RESOLUCIÓN NÚMERO 613 DE NOVIEMBRE DE 2024
(15 DE NOVIEMBRE DE 2024)

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE LA REVOCATORIA DIRECTA DE LA RESOLUCIÓN No: 541 DEL 21 DE OCTUBRE DE 2024"

LA SUBGERENTE DE ATENCIÓN EN SALUD DE LA EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO E.S.E. IMSALUD
En uso de sus facultades legales y,

CONSIDERANDO:

1. ANTECEDENTES

1.1. DEL CONTRATO DE MÍNIMA CUANTÍA NO: 042M/2024

El día 31 de enero de 2024, la ESE IMSALUD aceptó la oferta número 042M de 2024 al proveedor MEDICAL L&C GROUP S.A.S. cuyo objeto correspondió a la COMPRA DE CENTRIFUGAS Y MICROSCOPIOS PARA LA RENOVACIÓN TECNOLÓGICA DEL LABORATORIO CLÍNICO EN LAS UBAS E IPS DE LA ESE IMSALUD, con plazo de ejecución de 2 meses contados a partir del 05 de febrero de 2024, día que se suscribió el acta de inicio del contrato.

El día 03 de abril de 2024, bajo la autonomía de la voluntad de las partes, se suscribió una prórroga del contrato por el término de un mes más, es decir, se extendió su plazo hasta el 04 de mayo de 2024.

El día 30 de abril de 2024, previo al vencimiento del contrato, la ESE IMSALUD y el contratista MEDICAL L&C GROUP S.A.S acordaron bajo la autonomía de la voluntad de las partes suspender el contrato 042M de 2024 por el termino de 90 días.

El día 05 de agosto de 2024, las partes dejaron constancia del reinicio del contrato el día 31 de Julio de 2024 a través del documento denominado "acta de reinicio", sin embargo, el mismo día acordaron suspender el contrato nuevamente bajo el acta de suspensión 02 en los siguientes términos:

5. Que el día 30 de Abril de 2024 se suscribió la suspensión del contrato, acordando su reinicio para el día 31 de Julio de 2024.
6. Que se citó a audiencia por presunto incumplimiento contractual para el día 05 de agosto de 2024.
7. Que en el desarrollo de la audiencia, la aseguradora solicitó suspender y reprogramar la audiencia para preparar con mayor tiempo la defensa técnica.

8. Que la entidad accedió a suspender la audiencia y por ende procede la suspensión del contrato.

Conforme a lo anterior, bajo la autonomía de la voluntad de las partes, se acuerda:

PRIMERO: Suspender el contrato 042M de 2024 para la COMPRA DE CENTRIFUGAS Y MICROSCOPIOS PARA LA RENOVACIÓN TECNOLÓGICA DEL LABORATORIO CLÍNICO EN LAS UBAS E IPS DE LA ESE IMSALUD

En fe de lo anterior, se firma por quienes en ella intervinieron

El contratante
BEATRIZ ELENA MIRANDA PINEDO
Subgerente de Atención en Salud

El contratista
LUCY JANETH CONTRERAS DÍAZ
Contratista

Del acta de suspensión 02 suscrita y que antecede en la imagen, se extrae lo siguiente:

> *"(...) 5. Que el día 30 de abril de 2024 se suscribió la suspensión del contrato, acordando su reinicio para el día 31 de Julio de 2024.*
> *6. Que se citó a audiencia por presunto incumplimiento contractual para el día 05 de agosto de 2024.*
> *7.Que, en el desarrollo de la audiencia, la aseguradora solicitó suspender y reprogramar la audiencia para preparar con mayor tiempo la defensa técnica.*
> *8.Que la entidad accedió a suspender la audiencia y por ende procede la suspensión del contrato.*
>
> *Conforme a lo anterior, bajo la autonomía de la voluntad de las partes, se acuerda:*
>
> *PRIMERO: Suspender el contrato 042M de 2024 para la COMPRA DE CENTRIFUGAS Y MICROSCOPIOS PARA LA RENOVACIÓN TECNOLÓGICA DEL LABORATORIO CLÍNICO EN LAS UBA'S E IPS DE LA ESE IMSALUD"* (Cursiva propia)

El día 05 de agosto de 2024, se inició proceso de incumplimiento contractual, en atención al informe de incumplimiento presentado por el supervisor del contrato, debido a que el contratista no había realizado a la fecha la entrega de los equipos.

1.2. DE LA RESOLUCIÓN NO: 526 DEL 10 DE OCTUBRE DE 2024

La ESE IMSALUD para hacer efectiva la póliza de cumplimiento, durante la etapa del proceso de incumplimiento, desarrolló bajo el principio del debido proceso las etapas pertinentes conforme lo prescribe el artículo 86 de la ley 1474 de 2011, tales como:

- Descargos
- Practica de pruebas
- Alegatos

El día 10 de octubre de 2024 la ESE IMSALUD expidió la resolución No: 526 "*Por la cual se declara el incumplimiento total del contrato No: 042M/2024, celebrado con la empresa MEDICAL L&C GROUP SAS.*", la cual fue notificada en estrados.

1.3. DE LA RESOLUCIÓN NO: 541 DEL 21 DE OCTUBRE DE 2024

El apoderado del contratista y del garante, oportunamente interpusieron recurso de reposición frente a la resolución 526 del 2024.

