



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “B”

Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Bogotá D.C, veinte (20) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 23-001-23-31-000-2008-00149 01 (48.355)

Actor: Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl

Demandados: Departamento de Córdoba – Secretaría de Salud

Asunto: Acción de reparación directa - *actio de in rem verso*- (Sentencia)

Contenido: Descriptor: La acción de reparación directa como la acción procedente y adecuada para ventilar las pretensiones derivadas del enriquecimiento sin justa causa - Los elementos requeridos para la procedencia de la *Actio de in rem verso* para la prestación del servicio de salud. **Restrictor:** La urgencia y necesidad de prestar el servicio sin la suscripción del correspondiente contrato deben aparecer de manera objetiva y manifiesta/ La imposibilidad absoluta de planificar y adelantar el correspondiente proceso de selección y contratación nacen de la urgencia y necesidad del servicio / La acreditación plena de los elementos de la excepción y la regla general.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 13 de marzo de 2013, por el Tribunal Administrativo de Córdoba¹, que resolvió:

*“PRIMERO: **DECLÁRASE** no probada la excepción de Inepta Demanda propuesta.*

*SEGUNDO: **DECLÁRASE** responsable al Departamento de Córdoba – Secretaría para el Desarrollo de la Salud, por el daño y perjuicio causado a la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl, con ocasión del NO PAGO de los servicios médico-quirúrgico-hospitalarios prestados a personas a cargo del Departamento de Córdoba por disposición legal, ocasionando con ello un detrimento económico a la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl.*

*TERCERO: **CONDÉNASE** al Departamento de Córdoba, a pagar como indemnización a la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl, la suma equivalente a TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS ONCE MIL NOVECIENTOS OCHENTA PESOS \$382.911.980, suma debidamente ajustada de conformidad con la formula (sic) aplicada en la parte considerativa del presente proveído.*

*CUARTO: **NIÉGUENSE** las demás pretensiones de la demanda.*

QUINTO: Sin condena en costas.”

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.

El 29 de abril de 2008², la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl por intermedio de apoderado judicial presentó demanda de reparación directa contra el Departamento de Córdoba – Secretaría para el Desarrollo de la Salud, con el fin de que se realizaran las siguientes declaraciones y condenas:

¹ Fols. 532-542 cuaderno principal.

² Fls. 3-15 cuaderno 1.

PRIMERA: Que se declare al DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA - SECRETARÍA PARA EL DESARROLLO DE LA SALUD administrativamente responsable de la OMISIÓN en el pago de los servicios médico – hospitalario – quirúrgicos especializados prestados por la FUNDACIÓN HOSPITALARIA SAN VICENTE DE PAÚL a los pacientes vinculados del Departamento de Córdoba que son su responsabilidad.

SEGUNDA: Que como consecuencia, se condene al DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA - SECRETARÍA PARA EL DESARROLLO DE LA SALUD, como reparación del daño ocasionado, a pagar a la parte actora o a quien represente legalmente sus derechos, los perjuicios estimados en la suma de TRESCIENTOS VEINTE MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y UN MIL SEISCIENTOS SETENTA PESOS (\$320.741.670) correspondientes al valor adeudado por las facturas relacionadas en los hechos de esta demanda.

TERCERA: Que la suma a que se llegue a condenar a la entidad demandada, se ajuste en los términos del artículo 178 del Código Contencioso Administrativo y se reconozca los intereses determinados en el artículo 177 de la misma normatividad.

CUARTA: Que, conforme al artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, se condene a la entidad demandada, al pago de las costas del proceso.

QUINTA: Que la entidad demanda de cumplimiento a la sentencia que se dicte en su contra en los términos consagrado por el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo.”

Como fundamento de las pretensiones, la parte actora expuso los hechos que la Sala sintetiza a continuación:

La FUNDACIÓN HOSPITALARIA SAN VICENTE DE PAÚL es una entidad asistencial sin ánimo de lucro, perteneciente al subsector privado del sector salud, la cual prestó los servicios médico – hospitalario – quirúrgicos especializados, a pacientes vinculados a cargo del Departamento de Córdoba - Secretaría para el Desarrollo de la Salud, que ingresaron al Hospital por el servicio de urgencias o de manera electiva, durante la vigencia 2007.

Con motivo de lo anterior, se generaron las siguientes facturas, las cuales no se encontraban amparadas bajo contrato:

NOMBRE PACIENTE	FACTURA	VALOR	FECHA	SALDO
OLIVERO FANNY ISABEL	1230845	2.415.526	06/06/07	2.415.526
ARGUMEDO OYOLA DOMINGO FABIO	1233460	3.602.237	13/06/07	3.602.237

JIMENEZ LOPEZ MARIO JOSE	1254854	313.785	03/08/07	313.785
BERROCAL CASTRO FABIAN CAMILO	1254916	124.692	04/08/07	124.692
BERROCAL CASTRO JHONIS ESTEBAN	1254917	170.022	04/08/07	170.022
MARIN CRUZANA	1255196	3.377.369	05/08/07	3.377.369
BARRIOS MARIA ARGUMEDO	1256874	6.065.607	09/08/07	6.065.607
GAVIRIA OCHOA EUNISA MARIA	1259371	21.103.934	15/08/07	21.103.934
ALARCON RUIZ AGUSTIN	1261269	35.263.829	18/08/07	35.263.829
MONTANO GULFO ANNIE MICHELL	1261420	4.554.735	19/08/07	4.554.735
RACERO MENDEZ FRANCISCO MIGUEL	1268206	12.130.701	03/09/07	3.279.616
MILLAN BRUNO ANTONIO CESAR	1268594	1.790.007	04/09/07	1.790.007
VEGA GAVIRIA SAUL ANDRES	1268811	12.737.543	04/09/07	12.737.543
RHENALS SIERRA EVER JESUS	1269865	1.024.117	06/09/07	1.024.117
VASQUEZ SEPULVEDA STIVEN	1269925	2.270.113	06/09/07	2.270.113
CASTANO FERNANDEZ YOINER DE JESUS	1274201	640.344	15/09/07	640.344
MARTINEZ MARTINEZ JUVENAL ANTONIO	1278376	19.601.798	24/09/07	19.601.798
MEJIA MAURE JAIDER ANTONIO	1280029	1.418.395	27/09/07	1.418.395
HERNANDEZ RIVERA JULIO DANIEL	1283226	3.850.321	04/10/07	3.850.321
ALARCON RUIZ AGUSTIN	1285289	8.889.973	09/10/07	8.889.973
HOYOS RIVERA ADELA MARIA	1286035	334.085	10/10/07	334.085
COTERA DE RICARDO EDELMIRA SUSANA	1287107	4.985.836	12/10/07	4.985.836
JARAMILLO PEREZ DANNY CECILIA	1287530	116.695	14/10/07	116.695
PAREDES VERGARA YURIS PAOLA	1287664	3.477.795	15/10/07	3.477.795
MAUSA VIDES ANA ELY	1291411	1.327.349	23/10/07	1.327.349
AREIZA ORENCIO DE JESUS	1291508	425.867	23/10/07	425.867
MONTES BOTONERO WENDY VANESSA	1292145	1.674.524	24/10/07	1.674.524
VERGARA GONZALEZ MARTHA LUCIA	1297636	8.749.694	07/11/07	8.749.694
ARGUMEDO OYOLA DOMINGO FABIO	1298707	1.728.336	09/11/07	1.728.336
MEDRANO ARCIA JUANA DEL CARMEN	1298812	1.112.778	10/11/07	1.112.778
RICO MACEA ELICENIA MARIA	1300866	18.916.097	15/11/07	18.916.097
MONTANO GULFO ANNIE MICHELL	1301386	963.281	16/11/07	963.281
BULA RUIZ PURA NICOLASA	1301680	40.781.046	17/11/07	40.781.046
MARTINEZ CONDE EUSTORGIO MIGUEL	1303062	6.650.204	20/11/07	6.650.204
LOPEZ QUINTANA ANUAR SAMIR	1304696	20.213.088	23/11/07	20.213.088
AREIZA ORENCIO DE JESUS	1304869	16.342.825	24/11/07	16.342.825

