



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN TERCERA**

Juez: *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

Bogotá D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Medio de Control: **Controversias Contractuales**
Radicación: **110013336038201500189 00**
Demandante: **Ruby Natalia Lasso Lasso**
Demandado: **Superintendencia Nacional de Salud**
Asunto: **Fallo primera instancia**

El Despacho, pronuncia sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia, dado que el trámite se agotó en su integridad y no se aprecia ningún vicio que invalide lo actuado.

I.- DEMANDA

1.- Pretensiones

Con la demanda se piden las siguientes declaraciones y condenas:

1.1.- Se declare la nulidad de la Resolución N° 001293 de 14 de julio de 2014 por medio de la cual se declara incumplido el Contrato No. 499 de 2013 y se hace efectiva la póliza de garantía y la Resolución N° 001294 de la misma fecha, mediante la cual se negó el recurso de reposición interpuesto contra el acto anterior, expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud.

1.2. – Que como consecuencia de lo anterior, se declare que la señora Ruby Natalia Lasso Lasso, en su calidad de contratista del Contrato N° 499 de 2013, no está obligada a pagar ninguna suma de dinero por concepto de Cláusula Penal.

1.3.- Se imparta orden a la Superintendencia Nacional de Salud para que indemnice los daños y perjuicios ocasionados por la expedición de los actos administrativos anteriormente citados, por los siguientes conceptos: i) Por daño emergente la cantidad de \$270.066.00 por multa impuesta como

consecuencia de la declaratoria del incumplimiento del Contrato N° 449 de 2013 y \$1.000.000 correspondientes a honorarios de abogados para que asumieran su defensa en el proceso administrativo; y ii) por perjuicios morales el equivalente a 50 SMLMV.

1.4.- Se imparta orden a la entidad demandada a pagar las sumas en la que fuere condenada de forma actualizada, más los intereses comerciales moratorios a que hubiere lugar.

1.5.- Se imponga el pago de los gastos, costas procesales incluyendo las respectivas agencias en derecho.

2.- Fundamentos de hecho

2.1.- El 1° de noviembre de 2013 la señora Ruby Natalia Lasso Lasso y la Superintendencia Nacional de Salud celebraron Contrato de Prestación de Servicios N° 499 de 2013 con el objeto de *“Elaborar actos administrativos, respuesta de los derechos de petición y, seguimiento a los procesos administrativos sancionatorios de la Superintendencia Nacional del Salud”* por un término de 9 meses.

2.2.- En virtud del proceso de reestructuración de la Superintendencia Nacional de Salud ordenado en los Decretos N° 2462 y 2463 de 2012, entró a funcionar la Delegada de Procesos Administrativos, de manera que todos los procesos sancionatorios se centralizaron en esta Dependencia, a la cual ella fue asignada para cumplir el objeto del Contrato de Prestación de Servicios N° 499 de 2013.

2.3.- El 5 de marzo de 2014 le hicieron entrega de los expedientes de los procesos N° 0521201200168 de la Alcaldía de Herveo con 16 folios, y el N° 05212012002010 de la Alcaldía de Astrea con 24 folios.

2.4.- El día 30 de mayo de 2014, en la Sala de Juntas de la Superintendencia Nacional de Salud, se efectuó reunión con la presencia de las abogadas contratistas Viviana Rodríguez, Lorena Perneett Puche, Johana Ibarra Vásquez y Ruby Natalia Lasso Lasso, junto con la Superintendente Delegada de Procesos Administrativos, Dra. Margarita María Escobar Rentería, y el Secretario General de la Superintendencia Nacional de Salud, Dr. Chaid Franco Gómez, quien les expresó a las contratistas que si no firmaban las

solicitudes de terminación anticipada de contrato iniciaría una investigación sancionatoria aduciendo una duplicidad de actos.

2.5.- Sostiene que inicialmente iba a acceder a dicho pedimento, pero al reconsiderar que tal petición era injusta y arbitraria, no accedió a lo requerido por el Secretario General de la Superintendencia Nacional de Salud, puesto que la Dra. Ángela Patricia Parra Carrascal como Coordinadora del Grupo de Decisión de la Delegada de Procesos Administrativos, y Supervisora del Contrato N° 499 de 2013, fue quien puso en conocimiento los supuestos hechos de incumplimiento, a efectos de que se adelantaran las actuaciones que consideraba pertinentes, según Memorando N° 3-2014-007905 del 4 de junio de 2014 sin que para esa fecha hubieran existido observaciones o reservas por parte del Supervisor de turno del precitado Contrato.

2.6.- La Superintendente Delegada de Procesos Administrativos, Dra. Margarita María Escobar Pereira, mediante Memorando N° 3-2014-007966 del 5 de junio de 2014 pone en conocimiento de la Jefe de Oficina de Control Disciplinario Interno, Dra. Martha Lucía Criollo López, las falencias encontradas al asumir la dependencia con respecto de los expedientes y del Sistema de Investigaciones Administrativas – SIAD-.

2.7.- En audiencia del 9 de julio de 2014 escucharon sus descargos, principalmente hizo hincapié en que la señora Ruby Natalia Lasso Lasso no había incumplido el Contrato de Prestación de Servicios N° 499 de 2013, porque al momento de recibir los expedientes N° 0521-2012-00168 Y 0521-2012-00210, constató tanto en el Sistema como de forma física en los expedientes que no se encontraban los autos, y que por tal motivo procedió a su elaboración.

2.8.- La anterior situación se encuentra probada con la planilla de entrega del 5 de marzo de 2014, en la cual aparece que le hicieron entrega de 16 y 24 folios respecto de los expedientes N° 0521-2012-00168 y 0521-2012-00210, y que los autos que manifiesta ser duplicados aparecen a folios posteriores a los recibidos a la recepción de los expedientes.

2.9.- El 14 de julio de 2014, se continuó con la audiencia en la cual se declaró el incumplimiento parcial del Contrato N° 499 de 2013, y se hace efectiva la póliza, por las siguientes circunstancias: *“por incumplimiento de las obligaciones específicas contenidas en la cláusula cuarte del contrato de prestación de servicios en*

los numerales 4, 6, 7, 8, 9 y 10, soportada en el supuesto de hecho de no haber actualizado el SIAD, que conllevó a la duplicidad de un auto de trámite de alegatos¹, decisión que fue recurrida por vía de reposición.

2.10.- El 15 de julio de 2014, indica que fue resuelto de forma desfavorable el recurso de reposición mediante Resolución N° 001294 del 14 de julio de 2014, en la cual se decidió confirmar la declaratoria de incumplimiento parcial del Contrato N° 499 de 2013, encontrándose agotada la vía gubernativa.

2.11.- Desde el mes de mayo de 2014 hasta el mes de julio de 2014, su situación laboral en la Superintendencia Nacional de Salud, fue insoportable porque el ambiente laboral se tornó agresivo y afectó su tranquilidad emocional, y le generó un trastorno psicológico que le dejó secuelas que le impidieron buscar un nuevo empleo, en razón a que fue puesto en tela de juicio su profesionalismo como abogada, lo que dejó un antecedente negativo en su hoja de vida.

3. Normas violadas y concepto de violación

La parte demandante formuló como fundamentos de la nulidad cuatro cargos.

Como **primer cargo** de nulidad frente a las Resoluciones N° 001293 y N° 001294 del 14 de julio de 2014, alega la **falsa motivación**, para lo cual hace alusión que el objeto principal del Contrato N° 499 de 2013 recaía en la elaboración de los actos administrativos, de las respuestas a los derechos de petición y seguimiento a los procedimientos administrativos sancionatorios de la Superintendencia Nacional de Salud.

De igual manera reseña como obligaciones específicas del precitado contrato las estipuladas bajo los siguientes numerales así: 4) realizar seguimiento a los procesos administrativos en curso asignados de acuerdo a cada una de las etapas procesales; 6) construir los expedientes asignados, verificar y archivar toda la documentación que soporte toda la actuación administrativa, de acuerdo con las normas de retención documental y demás requisitos establecidos para su archivo, foliación, conservación, etc.; 7) Mantener actualizado el Sistema de Investigaciones Administrativas SIAD, incluyendo cada una de las etapas surtidas en los procesos de investigación administrativa; 8) Elaborar para la firma del Superintendente Delegado, todos

¹ Folio 6 del Cuaderno 1

los actos administrativos a que haya lugar en desarrollo de las investigaciones administrativas y de acuerdo a cada una de las etapas procesales; 9) adelantar los asuntos que le sean encomendados atendiendo los requisitos y los términos de ley; 10) bajo los principios de celeridad, economía administrativa, eficacia y eficiencia, la producción mensual.

Basado en lo anterior, la aquí demandante refiere que la Superintendencia Nacional de Salud en las Resoluciones N° 001293 y N° 001294 del 14 de julio de 2014, fundó su decisión en el hecho de que ella había proyectado dos autos que ya habían sido elaborados en los respectivos expedientes radicados bajo los Nos. 0521-2012-00168 y 0521-2012-00210 conllevando a su vez que la entidad revocara los autos duplicados y que según la entidad demandada le causó un perjuicio, y que por esta situación declararon el incumplimiento parcial del contrato.

Una vez planteado lo anterior, la señora Ruby Natalia Lasso Lasso censura por falsa motivación los actos aquí demandados, pues considera que tal situación no deriva en un incumplimiento contractual, por cuanto su actuación desarrollada en la ejecución del Contrato N° 499 de 2013 se sujetó al clausulado pactado, puesto que una vez recibió los expedientes para el día 5 de marzo de 2014, constató su última actuación tanto en los expedientes como en el SIAD, verificando de esta manera que no estaban los autos de descargos en aquellos procesos, por tal motivo efectuó su proyección considerando que su proceder no es un comportamiento que transgreda el clausulado pactado.

En ese orden, hace énfasis que los anteriores argumentos son comprobables en la planilla o formato de control de entrega personalizada de documentos, porque allí aparece el número de folios recibidos, así como en las copias de los expedientes por ella solicitados el 6 de junio de 2014, y que en efecto en esta fecha no se encontraban incorporados en los expedientes. A su vez, hace énfasis que fueron incorporados con posterioridad al 5 de marzo de 2014. Asimismo, tras hacer un recuento de las características del Contrato de Prestación de Servicios a la luz del numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, sostiene que para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo del contratista, es la entidad estatal quien designa un supervisor o interventor, según sea el caso previsto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, advierte que como quiera que el Supervisor del Contrato N° 499 de 2013 le certificó que cumplió a cabalidad las obligaciones contractuales y

con las tareas asignadas no es factible predicar un incumplimiento de su parte.

Bajo esta línea argumental, expone que la duplicidad de actos no está pactada en el clausulado del Contrato N° 499 de 2013, como una causal de incumplimiento, y que tampoco puede darse este tipo de interpretación a lo pactado, pues afirma que si bien es cierto que su obligación era la de proyectar los autos para impulsar los procesos, no le correspondía efectuar su revisión y posterior firma, por lo que no es dable que la Administración alegue su propio dolo y le endilgue una responsabilidad que no tiene. Explica además que los autos son de trámite que no afectan el fondo del asunto, ni el debido proceso de los entes investigados, pues al declarar la revocatoria de los autos duplicados la Administración subsanó el error, de manera que considera que no existía justificación alguna para adelantarle una investigación so pretexto de un supuesto perjuicio a nivel institucional.

Concluye que nunca durante la ejecución contractual recibió llamados de atención por parte de las Supervisoras del Contrato N° 499 de 2013, y que solo hasta el día 30 de mayo de 2014, que el Secretario General de la Superintendencia Nacional de Salud, Dr. Chaid Franco Gómez, le solicitó firmar la terminación del Contrato N° 499 de 2013 o de lo contrario les abrirían investigaciones por duplicidad de autos, fue que empezaron los problemas.

Con todo, alega que con los anteriores razonamientos se desvirtúa el supuesto de hecho que sustenta la determinación cuestionada e impugnada en el presente medio de control.

Como **segundo cargo** de nulidad adujo el **desconocimiento del derecho de audiencia y defensa** que fue desconocido por la Superintendencia Nacional de Salud en el trámite administrativo, debido a que desestimó las pruebas y los argumentos que respaldaban la defensa, en una decisión que califica de arbitraria al declarar el incumplimiento del Contrato N° 499 de 2013.

Lo anterior lo sustenta en que considera que la decisión de la Superintendencia Nacional de Salud, relativa al incumplimiento del Contrato N° 499 de 2013, así como la de imponerle sanción, a pesar de estar precedida por el procedimiento establecido en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, desconoce el postulado del debido proceso como principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.