El día 21 de octubre de 2024, la ESE IMSALUD expidió la resolución 541 de 2024 mediante la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la declaratoria de incumplimiento total del contrato no: 042M de 2024, confirmando la decisión administrativa.

1.4. DE LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA DE LA RESOLUCIÓN 541 DE 2024

Mediante oficio radicado el día 07 de noviembre de 2024 MEDICAL L&C GROUP S.A.S. interpuso solicitud de revocatoria directa de la resolución 541 de 2024 manifestando que:

> *Los efectos que con la suspensión se derivan sobre los tiempos del contrato estatal no ocurren sobre el plazo total o los plazos parciales del contrato propiamente dichos, sino sobre la fecha de terminación del contrato. Al respecto, Álvaro Pinilla en su libro "Breves comentarios a las reglas vigentes para el cómputo de plazos o términos de*

origen legal" publicado en la Revista de Derecho Privado No 24 de la Universidad Externado de Colombia, en el año 2013. argumentó

> *La doctrina nacional y extranjera ha entendido, ab antiquo, que el plazo es el lapso, el periodo o el intervalo de tiempo que corre entre dos momentos, mientras que el término es el límite que culmina ese plazo. De esta manera el plazo es el lapso de tiempo que transcurre hasta un término y el término es el momento cierto o determinado en el que culmina un plazo; en otras palabras, el "término es, pues, un punto límite, en cambio el plazo es un lapso. (...) De lo anterior deducimos que siempre que nos referimos a un plazo fijamos un término, pues mientras el primero es el lapso de tiempo, el segundo determina el momento en que ese periodo culmina. El plazo siempre se refleja en una cualquiera de las distintas y variadas fórmulas que permiten contabilizar el paso del tiempo, siendo las más utilizadas las horas, los días, los meses y los años; y, por su parte, el término es la fecha o momento cierto en el que dicho conteo finaliza indefectiblemente, siendo el día la más común de las formas de especificarlo"*

*Para proceder con la declaratoria del contrato de compraventa suscrito entre la ESE IMSALUD y MEDICAL L&C GROUP SAS, la entidad **le compete analizar los efectos de la suspensión de la ejecución del contrato**. Al respecto La Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia del 16 de julio de 2008, radicación número 229522-66001-23-31-000-1995-0379-01 (16344) señaló que:*

> *"En este contexto, resulta indispensable determinar los efectos que conlleva la suspensión del contrato frente al vínculo contractual existente entre la Administración y el contratista. **Se desprende con claridad meridiana que cuando la Administración y el contratista deciden de mutuo acuerdo suspender el contrato, tal suspensión alude específicamente a la ejecución**, total o del objeto contractual y formalmente **incide de manera puntual en el plazo pactado para su cumplimiento**. Por manera que, pese a la suspensión, en todo caso la relación jurídico - negocial subsiste; en esa medida resulta perfectamente viable por el acuerdo de las partes y en algunos casos indispensable por la naturaleza misma del contrato, que el contratista lleve a cabo labores y actividades tendientes a superar los hechos que dieron lugar a la suspensión de contrato, o bien a posibilitar la pronta reanudación del mismo".*

En el mismo sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia del 12 de abril de 2012, radicación número 52001-23-31-000-1996-07799-01 (17434) sostuvo:

> *"La suspensión del contrato no es una prerrogativa, potestad o facultad excepcional que pueda ejercer la Administración, unilateralmente, salvo en los casos expresamente autorizados por el ordenamiento jurídico; en efecto, la actividad del Estado, incluida la contractual, se rige por el principio de legalidad, tal como lo ordena la Constitución Política en sus artículos 4, 6, 121 y 122, lo cual impone que toda actuación de los órganos del Estado se encuentre sometida al imperio del derecho, presupuesto indispensable para la validez de los actos administrativos. **La suspensión del contrato, más estrictamente de la ejecución del contrato, procede, por regla general, de consuno entre las partes, cuando situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público impidan, temporalmente, cumplir el objeto de las obligaciones a cargo de las partes contratantes, de modo que el principal efecto que se desprende de la suspensión es que las obligaciones convenidas no pueden hacerse exigibles mientras perdure la medida y, por lo mismo, el***

término o plazo pactado del contrato (de ejecución o extintivo) no corre mientras permanezca suspendido.

Como podemos observar en el expediente del contrato, en las actas de suspensión 01 y 02 el contrato se suspendió el día 30 de abril de 2024 y se reinició el 05 de agosto de 2024; se suspendió nuevamente el día 05 de agosto de 2024 y a la fecha aún no se reinicia siendo la suspensión un acuerdo mutuo entre las partes.

Argumentó que la ESE IMSALUD al no analizar los efectos de la suspensión, ocasionará un agravio injustificado a MEDICAL L&C GROUP SAS teniendo en cuenta que se ejecutaran las sumas aseguradas aproximadas de DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS UN MIL SEISCIENTOS PESOS MCTE ($245.901.600) por parte de la compañía aseguradora que afectaran el patrimonio de la empresa y adicionalmente me impondrá la cámara de comercio un reporte de incumplimiento qué afectara mi relaciones comerciales con el estado motivo por el cual solicitó:

"PRIMERO: DEJAR SIN EFECTOS Y REVOCAR DE MANERA DIRECTA LA RESOLUCIÓN NUMERO 541 DEL 21 DE OCTUBRE DE 2024 QUE DECIDE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO.