BULA RUIZ PURA NICOLASA	1305052	1.337.433	25/11/07	1.337.433
MORENO MUNOZ RAFAEL ANTONIO	1305683	3.323.480	26/11/07	3.323.480
PALMERA HERNANDEZ TATIANA PAOLA	1306390	510.595	27/11/07	510.595
TORDECILLA MADERA JUAN DAVID	1308825	1.178.970	04/12/07	1.178.970
GARCIA CANO JORGE LUIS	1309567	33.250	06/12/07	33.250
QUINTERO MARTINEZ PAOLA ANDREA	1310773	1.855.289	10/12/07	1.855.289
ORTEGA MIRANDA MARCO ANTONIO	1311994	533.900	12/12/07	533.900
MORELO TORRES CANDELARIA	1312735	14.761.509	13/12/07	14.761.509
MONTANO GULFO ANNIE MICHEL	1313052	114.698	14/12/07	114.698
CABARIQUE AMADO ALEX EDUARDO	1313077	108.661	14/12/07	108.661

NOMBRE PACIENTE	FACTURA	VALOR	FECHA	SALDO
BULA RUIZ PURA NICOLASA	1313215	7.051.713	14/12/07	7.051.713
ALVAREZ SIERRA ERIKA DEL CARMEN	1313260	7.145.619	14/12/07	7.145.619
ALVAREZ SIERRA ERIKA DEL CARMEN	1314051	605.734	17/12/07	605.734
RICO MACEA ELICENIA MARIA	1315575	11.188.758	20/12/07	11.188.758
ALARCON RUIZ AGUSTIN	1316085	9.775.224	22/12/07	9.775.224
HUMANAEZ REGINO FRANCISCO JAVIER	1317885	923.374	28/12/07	923.374
TOTAL				320.741.670

Las anteriores facturas fueron radicadas por la Fundación en la Secretaría para el Desarrollo de la Salud de Córdoba, y para el pago de las mismas la entidad deudora debía seguir el procedimiento establecido en los artículos 9º y 10º del Decreto 3260 de 2004. Sin embargo, la secretaria mencionada no ha pagado las facturas y tampoco las ha glosado ni devuelto.

Alega la parte demandante, que la mayoría de los pacientes ingresaron por el servicio de urgencias, y de conformidad con los artículos 168 de la Ley 100 de 1993, 16 del Decreto Reglamentario 806 de 1998 y 67 de la Ley 715 de 2001, la atención inicial de urgencias debe ser prestada por todas las IPS y todas las entidades administradoras de planes de beneficios o responsables de los pacientes, están obligadas a pagar a las IPS por esos servicios.

Así pues, del no pago de las facturas por parte de la entidad demandada, resultó flagrante la violación al principio del no enriquecimiento sin causa, toda vez, que la fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl se empobreció en su patrimonio a expensas del enriquecimiento del Departamento de Córdoba, constituyéndose por lo tanto, un daño antijurídico imputable a una persona jurídica de derecho público relacionado con la omisión de cancelar las sumas adeudadas por los servicios médico – hospitalarios – quirúrgicos especializados efectivamente prestados.

2. El trámite procesal

2.1. Admitida la demanda³ y notificada la entidad demandada, el asunto se fijó en lista.

El Departamento de Córdoba contestó la demanda⁴ oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones.

Así mismo, propuso la excepción de inepta demanda por considerar que el demandante debió interponer una acción ejecutiva, toda vez que los documentos que sirvieron de soporte a la demanda, es decir las facturas, constituyen un título valor y en consecuencia el procedimiento a seguir era el establecido en el artículo 488 del C.P.C.

Finalmente arguyó, que el Departamento de Córdoba se encuentra sometido a Ley 550 de 1999.

2.2- Después de decretar⁵ y practicar pruebas, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que alegaran de conclusión, oportunidad que fue aprovechada por la parte actora⁶ y que por la importancia de su contenido nos permitimos transcribir los siguientes apartes:

³ Folio 391 cuaderno 1.

⁴ Fls.395 a 398 C.1.

⁵ Fls.408 a 409 C.1.

⁶ Fls.519 a 525 C.1.

“(...)

De los pacientes a quienes se les prestaron servicios cuyo valor se está reclamando con esta demanda, los siguientes ingresaron por el servicio de **urgencias**:

NOMBRE PACIENTE	FACTURA	VALOR ORIGINAL
OLIVERO FANNY ISABEL	1230845	2.415.526
ARGUMEDO OYOLA DOMINGO FABIO	1233460	3.602.237
JIMENEZ LOPEZ MARIO JOSE	1254854	313.785
BERROCAL CASTRO FABIAN CAMILO	1254916	124.692
BERROCAL CASTRO JHONIS ESTEBAN	1254917	170.022
MARIN CRUZANA	1255196	3.377.369
BARRIOS MARIA ARGUMEDO	1256874	6.065.607
GAVIRIA OCHOA EUNISA MARIA	1259371	21.103.934
ALARCON RUIZ AGUSTIN	1261269	35.263.829
MILLAN BRUNO ANTONIO CESAR	1268594	1.790.007
VEGA GAVIRIA SAUL ANDRES	1268811	12.737.543
RHENALS SIERRA EVER JESUS	1269865	1.024.117
VASQUEZ SEPULVEDA STIVEN	1269925	2.270.113
CASTANO FERNANDEZ YOINER DE JESUS	1274201	640.344
MARTINEZ MARTINEZ JUVENAL ANTONIO	1278376	19.601.798
HERNANDEZ RIVERA JULIO DANIEL	1283226	3.850.321
HOYOS RIVERA ADELA MARIA	1286035	334.085

JARAMILLO PEREZ DANNY CECILIA	1287530	116.695
PAREDES VERGARA YURIS PAOLA	1287664	3.477.795
AREIZA ORENCIO DE JESUS	1291508	425.867
VERGARA GONZALEZ MARTHA LUCIA	1297636	8.749.694
MEDRANO ARCIA JUANA DEL CARMEN	1298812	1.112.778
RICO MACEA ELICENIA MARIA	1300866	18.916.097
BULA RUIZ PURA NICOLASA	1301680	40.781.046
MARTINEZ CONDE EUSTORGIO MIGUEL	1303062	6.650.204
AREIZA ORENCIO DE JESUS	1304869	16.342.825
BULA RUIZ PURA NICOLASA	1305052	1.337.433
MORENO MUNOZ RAFAEL ANTONIO	1305683	3.323.480

PALMERA HERNANDEZ TATIANA PAOLA	1306390	510.595
QUINTERO MARTINEZ PAOLA ANDREA	1310773	1.855.289
MORELO TORRES CANDELARIA	1312735	14.761.509
BULA RUIZ PURA NICOLASA	1313215	7.051.713
ALVAREZ SIERRA ERIKA DEL CARMEN	1313260	7.145.619
ALVAREZ SIERRA ERIKA DEL CARMEN	1314051	605.734
RICO MACEA ELICENIA MARIA	1315575	11.188.758
HUMANAEZ REGINO FRANCISCO JAVIER	1317885	923.374

(...)