En este sentido, expone las diferentes circunstancias por las cuales considera que la Superintendencia Nacional de Salud transgredió su debido proceso, las que a continuación se relacionan:

- i) La investigación por incumplimiento contractual fue iniciada por el Secretario General de la Superintendencia Nacional de Salud ante la negativa de la aquí demandante de firmar la terminación anticipada del Contrato N° 499 de 2013, que fuera solicitada verbalmente en reunión del 30 de mayo de 2014;
- ii) Pese a haberse formulado recusación contra dicho funcionario por esa situación, en todo caso siguió con el conocimiento de la actuación administrativa;
- iii) No se tuvieron en cuenta los descargos por ella presentados;
- iv) El día 5 de marzo de 2014 le fueron entregados los expedientes de los procesos N° 0521-2012-00168 y 0521-2012-00210 e hizo constar en la planilla o formato de control la cantidad de folios que integraban los mismos, y que a través de estas documentales prueba que no obraban los autos duplicados, por lo que dio impulso a la actuación administrativa proyectando los autos en cuestión, y que habiendo probado esta situación fue desestimada por la Administración.
- v) La Superintendencia Nacional de Salud desconoció el informe presentado por la Dra. Margarita María Escobar Pereira, en su condición de Delegada de Procesos Administrativos, dirigido a la Dra. Martha Lucía Criollo López en calidad de Jefe de Oficina de Control Disciplinario Interno, remitido mediante Memorando N° 3-2014-007966, en el cual se hizo constar los problemas presentados con las actuaciones administrativas, y que es una clara explicación de lo que pudo haber sucedido en dichos asuntos, por cuanto en las carpetas no constaban todas las actuaciones ni el SIAD era una fuente confiable de consulta del estado actual de los expedientes, puesto que se habían cometido equivocaciones.
- vi) La Superintendencia Nacional de Salud reconoce su propio error, aceptando que el sistema SIAD no era confiable y que en las carpetas no constaban todas las actuaciones, por lo que considera que de ninguna manera le son atribuibles hechos anteriores y ajenos al cumplimiento contractual de las obligaciones pactadas en el Contrato N° 499 de 2013.

Como **tercer cargo** propuso la **desviación de poder** consistente en que el Secretario General de la Superintendencia Nacional de Salud, Dr. Chaid Franco Gómez, procedió a la declaratoria de incumplimiento contractual porque ella se negó a firmar la terminación anticipada del Contrato N°499 de 2013, y que por ello fue adelantada en su contra la investigación por duplicidad de autos.

Refiere que la finalidad del Secretario General de la Superintendencia Nacional de Salud, Dr. Chaid Franco Gómez, fue la de expedir las Resoluciones acusadas para así sancionarla por su negativa a firmar la solicitud de terminación del Contrato N°499 de 2013, puesto que no existía una causa real para ello, ya que asevera que no hubo incumplimiento contractual, y que la duplicidad de autos se dio por la falta de actualización del SIAD, y no por alguna omisión de ella en su labor de impulso procesal, ya que si los autos hubieran existido y no estuvieran incorporados en los expedientes constituye una fractura del nexo causal y anula su responsabilidad contractual.

Insiste en que las declaraciones de incumplimiento parcial del Contrato N° 499 de 2013 estuvieron fundadas en retaliaciones personales del Secretario General, donde el supuesto incumplimiento por transgresión de las obligaciones específicas considera que constituyen una motivación acomodada y caprichosa que deja ver que la Administración no tenía objeto sobre el cual podía ejercer la potestad sancionatoria, pues no había razones fundadas del Secretario General para hacerlo, más aun cuando habían hechos ajenos y coyunturales durante la ejecución que podía afectar los resultados esperados de las obligaciones contratadas sin que ello signifique su incumplimiento.

Como **cuarto cargo** formulado alegó la **infracción de las normas** en que debían fundarse las Resoluciones N° 001293 y N° 001294 del 14 de julio de 2014, pues considera que están viciadas de nulidad por la interpretación errónea dada a la norma por parte de la Administración respecto del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

Luego de hacer un recuento del contenido del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y de exponer la naturaleza de las sanciones contractuales correspondientes a la multa y a la cláusula penal, alega que si realmente hubiera existido incumplimiento parcial del Contrato N° 499 de 2013, la Administración a través del respectivo Supervisor de la época, es decir, para el mes de marzo de 2014, fecha en que ocurrió la duplicidad de autos, le

correspondía imponer las medidas que considerara pertinentes para conminar el cumplimiento de las obligaciones que se consideraban incumplidas e imponer multa si fuera necesario. Sin embargo, cuestiona que la Administración inexplicablemente a puertas de terminar el Contrato N° 499 de 2013 declara el incumplimiento parcial del contrato haciendo efectiva la cláusula penal del 10% del valor total del mismo, cuando no operaba ni la caducidad ni dicha terminación abrupta de la relación contractual.

Basado en lo anterior, considera que el hecho de imponer la cláusula penal lleva a afirmar que el funcionario aplicó indebidamente la norma al asignarle un alcance diferente al que tiene, extendiendo sus efectos sin que así corresponda, sin sentido y sin existir objeto para ello, pues la potestad sancionatoria otorgada a la Administración no es ilimitada ni se puede ejercer sin sujeción a las exigencias legales.

En este cargo, la señora Ruby Natalia Lasso Lasso presentó ampliación de los argumentos esgrimidos a través de la reforma de la demanda, e insistió en que la Administración con la expedición de los actos demandados afectó el derecho al trabajo pues transgredió los postulados de los artículos 50 y 51 de la Ley General de Contratación Estatal, lo que conlleva a una responsabilidad del Estado.

Resalta que la entidad demandada declara el incumplimiento del contrato invocando causales que nunca se materializaron puesto que carecen de asidero jurídico, por cuanto trae a colación que la contratante en sus considerandos de las Resoluciones N° 001293 y N° 001294 del 14 de julio de 2014, se fundamentaron en que “no se cumplió con las obligaciones accidentales pactadas expresamente en el Contrato N° 499 de 2013” (sic), como resultado de la falta de consulta de información SIAD e inoperancia de revisar unos procesos, considerando que estas apreciaciones son subjetivas y acomodaticias que riñen con la legalidad, son ajenas y no compatibles con la realidad, porque la entidad era conocedora de las mismas falencias, errores e inconsistencias que en su momento no eran atribuibles a la contratista, pues la función para la que fue contrata era brindar un apoyo jurídico, no técnico en sistemas, ni tampoco era previsible que los insumos entregados por la Superintendencia de Salud tenían inconsistencias en la documentación.

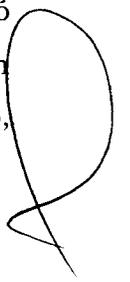
Finalmente, agrega que la Administración le atribuye toda la responsabilidad de la duplicidad de los autos que dispusieron correr alegatos de conclusión,

bajo el supuesto de que el investigado “alegará la violación al debido proceso”, lo cual es totalmente ajeno a la realidad del procedimiento administrativo sancionatorio desarrollado en el artículo 28 de la Ley 1438 de 2011 en armonía con el artículo 36 de la Resolución 3140 de 2011, ya que en este tipo de procedimiento es una oportunidad procesal que se le concede al investigado para exponer o argumentar las razones finales por las que considera que no se debe ser objeto de una sanción, por lo que la demandante cuestiona si realmente se afecta al debido proceso a la entidad vigilada, en razón a que se dio fue una nueva oportunidad legal para presentar alegatos de conclusión.

Reclama que la Superintendencia Nacional del Salud desde el principio le asiste la Coordinación Administrativa, que en materia de procesos sancionatorios se encuentra en cabeza del Superintendente o a quien delegue, la labor de orientar, vigilar y ejercer control en sus subalternos, y que advirtiendo el volumen de trabajo fue necesario la proyección de documentos que no genera alguna responsabilidad administrativa debido a que esta actividad carece de efectos jurídicos, pues el acto administrativo nace a la vida jurídica una vez sea suscrito por el Superintendente o su delegado. De manera que, alega que el incumplimiento se debió a hechos y actuaciones solo imputables a la Administración contratante, pues ella conocía mejor el objeto del contrato, y al no procurar con su actuar los fines de la contratación, ni la protección de los derechos del contratista, so pretexto de salvaguardar errónea e injustamente los yerros cometidos. Así pues, controvierte la actuación de la Administración de la revocatoria de oficio de los actos administrativos duplicados, por cuanto no se tiene certeza bajo cuál de las causales de revocatoria previstas en el artículo 93 del CPACA se hizo, si medió solicitud del respectivo titular, y en caso de haberse adelantado si se hizo con la total observancia de las normas, y si en efecto estas circunstancias probaban la ilegalidad de los actos administrativos.

II.- CONTESTACIÓN

El 5 de agosto de 2016 la Superintendencia Nacional de Salud contestó la demanda por conducto de apoderado judicial, quien controvirtió tanto los hechos como el contexto laboral planteado por la señora **RUBY NATALIA LASSO LASSO**, puesto que la entidad demandada encontró errores en la ejecución del Contrato N° 499 de 2013 y por ello el Secretario General realizó una reunión para buscar salidas a la crisis generada por estas situaciones, en el cual se manifestó como una de las alternativas la terminación del mismo,



para así evitar seguir con la consecuente actuación investigativa y sancionatoria correspondiente.

En este sentido, la demandada aclara que la demandante saca de contexto una conversación que se dio buscando soluciones y dentro de un ambiente normal, sin presiones de ninguna naturaleza y no como lo insinúa la señora **RUBY NATALIA LASSO LASSO**. Advierte sobre la continuidad de la audiencia de descargos, en la cual ella no logró desvirtuar su responsabilidad en lo atinente a la duplicidad de autos, y que dicha conducta podría haber causado a la entidad serios y graves perjuicios con consecuencias funestas por obligaciones que el Estado impone de Inspección, Vigilancia y Control.

En ese orden, manifiesta su oposición a las pretensiones de la demanda, puesto que la Superintendencia Nacional de Salud ha actuado dentro de sus competencias y atribuciones legales, respetando el procedimiento para ello, inclusive la demandante acudió a diferentes instancias, como el Comité de Convivencia, Recusación, y a la Procuraduría General de la Nación, siéndole negadas a la aquí demandante.

Propuso las siguientes excepciones de mérito: *i) cumplimiento de los principios y normas que rigen la Contratación Estatal, ii) presunción de legalidad de los actos acusados, iii) inexistencia de falta de motivación del funcionario que expide el acto e iv) inexistencia del desconocimiento del derecho de defensa.*

En lo atinente a la primera defensa, la entidad demandada expone que realizó la Contratación, y que ejerció la vigilancia del cumplimiento del contrato estatal, acorde con el ejercicio de sus atribuciones y facultades para cumplir con su objeto principal.

En lo relacionado con la segunda excepción de mérito, sostiene que los actos acusados gozan de presunción de legalidad puesto que fue el resultado del ejercicio de la potestad de la Administración, pues insiste que se surtieron diferentes actuaciones para arribar a la conclusión del incumplimiento por parte de la contratista.

A su vez con el tercer medio exceptivo propone la inexistencia de falta motivación del funcionario que expide el acto administrativo, con fundamento en que sí existieron motivos suficientes para dar por terminado el contrato estatal por incumplimiento de las obligaciones contractuales de la contratista,

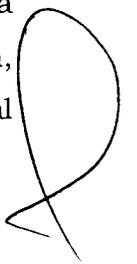
en razón a que era su deber realizar todas las actividades necesarias para garantizar el debido proceso de los administrados, investigados, denunciados o quejosos, como a la propia Superintendencia Nacional de Salud, pero que no sucedió porque profirió los Autos N° 001181 del 20 de marzo de 2014 y 000934 del 18 de marzo de 2014, con lo cual se evidenció el incumplimiento contractual, descuido, se vieron seriamente afectados los procesos sancionatorios tramitados. Y que con dicho actuar, se vulneró el principio de eficacia contemplado en el numeral 11° del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, hizo hincapié en que la contratista no logró desvirtuar el incumplimiento parcial del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales N° 499 de 2013, al contrario cada uno de los actos administrativos proferidos soportan con normas y con pruebas, el incumplimiento de las obligaciones especiales que tenía la aquí demandante.