SEGUNDO: UNA VEZ REVOCADA LA RESOLUCIÓN NUMERO 541 DEL 21 DE OCTUBRE DE 2024, REPONER LA RESOLUCIÓN 526 DE 2024 ACLARADA POR LA RESOLUCIÓN 528 DE 2024 DE ACUERDO A LA PARTE MOTIVA.".

2. CONSIDERACIONES JURÍDICO CONCEPTUALES

2.1. DE LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La revocatoria directa es un mecanismo jurídico que permite a las entidades administrativas revocar sus propios actos administrativos y se denomina directa porque es la misma autoridad que expide el acto administrativo quien lo revoca, y no es necesario recurrir a otra instancia o entidad para que lo revoque.

Legalmente, se encuentra consagrada y regulada por el art. 93 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tal como sigue:

"ARTÍCULO 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

2.2. DE LA OPORTUNIDAD PARA SOLICITAR LA REVOCATORIA DIRECTA

Al tenor del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) se tiene oportunidad aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda:

(...) ARTÍCULO 95. Oportunidad. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda. Las

solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud. Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso. (...)"

2.3. DE LA CAUSAL INVOCADA:

Como ya se indicó, el peticionario acude a la causal tercera consagrada en el artículo 93 del CPACA, que se concreta a:

"(...)
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. (...)"

3. CONSIDERACIONES DE LA ESE IMSALUD

Resulta de pleno conocimiento que, los actos administrativos se encuentran destinados a producir efectos en derecho y a ser cumplidos, razón por la cual el ordenamiento jurídico les ha conferido particulares características, tales como la ejecutoriedad, la ejecutividad y la presunción de legalidad, lo que implica que la Administración se encuentre sometida a sus propios actos y deba ser consecuente con ellos.

No obstante, sus actos no son inmutables, puesto que la autoridad que los expidió o su superior los puede revocar en atención a las causales previstas por la ley y previo el cumplimiento del procedimiento previsto para el efecto.

La parte primera del CPACA contempla que las autoridades pueden ajustar sus actos al ordenamiento jurídico bien sea de manera provocada, al resolver los diferentes recursos que contra ellos se ejerzan, o al pronunciarse sobre las solicitudes de revocación directa, con el aditamento de que esta institución también procede de manera oficiosa.

En efecto, la doctrina señala que la revocación directa tiene dos modalidades: i) como mecanismo que opera a solicitud del sujeto pasivo del acto frente a la autoridad que lo produjo o ante su inmediato superior y ii) como medida tomada "motu proprio" por la Administración para dejar sin efectos las decisiones adoptadas por ella misma; en uno y otro caso con fundamento en la ley y sujeción a la regulación correspondiente.

Ha dicho el Consejo de Estado[1] que vista de manera general, la revocación directa constituye un medio de control administrativo que ejercen las autoridades públicas respecto de sus propios actos y que les permite volver a decidir sobre asuntos ya decididos en procura de corregir, en forma directa o a petición de parte, las actuaciones lesivas de la constitucionalidad, de la legalidad, del interés público o de los derechos fundamentales.

En suma, la revocación directa de los actos administrativos es una potestad legal otorgada a una autoridad para hacer desaparecer de la vida jurídica las decisiones que ella misma ha tomado, por razones de legalidad o por motivos de mérito. Son razones de legalidad las que constituyen un juicio estrictamente lógico jurídico, esto es, una confrontación normativa sobre la infracción al orden preestablecido con violación del principio de legalidad. Hay razón de mérito cuando el acto es extinguido por contrariar el interés público o social, o cuando una persona determinada recibe un agravio injustificado.

La jurisprudencia del Consejo de Estado[2] ha subrayado la importancia de diferenciar la «revocatoria directa» de la «anulación» de los actos administrativos, pues, aunque prima facie tienen la misma consecuencia, esto es, el retiro de los actos del ordenamiento, en la nulidad la

[1] 1 Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 26 de noviembre de 2014. Rad: 1998-01093 y Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 31 de mayo de 2012. Rad: 2004-01511.
[2] 2 Consejo de Estado. Sección Quinta, Sentencia del 30 de octubre de 2015. Rad: 2015-00543

extinción del acto se debe a la decisión de una autoridad judicial y sus efectos pueden ser diferidos o, si se quiere, modulados, según lo decidido por el juez en cada caso.

Como ya se indicó en precedencia, los artículos 93 al 97 del CPACA se ocupan de regular la revocación de la siguiente manera: En el artículo 93 ibídem se precisan las causales de revocación, de oficio o a petición de parte y, exclusivamente por las siguientes razones: 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

3.1. OPORTUNIDAD.

En tal sentido el artículo 95 de la norma en comento indica cuál es la oportunidad para formular una petición de revocación que se extiende hasta aun cuando exista demanda administrativa contra el auto cuya revocatoria se solicita, siempre y cuando no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

Así mismo, dispone que las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud. Y que contra el acto administrativo que la resuelve, no procede recurso.

A este respecto, lo que procede es determinar si en el presente evento se cumplen los requisitos de oportunidad en la presentación de la solicitud y en el término para resolver la misma.

