejecución en octubre de 2006 (1.2), pero el contratista sólo inició facturación hasta el 16 de diciembre de 2006 y sólo las primeras 100 facturas las emitió entre el 16 de diciembre de 2006 y el 8 de febrero de 2007 (1.14), dejando acumular la facturación durante varios meses. Así es como se observa que la facturación se presentó en desorden y se dejó acumular, presentando el mayor porcentaje de facturas a partir de junio de 2007 (1.15 – 1.44).

Claramente ello debía representar todo un atraso en el análisis de la facturación por parte de la entidad demandada. Debe recordarse que a la entidad demandada le era exigible realizar los pagos dentro de los 30 días siguientes a la presentación de cada factura, siempre y cuando el contratista cumpliera con su obligación de presentar cada factura dentro de los 5 días siguientes al suministro correspondiente (1.2). No era lo mismo analizar la facturación de un mes, a analizar y estudiar la procedencia de pago de la facturación de 6 meses en los mismos 30 días.

Sobre el particular, resalta la Sala que en la misma cláusula cuadragésima primera del contrato, antes mencionada, en el párrafo segundo se explicó cuál era el procedimiento que debía realizar la entidad con cada factura presentada por el contratista. Así, se señaló que una vez recibida la factura, el coordinador de la Ventanilla Única – Central de Cuentas del contratante debía remitir la cuenta al supervisor nacional de medicamentos, quien debía expedir el recibido a satisfacción técnico definitivo y el recibido a satisfacción económico, una vez hubiera consolidado

los recibidos a satisfacción técnicos parciales del suministro de los medicamentos objeto del contrato. Una vez elaborado el recibo a satisfacción, debía remitirse conjuntamente con las facturas a la ventanilla única central de cuentas.

Ahora, es importante resaltar que la emisión del recibo a satisfacción por parte del supervisor no era un asunto netamente formal, pues debía verificar uno a uno los medicamentos que se estaban cobrando, que en efecto estuvieran autorizados y que en efecto se hubieran suministrado, so pena de realizar las objeciones y glosas correspondientes. También, debía analizar que se cumpliera con todos los requisitos de la facturación y de los soportes de la facturación, so pena de incurrir en causal de no pago. Expresamente señalaban los párrafos segundo a quinto de la ya mencionada cláusula:

PARÁGRAFO SEGUNDO: REQUISITOS PARA EL PAGO.

1. RECIBO A SATISFACCIÓN TÉCNICO Y ECONÓMICO. El coordinador de la ventanilla única – central de cuentas del contratante **deberá remitir la cuenta mediante planilla de control al Supervisor Nacional de Medicamentos** quien expedirá el **recibido a satisfacción técnico definitivo** y el **recibido a satisfacción económico**, quien **consolidará los recibidos a satisfacción técnicos parciales** del suministro de los medicamentos objeto del presente contrato. Una vez elaborado el recibo a satisfacción, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes lo deberá remitir conjuntamente con las facturas comerciales presentadas por el contratista, a la ventanilla única – central de cuentas de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional.

No se podrán facturar medicamentos pendientes.

PARÁGRAFO TERCERO: INFORMACIÓN BANCARIA. El contratista debe informar que es titular de la cuenta (...)

PARÁGRAFO CUARTO: OBJECIONES Y GLOSAS. En caso de presentarse objeciones transitorias, **estas deberán ser respondidas dentro de los 20 días calendario siguientes**, contados a partir de la fecha de notificación al contratista por parte de la Supervisión Nacional de Medicamentos; si el contratista no cumple con la obligación de aclarar las objeciones notificadas se entenderá que acepta la reclamación y en consecuencia se convierte en glosa definitiva para lo cual se efectuarán los ajustes correspondientes y se dará trámite a la factura. Una vez sea recibidas las respuestas a las objeciones, la factura será tramitada según los términos definidos en la presente cláusula.

PARÁGRAFO QUINTO: CAUSALES DE NO PAGO. El contratante no cancelará las fórmulas que presenten las siguientes fallas:

- P. Ausencia de firma o sello del profesional que formuló, o código auto – adhesivo cuando la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional lo implemente, así como la firma, número de cédula y número telefónico del usuario que recibió los medicamentos.
- Q. Entrega del(os) medicamento(s), marca, presentación o concentración diferente(s) al formulado(s) sin perjuicio de las sanciones de orden legal a que haya lugar por los daños que se puedan ocasionar al paciente, de lo