De otro lado, respecto de la cuarta excepción de mérito denominada inexistencia del desconocimiento del derecho de defensa, arguye que a la señora **RUBY NATALIA LASSO LASSO** de ninguna manera se le ha desconocido su prerrogativa porque inclusive acudió a otros medios de defensa como: i) solicitar el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación, ii) formular queja por acoso laboral, iii) presentar retractación de renuncia, iv) presentar recusación contra el Secretario General de la Superintendencia Nacional de Salud, v) ser representada por dos abogados, quienes no evidenciaron vicios en el procedimiento, y vi) presentó alegaciones y recursos con los cuales pretendía justificar los errores y las omisiones en los que efectivamente incurrió.

Por lo tanto, aduce que si bien la aquí demandante hizo uso de estos mecanismos, se alega que aun así la Superintendencia Nacional de Salud, constató la duplicidad de actos administrativos en los siguientes expedientes: i) En el identificado con el radicado N° 0521-2012-00168 se profirieron dos autos de alegatos distinguidos con los N° 001384 del 10 de septiembre de 2013 y N° 001181 del 20 de marzo de 2014, y ii) en el expediente radicado bajo el N° 0521-2012-00210 fueron proferidos dos autos de alegatos conclusivos de N° 001387 del 10 de septiembre de 2014 y N° 000934 del 18 de marzo de 2015.

Bajo el anterior panorama, la Superintendencia Nacional de Salud argumenta que tuvo que revocar el segundo auto, causando un daño a la Administración, porque el investigado con esta actuación podría haber alegado violación al



debido proceso, y que tal circunstancia afecta indudablemente el procedimiento administrativo, motivos por los cuales considera que efectivamente se evidenció el incumplimiento parcial de las obligaciones específicas del contratista, por cuanto no verificó las fuentes de información institucionales, incumpliendo con ello las obligaciones pactadas en los numerales 6 y 7 del Contrato.

Finalmente, la excepción genérica la formuló en el evento que se encuentre probado en el proceso una situación de hecho que constituya excepción de fondo.

III.- TRÁMITE DE INSTANCIA

La demanda se presentó el 26 de enero de 2015, inicialmente correspondió el conocimiento del Juzgado 2º Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, D.C., el cual por auto del 10 de febrero de 2015 declara la falta de competencia para conocer del proceso de la referencia, y dispuso remitirlo a la Oficina de Apoyo Judicial a efectos de que fuera repartido a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá pertenecientes a la Sección Tercera.

En consecuencia, le correspondió el conocimiento a este Despacho Judicial, mediante hoja de reparto del 25 de febrero de 2015, siendo admitido el medio de control de Controversias Contractuales promovido por la señora **RUBY NATALAI LASSO LASSO**, quien actúa en causa propia, con auto fechado el 26 de mayo de 2015, y con posterioridad presentó reforma de la demanda el 16 de octubre de 2015, la cual fue admitida el 2 de febrero de 2016.

El 16 de mayo de 2016, se practicaron las notificaciones de los autos admisorios de la demanda y de su reforma, a la Procuraduría 80 Judicial Administrativa de Bogotá, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a la Superintendencia Nacional de Salud.

Asimismo, se surtieron las diligencias de notificación, a través de la empresa postal para los días 24, 26 y 31 de mayo de 2016, a la Superintendencia Nacional de Salud, a la Procuraduría 80 Judicial Administrativa de Bogotá, D.C. y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Igualmente, se corrieron los traslados previstos en los artículos 172 y 199 del CPACA desde el 17 mayo de 2016 hasta el 5 de agosto de 2016. La

Superintendencia Nacional de Salud contestó la demanda el 5 de agosto de 2016, es decir dentro del término.

El 17 de agosto de 2017 se realizó la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA, en la cual fue analizada la excepción previa de inepta demanda por indebida escogencia del medio de control, estableciéndose que este medio exceptivo no constituye una circunstancia que dé lugar a la terminación del proceso, en la medida que ambas acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, así como el de controversias contractuales, se ventilan por el mismo trámite, de manera que se declaró no probada ésta defensa, y se dispuso que a través de la Oficina de Apoyo Judicial actualizar el Sistema Siglo XXI. De igual forma, en esta etapa procesal se evacuaron los tópicos de fijación del litigio y se decretaron las pruebas solicitadas por las partes².

El 16 de noviembre de 2017, se llevó a cabo la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del CPACA, se recibieron los testimonios de las señoras Iohana Lizeth Ibarra Vásquez y Claudia Milena Díaz Rico. En esta actuación procesal, el apoderado judicial de la parte demandada formuló tacha de testimonios de las declarantes, respecto a lo cual el Despacho dispuso resolverse en la Sentencia, conforme lo prevé el artículo 211 del CGP.

Agotado el objeto de la diligencia, se declaró precluido el periodo probatorio y se concedió a las partes el término de diez (10) días para que alegaran de conclusión por escrito.

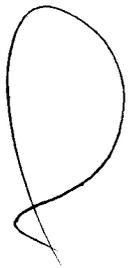
IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.- De la Superintendencia Nacional de Salud

La Superintendencia Nacional de Salud el 23 de noviembre de 2014³ coincidió en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, defendiendo la tesis sobre la legalidad de las Resoluciones N° 001293 y N° 001294 del 14 de julio de 2014, por cuanto fueron proferidas acorde con la normatividad, y el respeto del debido proceso y derecho a la defensa.

² fls. 351 a 355 del c. ppal

³ Folios 499 a 506



Luego de hacer un recuento de las obligaciones contractuales de la señora **RUBY NATALIA LASSO LASSO** sostiene que fueron incumplidas las siguientes:

“4. Realizar seguimiento a los procesos administrativos en curso asignados de acuerdo a cada una de las etapas procesales. (...) 6. Construir los expedientes asignados, verificar y archivar toda la documentación que soporte toda la actuación administrativa, de acuerdo con las normas de retención documentales y demás requisitos establecidos para su archivo, foliación, conservación, etc. (...) 7. Mantener actualizado el Sistema de Información de Investigaciones Administrativas y demás Sistemas de Información de Investigaciones Administrativas y demás Sistemas de Información que se han implementado en la Superintendencia Nacional de Salud sobre los procesos en curso para el desarrollo de su gestión y toma de decisiones. (...) 8. Elaborar para la firma del Superintendente Delegado, todos los actos administrativos a que hayan lugar en el desarrollo de las investigaciones administrativas de acuerdo a cada una de las etapas procesales. (...) 9. Adelantar los asuntos que le sean encomendados, atendiendo los requisitos y los términos de ley. (...) 10. Bajo los principios de celeridad, economía administrativa, eficacia y eficiencia, la producción mensual de 40 procesos administrativos sancionatorios en sus diferentes etapas procesales. (...)”

En ese orden, aduce que la Superintendencia Nacional de Salud expidió los actos administrativos de forma pertinente y conforme a la normativa puesto que al encontrarse configurado el incumplimiento de las anteriores obligaciones la entidad actuó conforme a sus funciones legales y contractuales, de manera pertinente y coherente frente a la situación planteada, respetando el debido proceso y el derecho de defensa a la Dra. **RUBY NATALIA LASSO LASSO**.

Insiste en la tacha de testigos formuladas en contra de las declaraciones de las señoras Iohana Lizeth Ibarra Vásquez y Claudia Milena Díaz Rico, pues conforme al artículo 211 del CGP, alega que los testimonios afecta la imparcialidad del proceso en la medida que ellas tienen un interés propio que afecta su credibilidad porque trabajaron en una situación similar a la de la actora en la entidad, y porque actualmente cursa una solicitud de pago elevada por la señora Claudia Milena Díaz Rico, por cuanto se fundamenta en la hipótesis de asimilarse el contrato de prestación de servicios profesionales a una relación laboral, a través de la figura de contrato realidad. Así pues, sostiene que esta situación afecta completamente el resultado, puesto que los testimonios ya no son imparciales ni creíbles, en razón a que las deponentes tienen un interés en el proceso para emprender acciones similares.

Agrega que con los testimonios rendidos no se logra probar que los actos administrativos expedidos por la Superintendencia Nacional de Salud, estén

falsamente motivados, sin que exista otra prueba diferente que acredite lo cuestionado respecto de las Resoluciones N° 001293 y N° 001294 del 14 de julio de 2014, en la medida que no está plenamente demostrado que no era un error del profesional que tenía a su cargo el expediente, sino que al contrario se constata que entre las funciones de cada uno de los profesionales del derecho estaba la de hacer el seguimiento completo a los expedientes que se encontraban a su cargo, y que se presentó una situación anómala y grave, consistente en una duplicidad de autos.

En consecuencia, solicita al Despacho se absuelva respecto de cada una de las pretensiones a la Superintendencia Nacional de Salud.

2.- De la abogada Ruby Natalia Lasso Lasso

En escrito allegado el 28 de noviembre de 2017 presentó los alegatos de conclusión, solicitando al Despacho que acojan la totalidad de los argumentos planteados en la demanda, así como de su reforma, con el fin de que se acojan la totalidad de las pretensiones y se desestimen las excepciones propuestas.

Asimismo, expone que la Superintendencia Nacional de Salud, con su actuación en el presente asunto abusó de su posición dominante como empleadora, pues a pesar de ser concedora de las dificultades o fallas presentadas por culpa de la Administración en el trámite de los procesos administrativos sancionatorios que se adelantaban, impuso su voluntad declarando el incumplimiento del Contrato N° 499 de 2013, acudiendo a supuestos de hecho que no eran reales.

Alega que si bien existió una duplicidad de autos en los procesos administrativos sancionatorios, no obedeció a una responsabilidad de ella sino de la Administración, por cuanto la funcionaria Delegada de Procesos Administrativos, Dra. Margarita María Escobar Pereira, para el año 2014 dejó consignado en el Memorando N° 3-2014-0007966 las falencias presentadas en el Sistema y los hallazgos presentados en los respectivos expedientes, cuyas situaciones fueron puestas en conocimiento de la Jefe Oficina de Control Disciplinario Interno, por cuanto en los expedientes no obraban todas las actuaciones y el SIAT no era fuente confiable de consulta del estado procesal de los mismos.



En lo atinente a la tacha de testigos la aquí demandante aclara al Despacho que las reclamaciones realizadas por la abogada Claudia Milena Díaz Rico, son de tipo laboral y no versan sobre los mismos hechos planteados en la demanda, por cuanto lo pretendido por aquella profesional del derecho recae en la declaratoria sobre una relación legal y reglamentaria de irregular para que dicha entidad liquide y pague los derechos salariales y en virtud de la aplicación del principio de contrato realidad.

A su vez, la demandante explica que ella y su compañera radicaron una reclamación administrativa ante la Superintendencia Nacional de Salud a efectos de obtener la nulidad del Oficio N° 2-2017-080425 del 17 de agosto de 2017, y el reconocimiento de una verdadera relación laboral con el correspondiente pago de los derechos salariales y prestacionales, de manera que aclara que su reclamación administrativa no tiene nada que ver con el presente proceso que cursa en este Despacho Judicial.

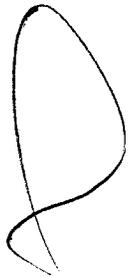
Aunado a lo anterior, pone de presente a este Juzgado que no obra ninguna prueba que ratifique los argumentos esgrimidos por la Superintendencia Nacional de Salud en la tacha de testigos, ni que demuestren que efectivamente hubo una responsabilidad por culpa directa de la aquí demandante sobre hechos que hubieran conllevado al incumplimiento del Contrato N° 499 de 2013.

Bajo esta línea argumental, reitera que los servicios prestados en la Superintendencia Nacional de Salud con ocasión a la ejecución del Contrato N° 499 de 2013, se caracterizó por ser impecable, y que esta acción la ejerce precisamente encaminada a sentar un precedente respecto de las entidades estatales a efectos de que deben estar enmarcadas dentro de los principios que rigen las actuaciones administrativas.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

El Juzgado tiene competencia para resolver el presente conflicto jurídico, según lo dispuesto en el artículo 155 numeral 5 del CPACA y en el artículo 156 numeral 4 de la misma obra.



2.- Cuestión Previa: De la tacha de testimonios formulada por la Superintendencia Nacional de Salud en audiencia de Pruebas del 16 de noviembre de 2017

En audiencia del 16 de noviembre de 2017, el apoderado judicial de la parte demandada formuló tacha frente al testimonio de las declarantes Claudia Milena Díaz Rico e Iohana Lizeth Ibarra Vásquez⁴, con apoyo en el artículo 211 del CGP.

En lo que respecta a la declaración de la señora Claudia Milena Díaz Rico tacha su testimonio porque afecta la imparcialidad en este proceso, en razón a que en la actualidad se encuentra en curso solicitud de pago de acreencias laborales como resultado del Contrato de Prestación de Servicios celebrado con la Superintendencia Nacional de Salud. Con base en ello, sostiene que tanto la aquí demandante como la declarante tienen un interés similar en el objeto del presente litigio.