En efecto, la ESE IMSALUD, no ha sido formalmente notificado demanda alguna por la vía contenciosa administrativa y que se hubiere formulado en contra de los actos administrativos contenidos en las resoluciones Nos. 526 y 541 de 2024, a través de las cuales, consecutivamente, se definió el trámite de incumplimiento contractual y se resolvió el recurso de reposición elevado por las partes en la etapa procesal correspondiente. En consecuencia, la petición de revocación directa que eleva MEDICAL L&C GROUP S.A.S a través de su representante legal se presentó en forma oportuna.

Ahora bien, dicha solicitud fue radicada el 7 de noviembre de 2024, lo que significa que la entidad cuenta con 2 meses a partir de esa fecha para emitir el acto administrativo que resuelva dicha petición de revocación, plazo que fenece el 7 de enero de 2025, es decir, que la Entidad se encuentra dentro del término legal para proferir la decisión que en derecho corresponda. Es decir, que se cumplen los requisitos de oportunidad de la petición y procedencia de la decisión que ponga fin a dicho trámite de revocación.

Decantados los presupuestos de oportunidad y procedencia analizados con antelación, lo que se impone es determinar si se encuentra probada, en el grado de certeza, la causal invocada como sustento de la petición, que como ya se indicó es la causal tercera del art 93 del CPACA, que se refiere al agravio injustificado que los actos administrativos puedan causar a una persona.

En suma, la revocación directa de los actos administrativos es una potestad legal otorgada a una autoridad para hacer desaparecer de la vida jurídica las decisiones que ella misma ha tomado, por razones de legalidad o por motivos de mérito.

Son razones de legalidad las que constituyen un juicio estrictamente lógico jurídico, esto es, una confrontación normativa sobre la infracción al orden preestablecido con violación del principio de legalidad.

Pues bien, al abordar los argumentos expuestos por el solicitante en el sentido de verificar si le asiste razón a fin de analizar los efectos de la suspensión del contrato.

3.2. RÉGIMEN CONTRACTUAL DE LA ESE

Las EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO, de conformidad con lo contemplado en el numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, tienen un régimen de contratación privado, estando facultados para pactar clausulas excepcionales en los contratos que celebren, así mismo, **están exceptuadas de la aplicación del Estatuto General de Contratación para la Administración Pública**, es decir la ley 80 de 1993, sus adiciones, modificaciones y/o actualizaciones, exceptuando el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

El artículo 76 de la ley 1438 de 2011 preceptúa que la Junta Directiva debía adoptar un estatuto de contratación de acuerdo con los lineamientos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social, para lo cual se expidieron los mismos a través de la resolución No. 5185 de 2013.
Dando aplicación a dicha normatividad, se ajustó el manual de contratación a través del acuerdo 024 del 23 de septiembre de 2020 el cual modificó el estatuto de contratación y se expidió la resolución 423 del 30 de septiembre de 2020, manual de contratación. De acuerdo a esto, el régimen contractual que rige las relaciones negóciales de las empresas sociales del estado es el derecho privado (código de comercio y código civil).

3.2 DE LA SUSPENSIÓN DEL CONTRATO

Sobre la suspensión del contrato, el Consejo de Estado, la Sección Tercera, en sentencia del 31 de agosto de 2006, expediente 14287, M.P. Mauricio Fajardo Gómez preceptuó:

> *(…)* ***La suspensión de común acuerdo*** *constituye una convención que altera o impide de manera temporal la ejecución de las obligaciones que se derivan del contrato y, por lo tanto, al igual que este último es ley para las partes en los términos fijados por el artículo 1602 del Código Civil. La suspensión del contrato no es una prerrogativa, potestad o facultad excepcional que pueda ejercer la Administración, unilateralmente, salvo en los casos expresamente autorizados por el ordenamiento jurídico;* ***en efecto, la actividad del Estado, incluida la contractual, se rige por el principio de legalidad****, tal como lo ordena la Constitución Política en sus artículos 4, 6, 121 y 122, lo cual impone que toda actuación de los órganos del Estado se encuentre sometida al imperio del derecho, presupuesto indispensable para la validez de los actos administrativos.* ***La suspensión del contrato, más estrictamente de la ejecución del contrato, procede, por regla general, de consuno entre las partes****, cuando situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público impidan, temporalmente, cumplir el objeto de las obligaciones a cargo de las partes contratantes,* ***de modo que el principal efecto que se desprende de la suspensión es que las obligaciones convenidas no pueden hacerse exigibles mientras perdure la medida y, por lo mismo, el término o plazo pactado del contrato (de ejecución o extintivo) no corre mientras permanezca suspendido.*** *Por esa misma razón, la suspensión debe estar sujeta a un modo específico, plazo o condición, pactado con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, acorde con la situación que se presente en cada caso,* ***pero no puede permanecer indefinida en el tiempo".***

3.3 DE LA SUSPENSIÓN DEL CONTRATO EN EL MANUAL DE CONTRATACIÓN

Al respecto, el manual de contratación de la ESE IMSALUD respecto a la suspensión del contrato predica lo siguiente:

> ***ARTÍCULO 90º.- SUSPENSIÓN DEL CONTRATO.*** *Cuando se presenten causas de fuerza mayor o caso fortuito o circunstancias que impidan la ejecución del contrato, debidamente comprobadas, la EMPRESA, el supervisor y el contratista suscribirán un acta de suspensión del contrato, en el cual expresarán con claridad y precisión las*

causas o motivos de tal suspensión, el avance del contrato, el estado de la obra, bien o servicio contratados y el tiempo de suspensión. Igualmente se adoptarán medidas de conservación que sean pertinentes, según el caso.