- cual será responsable el contratista.
- R. Suministro de fórmulas firmadas y selladas por profesionales no relacionados en el listado de firmas y sellos autorizado que hará llegar la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional al contratista, o sin el código auto – adhesivo cuando el contratante lo implemente.
 - S. Fórmula entregada a persona que no se encuentre en la base de datos de usuarios, por no acreditar derecho.
 - T. Falta de nombre y código del despachador.
 - U. Diferencia entre firmas y sellos autorizados o código auto-adhesivo cuando el contratante lo implemente.
 - V. Entrega de marcas diferentes a las contratadas o a las autorizadas por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional en los ítems a que hacen referencia el numeral 1.4 del capítulo IV del pliego de condiciones de la licitación pública No. 013 – DISAN – 2006, que forma parte integral del presente contrato.
 - W. Entrega de cantidades mayores de medicamentos a las estipuladas por el profesional en la fórmula del usuario.
 - X. El no diligenciamiento o que estén incompletos los ítem de la fórmula ambulatoria (fecha, apellidos y nombres del usuario y No. Del carné) y en hospitalaria incluir además de lo anterior el número de cama.
 - Y. Falta de nombre completo del medicamento en genérico, estableciendo concentración, vía de administración y cantidad en número y letras.
 - Z. Incumplimiento a las indicaciones de restricción de vademécum por especialidades o médico general que el contratante haya estipulado.
 - AA. Entrega de medicamentos para periodos superiores a 30 días o 60 días en pacientes crónicos.
 - BB. Doble suministro en un mismo periodo de tiempo sin la debida justificación y/o autorización, para el caso de medicamentos ambulatorios.
 - CC. Ausencia de huella digital del usuario o de quien reclame el medicamento, en la fórmula de los 100 medicamentos de mayor impacto o definidos por el contratante.
 - DD. Suministro de medicamentos que provengan de fórmulas con prescripción en nombre comercial.

Luego, claramente la mora en la presentación de las facturas por parte del contratista, que además se encuentra soportada en los diferentes testimonios que se practicaron en el proceso (1.66, 1.67, 1.68, 1.69, 171, 1.72, 1.74) y la acumulación de las mismas, para presentar en un corto periodo de tiempo lo que debió haber presentado mes a mes, repercutió directamente en la mora de la entidad contratante en revisar toda la facturación (1.14 – 1.44) y los correspondientes soportes de la facturación (1.13, 1.45, 1.46), emitir los recibidos a satisfacción, realizar las objeciones y glosas correspondientes, y efectuar los pagos a que hubieren lugar.

Por último, la Sala resalta la comunicación que el representante legal de la parte actora allegó a la entidad contratante con la intención de que se revocara el acto administrativo mediante el cual se había declarado la caducidad del contrato, aceptando que "efectivamente ALFARES S.A. ha facturado por fuera de los plazos contractuales, nos abstendremos de pedir perjuicios, o intereses por la mora en la facturación, en especial por haber facturado en los términos enunciados, siendo consecuencia de nuestra parte la mora en el pago o tardanza." (1.50).

Está más que acreditado que la mora en el pago de la facturación tuvo como causa eficiente la mora en la presentación de dicha facturación con los soportes respectivos.

- ii) En cuanto a la causal de no haber pagado las glosas levantadas,** ni en la demanda se mencionó exactamente cuáles eran esas glosas que se habían levantado y no se habían pagado ni al proceso se allegaron los elementos materiales probatorios que permitieran establecer: i) qué facturas se habían presentado respecto de las cuales se formularon glosas; ii) qué glosas se habían formulado; iii) cuándo se habían levantado tales glosas; y iv) cuándo se había hecho el pago parcial, omitiendo el pago de tales glosas.

Como se mencionó antes, la pretensión de declaratoria de incumplimiento contractual exige a la parte actora el deber de demostrar tal incumplimiento de un deber u obligación contractual por parte del contratante.

Habiéndose incumplido tal deber en este caso, no hay lugar a declarar el mismo.

- iii) Finalmente, en cuanto a la causal de haber formulado glosas que no tenían fundamento contractual,** esto es, haber formulado glosas por causales distintas a las que se habían pactado en el contrato; ocurre algo similar al anterior cargo de incumplimiento estudiado. La parte actora no especificó en la demanda y no acreditó en el proceso cuáles habían sido esas facturas glosadas y cuáles eran esas glosas que no estaban en el marco del contrato estatal.

Así las cosas, tampoco puede la Sala declarar un incumplimiento que la parte actora no acreditó.

3.2.- Nulidad de las resoluciones 497, 602 y 934.