En lo atiente a la declaración de la señora Iohana Lizeth Ibarra Vásquez, porque está en tela de juicio su credibilidad e imparcialidad, ya que ella afirma que también se encuentra en una situación similar a la de la aquí demandante, y ello afecta de manera considerable la objetividad de su testimonio en el proceso.

El artículo 211 del CGP prescribe que cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.

Con apoyo en la precitada normativa, de entrada se debe precisar que la sola circunstancia de existir intereses similares de las aquí declarantes para con la Superintendencia Nacional de Salud, por encontrarse en trámite reclamaciones de prestaciones laborales basadas en la Teoría del Contrato de Realidad, por sí sola no afecta la imparcialidad y credibilidad de sus testimonios, sino que su valoración conlleva a ser más rigurosa, para así descartar posibles apreciaciones subjetivas.

⁴ Intervenciones efectuadas a minuto 15:00 y 38:40 de la Audiencia del 17 de noviembre de 2017.

En ese orden, los testimonios tachados no discrepan de la valoración a efectuar con los demás elementos probatorios obrantes en el proceso, pues simplemente narraron hechos que rodearon la ejecución de su vinculación contractual para con la Superintendencia Nacional de Salud. Asimismo, advierte esta Judicatura que los mencionados testimonios resultan coincidentes entre sí y la mayoría de lo que se prueba en las documentales arrimadas al plenario.

En este sentido, cabe también resaltar que el apoderado judicial de la Superintendencia Nacional de Salud, no acreditó el eventual interés directo de las declarantes Claudia Milena Díaz Rico e Iohana Lizeth Ibarra Vásquez, en su condición de ex - contratistas de la entidad demanda que al parecer se encuentran reclamando prestaciones sociales, con respecto al interés aquí discutido que persigue la nulidad de las Resoluciones N° 01293 y 01294 del 14 de julio de 2014, que declararon el incumplimiento parcial del Contrato de Prestación de Servicios a cargo de la abogada **Ruby Natalia Lasso Lasso**.

Adicionalmente, es desmedido suponer que las declarantes faltan a su deber de objetividad e imparcialidad en la declaración que rindieron dentro del expediente, por el solo hecho de haber promovido reclamaciones laborales contra la entidad demandada, pues una tal posición conduciría al absurdo de que sería necesario descartar el mérito probatorio de toda prueba testimonial de empleado o trabajador que tuviera diferencias jurídicas con su empleador, sin tomar en cuenta que a través de otros medios de prueba es factible corroborar la veracidad de lo afirmado por los deponentes.

Así pues, es importante resaltar que tales nexos no pueden partir de una suposición sino que deben ser acreditados, y deben de alguna manera afectar al *thema decidendum* del presente medio de control de controversias contractuales. En consecuencia, la tacha se desestima.

3.- Problema Jurídico

El Juzgado debe establecer si la declaratoria de incumplimiento parcial del Contrato de Prestación de Servicios N° 799 de 2013 por la Superintendencia Nacional de Salud, mediante Resoluciones N° 01293 y 01294 del 14 de julio de 2014, adolece de los vicios de falsa motivación, desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, desviación de poder e infracción a las normas, alegados en la demanda.



4. Pruebas Relevantes

Al proceso se incorporaron, de forma regular y oportuna, los siguientes medios de prueba:

1.- Copia del Contrato de Prestación de Servicios N° 499 de 2013 suscrito entre la Superintendencia Nacional de Salud y la profesional del derecho **RUBY NATALIA LASSO LASSO** del 1 de noviembre de 2013⁵, del cual sobresalen las siguientes obligaciones de la contratista:

“(...)

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PROFESIONALES
 No. 499 DE 2013**

CONTRATISTA:	RUBY NATALIA LASSO LASSO
OBJETO:	Elaborar actos administrativos, respuesta de los derechos de petición y, seguimiento a los procesos administrativos sancionatorios de la Superintendencia Nacional de Salud
VALOR:	El valor del presente contrato es hasta por la suma de \$27.006.615 M/CTE por concepto de honorarios, incluidos todos los impuestos y costos a que haya lugar.
PLAZO DE EJECUCIÓN:	9 MESES contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo perfeccionamiento del contrato, expedición del registro presupuestal y aprobación de la garantía única.

(...)

CLAUSULA PRIMERA: -OBJETO: Elaborar actos administrativos, respuesta de los derechos de petición y, seguimiento a los procesos administrativos sancionatorios de la Superintendencia Nacional de Salud.

CLASULA SEGUNDA: -DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA:
 En desarrollo del presente CONTRATO tendrá los siguientes derechos y obligaciones:

DERECHOS: **1)** Recibir oportunamente el pago en la forma estipulada en este CONTRATO y a que el valor intrínseco del mismo no se altere o modifique durante su vigencia. **2)** Acudir ante las autoridades para obtener la protección de los derechos derivados de este contrato y sanción para quien los vulnere.

OBLIGACIONES: En virtud del presente contrato, EL CONTRATISTA tiene las siguientes obligaciones: **GENERALES: 1)** Presentar dentro de los dos (2) días hábiles a partir del perfeccionamiento del contrato en el Grupo de Contratación de Bienes y Servicios, la garantía única aquí establecida, so pena de incurrir en incumplimiento de las obligaciones pactadas. **2)** Pagar de forma cumplida y de manera equivalente a los honorarios pactados de acuerdo con la normatividad que regula la materia los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral. **3)** Realizar las labores contratadas en forma independiente, bajo su propio riesgo y responsabilidad, sin sujeción a condiciones u horarios diversos a aquellos que requieran para el cumplimiento del objeto contractual y sin que ello implique exclusividad,

⁵ Folios 28 a 32 del Cuaderno 1



salvo en los eventos en que otras asesorías impliquen conflictos de interés. **4)** Los derechos de propiedad de autor y demás derechos de la naturaleza que fueren, sobre cualquier producido de acuerdo con las disposiciones de este contrato, pertenecen a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, independientemente de su grado de desarrollo; sin menoscabo de los créditos que recibirán los autores intelectuales. **5)** Presentar para cada uno de los pagos, un informe claro, concreto y preciso, anexando el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral del periodo correspondiente. **6)** Guardar la debida reserva respecto a la información a la que se tenga acceso con ocasión al presente contrato y no utilizarla sino exclusivamente en relación con los fines del mismo. **7)** Obrar con lealtad y buena fe durante la ejecución del contrato, evitando dilaciones injustificadas. **8)** Responder por el cuidado y custodia de los expedientes, documentos y demás información que se le entregue. **9) EL CONTRATISTA** deberá comprometerse en el desarrollo del objeto del contrato a realizar su mejor esfuerzo utilizando al máximo sus conocimientos, habilidades y experiencia. **10)** Responder por el cuidado y buen uso de los elementos, equipos e insumos de carácter devolutivo que fueron entregados para el cabal desarrollo y cumplimiento de las actividades contratadas. **11) Reportar cualquier novedad o anomalías, que se presente dentro de la ejecución del contrato al encargado de la supervisión y/o interventoría del contrato.** **12)** Contar con los elementos tecnológicos tales como equipos de cómputo necesarios para la ejecución del objeto contractual, así como la disponibilidad técnica de comunicación y conectividad, cuando a esto último haya lugar. **OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA:** 1. Proyectar respuesta de los derechos de petición interpuestos en los temas de competencia de la Delegada. 2. Proyectar en materia jurídica y de acuerdo con las necesidades requeridas por la Superintendencia Delegada y las Direcciones de Aseguramiento y Calidad, en todo lo atinente a la proyección de actuaciones administrativas contra los diferentes actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud. 3. Proyectar para la firma del Superintendente Delegado, respuesta a quejas, reclamos, requerimientos y solicitud de explicaciones. 4. Realizar seguimiento a los procesos administrativos en curso asignados de acuerdo a cada una de las etapas procesales. 5. Proyectar a la Superintendencia Delegada y las Direcciones de Aseguramiento y Calidad en la elaboración de conceptos jurídicos en los temas de competencia de la Delgada. **6. Construir los expedientes asignados, verificar y archivar toda la documentación que soporte la actuación administrativa, de acuerdo con las normas de retención documental y demás requisitos establecidos para su archivo, foliación, conservación, etc.** 7. Mantener actualizado el Sistema de Información de Investigaciones Administrativas y demás Sistemas de Información que se han implementado en la Superintendencia Nacional de Salud, sobre los procesos en curso para el desarrollo de su gestión y toma de decisiones. 8. Elaborar para la firma del Superintendente Delegado, todos los actos administrativos a que haya lugar en el desarrollo de las investigaciones administrativas y de acuerdo a cada una de las etapas procesales. 9. Adelantar los asuntos que le sean encomendados, atendiendo los requisitos y los términos de Ley. 10. Bajo los principios de celeridad, economía administrativa, eficacia y eficiencia, la producción mensual de 40 procesos administrativos sancionatorios en sus diferentes etapas procesales. 11. Presentar los informes requeridos por el Superintendente Delegado para la Atención en Salud, de las actividades desarrolladas respecto de cada uno de los expedientes y demás actividades asignadas, con indicación del NURC correspondiente, en forma semanal. 12. Entregar a la finalización de su contrato, un Informe Final sobre las actuaciones adelantadas en desarrollo del mismo, así como un inventario detallado de los casos asignados. (...)”⁶

⁶ Folios 28 a 32 del Cuaderno 1

2.- Copia auténtica de la Resolución N° 01293 del 14 de julio de 2014⁷ por medio del cual se declaró el incumplimiento parcial del Contrato N° 499 de 2013.

3.- Copia de la Resolución N° 001294 del 14 de julio de 2014⁸ por medio del cual resolvió confirmar la declaratoria de incumplimiento parcial de las obligaciones del Contrato de Prestación de Servicios N° 499 de 2013, y modificó el valor de la cláusula penal en los siguientes términos:

“(…) ARTICULO PRIMERO: Confirmar la Declaratoria de incumplimiento parcial de las obligaciones establecidas en los numerales 4), 6), 8), 9) y 10) de la cláusula segunda del Contrato No 499 de 2013 del Contrato de Prestación de Servicios No. 499 de 2013 celebrado entre la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD y RUBY NATALIA LASSO LASSO, identificada con C.C. No. 27.297.945, cuyo objeto es: “Elaborar actos administrativos, respuesta de los derechos de petición y seguimiento a los procesos administrativos sancionatorios de la Superintendencia Nacional de Salud”, por los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: Modificar el artículo segundo de la Resolución 1293 del 14 de julio de 2014, en el sentido de hacer efectiva la Cláusula Penal Pecuniaria en razón al incumplimiento parcial por parte del contratista de las obligaciones establecidas en los numerales 4),6), 7), 8), 9), y 10) de la cláusula segunda del Contrato No. 499 de 2013, en la suma equivalente al UNO (1%) del valor total del contrato, esto es en \$270.066, la cual se hará efectiva mediante el descuento del saldo de honorarios a favor de la contratista.

ARTICULO TERCERO: Confirmar los demás artículos de la Resolución 1293 del 14 de julio de 2014.

ARTÍCULO CUARTO: Ordenar la inclusión de la presente Resolución al expediente contractual. (…)”

4.- Relación de expedientes sin nombre con constancia de recibido del 5 de marzo de 2014⁹, del cual se extrae la siguiente información:

“(…)

05/03/2014	0521201200210	ASTREA CESAR	24 FOLIOS M-299	NATALIA LASSO
05/03/2014	0521201200168	HERVEO TOLIMA	16 FOLIOS M-289	NATALIA LASSO

(…)”¹⁰

5.- Constancia de entrega de expedientes del 6 de junio de 2014, que dice lo siguiente:

⁷ Folios 145 a 154 del Cuaderno I

⁸ Folios 155 a 158 del Cuaderno I

⁹ Folio 34 del Cuaderno I

¹⁰ Folio 34 del Cuaderno I

“(...)