Por otra parte, dentro de las definiciones del manual de contratación se estipula lo siguiente:

ARTÍCULO 6º.- DEFINICIONES: Las expresiones utilizadas en el presente documento deben ser entendidas con el significado que a continuación se precisa o el que establezca la normatividad vigente en materia de contratación.

(…)
10. ACTA DE SUSPENSIÓN: Es el documento mediante el cual la Empresa y el contratista formalizan el acuerdo para suspender los plazos de vigencia y ejecución del contrato, por circunstancias sobrevivientes que imponen el cese del contrato.
11. ACTA DE REINICIACIÓN: Es el documento mediante el cual las partes formalizan el acuerdo para dar por terminada la suspensión y reiniciar la ejecución del contrato.

Como se desprende del manual de contratación, cuando se presenten causas de fuerza mayor o caso fortuito o circunstancias que impidan la ejecución del contrato, debidamente comprobadas, la EMPRESA, el supervisor y el contratista suscribirán un acta de suspensión del contrato, cuyo documento se formaliza el acuerdo para suspender los plazos de vigencia y ejecución del contrato, por circunstancias sobrevivientes que imponen el cese del contrato. Por su parte, el acta de reinicio es el documento mediante el cual las partes formalizan el acuerdo para dar por terminada la suspensión y reiniciar la ejecución del contrato.

3.4. DE LA SUSPENSIÓN DEL CONTRATO POR COLOMBIA COMPRA EFICIENTE

Colombia Compra Eficiente, en concepto C- 495 de 2024 expresó lo siguiente respecto a la suspensión del contrato:

"En ejercicio de la autonomía de la voluntad, las partes pueden acordar en el acta de suspensión dos modalidades de reinicio; indicar en el acta de suspensión que una vez se cumpla la fecha cierta o la condición establecida en la misma, i. se reanudará o reiniciará una vez se firme el acta de reinicio correspondiente, o ii. se reanudará de manera automática, sin necesidad de suscripción de acta de reinicio adicional. En todo caso, si lo que se pactó en el acta de suspensión del contrato, es la obligatoriedad de suscribir acta de reinicio al momento en que se cumpla la fecha o la condición, se entenderá que el mismo mantiene un estado de suspensión, hasta tanto las partes no suscriban el acta de reinicio, es decir, "en tanto la suspensión sea provisional o temporal es porque el contrato se reiniciará cuando las partes así lo determinen; el caso es que estando el contrato en ejecución o suspendido con la intención de reiniciarlo, subsiste el vínculo contractual" .

***Por lo tanto, aun cuando un contrato se suspenda, conserva vigencia, pues su plazo no ha vencido, precisamente uno de los efectos de la suspensión es que se detiene provisionalmente el cómputo del plazo y, además las obligaciones de las partes están pendientes de cumplimiento a cabalidad.*"** (Cursivas y negrillas fuera del texto original).

Tal como lo manifiesta el ente rector de contratación, las partes pueden acordar en el acta de suspensión dos modalidades de reinicio; indicar en el acta de suspensión que una vez se cumpla la fecha cierta o la condición establecida en la misma, i. se reanudará o reiniciará una vez se firme el acta de reinicio correspondiente, o ii. se reanudará de manera automática, sin necesidad de suscripción de acta de reinicio adicional y precisa que, uno de los efectos de la suspensión es que se detiene provisionalmente el cómputo del plazo y, además las obligaciones de las partes están pendientes de cumplimiento a cabalidad.

3.5. DEL ANÁLISIS DEL ACTA DE SUSPENSIÓN DEL CONTRATO 042 DE 2024

De acuerdo al contenido que se desglosa del acta de suspensión 02 suscrita entre las partes, se acordó lo siguiente:

> *Conforme a lo anterior, bajo la autonomía de la voluntad de las partes, se acuerda:*
>
> *PRIMERO: Suspender el contrato 042M de 2024 para la COMPRA DE CENTRIFUGAS Y MICROSCOPIOS PARA LA RENOVACIÓN TECNOLÓGICA DEL LABORATORIO CLÍNICO EN LAS UBAS E IPS DE LA ESE IMSALUD*

Como se puede observar las partes no acordaron una fecha cierta o condición establecida en la misma, ni tampoco acordaron reanudar o reiniciar una vez se firme el acta de reinicio ó se reanudará de manera automática, sin necesidad de suscripción de acta de reinicio adicional.

Se avizora entonces dable amparar derechos que le asisten al contratista en protección del principio de legalidad, teniendo en cuenta que, durante la ejecución contractual, las partes decidieron de común acuerdo suspender el contrato 042M de 2024 luego, las obligaciones convenidas no pueden hacerse exigibles mientras perdure la medida y, por lo mismo, el término o plazo pactado del contrato (de ejecución o extintivo) no corre mientras permanezca suspendido.