Por su parte, en cuanto a la nulidad de la resolución 497 expedida el 13 de mayo de 2008, por medio de la cual se liquidó unilateralmente el contrato (1.54); de la resolución 602 expedida el 29 de mayo de 2008, por medio de la cual se adicionó la resolución 497 (1.56); y la resolución 934 expedida el 4 de agosto de 2008, por medio de la cual se confirmó la resolución 497, modificada por la 602 (1.57); la parte actora señaló como causal de nulidad la infracción de las normas en las que debía fundarse, pues en el balance final no se incluyeron todas las obligaciones a cargo de las partes, así:

- i)** Pese a que en las actas de conciliación de glosas se habían reconocido algunos **montos a favor del contratista** (acta No. 1 del 18 de abril de 2008 suscrita con la Seccional de Sanidad de Antioquia y acta No. 1 del 30 de noviembre de 2007 suscrita con la Seccional de Sanidad de Cauca), los mismos **no se incluyeron en el acta de liquidación unilateral;**
- ii)** **desconoció la dispensación y el pago que debía ordenar de las facturas** No. 570, 571, 572, 573, 1195, 1196, 1197, 1198, 1199, 1200, 1201, 1185, 1186, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193, 1194, 1204, 1205, 1206 y 1207; e
- iii)** **incluyó en la liquidación las glosas no aceptadas por la UT como glosas definitivas.** Estas glosas no se encuentran sustentadas en algunas de las causales

previstas en el contrato y por lo tanto debieron ser levantadas por la entidad demandada.

En criterio de la Sala, no se acreditó tal causal de nulidad por las razones que ahora se exponen:

- a) En cuanto al argumento de que pese a que en las actas de conciliación de glosas se habían reconocido algunos montos a favor del contratista (acta No. 1 del 18 de abril de 2008 suscrita con la Seccional de Sanidad de Antioquia (1.53) y acta No. 1 del 30 de noviembre de 2007 suscrita con la Seccional de Sanidad de Cauca), los mismos no se incluyeron en el acta de liquidación unilateral; la Sala advierte que no le asiste razón a la parte actora, en tanto se evidencia en el numeral 4º de la parte considerativa del acta de liquidación la relación de las glosas levantadas a favor del contratista, dentro de las cuales se encuentra el Departamento de Antioquia, por un valor de \$184'722.768,18, que era el valor que se encontraba pendiente de pago.

Ahora, en cuanto a Cauca, aunque la parte actora alega que se suscribió el acta No. 1 del 30 de noviembre de 2007 con dicha Seccional, en la que se levantaron glosas, dicha acta no se allegó al expediente por lo que no le es posible a la Sala verificar si en el acta de liquidación debió reconocerse suma de dinero alguna.

- b) Respecto al argumento de que la entidad contratante desconoció la dispensación y el pago que debía ordenar de las facturas No. 570, 571, 572, 573, 1195, 1196, 1197, 1198, 1199, 1200, 1201, 1185, 1186, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193, 1194, 1204, 1205, 1206 y 1207; ello tampoco se acreditó en el expediente.

Así, en el proceso únicamente se demostró que las facturas 570, 571, 572 y 573 se expidieron entre el 5 de julio y el 6 de agosto de 2007 (1.25) y las facturas 1195, 1196, 1197, 1198, 1199, 1200, 1201, 1185, 1186, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193, 1194, 1204, 1205, 1206 y 1207 fueron expedidas entre el 13 de diciembre de 2007 y el 11 de junio de 2008 (1.44); sin embargo, estas facturas sólo fueron radicadas por la unión temporal contratista hasta el 13 de mayo de 2008 (1.55, 1.64), esto es, con posterioridad a la expedición del acto administrativo mediante el cual se liquidó unilateralmente el contrato (1.54).

Sobre el particular, la Sala resalta dos cosas. Por una parte, **no hay prueba de que se hubieran radicado los soportes de las referidas facturas**, con el fin de poder verificarlas una a una, por lo que no se demostró que la parte actora hubiera cumplido con su obligación de allegar las facturas con los soportes señalados en la cláusula cuadragésima primera. Por otra parte, las facturas se allegaron el mismo día que la entidad había expedido el acto administrativo mediante el cual se liquidó unilateralmente el contrato, por lo que no puede asegurarse que **el acto inicial** era nulo por no haber pagado facturas que ni siquiera le habían sido radicadas en la entidad.

Es más, hay prueba en el expediente de que las facturas 1204, 1205, 1206 y 1207 fueron radicadas con los respectivos soportes con posterioridad a la expedición de la resolución por medio de la cual se confirmó la decisión de liquidar unilateralmente el contrato (1.59 – 1.62).

- c) Por último, la parte actora aseguró que la entidad demandada incluyó en la liquidación las glosas no aceptadas por la UT como glosas definitivas. Señaló que dichas glosas no se encuentran sustentadas en algunas de las causales previstas en el contrato y por lo tanto debieron ser levantadas por la entidad demandada.