De acuerdo con lo solicitado verbalmente por la contratista Ruby Natalia Lasso el día de hoy 06 de junio de 2014, hago entrega de la fotocopia de los dos expedientes solicitados por ella así:

Exp. 0521-2012-00210 (37 folios)
 Exp. 0521-2012-00168 (23 folios)

Firma de quien recibe:

Ruby Natalia Lasso

(...)”¹¹

Firma de quien entrega:

Ángela Patricia Parra

6.- Copias de las piezas procesales del expediente del procedimiento administrativo sancionatorio adelantado en contra del municipio de Herveo, Tolima, integrado por las siguientes actuaciones¹²:

6.1. Copia del Oficio N° 2-2011-036195 del 2 de junio de 2011 procedente del Superintendente Delegado para la Atención en Salud dirigido al Alcalde Municipal de Herveo, Tolima, mediante el cual se solicitó informe detallado a la entidad territorial de las vigencias 2009 y 2010 sobre el proceso de focalización, identificación y selección de la población pobre y vulnerable beneficiaria de subsidios en salud¹³.

6.2. Copia del Oficio N° 2-2011-085794 del 1° de diciembre de 2011 del Superintendente Delegado para la Atención en Salud dirigido al Alcalde Municipal de Herveo, Tolima, contentivo de la solicitud de explicaciones por no reportar información del proceso de focalización, identificación y selección de la población pobre y vulnerable¹⁴.

6.3. Copia del Auto de Iniciación N° 001840 del 8 de octubre de 2012 contentivo de la orden de inicio del procedimiento administrativo sancionatorio en contra de la entidad territorial de Herveo, Tolima, por el presunto incumplimiento de lo establecido en el artículo 130.2 de la Ley 1438 de 2011¹⁵.

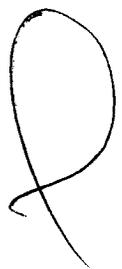
¹¹ Folio 35 del Cuaderno 1

¹² Folios 36 a 58 del Cuaderno 1

¹³ Folios 36 a 38 del Cuaderno 1

¹⁴ Folios 39 a 41 del Cuaderno 1

¹⁵ Folio 42 a 47 del Cuaderno 1



6.4. Copias del Comunicado N° 2-2012-073872 del 12 de octubre de 2012 contentivo de la citación para surtir la notificación personal del investigado y de la notificación por aviso del auto N° 001840 de 2012¹⁶.

6.5. Copia de la constancia sin fecha de la Superintendente Delegada para la Atención en Salud (E), en la cual se dejó consignado lo siguiente:

“(…) Que transcurrido el término de cinco (5) días hábiles, que otorga el artículo 34 de la Resolución 3140 de 04 de noviembre de 2011, contados a partir de la notificación del Auto No. 001840 de 08 de octubre de 2012, esto es, a fecha 19 de noviembre de 2012, el MUNICIPIO DE HERVEO, TOLIMA, no presentó descargos al Auto en mención.

Por lo expuesto, este Despacho deja constancia que el MUNICIPIO DE HERVEO, TOLIMA, conociendo del inicio de una investigación en su contra, como se desprende de la notificación por aviso obrante en el plenario, no ejerció su derecho de defensa y contradicción. (...)”¹⁷

6.6. Copia del Auto N° 001384 del 10 de septiembre de 2013 proferido por la Superintendente Delegada para la Atención en Salud (E), a través del cual otorga un término de cinco (5) días hábiles, para que el municipio de Herveo, Tolima, presentara sus alegatos de conclusión¹⁸.

6.7. Copia del comunicado dirigido al Alcalde Municipal de Herveo, Tolima, mediante el cual se comunica el término de traslado para sustentar los alegatos de conclusión¹⁹.

6.8. Copia del Auto N° 001181 del 20 de marzo de 2014 procedente de la Superintendente Delegada de Procesos Administrativos, con el cual dispone correr de nuevo traslado para formular alegatos conclusivos²⁰.

7. Copias de las piezas procesales del expediente del procedimiento administrativo sancionatorio adelantado en contra del municipio de Astrea, Cesar, integrado por las siguientes actuaciones²¹:

7.1. Copia del Oficio No. 2-2011-035603 del 2 de junio de 2011 procedente de la Superintendente Delegada para la Atención en Salud, con el cual se le pide

¹⁶ Folio 48 del Cuaderno 1

¹⁷ Folios 52 del Cuaderno 1

¹⁸ Folios 53 y 54 del Cuaderno 1

¹⁹ Folio 54 vuelto del Cuaderno 1

²⁰ Folio 56 del Cuaderno 1

²¹ Folios 59 a 95 del Cuaderno 1

al alcalde del Municipio de Astrea – Cesar informe detallado respecto de la focalización de los subsidios en salud sobre la población pobre y vulnerable.²²

7.2. Copia del Oficio N° 2-2011-085499 del 30 de noviembre de 2011 del Superintendente Delegado para la Atención en Salud dirigido al Alcalde Municipal de Astrea, César, contentivo de la solicitud de explicaciones por no reportar información del proceso de focalización, identificación y selección de la población pobre y vulnerable²³.

7.3. Copia del Auto N° 001822 del 8 de octubre de 2012 procedente del Superintendente Delegado para la Atención en Salud, por medio del cual se dispuso dar inicio al procedimiento administrativo sancionatorio en contra de la Entidad Territorial de Astrea, César, por el presunto incumplimiento de lo previsto en el artículo 130 numeral 12 de la Ley 1438 de 2018, por no reportar oportunamente la información requerida relacionada con el proceso de focalización, información esencial para el desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud²⁴.

7.4. Copia del Acta de Notificación Personal del 8 de noviembre de 2012 a la apoderada judicial de la Alcaldesa Municipal de Astrea, César, respecto del Auto N° 001822 del 8 de octubre de 2012.

7.5. Copia de la constancia sin fecha de la Superintendente Delegada para la Atención en Salud (E), en la cual se dejó consignado lo siguiente:

“(…) Que transcurrido el término de cinco (5) días hábiles, que otorga el artículo 34 de la Resolución 3140 de 04 de noviembre de 2011, contados a partir de la notificación del Auto No. 001822 de 08 de octubre de 2012, esto es, a fecha 19 de noviembre de 2012, el MUNICIPIO DE ASTREA, CÉSAR, no presentó descargos al Auto en mención.

Por lo expuesto, este Despacho deja constancia que el MUNICIPIO DE ASTREA, CÉSAR, conociendo del inicio de una investigación en su contra, como se desprende de la notificación por aviso obrante en el plenario, no ejerció su derecho de defensa y contradicción. (...)”²⁵

7.6. Copia del Auto N° 001387 del 10 de septiembre de 2013, por medio de cual se dispone correr traslado del respectivo término para presentar los respectivos alegatos de conclusión al municipio de Astrea, César²⁶.

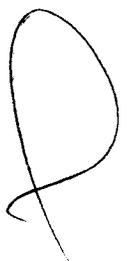
²² Folios 59 a 61 del Cuaderno 1

²³ Folios 62 a 64 del Cuaderno 1

²⁴ Folios 65 a 77 del Cuaderno 1

²⁵ Folios 82 del Cuaderno 1

²⁶ Folio 83 del Cuaderno 1



7.7. Copia del comunicado dirigido al Alcalde Municipal de Astrea, César, mediante el cual se hace saber el término de traslado para sustentar los alegatos de conclusión²⁷.

7.8. Copia del Informe del Secretario de Salud Municipal de Astrea, César, del 25 de octubre de 2013²⁸.

7.9. Copia del Auto N° 000934 del 18 de marzo de 2014 a través del cual corre traslado del término de cinco (5) días para presentar alegatos de conclusión dentro de la actuación administrativa²⁹.

7.10. Copia del comunicado con el cual se informa al Municipio de Astrea sobre el término de traslado para la presentación de los alegatos conclusivos³⁰.

8. Copia del Memorando N° 3-2014-007905 del 4 de junio de 2014 procedente de la Supervisora del Contrato N° 499 de 2013³¹, a través del cual se pone en conocimiento hechos relacionados con algunos de los expedientes:

“(…) En mi calidad de coordinadora del Grupo de Decisión de la Delegada de Proceso Administrativos y de Supervisora del Contrato N° 499 de 2013, me permito poner en su conocimiento los siguientes hechos:

1. En el mes de mayo realicé reparto de algunos expedientes por investigaciones adelantadas contra entidades territoriales por no remitir información relacionada con focalización de subsidios en salud, con el fin de que se profiera la decisión correspondiente (sanción, exoneración o archivo). Algunos de estos expedientes fueron asignados a la abogada Andrea Velandía para su revisión y gestión.

2. Dentro de la revisión realizada por Andrea Velandia, la abogada encontró que el acto administrativo que se debía proferir en algunos casos era la revocatoria del auto de alegatos de conclusión, debido a que se habían proferido dos autos correspondientes a la misma etapa procesal, el primero cuando el proceso se encontraba en la Delegada de Atención en Salud, y el segundo, en marzo de 2014 en esta Delegada, según lo registrado en el SIAD. La abogada se percató de esta circunstancia revisando el Sistema de Investigaciones Administrativas –SIAD- y consultando una base datos construida al interior de esta Delegada en la que se incluyeron algunas actuaciones expedidas y notificadas en la Delegada de Atención en Salud, con anterioridad al proceso de reestructuración ordenado por los Decretos 2462 y 2463 de 2012, y que en dicha Delegada no fueron incorporados al Expediente.

3. De conformidad con lo anterior, se proyectaron actos administrativos por medio de los cuales se revocaba el segundo traslado para alegar de conclusión.

²⁷ Folio 84 del Cuaderno 1

²⁸ Folios 86 y 87 del Cuaderno 1

²⁹ Folio 93 del Cuaderno 1

³⁰ Folio 94 del Cuaderno 1

³¹ Folios 96 a 101 del Cuaderno 1

(...)

7. En consideración a lo anterior, se revisaron los proyectos de acto administrativo presentados por Ruby Natalia Lasso también sobre focalización, encontrando en una primera revisión, que en relación con la investigación adelantada con el SIAD 0521-2012-00247, la contratista proyectó una resolución sanción en contra del municipio, cuando en el SIAD se puede verificar que existen dos autos de alegatos de conclusión, siendo lo correcto proceder a proyectar una resolución para revocar el auto de alegatos repetido. Vale aclarar que la resolución está en proceso de revisión. (...)³²

9. Copia del Memorando N° 3-2014-007966 del 5 de junio de 2014 procedente de la Superintendente Delegada de Procesos Administrativos, Dra. Margarita María Escobar Pereira, dirigido al Jefe Oficina de Control Disciplinario Interno³³, por medio del cual pone en conocimiento la siguiente información:

“(...) Como es de su conocimiento, la Delegada de Procesos Administrativos entró en funcionamiento en enero del presente año. La creación de esta dependencia fue el resultado del proceso de reestructuración ordenado por los Decretos 2462 y 2463 de 2012, que pretendió, entre otras cosas, centralizar todos los procesos sancionatorios en una sola dependencia con el fin de unificar criterios y promover la eficiencia en las actuaciones procesales. Así, esta dependencia es la encargada de adelantar y promover en primera instancia los procesos administrativos sancionatorios, cuando en ejercicio de las diferentes actividades de inspección y vigilancia ejecutadas por las Superintendencias Delegadas se evidencien asuntos que puedan conllevar infracción, por parte de los sujetos vigilados, de las normas del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En desarrollo de lo anterior, la Delegada de Proceso Administrativos recibió 4197 expedientes correspondientes a los procesos administrativos sancionatorios que hasta ese momento estaban siendo adelantados en otras dependencias de la entidad...

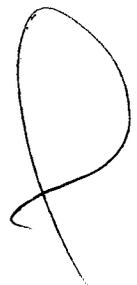
(...)

Al lado de lo anterior, una revisión detallada y cuidadosa de los expedientes fue realizada recientemente con ocasión de un requerimiento remitido por la Contraloría General de la República para verificar el seguimiento a las órdenes contenidas en la Sentencia T-760 de 2008. El órgano de control solicitó, entre otros, una relación de los procesos sancionatorios de seguimiento a las órdenes 19, 20 y 28. La información remitida por esta Superintendencia fue consolidada con base en una verificación del SIAD y una consulta detallada de los expedientes inicialmente filtrados con bases electrónicas disponibles a la fecha. Esta revisión detallada fue necesaria porque los motivos con base en los cuales se categoriza la información en esa herramienta no tienen el nivel de detalle exigido para responder el requerimiento.

Como resultado de esta segunda revisión se observaron errores importantes en la clasificación de los expedientes, incluidos procesos en riesgo de la caducidad que debían haber sido identificados en el diagnóstico inicial. Se verificó, entre otros, la existencia de (i) procesos en los que constan resoluciones de cierre y archivo que ordenaban su traslado al archivo central; (ii) procesos con declaratorias de caducidad, en ocasiones expedidas hace más de un año, que no fueron trasladados ni al archivo, ni a la oficina de control interno disciplinario; (iii) procesos que

³² Folios 97 a 98 del Cuaderno 1

³³ Folios 102 a 105 del Cuaderno 1 y Folios 389 a 390 del Cuaderno 2



están pronto a caducar y que no fueron identificados así en el diagnóstico. Estos resultados ponen de presente el bajo nivel técnico del equipo y las dificultades de los profesionales para estudiar cuidadosamente los expedientes sea por el nivel de profesionalismo o por el volumen del trabajo.