Lo anterior implica que, en presencia de tal vacío, se genera una clara incertidumbre frente a la inoperancia de la reanudación de los términos de la ejecución contractual en ausencia de uno de los requisitos de legalidad del acto de suspensión de la ejecución contractual.

3.6. CONSIDERACIONES FRENTE A LA CAUSAL INVOCADA:

Respecto a la causal prevista en el numeral 3º del artículo 93 del CPACA, relativa a la posibilidad de revocar los actos administrativos por ocasionar un agravio injustificado a una persona -causal invocada por MEDICAL L&C GROUP SAS en su solicitud-, el Consejo de Estado ha tenido ocasión de disponer lo siguiente:

> "Por lo que dice relación a la tercera de las causales del artículo 69 del C. C.A., esto es, cuando con el acto se cause agravio injustificado a una persona, no reviste en realidad- como lo afirma parte de la doctrina nacional- un juicio de conveniencia, sino que se trata en realidad de una hipótesis que involucra una valoración estrictamente jurídica en tanto que exige la presencia de un perjuicio sin motivo, razón o fundamento a una persona, el cual sólo puede darse cuando medie la ilegalidad del acto, o cuando se rompe el postulado de la igualdad ante las cargas públicas, principio que, a su vez, retoma lo dispuesto por el artículo 13 Superior" [3]

Al tenerse en cuenta lo expuesto por la jurisprudencia en cita, puede evidenciarse que el concepto de agravio injustificado es asimilable jurídicamente al de daño antijurídico -previsto en el artículo 90 de la Constitución Política-, entendido este como "aquél que la víctima no está en el deber jurídico de soportar, [...]", sea porque el mismo tiene fuente en una decisión administrativa contraria al orden normativo, o porque, siendo legal la decisión, esta se traduce en un daño especial -en tanto título de imputación objetivo de la responsabilidad del Estado-, es decir, como aquella afectación [...] "que se inflige al administrado en desarrollo de una actuación legítima del Estado ajustada en un todo a la legalidad pero que debe ser indemnizado por razones de equidad y de justicia distributiva, en la medida en que aquel se ha beneficiado a costa de un daño anormal, desmesurado o superior a aquel que deben sufrir los administrados en razón a la naturaleza particular del poder público, el cual entraña de esta suerte un rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas por lo que la entidad procederá en el caso concreto a su análisis.

---

[3] 16 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 16 de marzo de 2005, rad. 27921A

3.6.1. DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INCUMPLIMIENTO Y EL DEBIDO PROCESO

Los contratos estatales son de carácter solemne pues su perfeccionamiento está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, sin las cuales no produce ningún efecto, que en este caso consiste en que el acuerdo de voluntades conste por escrito. Se está frente a un incumplimiento contractual, cuando la obligación o prestación no se ejecuta, se realiza de manera parcial, en forma defectuosa o tardía. El incumplimiento del contratista es uno de los supuestos de hecho para que la Administración ejerza los poderes excepcionales que la Ley le otorga. Así las cosas, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, permite a las entidades del Estado, iniciar procesos de incumplimiento para aquellos contratistas que no cumplen con las obligaciones pactadas, permitiendo que sean sancionadas económicamente.

En materia contractual, la Corte Constitucional ha manifestado que el debido proceso debe ser observado indefectiblemente, teniendo en cuenta que las actuaciones contractuales de las entidades estatales deben estar orientadas al cumplimiento de los fines estatales y constitucionales, y en consecuencia, dichos negocios jurídicos están al servicio del interés general y no constituyen por sí mismos una finalidad, sino que representan un medio para la adquisición de bienes y servicios tendientes a lograr los fines del Estado en forma legal, armónica y eficaz. En esta medida, constituye parte integral del respeto al debido proceso de los contratistas que las actuaciones contractuales respondan a un interés general[4]

En igual medida, la jurisprudencia Constitucional ha manifestado que el debido proceso en el marco de actuaciones derivadas del incumplimiento, obliga a que la administración analice en el caso concreto la proporcionalidad o la reacción institucional ante el incumplimiento. Sobre el particular ha manifestado que:

> *"En esta medida, la proporcionalidad que debe regir todas las actuaciones del Estado, incluyendo su actividad contractual a través de la cual realiza sus cometidos,* ***está supeditada al principio de justicia material, el cual es de obligatoria observancia en las actuaciones administrativas, pues la función de aplicar el derecho en un caso concreto no es misión exclusiva del Juez, sino también de la administración cuando define situaciones jurídicas o hace prevalecer sus pretensiones frente a un particular en desarrollo de las competencias y prerrogativas que le son propias****"*[5]

Pues bien, en este caso le corresponde a la entidad someter la actuación realizada al principio de justicia material y subsanar toda la actuación administrativa con el fin de no ocasionar un agravio injustificado a MEDICAL L&C GROUP SAS teniendo en cuenta que el contrato 042M de 2024 en efecto, contaba con una situación especial, el mismo se encuentra suspendido y por ende no pueden hacerse exigibles mientras perdure la medida y, por lo mismo, el término o plazo pactado del contrato (de ejecución o extintivo) no corre mientras permanezca suspendido.

3.6.2. DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

El artículo 1º de la Constitución Política establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, por lo tanto, en todo el ordenamiento jurídico se proyectan, los derechos, valores y principios que lo fundamentan; entre ellos, el principio de legalidad, con base en el cual las actuaciones del Estado están sometidas obligatoriamente a los mandatos legales y constitucionales o de manera más general en normas preestablecidas.