Los otros pacientes a quienes se les prestaron servicios cuyo valor se está reclamando con esta demanda, ingresaron de manera electiva, es decir, que **se atendieron sin que mediara una urgencia** y ellos son:

NOMBRE PACIENTE	FACTURA	VALOR
MONTANO GULFO ANNIE MICHELL	1261420	4.554.735
RACERO MENDEZ FRANCISCO MIGUEL	1268206	12.130.701
MEJIA MAURE JAIDER ANTONIO	1280029	1.418.395
ALARCON RUIZ AGUSTIN	1285289	8.889.973
COTERA DE RICARDO EDELMIRA SUSANA	1287107	4.985.836
MAUSA VIDES ANA ELY	1291411	1.327.349
MONTES BOTONERO WENDY VANESSA	1292145	1.674.524
ARGUMEDO OYOLA DOMINGO FABIO	1298707	1.728.336
MONTANO GULFO ANNIE MICHELL	1301386	963.281
LOPEZ QUINTANA ANUAR SAMIR	1304696	20.213.088
TORDECILLA MADERA JUAN DAVID	1308825	1.178.970
GARCIA CANO JORGE LUIS	1309567	33.250
ORTEGA MIRANDA MARCO ANTONIO	1311994	533.900
MONTANO GULFO ANNIE MICHEL	1313052	114.698
CABARIQUE AMADO ALEX EDUARDO	1313077	108.661
ALARCON RUIZ AGUSTIN	1316085	9.775.224

(...)

Algunas de estas facturas, fueron objetadas por la demandada dentro de esta demanda por

pago anticipado (esos pagos nunca son reportados vía fax) y aunque no son estos los términos para realizar las objeciones, se hizo un análisis detallado de los anticipos pagados por la entidad para las atenciones de estos pacientes dentro de la vigencia 2007, de los que adjuntamos el cuadro detallado del valor pagado, el valor que se ha cruzado con facturas y los saldos a favor (....)

De este resumen, concluyo que se podrían cruzar las facturas que se están demandado de estos pacientes, con los saldos a favor que tienen excepto la factura No. 1268206 de Francisco Miguel Racero Méndez quien ya no tiene saldo a favor y el saldo de la factura No. 1308825 que no se alcanza a cubrir con el saldo a favor.” Negrilla fuera del texto

3. La sentencia de primera instancia.

Como se anotó *ad initio* de esta providencia el 13 de marzo de 2013⁷, el Tribunal Administrativo de Córdoba accedió a las pretensiones de la demanda. Como fundamento de su decisión el *A quo* consideró:

“(....)

Teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial en cita y el análisis realizado, sin mayores elucubraciones para la Sala es claro que la presente acción de reparación directa en (sic) la vía adecuada procedente para el estudio de las pretensiones propuestas en la demanda de la referencia, y al efecto se procede a su estudio.

(...)

En el asunto de marras se encuentra plenamente establecido que las Facturas de Venta expedidas con ocasión a la prestación del servicio médico – quirúrgico – hospitalario que le hiciera la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl al Departamento de Córdoba, no fueron pagadas si se tiene en cuenta que en virtud del principio de la literalidad de los títulos valores, no se encuentra ninguna anotación al margen en las Facturas de Venta que permitan dilucidar que las mismas fueron pagadas, amén de que el accionado en sus razones de defensa en ningún momento alega haberlas pagado, sino que por el contrario hace referencia a que las mismas se deben cobrar mediante otra vía judicial como es la acción ejecutiva e incluso afirma que tales obligaciones no se deben cancelar por este medio por cuanto el Departamento se encuentra en el proceso de reestructuración de pasivos de conformidad con la Ley 550 de 1999, tales afirmaciones dejan ver con claridad meridiana que en realidad de verdad (sic), la suma dineraria consignada en las facturas de venta adosadas a la demanda no han ido pagadas por parte del accionado.

(...).”

⁷ Fls. 532 a 542 C.1.

4. Recurso de apelación.

La parte demandada mediante escrito de 9 de abril de 2013⁸ presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, en los siguientes términos:

Sostuvo que en el caso bajo estudio nos entramos ante la existencia de un título valor, para el cual se establece una vía de cobro judicial distinta a la acción impetrada por la parte demandante, la cual es, la acción ejecutiva.

Alegó, que para efecto del cobro judicial era necesaria la aceptación por parte del beneficiario del título valor, situación que se presentaba en el caso bajo estudio, toda vez que las facturas aportadas como pruebas contenían el sello de recibido por parte de la Secretaría de Salud del Departamento de Córdoba, razón por la cual, reiteró, se debía interponer la acción ejecutiva.

5. Tramite de segunda instancia.

La Sala por medio de auto de 9 de septiembre de 2013 admitió el recurso de apelación, y por auto de 21 de octubre de 2013 corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera el respectivo concepto⁹,

Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

⁸ Fls. 544 a 545 C.P

⁹ Fl. 568 C.P

Retomando la problemática jurídica propuesta por el demandante, la Sala precisará el alcance de los conceptos adoptados como ratio decidendi para sustentar su decisión: **1.** La reparación directa es la acción procedente; **2.** Caducidad de la acción; **3.** *Actio de in rem verso* ante la prestación del servicio de salud para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud; **3.1.** La urgencia y necesidad de prestar el servicio sin la suscripción del correspondiente contrato deben aparecer de manera objetiva y manifiesta; **3.2.** La imposibilidad absoluta de planificar y adelantar el correspondiente proceso de selección y contratación nacen de la urgencia y necesidad del servicio; **3.3.** La acreditación plena de los elementos de la excepción y la regla general; **4.** El enriquecimiento sin causa en el caso concreto; **4.1.** Valoración probatoria frente a la prestación del servicio de donde se desprende el enriquecimiento sin causa. **4.2.** Principio de la no reformatio in pejus; **4.3.** Conclusiones sobre la configuración de la excepción prevista para el reconocimiento del enriquecimiento sin causa por prestación del servicio de salud en el caso concreto; **5.** Liquidación de perjuicios y **6.** Costas.

1. La reparación directa es la acción procedente.

Como primera medida, la Sala estudiará la procedencia de la acción de reparación directa como el medio idóneo para reclamar los perjuicios sufridos por la entidad demandada, pues, el Departamento de Córdoba a través de su apoderada fue enfático y categórico en afirmar que en el caso de autos debía declararse la excepción de inepta demanda porque la acción procedente era la acción ejecutiva, toda vez que las facturas presentadas por el demandante constituían un título valor que fue aceptado por el beneficiario del servicio, comoquiera que las facturas fueron radicadas y tienen el sello de recibido de la Secretaría de Salud del Departamento.

Al respecto, el Código de Comercio¹⁰ en su artículo 772 y siguientes consagró lo concerniente a la factura cambiaria de compraventa en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 772. FACTURA. *Factura cambiaria de compraventa es un título-valor que el vendedor podrá librar y entregar o remitir al comprador.*

¹⁰ Texto antes de la vigencia de la Ley 1231 de 2008, puesto que ésta última no regía para la fecha de los hechos, es decir, 2007.

No podrá librarse factura cambiaria que no corresponda a una venta efectiva de mercaderías entregadas real y materialmente al comprador.

ARTÍCULO 773. ACEPTACIÓN DE LA FACTURA. *Una vez que la factura cambiaria sea aceptada por el comprador, se considerará, frente a terceros de buena fe exenta de culpa que el contrato de compraventa ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título.*

ARTÍCULO 774. REQUISITOS DE LA FACTURA. *La factura cambiaria de compraventa deberá contener además de los requisitos que establece el artículo 621, los siguientes:*

- 1) La mención de ser 'factura cambiaria de compraventa';*
- 2) El número de orden del título;*
- 3) El nombre y domicilio del comprador;*
- 4) La denominación y características que identifiquen las mercaderías vendidas y la constancia de su entrega real y material;*
- 5) El precio unitario y el valor total de las mismas, y*
- 6) La expresión en letras y sitios visibles de que se asimila en sus efectos a la letra de cambio.*

La omisión de cualquiera de estos requisitos no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura cambiaria, pero ésta perderá su calidad de título-valor.