Al lado de lo anterior, quiero poner en conocimiento de su oficina una situación que ha resultado alarmante para el trabajo de esta Delegada. Como es de su conocimiento, antes de la reestructuración todas las dependencias adelantaban los procesos administrativos sancionatorios relacionados con asuntos de su competencia. La Delegada de Atención en Salud adelantaba esta tarea a través del Grupo de Procesos Administrativos. En el ejercicio de mis funciones he tenido conocimiento de que, al interior del dicho grupo, se expidieron y en ocasiones se notificaron actos administrativos de impulso procesal, sin que a su expedición, después de su notificación, fueran incorporados a los expedientes, ni se realizara la correspondiente actualización de la actuación en el SIAD.

El funcionario Jesús Antonio Romero, que para ese entonces se desempeñaba como técnico de la Delegada de Atención en Salud, escaneó estas actuaciones y las grabó en un archivo magnético que fue posteriormente entregado de manera informal a la Delegada de Procesos Administrativos. El señor Romero ha manifestado que las actuaciones no fueron registradas en el SIAD ni incorporadas al expediente porque tenía una carga de trabajo excesiva que no le permitía adelantar estas tareas. Ha señalado también que la creación de la base de datos no respondió a una instrucción de ninguno de sus jefes directos, sino que fue realizada con la intención de ir incorporando estas actuaciones a los expedientes conforme se fuera dando de manera informal, respondiendo a lo que fuera solicitado por el abogado encargado de adelantar la siguiente actuación. Afirma que la decisión de operar de esta manera respondió, por un lado, a que el volumen le impedía gestionar todos expedientes personalmente y, por el otro, a que no encontró respuesta a su requerimiento reiterado de contar con apoyo para ejecutar dicha función.

Esta Delegada no tiene claridad sobre quién era el encargado, al interior de la Delegada de Atención en Salud, de registrar las actuaciones en el SIAD y de mantener actualizada esta base de datos. Por lo mismo, no se puede afirmar con certeza que esta omisión sea responsabilidad del señor Romero.

Con la puesta en funcionamiento de la Delegada de Procesos Administrativo, se procedió a dar impulso procesal a todos los expedientes. Teniendo en cuenta que en las carpetas no constaban todas las actuaciones y que el SIAD no era una fuente confiable de consulta sobre el estado procesal de los expedientes, se cometieron equivocaciones. Así, se expidieron autos que corren traslado para alegar de conclusión en expedientes en los que ya se había surtido esa etapa procesal e incluso en algunos en los que dichos alegatos ya había surtido esa etapa procesal e incluso en algunos en los que dichos alegatos ya habían sido allegados por los investigados.

Hemos respondido a esta dificultad por dos vías: por un lado, hemos revocado de oficio los autos que repiten una etapa procesal ya surtida; por el otro, hemos verificado todo el contenido de la base datos entregada por el señor Romero, hemos imprimido las actuaciones que contienen y hemos creado una base de datos en los que se señala, para cada expediente identificado por número SIAD, la actuación procesal que constaba en esa base de datos. La intención es asegurarnos de que los errores cometidos hasta ahora no se repitan. Sin embargo, quiero reiterar que esta base de datos, fue remitida de manera informal, que su contenido no consta en ningún documento y que, por lo tanto, no es una herramienta confiable para verificar el estado procesal de los expedientes.

Al lado de lo anterior, hemos puesto esta situación en conocimiento de doctor Juan David Lemus Pacheco, Jefe de Control Interno, quien ha señalado que realizará una auditoría a esta Delegada con el fin de participar en el proceso de diagnóstico y determinar el estado procesal de las actuaciones que aquí se adelantan, para lo cual revisará alrededor de 500 expedientes. El Superintendente Nacional de Salud también conoce esta situación y ha manifestado su aprobación, tanto a las acciones que se han adelantado al interior de esta dependencia, como a la posibilidad de contratar a un tercero que se encargue de hacer un inventario completo y un diagnóstico preciso de las actuaciones a cargo de esta Superintendencia Delegada. (...)”³⁴

10. Copias de solicitudes de acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación elevadas por la abogada **RUBY NATALIA LASSO LASSO** de los días 8 y 10 de julio de 2014 con el objeto de garantizar el debido proceso en la actuación administrativa que cursaba en la Superintendencia Nacional de Salud³⁵.

11. Recibo de pago de honorarios al abogado Milton Alberto Bello Rodríguez por el equivalente a \$1.000.000³⁶.

12. Copia del pantallazo del Sistema de Investigaciones Administrativas SIAD contentivo de actuaciones del expediente N° 0521201200168 sin fecha de la consulta³⁷.

13. Copia del pantallazo del Sistema de Investigaciones Administrativas SIAD contenida de actuaciones del expediente N° 0521201200210 sin fecha de la consulta³⁸.

14. Copia del Acta de Audiencia del 10 de junio de 2014 celebrada por la Superintendencia Nacional de Salud³⁹, en la cual la señora Ruby Natalia Lasso Lasso se encuentra representada por el abogado Milton Alberto Bello Rodríguez conforme al poder por ella conferido⁴⁰.

15. Copias de las Actas de Reanudación de Audiencia celebrada el 9 de julio de 2014⁴¹ y 14 de julio de 2014⁴² en la Superintendencia Nacional de Salud.

³⁴ Folios 102 a 105 del Cuaderno 1

³⁵ Folios 108 a 113 del Cuaderno 1

³⁶ Folio 170 del Cuaderno 1

³⁷ Folio 308 del Cuaderno 2

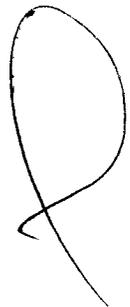
³⁸ Folios 315 del Cuaderno 2

³⁹ Folio 330 del Cuaderno 2

⁴⁰ Folio 334 del Cuaderno 2

⁴¹ Folios 370 a 372 del Cuaderno 2

⁴² Folios 403 a 415 del Cuaderno 2



16. Copias del escrito de descargos de la señora RUBY NATALIA LASSO LASSO presentados a la Superintendencia Nacional de Salud⁴³.

17. Copias del Memorando N° 3-2014-011546 del 21 de julio de 2014 dirigido a la Coordinadora Grupo de Contratación de Bienes y Servicios de la Superintendencia Nacional de Salud, mediante el cual la Superintendente Delegada de Procesos Administrativos, dio la instrucción de hacer efectiva la cláusula penal mediante el descuento del saldo de los honorarios de la contratista⁴⁴.

18. Testimonios rendidos por las señoras Claudia Milena Díaz Rico y Iohana Lizeth Ibarra Vásquez en audiencia de pruebas del 16 de noviembre de 2017⁴⁵

5.- Asunto de fondo

Recuerda el Despacho que la parte demandante pretende la nulidad de la Resolución N° 01293 del 14 de julio de 2014⁴⁶ por medio del cual se declaró el incumplimiento parcial del Contrato N° 499 de 2013, así como de la Resolución N° 001294 del mismo día, en la cual se decidió confirmar el acto administrativo anterior, ambas proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud.

6.- De las causales de nulidad alegadas

La demandante formula, entre otras causales de nulidad, la denominada falsa motivación frente a los actos administrativos demandados.

A efectos de determinar si le asiste o no razón a la contratista respecto de la existencia de falsa motivación en la expedición de las resoluciones demandadas entrará el Despacho a pronunciarse sobre la causal alegada, los elementos estructurales de la misma y el material probatorio incorporado al proceso.

7.- Falsa Motivación

La Falsa Motivación, como causal de nulidad, se genera cuando los motivos que inspiran la expedición del acto administrativo, difieren de los que realmente aparecen consignados en el mismo. Es decir, cuando la decisión

⁴³ Folios 381 a 388 del Cuaderno 2

⁴⁴ Folios 438 del Cuaderno 2

⁴⁵ Folios 496 a 498 del Cuaderno 2 incluido 1 CD-R.

⁴⁶ Folios 145 a 154 del Cuaderno 1

administrativa se funda en unas razones veladas, que el autor del acto se reserva para sí, y que pretende ocultar esgrimiendo unas razones completamente diferentes, a fin de darle apariencia de legalidad a la actuación.

Se define jurisprudencialmente como la inexistencia de correspondencia "(...) entre la decisión que se adopta y los motivos que en el acto se aducen como fundamento de la misma, o cuando los motivos que se expresan en el acto como fuente de la misma no son reales o no existen, o están maquillados, se presenta un vicio que invalida el acto administrativo. (...)"⁴⁷.

Así mismo, se ha consagrado sobre la procedencia de la causal y el deber de la prueba, lo siguiente:

"(...) a) La falsa motivación, como vicio de ilegalidad del acto administrativo, puede estructurarse cuando en las consideraciones de hecho o de derecho que contiene el acto, se incurre en un error de hecho o de derecho, ya sea porque los hechos aducidos en la decisión son inexistentes o, cuando existiendo éstos son calificados erradamente desde el punto de vista jurídico. En el primer caso, se genera el error de hecho y, en el segundo, el error de derecho.

b) Quien impugna un acto administrativo bajo el argumento de encontrarse falsamente motivado, tiene la carga probatoria (onus probandi) de demostrarlo, dado que sobre los actos de la administración gravita una presunción de legalidad que debe ser desvirtuada por quien pretenda impugnarlos. (...)"⁴⁸

Los anteriores elementos que estructuran la causal de falsa motivación han sido ampliamente desarrollados en precedentes jurisprudenciales, entre los que cabe destacar el reciente pronunciamiento del Consejo de Estado, que dice:

"(...) [S]e concluye lo siguiente: **(i) la falsa motivación puede estructurarse cuando en las consideraciones que contiene el acto, se incurre en un error de hecho o de derecho, ya sea porque los hechos aducidos en la decisión son inexistentes o, cuando existiendo éstos son calificados erradamente desde el punto de vista jurídico, y (ii) quien impugna un acto administrativo bajo el argumento de encontrarse falsamente motivado, tiene la carga probatoria (onus probandi) de demostrarlo, dado que sobre los actos de la administración gravita una presunción de legalidad que debe ser desvirtuada por quien pretenda impugnarlos. Además también se puede afirmar que los elementos indispensables para que se configure la falsa motivación son: i) la existencia de un acto administrativo motivado total o parcialmente, pues de otra manera estaríamos frente a una causal de anulación distinta; ii) la existencia de una evidente divergencia entre la realidad fáctica y jurídica que induce a la producción del acto y los motivos argüidos o tomados como fuente por**

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia 11629 del 10 de julio de 2002. Consejero ponente Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia 16718 del 9 de octubre de 2003. Consejero ponente Dr. Germán Rodríguez Villamizar.

la administración pública o la calificación de los hechos, y iii) la efectiva demostración por parte del demandante del hecho de que el acto administrativo se encuentra falsamente motivado. (...)⁴⁹ (Negrilla y Subrayado fuera de texto)

7.1. Fundamentos de la causal

El estudio de legalidad se adelantará por parte del Juzgado, como ya se dijo, sobre el primer cargo formulado de falsa motivación, pues la contratista doctora **RUBY NATALIA LASSO LASSO** considera que la duplicidad de autos de alegatos de conclusión no deriva en un incumplimiento contractual ni los demás argumentos esgrimidos por la Administración en dichas Resoluciones, dado que su actuación desarrollada durante la ejecución del Contrato N° 499 de 2013 se ajustó al clausulado pactado.

En este sentido, la censura se concentra en que ella, una vez recibió los expedientes para el día 5 de marzo de 2014, constató su última actuación tanto en los expedientes físicos como en el SIAD, lo que permitió concluir que no estaban los autos de alegatos de conclusión. Esto la llevó a proyectar tales actos de trámite, y por ende su proceder no es un comportamiento que transgreda el clausulado pactado. De igual manera, para probar lo dicho hizo hincapié en que en la planilla de entrega aparece el número de folios recibidos, y en las copias de los expedientes por ella solicitados el 6 de junio de 2014, se constata que para la época de su sustanciación no se encontraban incorporados en los expedientes.