---

[4] Sentencia C-154 de 1997
[5] Sentencia T-677 de 2004

Así lo ha entendido la Corte Constitucional:

> *"En Colombia el principio de legalidad ha sido entendido como una expresión de racionalización del ejercicio del poder, esto es, como el sometimiento de las actuaciones de quienes desempeñan funciones públicas a norma previa y expresa que las faculten. Dicho principio está formulado de manera expresa en la Carta Política, y se deduce inequívocamente de ciertos preceptos. Así las cosas, encontramos que el artículo 1 constitucional señala que Colombia es un Estado Social de Derecho, lo cual conlleva necesariamente la vigencia del principio de legalidad, como la necesaria adecuación de la actividad del Estado al derecho, a los preceptos jurídicos y de manera preferente a los que tienen una vinculación más directa con el principio democrático, como es el caso de la ley. En el mismo sentido, se encuentra el artículo 6 de la Constitución Política que, al referirse a la responsabilidad de los servidores públicos aporta mayores datos sobre el principio de legalidad, [...] Dicha disposición establece la vinculación positiva de los servidores públicos a la Constitución y la ley, en tanto se determina que en el Estado colombiano rige un sistema de responsabilidad que impide a sus funcionarios actuar si no es con fundamento en dichos mandatos"*[6]

Pues bien, las actuaciones administrativas contractuales están sujetas al principio de legalidad previsto en los artículos 6° y 121 Constitución Política como postulado esencial del Estado Social de Derecho y de toda manifestación del poder público, conforme al cual, es legítima la actuación de las autoridades en cuanto se desarrolle dentro del preciso ámbito funcional definido por el legislador, proscribiendo las actuaciones de los servidores públicos que impliquen omisión o extralimitación en el ejercicio de las mismas; a la observancia del debido proceso, y a los principios de la función administrativa.

3.7. PONDERACIÓN DEL INTERÉS GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA DEL CONTRATO 042M DE 2024

Constituye un requisito indispensable para la aplicación de la máxima de la prevalencia del interés general, que el operador jurídico analice minuciosamente las particularidades de cada caso, intente armonizar el interés general con los derechos de los particulares y, en caso de no ser posible, lo pondere teniendo en cuenta la jerarquía de valores propia de la Constitución. Así lo ha entendido lo ha manifestado la corte constitucional:

> *"Ante todo es necesario aclarar que el concepto de interés general, como todas las normas constitucionales que consagran valores generales y abstractos, no siempre puede ser aplicado de manera directa a los hechos. La Constitución establece la prevalencia del interés general en su artículo primero, pero también establece la protección de numerosos valores relacionados con intereses particulares, como es el caso de los derechos de la mujer, del niño, de los débiles, etc. El Estado Social de Derecho y la democracia participativa se han ido construyendo bajo la idea de que el reino de la generalidad no sólo no puede ser llevado a la práctica en todas las circunstancias, sino que, además, ello no siempre es deseable; la idea del respeto a la diversidad, al reconocimiento de las necesidades específicas de grupos sociales diferenciados por razones de cultura, localización, edad, sexo, trabajo, etc., ha sido un elemento esencial para la determinación de los derechos sociales económicos y culturales y en términos generales, para el logro de la justicia." Sentencia T-428 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón).*[7]

---

[6] 1 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-028 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

[7] Sentencias T-406 de 1992 Fundamento Jurídico No. 9 (M.P. Ciro Angarita Barón), T-451 de 1992 Fundamento Jurídico D. (M.P. Ciro Angarita Barón), C-472 de 1992 Fundamento Jurídico No. 2 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-539 de 1999 Fundamento Jurídico No. 24 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

En este mismo sentido, en también la Corte afirmó:

> *"Según la jurisprudencia, en caso de presentarse un conflicto de esta índole, el interés general en cuestión debe ser armonizado con el derecho o interés individual con el que choca, a fin de encontrar una solución que, a la luz de las particularidades del caso concreto, maximice ambos extremos de la tensión." Sentencia C-539 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).*

De acuerdo a lo anterior, bajo la ponderación del interés general en la prestación del servicio, recae en la responsabilidad que le asiste a la entidad de contar con los equipos médicos objeto del contrato 042M de 2024 y de acuerdo a lo que se ha expuesto y lo informado en la solicitud de revocatoria directa, el contratista cuenta con los equipos para ser entregados de manera inmediata.

4. CASO CONCRETO.

La ESE IMSALUD y MEDICAL L&C SAS suscribieron el acta de suspensión No. 02 el día 05 de Agosto de 2024, en la cual no acordaron una fecha cierta o condición establecida en la misma, aunado a que tampoco acordaron reanudar o reiniciar el trámite contractual a la firma del acta de reinicio ó si se reanudaría de manera automática, sin necesidad de suscripción de acta de reinicio como requisito adicional; Esta situación generó un efecto directo en la ejecución del contrato ya que la principal consecuencia de la suspensión es que las obligaciones convenidas no pueden hacerse exigibles mientras perdure la medida y, por lo mismo, el término o plazo pactado del contrato (de ejecución o extintivo) no corre mientras permanezca suspendido.