ARTÍCULO 779. APLICACIÓN DE NORMAS RELATIVAS A LA LETRA DE CAMBIO. *Se aplicarán a las facturas cambiarias en lo pertinente, las normas relativas a la letra de cambio.*

ARTÍCULO 685. CONSTANCIA DE LA ACEPTACIÓN DE LA LETRA DE CAMBIO. *La aceptación se hará constar en la letra misma por medio de la palabra "acepto" u otra equivalente, y la firma del girado. La sola firma será bastante para que la letra se tenga por aceptada." Subrayado fuera del texto*

De acuerdo con el anterior recuento normativo tenemos que antes de la entrada en vigencia de la Ley 1231 de 2008, las facturas cambiarias requerían de 2 presupuestos para ser validas:

"[...] 1. *No podrá librarse factura cambiaria de compraventa que no corresponda a una venta efectiva de mercaderías entregadas real y materialmente al comprador, ósea, que el primer presupuesto es la preexistente de un contrato de compraventa de definido en el inciso 1º del artículo 905 del Código de Comercio, pero aclarando que sólo puede ser de mercaderías, descartándola para la prestación de servicios [...].*

2. *Para librar factura cambiaria, se requiere que previamente se haya realizado la entrega real de las mercaderías al comprador ósea la aprehensión de las mismas, o que se encuentren dentro de la esfera del dominio de éste, lo que significa que no vale la entrega simbólica señalada en el artículo 1754 del Código Civil; y por esta razón tampoco es posible en tales títulos valores la llamada firma de favor o por acomodamiento del artículo 639 del Código Mercantil*¹¹. Subrayado fuera del texto

Adicionalmente, encuentra la Sala que el argumento expuesto por la parte demandada carece de todo fundamento jurídico, toda vez que el hecho de que las facturas de venta tuvieran el sello de recibido de la Secretaría de Salud departamental, no comporta la aceptación del contenido de la misma, comoquiera que no fue el funcionario competente de dicha entidad quien expresamente aceptara su contenido. Pues, se reitera que la aceptación debe ser expresa y adicionalmente la factura debía ser denominada “*factura cambiaria de compraventa*” y en el caso de autos la denominación de los documentos allegados como prueba se denominan “factura de venta”.

Todo lo anterior, nos permite afirmar sin vacilación alguna, que la acción procedente en el caso de autos es la de reparación directa y no la acción ejecutiva como lo pretende la parte demandada.

Como argumento final, mediante pronunciamiento de unificación jurisprudencial del 19 de noviembre de 2012, la Sala de Sección Tercera de la Corporación recordó que en los casos en que resultaría admisible la pretensión de enriquecimiento sin justa causa, de un lado, se prohíja las tesis que niega la pertinencia de la vía de la reparación directa con fundamento en que se trata de una acción autónoma que es de carácter compensatoria y no indemnizatoria, aspecto este último que constituye la esencia la acción de reparación directa, y, de otro lado, se aduce que el camino procesal en lo contencioso administrativo es precisamente la de la reparación directa porque mediante esta se puede pedir la reparación de un daño cuando la causa sea, entre otras, un hecho de la administración.

En síntesis, en sede contenciosa administrativa la acción de reparación directa es la cuerda procesal adecuada para ventilar las pretensiones derivadas del enriquecimiento

¹¹PEÑA NOSSA, Lisandro, *Curso de títulos valores*, ob., cit., p.277

sin causa y, en consecuencia, la normatividad aplicable no es otra que aquella establecida para dicha acción procesal.

2. Caducidad de la acción.

La caducidad de la acción como instituto procesal debe examinarse en el marco de su fundamento constitucional, que no es otro que el artículo 228 de la Constitución en el que se apoya la *ratio* de los términos procesales, los cuales deben responder al principio de diligencia de todos los sujetos que actúan en el proceso.

El ejercicio de la acción de reparación directa dentro de los términos fijados por el artículo 136 numeral 8º del C.C.A., representa una manifestación clara del principio de seguridad jurídica y de la prevalencia del interés general, y consagra los diferentes términos para intentar las acciones, sancionando su inobservancia con el fenómeno de la caducidad.

Así, el numeral 8º dispone, sobre el término para intentar la acción de reparación directa dispone:

“La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.” (Resalta la Sala)

La ley consagra entonces, un término general de dos años contados desde el día siguiente al acaecimiento de la causa del daño por el cual se demanda la indemnización, para intentar la acción de reparación directa, vencido el cual no será posible solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, porque habrá operado el fenómeno de la caducidad.

En el caso de autos, la Fundación Hospital San Vicente de Paúl, presentó la demanda el 29 de abril de 2008 y todas las facturas con base en las cuales radica su

inconformidad datan desde junio a diciembre de año 2007 y la demanda se interpuso el 29 de abril de 2008, es decir en tiempo.

3. Actio de in rem verso ante la prestación del servicio de salud para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud.

El principal asunto en torno al cual la Sección Tercera del Consejo de Estado ha discurrido sobre el enriquecimiento sin causa es el relacionado con la ejecución de actividades en favor de una entidad estatal sin que medie un contrato entre esta y el ejecutor.

Esta Corporación sobre el punto ha tenido posiciones encontradas que van desde la admisión hasta el rechazo de aquel instituto en la hipótesis antes mencionada, pasando, como podrá suponerse, por una tesis intermedia que se sustenta en el deber de proteger la buena fe del contratista que fue inducido o motivado por la administración a la ejecución de la actividad en esas circunstancias.

Sin embargo, lo cierto es que mediante sentencia de 19 de noviembre de 2012, proferida dentro del Expediente 24.897, la Sección Tercera de la Corporación unificó su jurisprudencia en el sentido de afirmar *“que la actio de in rem verso no puede ser utilizada para reclamar el pago de obras o servicios que se hayan ejecutado en favor de la administración sin contrato alguno o al margen de este, eludiendo así el mandato imperativo de la ley que prevé que el contrato estatal es solemne porque debe celebrarse por escrito, y por supuesto agotando previamente los procedimientos señalados por el legislador”*.

No obstante lo anterior, la Sala también admitió hipótesis en las que resultaría procedente la *actio de in rem verso* sin que medie contrato alguno pero, aunque insistió en que *“estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva, y de ninguna manera con la pretensión de encuadrar dentro de estos casos excepcionales, o al amparo de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se mencionó”*.

Así la Sala previó que los casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la *actio de in rem verso* serían entre otros los siguientes:

“(…)

a) *Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium constriñó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.*

b) *En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.*

c) *En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993.*

12.3. *El reconocimiento judicial del enriquecimiento sin causa y de la actio de in rem verso, en estos casos excepcionales deberá ir acompañada de la regla según la cual, el enriquecimiento sin causa es esencialmente compensatorio y por consiguiente el demandante, de prosperarle sus pretensiones, sólo tendrá derecho al monto del enriquecimiento. Ahora, de advertirse la comisión de algún ilícito, falta disciplinaria o fiscal, el juzgador, en la misma providencia que resuelva el asunto, deberá cumplir con la obligación de compulsar copias para las respectivas investigaciones penales, disciplinarias y/o fiscales.*

En este orden de ideas, debe concluirse que la Sala limitó el reconocimiento del enriquecimiento sin justa causa a situaciones excepcionales que por razones de interés público ameriten la ejecución o prestación de un servicio por un particular sin que medie

el cumplimiento de las exigencias legalmente establecidas en materia de contratación pública.