Insiste en que la duplicidad de actos no está pactada en el clausulado como una causal de incumplimiento, y que tampoco puede darse este tipo de interpretación a lo acordado, pues afirma que si bien es cierto que su obligación era la de proyectar los autos para impulsar los procesos, tampoco existía justificación alguna para adelantarle una investigación so pretexto de un supuesto perjuicio a nivel institucional. Concluye, que nunca durante la ejecución contractual recibió llamados de atención por parte de las Supervisoras del Contrato N° 499 de 2013, y que solo hasta el día 30 de mayo de 2014 el Secretario General de la Superintendencia Nacional de Salud, Dr.

⁴⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia 8 de septiembre de 2017. Exp. Radicación número: 54001-23-31-000-2009-00182-01(3555-14).

Chaid Franco Gómez, le solicitó firmar la terminación del Contrato N° 499 de 2013, sino de lo contrario les abrirían investigaciones por duplicidad de autos.

Alega que con los anteriores razonamientos se desvirtúan los supuestos de hecho que sustentan la determinación cuestionada e impugnada en la presente acción contenciosa.

7.2. Pronunciamiento de la Falsa Motivación

De lo expuesto en precedencia se deriva que la controversia jurídica se concreta en determinar si los actos administrativos a través de los cuales se declaró el incumplimiento parcial del Contrato N° 499 de 2013 con la consecuente imposición de la cláusula penal, fueron emitidos con la motivación real y suficiente para derivar de los fundamentos fácticos las consecuencias jurídicas atribuidas por la decisión unilateral de la administración. Para resolver el dilema expuesto deberá analizarse el contrato, el objeto, las obligaciones adquiridas por las partes, y, los soportes probatorios de las resoluciones para establecer conforme con los medios de prueba antes descritos si los actos administrativos demandados están viciados de falsa motivación y si este hecho se encuentra debidamente probado por la demandante, con la suficiente virtualidad jurídica para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos impugnados.

En ese orden, de la Resolución No. 01293 del 14 de julio de 2014⁵⁰, por medio del cual se declaró el incumplimiento parcial del Contrato N° 499 de 2013, y de la Resolución N° 001294 de la misma fecha⁵¹, por medio del cual se resolvió confirmar el acto anterior, sobresalen los siguientes motivos que dieron lugar a la terminación unilateral contractual, sintetizados, así:

i) Que la abogada **RUBY NATALIA LASSO LASSO** debía desplegar toda la diligencia propia de su “*saber hacer jurídico*” y el conocimiento de la actividad administrativa objeto del contrato, adquirido no solo en su formación académica profesional, sino también durante el tiempo que ha prestado sus servicios profesionales como contratista de la Superintendencia Nacional de Salud;

⁵⁰ Folios 145 a 154 del Cuaderno 1

⁵¹ Folios 155 a 158 del Cuaderno 1

ii) Que desde el punto de vista de las obligaciones naturales de los abogados, le correspondía a la doctora **LASSO LASSO** un deber de diligencia, el cual no se había evidenciado en el trámite de los expedientes 0521-2012-00168 y 0521-2012-00210;

iii) Que la duplicidad de autos de alegatos, aun cuando se haya revocado el segundo, genera un daño a la administración en la medida que el investigado alegará la violación del debido proceso, que igualmente afecta el proceso administrativo sancionatorio de la Superintendencia Nacional de Salud, y que será definido en la acción contenciosa administrativa;

iv) Que al proyectar los actos administrativos "Autos 1181 de 20 de marzo de 2014 y 934 de 18 de marzo de 2014", se incumplieron las obligaciones contractuales y afectó seriamente los procesos administrativos sancionatorios tramitados a través de los expedientes 0521-2012-00168 y 0521-2012-00210;

v) Que los actos administrativos proyectados por la doctora **LASSO LASSO** han afectado el desarrollo de las investigaciones contenidas en los expedientes 0521-2012-00168 y 0521-2012-0210, y sus efectos no han cesado de producirse, ya que en primera instancia han golpeado los principios consagrados en el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, los cuales se proyectaran en el tiempo, hasta definir las situaciones jurídicas en lo contencioso administrativo;

vi) Que en lo relacionado con el primer asunto, es necesario resaltar que la expedición de actos administrativos duplicados, referidos a una misma etapa procesal, vulnera el principio de eficacia previsto en el numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011;

vii) Que no se puede afirmar que el SIAD tiene inconsistencias, pues se encontraba con las actualizaciones correspondientes, realizadas por la anterior Delegada de Atención en Salud, ya que con la simple actualización del sistema se hubiera percatado que ya había sido expedido un auto de alegatos, tal como se observa en el pantallazo del SUPERSIAD, aportado como prueba por el apoderado;

viii) Que la contratista tenía la obligación contractual de consultar y actualizar el sistema SUPERSIAD, pero por su actuar negligente no lo hizo y no probó

haberlo realizado, por el contrario presentó como prueba reporte donde aparece el acto administrativo de 2013;

ix) Que había podido evitar el daño, pues tenía a su disposición esta herramienta tecnológica que le permitía ver el estado actual del expediente, razón por la que no podía alegarse un evento de un carácter tan remotamente probable y súbito como el invocado por la actora, frente al cual una persona diligente hubiera tomado medidas para precaverlo, lo cual no se hizo, ni se cumplió con la obligación de verificar el sistema;

x) Que no puede alegarse por la contratista que no recibió por escrito las instrucciones correspondientes, pues como le consta a los funcionarios y los contratistas que desarrollaban la labor, era necesario verificar los sistemas e instrumentos al alcance para poder establecer en qué estado se encontraban los expedientes, esto por instrucción de la Superintendencia Delegada, quien en varias oportunidades reunió al personal e informó que esta labor debía realizarse, instrucciones impartidas en el marco de la buena fe;

xi) Que en este caso particular no existe justificación, ya que se incumplió con las obligaciones del contrato y las instrucciones dadas, circunstancias que no eran nuevas para la contratista, pues venían desarrollándose en la Superintendencia;

xii) Que el incumplimiento contractual genera para la Superintendencia, adicionalmente, un daño que no depende del número de actos administrativos repetidos que hayan sido expedidos por la negligencia del contratista;

xiii) Que el desconocimiento contractual afecta el buen nombre de esta Superintendencia, al deteriorar significativamente su imagen ante los vigilados y ante la opinión pública en general y, en particular, al incidir negativamente en la percepción sobre la transparencia, eficacia y validez de las actuaciones sancionatorias;

xiv) Que en la ejecución del Contrato No. 499 de 2013, el daño se concretó con la expedición y elaboración para firma de la Superintendente Delegada para Procesos Administrativos, de los actos administrativos 1181 de 20 de marzo de 2014 y 934 de 18 de marzo de 2014, los cuales, como se ha expuesto, afectan el debido proceso de los investigados y de la Superintendencia Nacional de

Salud en el trámite de los expedientes 0521-2012-00168 y 0521-2012-00210;
 y

xv) Que en esa medida y como consecuencia de lo anterior, se encuentran demostrados los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo de la Contratista **RUBY NATALIA LASSO LASSO**, y habiéndose reunido los requisitos legales y contractuales, se procede a Declarar el Incumplimiento Parcial de las obligaciones establecidas en los numerales 4), 6), 7), 8), 9) y 10) de la cláusula segunda del Contrato No. 499 de 2013 e imponer el pago de la Cláusula Penal Pecuniaria establecida en la Cláusula Décimo Segunda del mismo por el equivalente al 1 % del valor total del mismo.

En contraste con lo anterior, se trae a colación las obligaciones específicas de la contratista doctora **RUBY NATALIA LASSO LASSO**, en las cuales la Administración soportó el incumplimiento del clausulado pactado en los siguientes términos:

- “(…) 4) Realizar seguimiento a los procesos administrativos en curso asignados de acuerdo a cada una de las etapas procesales.
 6) Construir los expedientes asignados, verificar y archivar toda la documentación que soporte toda la actuación administrativa, de acuerdo con las normas de retención documental y demás requisitos establecidos para su archivo, foliación, conservación, etc.
 7) Mantener actualizado el Sistema de Investigaciones Administrativas SIAD, incluyendo cada una de las etapas surtidas en los procesos de investigación administrativa.
 8) Elaborar para la firma del Superintendente Delegado, todos los actos administrativos a que haya lugar en el desarrollo de las investigaciones administrativas y de acuerdo a cada una de las etapas procesales.
 9) Adelantar los asuntos que le sean encomendados, atendiendo los requisitos y los términos de ley.
 10) Bajo los principios de celeridad, economía administrativa, eficacia y eficiencia, la producción mensual de...”⁵²

Aunado a ello, es necesario precisar la norma que regula la facultad de la Administración para declarar el incumplimiento contractual e imponer sanciones económicas a los contratistas, es decir el artículo 17 de la Ley 1150 de 16 de julio de 2007 “*Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.*”, que enseña:

“Artículo 17. *Del derecho al debido proceso.* El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.

⁵² Folios 28 a 32 del Cuaderno 1

En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas **con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones**. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista **y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista**. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.

Parágrafo. La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.

Parágrafo transitorio. Las facultades previstas en este artículo se entienden atribuidas respecto de las cláusulas de multas o cláusula penal pecuniaria pactadas en los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de esta ley y en los que por autonomía de la voluntad de las partes se hubiese previsto la competencia de las entidades estatales para imponerlas y hacerlas efectivas.” (El Despacho resalta)

El precepto anterior permite deducir que la facultad sancionatoria de la Administración se puede ejercer, obviamente, a partir del momento en que el colaborador de la Administración desatiende sus obligaciones contractuales.

Aunado a ello, es necesario resaltar el panorama institucional que enfrentaba la Superintendencia Nacional de Salud para la época en que se desarrolla la labor contractual de la aquí demandante, por ende en virtud de los Decretos 2462 y 2463 de 2013, se dispuso la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud, principalmente en unificar las tres dependencias: i) Generación y Gestión de los recursos económicos para la salud; ii) Atención en Salud y Protección al Usuario; y iii) Participación Ciudadana, en una sola, la Delegada de Procesos Administrativos.

Efectivamente, a la funcionaria a cargo de la Delegada de Procesos Administrativos aparece consignado a folio 103 del encuadernamiento que recibió un total de 4.197 expedientes, inclusive en Memorando N° 3-2014-007905 del 4 de junio de 2014, se dejó constancia de los hallazgos presentados para aquella época en la transición de dependencias, de manera que se vio reflejada una situación de que los autos sustanciados en la Delegada para la Atención en Salud y Protección al Usuario no estaban incorporados en los respectivos expedientes de los procedimientos administrativos ni estaba reflejado en el sistema SIAD.

Así pues, de las pruebas emerge con claridad que los expedientes sustanciados por la doctora **RUBY NATALIA LASSO LASSO** provenían de la anterior Delegada de Atención en Salud y Protección al Usuario, tan así que la entidad accionada afirma que no estaban incorporados los autos de alegatos de conclusión en las Resoluciones N° 001384 de 2013 y N° 001387 de 2013⁵³, y que el sistema SIAD no era confiable. El estado de desorganización con el que se manejaban los expedientes fue constatado y reportado por la Dra. Margarita María Escobar Pereira, quien en su condición de Superintendente Delegada de Procesos Administrativos así lo hizo constar en el Memorando No. 3-2014-007966 de 5 junio de 2014, al señalar, por ejemplo, que “...se expidieron y en ocasiones se notificaron actos administrativos de impulso procesal, sin que a su expedición, después de su notificación, fueran incorporados a los expedientes, ni se realizara la correspondiente actualización de la actuación en el SIAD. (...) Esta Delegada no tiene claridad sobre quién era el encargado, al interior de la Delegada de Atención en Salud, de registrar las actuaciones en el SIAD y de mantener actualizada esta base de datos (...)”⁵⁴.

En ese orden, es evidente que en el proceso de transición de la estructuración de la nueva Delegada de Procesos Administrativos conllevó a que la Superintendencia Nacional de Salud, adoptara diferentes medidas mediante las Resoluciones N° 1650 de 2014, N° 2105 de 2014, pues se estableció un procedimiento único sancionatorio, y fue a partir de la Resolución N° 2243 de 2014, que se dispuso que los autos se notificaran por Estado.