Sin embargo, la entidad procedió a adelantar un trámite administrativo en procura de dar cumplimiento al contrato debido a las demoras en la entrega de los equipos, no obstante, al existir un documento contractual el cual suspendió de manera directa el plazo de entrega, le asiste razón al contratista en argumentar que cuenta con el soporte legal que le permite solicitar la revocatoria directa bajo el amparo el amparo de la causal tercera del Art. 93 del CPACA, teniendo en cuenta que la resolución que declara el incumplimiento ocasionará un detrimento a su patrimonio en atención a que la aseguradora repetirá las sumas aseguradas en contra de la empresa y así mismo se generará un reporte negativo en la cámara de comercio de su domicilio que afectará sus relaciones futuras con el estado, lo cual se constituye en un agravio injustificado en contra del mismo.

Adicionalmente, la entidad al examinar el debido proceso en desarrollo con la actuación realizada identificó una incorrección en el sentido de que no analizó los efectos del acta de suspensión y el estado del contrato, por lo que procederá a reponer la resolución 526 de 2024, dando la posibilidad de suscribir el acta de reinicio correspondiente y solicitar la ejecución como pactaron las partes.

De otra parte, para soportar la decisión se ponderó el interés general de los usuarios de la red de prestación de servicios de la entidad, ya que contarán con los equipos objeto de la necesidad del contrato 042M en la presente vigencia y no tendrán que esperar más meses para las adquisiciones de dichos equipos y por ende para la prestación de sus servicios de salud.

De acuerdo a lo anterior, la entidad procederá a revocar resolución 541 de 2024 y en su lugar repondrá la decisión del proceso administrativo de incumplimiento ajustando la actuación administrativa bajo los principios de legalidad y debido proceso.

5. IMPROCEDENCIA DE RECURSOS Y EFECTOS JURÍDICOS

Que los artículos 95, inciso tercero, y 96 del C.P.A.C.A, consagran:

> *"Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.*
>
> *Artículo 96. Efectos. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo."*

Que, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: REVÓQUESE la Resolución No: 541 del 21 de octubre de 2024, "*POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO EN CONTRA LA DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NO: 042M/2024*" conforme a las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: REPÓNGASE la resolución No: 526 "*Por la cual se declara el incumplimiento total del contrato No: 042M/2024, celebrado con la empresa MEDICAL L&C GROUP SAS.*" y en su lugar Disponer:

NO declarar el incumplimiento del contrato 042M de 2024, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO TERCERO: SUSCRÍBASE entre las partes el acta de reinicio del contrato 042M de 2024 conforme a la parte motiva del presente acto y en consecuencia dese continuidad a la ejecución del contrato en los términos pactados y procédase a la actualización de las garantías.

ARTÍCULO CUARTO: RECÍBASE dentro del plazo de ejecución restante a través del área de Almacén en coordinación con el supervisor del contrato, las 16 centrifugas y 12 microscopios led, para la renovación tecnológica del laboratorio clínico en las UBAS e IPS de la ESE IMSALUD, objeto del contrato No: 042M/2024; equipos biomédicos que deben cumplir las especificaciones técnicas, registros sanitarios y demás requisitos legales, de conformidad con lo certificado por la Jefe de Oficina Servicios Generales.

ARTÍCULO QUINTO: NOTIFÍQUESE El contenido del presente acto administrativo personalmente o, por medios electrónicos, previa aceptación de dicho mecanismo, conforme lo preceptuado en el artículo 56 del CPACA, a la empresa contratista: MEDICAL L & C GROUP SAS, identificada con el NIT: 901500122-4, representada legalmente por LUCY JANETH CONTRERAS DÍAZ, identificada con la C.C. 1.094.835.492 de Villa del Rosario, y a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, en condición de garante del contrato de compraventa No: 042M/2024.

ARTÍCULO SEXTO: PUBLÍQUESE. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 218 del Decreto Ley 019 de 2012 el cual modificó el artículo 31 de la Ley 80 de 1993, una vez ejecutoriado el presente acto administrativo, será publicado en la plataforma electrónica del SECOP II y en su defecto, se comunicará a la cámara de comercio en que se encuentre inscrita la contratista. También se comunicará a la Procuraduría General de la Nación.

ARTÍCULO SÉPTIMO: REMÍTANSE. Sendas copias de este acto administrativo deben remitirse a la Subgerencia Administrativa, Oficina de Servicios Generales, Grupo GESCON, Tesorería General y demás funcionarios encargados de atender su cumplimiento.

ARTÍCULO OCTAVO: VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición, revoca la resolución 541 del 2024, deroga cualquier disposición en contrario y contra la misma no procede recurso alguno, tal como lo dispone el inciso 3 del art. 95 del CPACA.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en San José de Cúcuta, a los quince (15) días del mes de noviembre del 2024.

SORIANA MARÍA TEJEDA JIMÉNEZ
SUBGERENTE DE ATENCIÓN EN SALUD (C)

Elaboró: *Kaleth Nycky Correa González, Asesor Jurídico Externo.*
Revisó: *Luis Fernando Leal Suarez, Asesor Jurídico Externo.*
Revisó: *Yedinson Fabián Pérez, Asesor Jurídico Externo.*
Revisó: *Camila Yañez Mondragón, Jefe de Oficina Servicios Generales*