Del mismo modo debe resaltarse que el reconocimiento de la prestación es de carácter eminentemente compensatorio, de manera que atenderá exclusivamente al monto del enriquecimiento y empobrecimiento correlativos.

Ahora bien, concretamente en lo que refiere a la prestación del servicio de salud sin el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos en el régimen de contratación estatal, debe resaltarse que la excepción b) enunciada por la sentencia de unificación se prevé como una manifestación de la protección del derecho fundamental a la salud, sobre el cual ha manifestado la Corte Constitucional que:

“El derecho a la salud es, autónomamente, un derecho fundamental y en esa medida, la garantía de protección debe partir de las políticas estatales, de conformidad con la disponibilidad de los recursos destinados a su cobertura¹² [...]”.

De igual forma, ha admitido la Corte Constitucional que el reconocimiento de la salud como un derecho fundamental en el contexto constitucional colombiano, coincide con la evolución de su protección en el ámbito internacional¹³ y que el Estado y los

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-811 de 2007. la decisión de considerar la salud como un derecho fundamental se adoptó considerando la estrecha relación entre la salud y el concepto de “dignidad humana”, elemento fundante del Estado Social de Derecho que impone a las autoridades y a los particulares el trato a la persona conforme con su humana condición

¹³ Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el artículo 12 estipula: “1. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figuraran las necesarias para: a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”.

De otra parte, el numeral 3 de la Observación General No. 14 de 2000 - “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sostuvo que “la salud es un derecho fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos”, de esta manera el Comité insiste en la indivisibilidad e interdependencia del derecho a la salud en tanto está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos tales como el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y

particulares comprometidos con la prestación del servicio de salud deben facilitar su acceso conforme a principios de continuidad¹⁴ e integralidad¹⁵.

Entonces, por tratarse de un derecho de carácter fundamental, la Sala admite excepcionalmente la prestación del servicio de salud sin el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos en el régimen de contratación estatal, aunque, es categórica en exigir para su configuración, que el servicio prestado sin el amparo contractual se encuentre dirigido a “evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud”, en razón a lo cual se establecieron como requisitos que:

3.1 La urgencia y necesidad de prestar el servicio sin la suscripción del correspondiente contrato deben aparecer de manera objetiva y manifiesta.

En cuanto a la urgencia en la prestación del servicio, la Corte Constitucional ha manifestado en diversas oportunidades que dicha urgencia ha tornado objetiva y judicialmente reconocible la necesidad de ejecutar de forma inmediata la prestación del servicio a la salud, toda vez que de no hacerlo pueden presentarse perjuicios irremediables en las personas que acceden a dicho servicio¹⁶.

Y, respecto a la necesidad del servicio, la Corte Constitucional ha establecido que es necesaria la prestación del servicio de salud, con el fin de evitar perjuicios graves a

a la libertad de asociación, reunión y circulación. Asimismo, estableció que el derecho a la salud en todas sus formas y a todos los niveles abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados, de “a) Disponibilidad. b) Accesibilidad. i) No discriminación. ii) accesibilidad física. iii) Accesibilidad económica. iv) Acceso a la información. c) Aceptabilidad. d) Calidad. (numeral 12).

¹⁴ El artículo 153 de la Ley 100 de 1993 prevé que *“toda persona que habiendo ingresado al Sistema General de Seguridad Social en Salud tiene vocación y de permanencia y no debe, en principio, ser separado del mismo cuando esté en peligro su calidad de vida e integridad”*

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-214 de 2013. “Sumado a que la prestación del servicio de salud debe darse de forma continua, la jurisprudencia constitucional ha señalado que los usuarios del sistema de seguridad social en salud deben recibir la atención de manera completa, según lo prescrito por el médico tratante, en consideración al principio de integralidad. Es decir, deben recibir *“todo cuidado, suministro de medicamentos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, exámenes para el diagnóstico y el seguimiento, así como todo otro componente que el médico tratante valore como necesario para el pleno restablecimiento de la salud del paciente o para mitigar las dolencias que le impiden llevar su vida en mejores condiciones; y en tal dimensión, debe ser proporcionado a sus afiliados por las entidades encargadas de prestar el servicio público de la seguridad social en salud”*

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-760 de 2008.

otros derechos fundamentales, en especial para evitar el desconocimiento del derecho a la vida o a la integridad de la persona.

3.2 La imposibilidad absoluta de planificar y adelantar el correspondiente proceso de selección y contratación nacen de la urgencia y necesidad del servicio.

Asimismo la Sección exigió que la urgencia y necesidad del servicio ubiquen a la entidad pública y a su contratista en imposibilidad absoluta de planificar y adelantar el correspondiente proceso de contratación. De manera que no se trata de cubrir el simple olvido o negligencia de la administración o de su colaborador sino de amparar situaciones excepcionales.

Al respecto, debe preverse la trascendencia del principio de planeación o de la planificación aplicada a los procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado, el cual guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y legalidad, procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación.

Ahora bien, aunque el legislador no ha tipificado la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6,7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984, según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales.

En este sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha manifestado que:

“(…) La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir en violación del principio de legalidad¹⁷”.

De manera que la planeación y la totalidad de sus exigencias constituyen el principio de la actividad contractual, pregonan la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad de la actuación contractual y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del Estado.

Entonces, es evidente que la eficacia de todos los principios que rigen la actividad contractual del Estado, en especial el de la transparencia y el de la economía, dependen en buena medida de que en ella se cumpla con los deberes de planeación e, igualmente, con el deber de selección objetiva de los contratistas mediante la escogencia de la propuesta más favorable para la satisfacción del servicio público.

3.3 La acreditación plena de los elementos de la excepción y la regla general.

Asimismo, es necesario resaltar que la Sección exige que los elementos antes mencionados se encuentren plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo, de manera que el juzgador no *“pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la [providencia de unificación], es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación”*.

Al respecto la jurisprudencia precisó:

*“que, **por regla general**, el enriquecimiento sin causa, y en consecuencia la actio de in rem verso, que en nuestro derecho es un principio general, tal como lo dedujo la Corte Suprema de Justicia¹⁸ a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado*

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 1 de febrero de 2012. Exp.: 22464.

¹⁸ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, de 12 de mayo de 1955. G.J. LXXX, 322.

de manera expresa en el artículo 831¹⁹ del Código de Comercio, no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental pero suficiente razón consistente en que la actio de in rem verso requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o cogente”.

4. El enriquecimiento sin causa en el caso concreto.

En el caso de autos la Sala observa que la situación fáctica planteada por el Hospital demandante refiere la prestación de servicios médico – hospitalarios – quirúrgicos especializados a pacientes vinculados a cargo del Departamento de Córdoba, que ingresaron por el servicio de urgencias o de manera electiva durante la vigencia 2007, y que dicha prestación de servicios se efectuó sin la suscripción de contrato alguno.

En este orden de ideas, la Sala prevé que las circunstancias planteadas por la demandante podrían ajustarse al literal b) de las excepciones enunciadas por la Sección, toda vez que refieren la prestación del servicio de salud.

Sin embargo, no puede perderse de vista la exigencia según la cual debe quedar plenamente acreditado en el proceso contencioso administrativo que la prestación del servicio sin el correspondiente amparo contractual obedeció a un evento “urgente y necesario” donde se trató de “evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud” de determinado afiliado.

Al respecto se dijo que “la urgencia y necesidad (...) deben aparecer de manera objetiva y manifiesta” y conllevar “la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos”, circunstancias que, igualmente, “deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo”.

4.1 Valoración probatoria frente a la prestación del servicio de donde se desprende el enriquecimiento sin causa.

¹⁹ Artículo 831: Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro.