Sin embargo, la parte actora no especificó en la demanda cuáles era esas glosas que no estaban en el marco contractual y no lo acreditó en el curso del proceso. Luego, habiendo incumplido su carga procesal de demostrar la causal de nulidad alegada, habrá que negar la declaratoria de la misma.

En este punto, la Sala resalta que:

- i) **Los actos administrativos mediante los cuales se liquidó unilateralmente el contrato y se confirmó tal decisión gozan de presunción de legalidad.** Como se señaló antes, una de las principales características de los actos administrativos es la presunción de legalidad. El principio de legalidad determina y limita el ejercicio del poder público, brinda a los administrados estabilidad y seguridad jurídica. En consecuencia, mientras no se suspendan provisionalmente o declaren nulos, una vez queden en firme los actos que la comprenden, toda ella está conforme con el ordenamiento y por ende queda cobijada con la presunción de legalidad.

En otras palabras, "se considera que la manifestación voluntaria de la administración se encuentra conforme a derecho, y se acepta que reúne todas las condiciones y elementos indispensables para concluir que es un acto regular y perfecto, mientras no se demuestre lo contrario. Es decir, en sentido opuesto, por profundos que sean los vicios en que pueda incurrir un acto administrativo, tendrá validez y fuerza ejecutoria hasta tanto la autoridad competente no se hubiere pronunciado al respecto."²⁴

Esta presunción de legalidad se encuentra desarrollada en el artículo 66 del CCA que disponen que "salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo."

- ii) **La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es rogada, por lo que sólo se estudian los cargos de nulidad y los argumentos expuestos por la parte actora.** Así las cosas, quien pretenda la declaratoria de nulidad de un determinado acto administrativo no sólo tiene a su cargo la obligación de expresar claramente los cargos en los cuales funda la ilegalidad que alega, sino que también tiene la carga de demostrar los hechos en que hace consistir la ilegalidad, pues de no hacerlo así, de un lado, la juez no podrá acometer oficiosamente el estudio de la ilicitud del acto y, de otro lado, se mantendrá incólume la presunción de legalidad que lo ampara. Aunado a que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es rogada y sólo se activa mediante la presentación de la demanda y la carga de la prueba de los hechos que sirven de fundamento a las pretensiones.

²⁴ Ibidem, p. 54-55.

- iii) **La Sala no desconoce que las facturas mencionadas por la parte actora fueron entregadas entre la expedición del acto que liquidó unilateralmente el contrato y el acto que confirmó tal decisión;** sin embargo, el contratista no acreditó haber cumplido con su obligación de allegar los soportes de tal facturación, el certificado del supervisor, la constancia de estar al día en aportes a seguridad social y parafiscales, entre otros; luego, no surgía para la entidad la obligación de ordenar el pago de unas facturas que no tenían los soportes correspondientes.
- iv) **La Sala tampoco desconoce que en la resolución mediante la cual se revocó la declaratoria de caducidad del contrato, se aseguró que el contrato se había cumplido en un 96.11%;** sin embargo, **por una parte,** en la demanda no se alegó el cargo de nulidad de falsa motivación por negar el reconocimiento y pago de servicios efectivamente prestados; **y por otra parte,** en el proceso no se acreditó qué de ese porcentaje del suministro ya se había pagado, qué porcentaje se había facturado con los respectivos soportes y no se había pagado y qué porcentaje no se había facturado, por lo que no se había pagado.

En suma, no podía exigírsele a la entidad demandada que ordenara pagar unas facturas en la liquidación, que no se habían presentado con los correspondientes soportes. Soportes que el contratista se obligó a entregar conforme a las cláusulas contractuales.

Así las cosas, en criterio de la Sala deben negarse las pretensiones de la demanda por no haberse acreditado los incumplimientos que se asegura incurrió la entidad demandada y por no haberse demostrado la causal de nulidad de las resoluciones por medio de las cuales se liquidó unilateralmente el contrato y se confirmó tal decisión.

4.- Costas Procesales.

En atención a que el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo contempla la condena en costas únicamente para la parte vencida en el proceso, considera la Sala que en el presente caso no procede tal condena y que se ejerció la acción de manera leal y razonable.

En mérito de lo expuesto, la Subsección "C" del de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR la caducidad de las pretensiones primera y segunda de la demanda, consistentes en perseguir la nulidad de las resoluciones 343 y 619 de 26 de 2007 y la consecuente indemnización de perjuicios.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO: NO CONDENAR en costas.

CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría **DEVUÉLVASE** al interesado sin necesidad de desglose los anexos y el remanente de la suma que se ordenó para gastos del proceso si la hubiere, déjese constancia de dicha entrega y **ARCHÍVESE** el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE,

JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Magistrado

MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

Magistrada

FERNANDO IREGUI CAMELO

Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Sala de la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.