Luego, tampoco se puede pasar por alto que dada la magnitud de la problemática presentada en la entidad, se adoptó un Plan de Descongestión Año 2015, inclusive varias auditorias, así como un Plan de Mejoramiento, en el cual se hizo la salvedad de reemplazar el Sistema SIAD, en los siguientes términos:

“(...) Igualmente se solicitó por parte de la Oficina de Control Interno, información mediante correo electrónico del 27 de Enero de 2016 a Secretaria General, así: Agradecemos su urgente colaboración, precisando una fecha estimada, en que la acción correctiva pueda materializarse, preferiblemente en la vigencia 2016, derivado del avance del respectivo proceso contractual, a fin de poder incorporar la modificación en el plazo del cumplimiento de la mencionada acción, lo que debemos efectuar con carácter urgente”, a lo cual se dio respuesta por el mismo medio el 28 de Enero de 2016, en el cual se expresa: “Con fundamento en las actividades institucionales antes descritas, se evidencia el propósito de cumplir satisfactoriamente el plan de mejoramiento en cuanto a reemplazar el sistema de información SIAD, y dando aplicación a los principios

⁵³ Folios 53 a 54 y Folios 83 del Cuaderno 1

⁵⁴ Folio 104 del Cuaderno 1

constitucionales de la función administrativa, lograr una solución integral a las necesidades informáticas de la Superintendencia, los cuales están condicionados al cumplimiento de los mandatos legales de orden contractual y presupuestal, iniciando con la inclusión en el plan de adquisiciones (Ley 1474) y la posterior publicación del estudio previo en el SECOP. Una vez cumplido todo el proceso contractual, se estaría implementando la solución propuesta en el plan de mejoramiento para reemplazar el SIAD, que permita a la delegada para procesos administrativos contar con un sistema de información adecuado a sus necesidades legales y operativas". (...)”⁵⁵

Así pues, se encuentra que la causal en la cual se sustentó la Administración para declarar el incumplimiento del contrato -al cual ya se hizo referencia-, obedece a una duplicidad de autos proyectados por la aquí demandante, pero se deriva de circunstancias difíciles de evitar por la contratista, en la medida que estaba por encima de su diligencia, pues era evidente la problemática que enfrentaba la Delegada de Procesos Administrativos.

Como antes se expuso, los actos administrativos ahora demandados no dan cuenta de que la entidad hubiere adelantado procedimiento alguno tendiente a controlar los riesgos latentes, para que la contratista efectuara una prestación del servicio que implicaba también acudir a las fuentes de información de la entidad, que para la época no eran confiables, entre ellos el SIAD.

Al revisar el contenido de las resoluciones demandadas se encuentra, en los textos de las mismas, que la Administración obra por fuera del contexto presentado en aquella época, pues tampoco se denota que hubiere adelantado un procedimiento mínimo o diligencia que la llevara al convencimiento de que los hechos que dieron lugar a la investigación en contra de la abogada contratista eran una total negligencia de ella, de manera que muestran una ineludible necesidad de declarar unilateralmente el contrato de prestación de servicios como única medida posible para proteger de manera efectiva a la Entidad, cuando la congestión de procesos ya era latente.

Al respecto, como antes se expresó, constituye una decisión reglada la declaratoria de incumplimiento de la entidad, lo que no releva a la Administración de la obligación de verificar la existencia de los supuestos fácticos en los cuales soporta la configuración de la mencionada causal, es decir, de comprobar y además de dejar constancia en el respectivo acto, acerca de que la continuidad del servicio se encuentra gravemente amenazada, toda

55

<https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/ControlInterno/InformesEstatutoAnticorrupcion/Seg%20Plan%20Mej%20CGR%20al%2031-12-2017%20%203-2018-001126%2024-01-2018.pdf>

vez que no puede ser ajena al contexto institucional padecido por la Supersalud en los años 2013, 2014 y 2015.

La obligación de verificar la existencia de las circunstancias que ponen en riesgo la prestación del servicio que con el contrato se pretende lograr, es desarrollar un debido proceso que se predica de todas las actuaciones administrativas, el cual debe ser atendido antes, durante y de manera posterior a la adopción de las medidas o decisiones que se implementen a través de un acto administrativo.

Expresó la actora que la entidad pública contratante no señaló en los actos las razones por las cuales la conducta investigada implicaba que ella fue negligente y poco diligente, de manera que no podía la entidad sin análisis y explicación alguna llegar a la conclusión de que la conducta por la cual se investigaba impedía que ésta continuara prestando los servicios para los cuales fue contratada, pues no se puede tomar como un hecho aislado la transición de la nueva Delegada de Procesos Administrativos y los hallazgos que para la época la aquejaban.

El Juzgado tiene claro, después de analizar el material probatorio, que por cierto coincide con la versión rendida por las señoras Iohana Lizeth Ibarra Vásquez y Claudia Milena Díaz Rico, que prestaron sus servicios profesionales a la entidad demandada y sufrieron los mismos tropiezos que enfrentó la demandante en cuanto a la información existente en el SIAD, que la duplicidad que se presentó en torno a dos actos que dieron traslado para alegar, de autoría de la actora, no es algo que se pueda atribuir a negligencia o descuido de la doctora **RUBY NATALIA LASSO LASSO** en ejercicio de sus funciones, sino que por el contrario fue el resultado de un proceso estructural que afrontaba la entidad sobre desorganización en su parte administrativa, que incluso llevó a adelantar una reestructuración para conjurar el problema.

Por lo mismo, las Resoluciones N° 01293 y N° 01294 del 14 de julio de 2014, carecen de una motivación fidedigna, puesto que el motivo principal que llevó a la declaratoria de incumplimiento contractual realmente tenía su origen en un problema estructural de falta de organización y operatividad de la plataforma a la que debían acudir contratistas como la demandante. Por tanto, se declarará la nulidad de los actos acusados y se dispondrá que la señora **RUBY NATALIA LASSO LASSO** no está obligada a pagar la cláusula penal pecuniaria que le fue impuesta por medio de las resoluciones mencionadas, y en caso de que ya la

hubiere cancelado, la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** deberá reintegrar esos dineros debidamente indexados conforme a la fórmula de matemática financiera comúnmente utilizada en su jurisprudencia por el Consejo de Estado.

Ante la prosperidad del cargo, por sustracción de materia el Despacho no efectúa pronunciamiento frente a las demás causales de nulidad alegadas.

8. De los Perjuicios materiales a título de daño emergente por honorarios de abogado dentro de la actuación administrativa adelantada en la Superintendencia Nacional de Salud y por el valor de cláusula penal del Contrato N° 499 de 2013

8.1. Perjuicios Materiales

La demandante solicita que sea cancelada la suma de \$1.270.066.00 por concepto de daño emergente, correspondiente a los dineros que tuvo que pagar así: i) \$1.000.000 por honorarios cancelados al abogado Milton Alberto Bello Rodríguez, con ocasión al ejercicio de la representación judicial de la doctora **RUBY NATALIA LASSO LASSO** en la actuación administrativa que cursaba en la Superintendencia Nacional de Salud, relacionado con el presunto incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios N° 499 de 2013; y ii) \$270.066.00 por concepto de cláusula penal impuesta a la contratista derivadas de los actos administrativos demandados.

En lo concerniente al reconocimiento del pago de honorarios de abogado en la defensa de la actuación administrativa, obran las siguientes pruebas: i) Poder conferido al profesional del derecho Milton Alberto Bello Rodríguez para ejercer la representación de la doctora **RUBY NATALIA LASSO LASSO** en la actuación administrativa por presunto incumplimiento contractual reglado en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 adelantado por la Superintendencia Nacional de Salud⁵⁶; ii) actas de audiencias de los días 10 y 14 de julio de 2014 celebradas en la entidad contratista, en las cuales aparece consignada la asistencia del apoderado judicial mencionado⁵⁷; y iii) recibo de pago de honorarios del 14 de julio 2014⁵⁸. Por lo tanto, es innegable que el señor Milton Alberto Bello Rodríguez sí asumió la representación legal de la aquí demandante en el

⁵⁶ Folio 334 del Cuaderno 2

⁵⁷ Folios 330 a 333 y 403 417 del Cuaderno 1

⁵⁸ Folio 170 del Cuaderno 1



trámite administrativo que concluyó con los actos aquí cuestionados.

Teniendo en cuenta que este gasto tiene relación directa con la ocurrencia del daño, el Despacho reconocerá dicha suma a su favor con su respectiva actualización.

Así, al valor anterior se le aplicará la fórmula utilizada por el Consejo de Estado para actualizar la renta:

$Ra = Rh \text{ Índice final} / \text{Índice inicial}$ ⁵⁹

$$Ra = \$1.000.000 \frac{\text{Índice final -junio/ 2018 (142.48)}}{\text{Índice inicial - julio/ 2014 (117. 09)}} = \$1.216.841.74$$

De otro lado, en lo que respecta al valor de \$270.066.00 por concepto de cláusula penal pretendida por la demandante, y revisada de forma exhaustiva las pruebas incorporadas al expediente, se tiene que si bien mediante los Memorandos emitidos por la Superintendente Delegada de Procesos Administrativos N° 3-2014-011546, N° 3-2014-011547 y N° 3-2014-011853 del 24 de julio de 2017⁶⁰ a la Coordinadora del Grupo de Contratación de Bienes y Servicios, se precisó que el valor de aquella sanción se hacía efectiva al descuento del saldo de los honorarios de la contratista, lo cierto es que ello no se encuentra acreditado en el presente asunto.

Basado en lo anterior, esta Judicatura declarará que la señora **RUBY NATALIA LASSO LASSO** no está obligada a pagar la cláusula penal pecuniaria que le fue impuesta por medio de las Resoluciones N° 001293 y 001294 del 14 de julio 2014, y en caso que ya la hubiere cancelado, la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, deberá reintegrar esos dineros debidamente indexados conforme a la fórmula mencionada anteriormente.

8.2. Perjuicios Morales

En lo atinente a la pretensión perseguida por concepto de perjuicios morales equivalente a la suma de 50 SMLMV, no existe prueba alguna relacionada con

⁵⁹Donde (Ra) es igual a la renta histórica (Rh) (\$2.500.000.00 – valor a reconocer por daño emergente-pago servicios funerarios) multiplicada por la cifra que resulte de dividir el índice de precios al consumidor vigente al momento de esta sentencia (índice final) por el índice de precios al consumidor del mes en que se produjo el pago a la funeraria (índice inicial).

⁶⁰ Folios 438, 440 y 441 del Cuaderno 1

dichos perjuicios, pues la parte demandante se limitó a reclamarlos en la demanda sin allegar ningún respaldo probatorio.

En ese orden de ideas, no se accederá a esta pretensión.

9. Costas

Si bien el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prescribe que *“la sentencia dispondrá sobre la condena en costas”*, de ello no se sigue necesariamente que ante un pronunciamiento adverso la parte vencida deba ser condenada en costas. Por tanto, el Juzgado considera que en este caso no hay lugar a imponer condena en costas a la parte demandada, ya que ejerció su derecho de contradicción sin acudir a maniobras reprochables.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: DESETIMAR la tacha de testigos formulada por el apoderado judicial de la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** en audiencia de pruebas del 16 de noviembre de 2017.

SEGUNDO: DECLARAR INFUNDADAS las excepciones denominadas *“cumplimiento de los principios y normas que rigen la Contratación Estatal”*, *“presunción de legalidad de los actos acusados”*, *“inexistencia de falta de motivación del funcionario que expide el acto”* e *“inexistencia del desconocimiento del derecho de defensa”*, propuestas por la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**.

TERCERO: DECLARAR la **NULIDAD** de la Resolución No. 001293 del 14 de julio de 2014 *“Por la cual se declara el incumplimiento parcial del Contrato No. 499 de 2013 y se hace efectiva la póliza”*, y de la Resolución No. 001294 del 14 de julio de 2014 *“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición contra la Resolución 1293 del 14 de julio de 2014”*, dictadas por la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**.

CUARTO: DECLARAR que la doctora **RUBY NATALIA LASSO LASSO** no está obligada a pagar la cláusula penal pecuniaria que le fue impuesta por medio de las resoluciones mencionadas en el numeral anterior, y en caso de que ya la hubiere cancelado, la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** deberá reintegrar esos dineros debidamente indexados conforme a la fórmula mencionada en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: CONDENAR a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, a pagar a la doctora **RUBY NATALIA LASSO LASSO**, la suma de UN MILLÓN DOSCIENTOS DIECISEIS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y UN MIL PESOS (\$1.216.841.00) M/CTE.

SEXTO: Dar cumplimiento a la presente decisión de conformidad con lo establecido en los artículos 192 y 195 del CPACA.

SÉPTIMO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda.

OCTAVO: Sin condena en costas. Por Secretaría liquidense los gastos procesales causados, devuélvase el remanente por gastos procesales a la parte actora si los hubiere. En firme esta providencia **ARCHÍVESE** el expediente, dejando las anotaciones pertinentes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE
Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.