Al efecto, la Sala ha hecho una valoración exhaustiva del material probatorio obrante en el plenario, del cual se hará el siguiente esquema:

1. A folios 16 a 389, 415 a 467, 478 y 485 del cuaderno 1, reposan las siguientes facturas de venta expedidas por la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl con sello de recibidas en la Secretaría de Desarrollo para la Salud del Departamento de Córdoba y firmadas por el correspondiente paciente:

NOMBRE PACIENTE	FACTURA	VALOR	FECHA	CLASE DE SERVICIO
OLIVERO FANNY ISABEL	1230845	2.415.526	06/06/07	URGENCIAS
ARGUMEDO OYOLA DOMINGO FABIO	1233460	3.602.237	13/06/07	URGENCIAS
JIMENEZ LOPEZ MARIO JOSE	1254854	313.785	03/08/07	URGENCIAS
BERROCAL CASTRO FABIAN CAMILO	1254916	124.692	04/08/07	URGENCIAS
BERROCAL CASTRO JHONIS ESTEBAN	1254917	170.022	04/08/07	URGENCIAS
MARIN CRUZANA	1255196	3.377.369	05/08/07	URGENCIAS
BARRIOS MARIA ARGUMEDO	1256874	6.065.607	09/08/07	URGENCIAS
GAVIRIA OCHOA EUNISA MARIA	1259371	21.103.934	15/08/07	URGENCIAS
ALARCON RUIZ AGUSTIN	1261269	35.263.829	18/08/07	URGENCIAS
MONTANO GULFO ANNIE MICHELL	1261420	4.554.735	19/08/07	
RACERO MENDEZ FRANCISCO MIGUEL	1268206	12.130.701	03/09/07	
MILLAN BRUNO ANTONIO CESAR	1268594	1.790.007	04/09/07	URGENCIAS
VEGA GAVIRIA SAUL ANDRES	1268811	12.737.543	04/09/07	URGENCIAS
RHENALS SIERRA EVER JESUS	1269865	1.024.117	06/09/07	URGENCIAS
VASQUEZ SEPULVEDA STIVEN	1269925	2.270.113	06/09/07	URGENCIAS
CASTANO FERNANDEZ YOINER DE JESUS	1274201	640.344	15/09/07	URGENCIAS
MARTINEZ MARTINEZ JUVENAL ANTONIO	1278376	19.601.798	24/09/07	URGENCIAS
MEJIA MAURE JAIDER ANTONIO	1280029	1.418.395	27/09/07	
HERNANDEZ RIVERA JULIO DANIEL	1283226	3.850.321	04/10/07	URGENCIAS
ALARCON RUIZ AGUSTIN	1285289	8.889.973	09/10/07	
HOYOS RIVERA ADELA MARIA	1286035	334.085	10/10/07	URGENCIAS
COTERA DE RICARDO EDELMIRA SUSANA	1287107	4.985.836	12/10/07	

JARAMILLO PEREZ DANNY CECILIA	1287530	116.695	14/10/07	URGENCIAS
PAREDES VERGARA YURIS PAOLA	1287664	3.477.795	15/10/07	URGENCIAS
MAUSA VIDES ANA ELY	1291411	1.327.349	23/10/07	
AREIZA ORENCIO DE JESUS	1291508	425.867	23/10/07	URGENCIAS
MONTES BOTONERO WENDY VANESSA	1292145	1.674.524	24/10/07	
VERGARA GONZALEZ MARTHA LUCIA	1297636	8.749.694	07/11/07	URGENCIAS
ARGUMEDO OYOLA DOMINGO FABIO	1298707	1.728.336	09/11/07	
MEDRANO ARCIA JUANA DEL CARMEN	1298812	1.112.778	10/11/07	URGENCIAS
RICO MACEA ELICENIA MARIA	1300866	18.916.097	15/11/07	URGENCIAS
MONTANO GULFO ANNIE MICHELL	1301386	963.281	16/11/07	
BULA RUIZ PURA NICOLASA	1301680	40.781.046	17/11/07	URGENCIAS
MARTINEZ CONDE EUSTORGIO MIGUEL	1303062	6.650.204	20/11/07	URGENCIAS
LOPEZ QUINTANA ANUAR SAMIR	1304696	20.213.088	23/11/07	
AREIZA ORENCIO DE JESUS	1304869	16.342.825	24/11/07	URGENCIAS
BULA RUIZ PURA NICOLASA	1305052	1.337.433	25/11/07	URGENCIAS
MORENO MUNOZ RAFAEL ANTONIO	1305683	3.323.480	26/11/07	URGENCIAS
PALMERA HERNANDEZ TATIANA PAOLA	1306390	510.595	27/11/07	URGENCIAS
TORDECILLA MADERA JUAN DAVID	1308825	1.178.970	04/12/07	
GARCIA CANO JORGE LUIS	1309567	33.250	06/12/07	
QUINTERO MARTINEZ PAOLA ANDREA	1310773	1.855.289	10/12/07	URGENCIAS
ORTEGA MIRANDA MARCO ANTONIO	1311994	533.900	12/12/07	
MORELO TORRES CANDELARIA	1312735	14.761.509	13/12/07	URGENCIAS
MONTANO GULFO ANNIE MICHEL	1313052	114.698	14/12/07	
CABARIQUE AMADO ALEX EDUARDO	1313077	108.661	14/12/07	
BULA RUIZ PURA NICOLASA	1313215	7.051.713	14/12/07	URGENCIAS
ALVAREZ SIERRA ERIKA DEL CARMEN	1313260	7.145.619	14/12/07	URGENCIAS
ALVAREZ SIERRA ERIKA DEL CARMEN	1314051	605.734	17/12/07	URGENCIAS
RICO MACEA ELICENIA MARIA	1315575	11.188.758	20/12/07	URGENCIAS
ALARCON RUIZ AGUSTIN	1316085	9.775.224	22/12/07	
HUMANAEZ REGINO FRANCISCO JAVIER	1317885	923.374	28/12/07	URGENCIAS

2. A folio 504 del cuaderno 1, reposa oficio de 11 de junio de 2009 remitido por la Gobernación de Córdoba al Tribunal Administrativo de ese mismo Departamento, mediante el cual manifestó lo siguiente:

*“Teniendo en cuenta la solicitud por usted elevada en los términos de la referencia **nos permitimos manifestarles que el Departamento de Córdoba no canceló en su totalidad los servicios prestados a los beneficiarios de nuestro departamento durante la vigencia 2007, prestados por la Fundación Hospital San Vicente de Paul de la ciudad de Medellín,** le informamos que existen 143 facturas (anexamos relación) de las cuales según los montos facturados por el prestador ascienden a la suma de \$710.155.510 de dichos montos se descuentan glosas de auditoría, glosas de tarifa y descuentos por pagos de anticipos quedando un monto adeudado de la vigencia 2007 de las 143 facturas citadas por valor de \$19.916.032. No está demás aclarar que de las 143 facturas anotas (sic) muchas están glosadas o descontadas en un 100% y por lo tanto los valores a pagar de las mismas es cero (...)”* Negrilla fuera del texto

3. A folio 492 del cuaderno 1, reposa comunicación de 3 de febrero de 2008, suscrita por el Tesorero Departamental de Córdoba, por medio de la cual informa al Tribunal Administrativo de Córdoba que las facturas correspondientes a los años 2007 y 2008 pagadas y pendientes de cancelar a la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl de Medellín deben solicitarse a la Secretaría de Salud. Anexa una relación de cuentas pagadas a dicho centro de salud por concepto de atención de pacientes y la clase de servicio médico que se le prestó. (Fols. 493 a 501 C.1)

4.2 Principio de la *no reformatio in pejus*.

Teniendo en cuenta que el *a quo* condenó al Departamento de Córdoba, la Sala entiende que por tratarse de apelante único la condena no podrá hacerse más gravosa, en aplicación del principio de la *no reformatio in pejus*, que enseña que *“La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.”* –Art. 357 CPC- Esta disposición, en todo caso, tiene fundamento en el inciso segundo del art. 31 de la Constitución Política, que dispone: *“El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único.”*

Aunado a lo anterior, se debe tener en cuenta también, la sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 9 de febrero de 2012, rad: 21.060, la cual unificó la

jurisprudencia en cuanto a la competencia del Juez *ad quem* con ocasión del recurso de apelación en los siguientes términos –se resalta–:

“(…) En este orden de ideas, para la Sala Plena de la Sección Tercera resulta claro –y alrededor de este planteamiento unifica en esta materia su Jurisprudencia– que por regla general el marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente, están llamados a excluirse del debate en la instancia superior, sin perjuicio de los casos previstos o autorizados por la Constitución Política o por la ley, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia²⁰ de la sentencia como el principio dispositivo²¹, razón por la cual la jurisprudencia nacional ha sostenido que “las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: ‘tantum devolutum quantum appellatum’”²².

²⁰ En relación con la aplicabilidad del principio de congruencia en lo que corresponde a la resolución del recurso de apelación puede consultarse el pronunciamiento efectuado recientemente por la Sala, mediante providencia fechada en abril 1 de 2009, dentro del expediente 32.800, con ponencia de la señora Magistrada Ruth Stella Correa Palacio, en la cual se puntualizó:

“De conformidad con el principio de congruencia, al superior, cuando resuelve el recurso de apelación, sólo le es permitido emitir un pronunciamiento en relación con los aspectos recurridos de la providencia del inferior, razón por la cual la potestad del juez en este caso se encuentra limitada a confrontar lo decidido con lo impugnado en el respectivo recurso y en el evento en que exceda las facultades que posee en virtud del mismo, se configurará la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, relativa a la falta de competencia funcional”.

²¹ Dicho principio ha sido definido por la doctrina como:

“La facultad exclusiva del individuo de reclamar la tutela jurídica del Estado para su derecho, y en la facultad concurrente del individuo con el órgano jurisdiccional, de aportar elementos formativos del proceso y determinarlo a darle fin”. O como dice COUTURE, es el principio procesal que asigna a las partes y no a los órganos de la jurisdicción la iniciativa, el ejercicio y el poder de renunciar a los actos del proceso”

“Son características de esta regla las siguientes:

“(…) El campo de decisión del juez queda determinado especial y esencialmente por las pretensiones del demandante debido a que el juez no puede decidir sobre objeto diverso a lo en ellas contemplado” (negritas adicionales). López Blanco, Hernán Fabio, Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Parte General, Tomo I, Dupré Editores, Bogotá, 2005, Pág. 106.

²² Al respecto, ver por ejemplo, sentencia de la Corte Constitucional C-583 de 1997.

Conforme a lo anterior, la Sala abordará el análisis del asunto, en consonancia a los argumentos expuestos por el apelante único en aras de no hacerle más gravosa su situación.

4.3 Conclusiones frente a la configuración de la excepción prevista para el reconocimiento del enriquecimiento sin causa por prestación del servicio de salud en el caso concreto.

La pretensión impetrada en el libelo introductorio y los hechos narrados por la parte demandante sostienen que ésta prestó el servicio cuyo reconocimiento y pago se solicita por los servicios médico – quirúrgicos – hospitalarios especializados proporcionados a pacientes dependientes de la Gobernación de Córdoba.

Observa la Sala, que las pretensiones de la parte demandante están llamadas a prosperar parcialmente, previa las siguientes consideraciones:

Si bien en la demanda se solicitó el pago de los servicios prestados a pacientes que ingresaron al hospital San Vicente de Paúl tanto por servicios de urgencias como de manera electiva, reitera la Sala que conforme a la sentencia de unificación expuesta en líneas anteriores, se aceptó que procede excepcionalmente la prestación del servicio de salud sin el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos en el régimen de contratación estatal –es decir un contrato debidamente celebrado-, siempre y cuando se pretenda “evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud”, pero que pese a ello habrá de acreditarse dos requisitos: (i) La imposibilidad absoluta de planificar y adelantar el correspondiente proceso de selección y contratación y (ii) La acreditación plena de los elementos de la excepción.

Conforme a lo anterior, la Sala estudiará el presente caso únicamente respecto de aquellos pacientes que ingresaron a la institución médica por el servicio de urgencia exclusivamente, toda vez que aquellos que lo hicieron de manera electiva no se ajustan a la excepción de la regla citada en líneas anteriores, por cuanto no comportan en sí un riesgo inminente que pusiera en peligro su vida y por ende se exige la existencia de un contrato estatal entre el prestador del servicio médico y quien tuviera la obligación de

garantizar el derecho a la salud, situación que escapa a los casos taxativos enunciados en la precitada sentencia de unificación.

Así las cosas, encuentra la sala que en el asunto *sub examine* se encuentran debidamente relacionados los pacientes que fueron atendidos por urgencias, en la medida en que reposan en el expediente sus correspondientes soportes de ordenes médicas y facturas firmadas por quien recibió el servicio. Adicionalmente, de esos mismos medios de prueba se infiere que esos pacientes se encontraban a cargo del Departamento de Córdoba como quiera que: (i) dichas facturas se encontraban bajo la custodia de la Secretaria de Gestión Administrativa del Departamento de Córdoba; (ii) contienen el sello de haber sido radicadas ante la Secretaría de Desarrollo para la Salud del mismo Departamento; (iii) fueron aportadas en copia autentica por la entidad demandada y (iv) en cada una de ellas se hace constar el nombre del paciente, identificación, servicio prestado, valor y lo más importante, que el responsable de la cuenta es D.S.S. de Córdoba”.

Aunando a lo anterior, ninguna de las facturas contiene alguna firma o sello que acredite que las mismas fueron pagadas a la entidad prestadora de salud, por el contrario, se tiene que la entidad demandada nunca alegó en su defensa haberlas pagado, hecho que se pudo corroborar con el oficio de 11 de junio de 2009 remitido por la Gobernación de Córdoba al Tribunal Administrativo de ese mismo Departamento, mediante el cual manifestó que no había cancelado en su totalidad los servicios prestados a los beneficiarios del departamento durante la vigencia 2007, suministrados por la Fundación Hospital San Vicente de Paúl de la ciudad de Medellín.

Así las cosas, concretamente sobre la pretensión de *actio de in rem verso* se dejó dicho que quien la ejerza debe acreditar que el servicio prestado sin el correspondiente amparo contractual tuvo como finalidad “*evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud*” de determinado afiliado, en razón a lo cual deben aparecer objetiva y manifiestamente acreditadas la urgencia y necesidad del servicio que ubicaron a las partes en la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar el correspondiente proceso de selección y celebración del contrato.

Como puede verse dentro del material probatorio exhaustivamente examinado y citado, existen los elementos de prueba suficientes que demuestran las situaciones fácticas requeridas para la prosperidad de las pretensiones, pues, los beneficiados con la prestación del servicio cuyo reconocimiento se demanda se encuentran identificados, se estableció su vinculación con la entidad demandada, se individualizaron los servicios cuyo reconocimiento se demanda y finalmente se acreditaron las circunstancias que justificaron la prestación del servicio, el momento, lugar y modo en que se ejecutó dicha prestación.

5. Liquidación de perjuicios.

Ahora bien, se observa que el Tribunal Administrativo de Córdoba para la liquidación de los perjuicios –daño emergente- tuvo en cuenta los servicios médicos prestados tanto por urgencias como los que se hicieron de manera electiva, sin embargo de conformidad con lo dicho en líneas precedentes, habrá de modificarse tal condena con el objeto de sólo reconocer aquellos servicios que se prestaron a los pacientes que ingresaron por urgencias y que se encuentran debidamente soportados, comoquiera que son los que se ajustan a la excepción de la relación contractual.

NOMBRE PACIENTE	FACTURA	VALOR	FECHA	CLASE DE SERVICIO	FOLIOS CUADERNO 1
OLIVERO FANNY ISABEL	1230845	2.415.526	06/06/07	URGENCIAS	16 a 22
MARIN CRUZANA	1255196	3.377.369	05/08/07	URGENCIAS	37 a 42
BARRIOS MARIA ARGUMEDO	1256874	6.065.607	09/08/07	URGENCIAS	43 a 58
ALARCON RUIZ AGUSTIN	1261269	35.263.829	18/08/07	URGENCIAS	63 a 67
MILLAN BRUNO ANTONIO CESAR	1268594	1.790.007	04/09/07	URGENCIAS	87 a 96
VEGA GAVIRIA SAUL ANDRES	1268811	12.737.543	04/09/07	URGENCIAS	97 a 106
MARTINEZ MARTINEZ JUVENAL ANTONIO	1278376	19.601.798	24/09/07	URGENCIAS	131 a 137
HERNANDEZ RIVERA JULIO DANIEL	1283226	3.850.321	04/10/07	URGENCIAS	144 a 151
PAREDES VERGARA YURIS PAOLA	1287664	3.477.795	15/10/07	URGENCIAS	171 a 178
AREIZA ORENCIO DE JESUS	1291508	425.867	23/10/07	URGENCIAS	187 a 192
VERGARA GONZALEZ MARTHA LUCIA	1297636	8.749.694	07/11/07	URGENCIAS	198 a 205

MEDRANO ARCIA JUANA DEL CARMEN	1298812	1.112.778	10/11/07	URGENCIAS	211 a 221
RICO MACEA ELICENIA MARIA	1300866	18.916.097	15/11/07	URGENCIAS	222 a 231
BULA RUIZ PURA NICOLASA	1301680	40.781.046	17/11/07	URGENCIAS	245 a 255
MARTINEZ CONDE EUSTORGIO MIGUEL	1303062	6.650.204	20/11/07	URGENCIAS	256 a 265
AREIZA ORENCIO DE JESUS	1304869	16.342.825	24/11/07	URGENCIAS	274 a 280
BULA RUIZ PURA NICOLASA	1305052	1.337.433	25/11/07	URGENCIAS	281 a 287
MORELO TORRES CANDELARIA	1312735	14.761.509	13/12/07	URGENCIAS	320 a 327
BULA RUIZ PURA NICOLASA	1313215	7.051.713	14/12/07	URGENCIAS	338 a 346
ALVAREZ SIERRA ERIKA DEL CARMEN	1313260	7.145.619	14/12/07	URGENCIAS	347 a 354
ALVAREZ SIERRA ERIKA DEL CARMEN	1314051	605.734	17/12/07	URGENCIAS	355 a 361
RICO MACEA ELICENIA MARIA	1315575	11.188.758	20/12/07	URGENCIAS	362 a 370
HUMANAEZ REGINO FRANCISCO JAVIER	1317885	923.374	28/12/07	URGENCIAS	382 a 389
TOTAL		\$ 224.572.446			

Por otra parte, respecto de las personas relacionadas en el siguiente cuadro, cuya situación fue analizada una por una, encuentra la Sala que pese afirmarse por la parte actora que ingresaron al hospital San Vicente Paúl por el servicio de urgencias, dicha situación no se encuentra demostrada fehacientemente, comoquiera que no hay la documentación completa en ciertos casos y en otros simplemente no los hay, que soporten que fueron atendidos o ingresaron por el servicio de urgencias de la entidad prestadora de salud, a saber:

ARGUMEDO OYOLA DOMINGO FABIO	1233460	3.602.237	13/06/07	23 a 27
JIMENEZ LOPEZ MARIO JOSE	1254854	313.785	03/08/07	28 a 30
BERROCAL CASTRO FABIAN CAMILO	1254916	124.692	04/08/07	31 a 33
BERROCAL CASTRO JHONIS ESTEBAN	1254917	170.022	04/08/07	34 a 36
GAVIRIA OCHOA EUNISA MARIA	1259371	21.103.934	15/08/07	59 a 62
RHENALS SIERRA EVER JESUS	1269865	1.024.117	06/09/07	107 a 111
VASQUEZ SEPULVEDA STIVEN	1269925	2.270.113	06/09/07	112 a 123
CASTANO FERNANDEZ YOINER DE JESUS	1274201	640.344	15/09/07	124 a 130
HOYOS RIVERA ADELA MARIA	1286035	334.085	10/10/07	159 a 161
JARAMILLO PEREZ DANNY CECILIA	1287530	116.695	14/10/07	168 a 170
MORENO MUNOZ RAFAEL ANTONIO	1305683	3.323.480	26/11/07	288 a 292

PALMERA HERNANDEZ TATIANA PAOLA	1306390	510.595	27/11/07	293 a 300
QUINTERO MARTINEZ PAOLA ANDREA	1310773	1.855.289	10/12/07	312 a 315

Con fundamento en lo anterior, la suma que debe pagar el Departamento de Córdoba a favor de la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl es de \$ 224.572.446 -y no de \$382.911.980 que había estimado el *a quo*-, valor que resulta de la sumatoria de todos los servicios de urgencias debidamente prestados y acreditados por el instituto de salud y que será actualizado de conformidad con la fórmula matemática utilizada por la jurisprudencia:

$$Ra = 224.572.446 \frac{\text{Índice final – enero/2017 (134,77)}}{\text{Índice Inicial – marzo/2013 (112,87)}}$$

= \$ 268.145.907

6. Costas.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma, no se impondrán.

En mérito de lo expuesto la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia proferida el 13 de marzo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Córdoba de acuerdo a los fundamentos expuestos en la parte motiva de esta providencia, la cual quedará así:

*“PRIMERO: **DECLÁRESE** no probada la excepción de Inepta Demanda propuesta.*

*SEGUNDO: **DECLÁRESE** responsable al Departamento de Córdoba – Secretaría para el Desarrollo de la Salud, por el daño y perjuicio causado a la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl, con ocasión del NO PAGO de los servicios médico-quirúrgico-hospitalarios prestados a personas a cargo del Departamento de Córdoba por disposición legal, ocasionando con ello un detrimento económico a la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl.*

*TERCERO: **CONDÉNESE** al Departamento de Córdoba, a pagar como indemnización a la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl, la suma equivalente a DOSCIENTOS SESENTA Y OCHO MILLONES CIENTO CUARENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS SIETE PESOS (\$268.145.907).*

*CUARTO: **NIÉGUENSE** las demás pretensiones de la demanda.*

QUINTO: Sin condena en costas.”

SEGUNDO: DESE cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de segunda instancia, conforme al artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Magistrado

GUILLERMO SANCHEZ LUQUE

Magistrado

Aclaración de Voto

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Presidente de la Sala



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Radicación número: 23001-23-31-000-2008-00149-01(48355)

Actor: FUNDACIÓN HOSPITALARIA SAN VICENTE DE PAÚL

Demandado: DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA-SECRETARÍA DE SALUD

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

ACTIO IN REM VERSO-Reiteración aclaración de voto 38.274/2017.

ACLARACIÓN DE VOTO

Aunque comparto la decisión que se adoptó en la providencia del 20 de febrero de 2017, como disiento de algunas consideraciones allí consignadas, me remito al numeral 2 de la aclaración de voto 38.724 de la misma fecha.

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE