**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Acción procedente**

Debe tenerse en cuenta que esta Corporación, de manera uniforme y reiterada, ha señalado, sobre la base de las disposiciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo, que la procedencia de la acción se encuentra determinada por la génesis del daño en que se fundamenta la causa petendi y, en ese sentido, ha explicado que el criterio útil para la determinación de la vía procesal adecuada para reparar los daños generados por la Administración es el origen de los mismos. Así, por ejemplo, si la causa del daño radica en la presunta ilegalidad de un acto administrativo , la acción procedente, de conformidad con lo previsto en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; si la causa se concreta en un hecho, en una omisión, en una operación administrativa o en la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa, como la que define a la actio in rem verso, de conformidad con lo unificado por la Sección Tercera de esta Corporación en la providencia antes mencionada, la acción pertinente es la de reparación directa, según lo previsto en el artículo 86 de la misma norma; pero si la causa recae en un contrato, entonces la procedente es la acción de controversias contractuales, de acuerdo con lo señalado en el artículo 87 ibídem, que dispone que a través de ésta se puede solicitar que se declare la existencia o la nulidad del negocio jurídico, que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN - Solicitud - Conciliación extrajudicial**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial suspende el término de caducidad i) hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o, ii) hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o, iii) hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de esa ley o, iv) hasta que se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud, lo que ocurra primero.

**COPIAS SIMPLES - Valor probatorio**

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado profirió sentencia a través de la cual unificó su postura frente al valor probatorio de las copias simples, para concluir que los documentos aportados en tal condición tienen validez probatoria cuando las partes han tenido la oportunidad de debatir su contenido, de conformidad con los principios de contradicción y de defensa, así como también con base en el principio constitucional de buena fe, el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, el derecho al acceso efectivo a la administración de justicia y el deber de lealtad procesal , razón por la cual las pruebas aportadas por la demandante serán valoradas.

**ENRIQUECIMIETO SIN CAUSA - Actio in rem verso - Sin relación contractual - Requisitos**

Resultaría procedente la actio de in rem verso sin que medie contrato alguno pero, se insiste, 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 (…) 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.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero Ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 52001-23-31-000-2006-01346-01(36907)**

**Actor: E.S.E. ANTONIO NARIÑO**

**Demandado: INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

**Tema:** Actio in rem verso: Reiteración jurisprudencial. Prestación de servicios de salud sin respaldo contractual. Servicios de salud de urgencias se deben prestar en cumplimiento de un deber legal, aunque no medie contrato u orden previa.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia que profirió el Tribunal Administrativo de Nariño el 26 de septiembre de 2008, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda.**

En escrito presentado el 12 de julio de 2006[[1]](#footnote-1), la Empresa Social del Estado Antonio Nariño, por conducto de apoderado judicial debidamente constituido, presentó demanda de reparación directa contra el Instituto de Seguros Sociales, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

“***Primera:*** *Declárase que el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, se enriqueció sin justa causa, a consecuencia de la prestación de los servicios de salud a los usuarios de la EPS de esa entidad en el Departamento de Nariño, por el período comprendido entre el 01 y el 12 de abril de 2004, servicios que fueron prestados por la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO ANTONIO NARIÑO a través de su red de servicios: Clínica Maridíaz y los Centros de Atención Ambulatoria de La Unión, Ipiales, Tumaco, CAA Norte y Sur Oriental.*

***Segunda:*** *Que como consecuencia de la declaración anterior se condene al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, reconocer y pagar a la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO ANTONIO NARIÑO la suma de $357’665.100.oo, debida por el concepto de prestación de servicios de salud durante el período comprendido entre el 01 al 12 de abril de 2004, a los afiliados a la EPS ISS, prestados a través de su red de servicios: Clínica Maridíaz y los Centros de Atención Ambulatoria de La Unión, Ipiales, Tumaco, CAA Norte y Sur Oriental.*

***Tercera:*** *Que la suma a pagar a mi representada sea actualizada al momento mismo de la sentencia con el Índice de Precios al Consumidor, expedido por el Banco de la República o por el Dane.*

***Cuarta:*** *Que se ordene el reconocimiento del lucro cesante de las sumas debidas, estimándose sobre los valores actualizados desde el momento en que debía efectuarse el pago, hasta la fecha de la sentencia.*

***Quinta:*** *Que se dé aplicación al artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para proferir condena en costas a la entidad demandada*”.

Como **fundamentos fácticos de la demanda** la parte actora expuso los que la Sala se permite resumir a continuación:

El 1 de abril de 2004, el I.S.S. celebró el contrato interadministrativo No. 00089 con la E.S.E. Antonio Nariño, negocio jurídico en virtud del cual la Empresa Social se comprometió a prestar servicios de salud a los afiliados del Instituto, de acuerdo con el Plan Obligatorio de Salud.

Se afirmó en la demanda que el término o plazo de ejecución del contrato se fijó en un mes contado a partir de la aprobación de la garantía única, pero que, en todo caso, se acordó que dicho término no se prolongaría más allá del 30 de abril de 2004.

Relató la parte actora que a partir del 1 de abril de 2004 prestó los servicios de salud a los afiliados del I.S.S., en forma continua e ininterrumpida, hasta el 12 de abril del mismo año, toda vez que, según indicó, para esa época el contrato ya se había suscrito y solo faltaba la aprobación de la garantía única por parte de la entidad contratante para su legalización.

Aseguró que en la cláusula trigésima del contrato se estipuló que para su perfeccionamiento y ejecución se requería de la suscripción del negocio jurídico, el registro presupuestal y la aprobación de las pólizas previstas en él.

Indicó la demandante que, con el fin de legalizar el contrato, constituyó a favor del I.S.S. las pólizas Nos. 1003655 y 1003203 expedidas el 12 de abril de 2004 por compañía aseguradora La Previsora S.A., con vigencia desde el 1 de abril de ese mismo año, para amparar los riesgos de cumplimiento, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales y responsabilidad civil.

Según la demanda, mediante oficio No. V.EPS-5809 del 6 de mayo de 2004, suscrito por el Gerente Nacional de Contratación de Servicios de Salud E.P.S. del I.S.S., se informó a la E.S.E. Antonio Nariño que la facturación del mes de abril de la vigencia 2004 se realizaría a partir del día 5 de ese mes, por haber sido esa la fecha de aprobación de la garantía única de cumplimiento; información que, de acuerdo con lo relatado en el libelo, fue corregida mediante oficio No. V.EPS-6788 del 25 de mayo de 2004, en el sentido de señalar que la fecha de aprobación de la garantía había sido el 13 de abril de ese año y que, por tanto, la facturación se debía realizar a partir de esa fecha.

Cuenta el libelo que la E.S.E. Antonio Nariño presentó ante el I.S.S. la factura global No. 19 del 7 de junio de 2004, acompañada del resumen de valorización de servicios médicos prestados a los afiliados del I.S.S. durante el período comprendido entre el 1 y el 12 de abril del mismo año, por valor de $357’665.100.

Se indicó también en la demanda que mediante constancia del 8 de mayo de 2006, el I.S.S. certificó que la E.S.E. Antonio Nariño prestó sus servicios durante el aludido período a los afiliados del I.S.S. en la Clínica Maridíaz y en los Centros de Atención Ambulatoria de la Unión, Ipiales, Tumaco y Norte y Sur Oriental de Pasto.

Para la E.S.E. Antonio Nariño, la conducta del Instituto de suscribir un contrato para la prestación de servicios de salud y luego negarse a pagarlos aduciendo que la ejecución del negocio jurídico había iniciado a partir del 13 de abril de 2004, originó un enriquecimiento sin causa a su favor y en perjuicio de la demandante, el cual debía ser resarcido, porque, según afirmó, los servicios se prestaron, no por pura liberalidad de su parte, sino en desarrollo de lo convenido con la entidad contratante, que, aseveró, recibió los servicios a satisfacción, reportando un beneficio cierto y tangible, pero cuyo valor se abstiene de reconocer [[2]](#footnote-2).

**2. El trámite de primera instancia.**

La demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo de Nariño mediante proveído proferido el 20 de septiembre de 2006[[3]](#footnote-3), decisión que se notificó a la entidad demandada y al Ministerio Público en debida forma[[4]](#footnote-4).

**3. La contestación de la demanda.**

El Instituto de Seguros Sociales, al contestar la demanda, aceptó algunos hechos, negó otros y, respecto de otros, manifestó estarse a lo que resultara probado en el proceso. En cuanto a las pretensiones se opuso a la prosperidad de cada una de ellas, con fundamento en las razones y excepciones que a continuación se mencionan:

Dijo que los servicios de salud por cuyo pago reclama la parte actora carecen de soporte probatorio para proceder a su cancelación, toda vez que para ello debía demostrarse la existencia de autorización o soporte para que la E.S.E. Antonio Nariño iniciara la ejecución del contrato con anticipación a lo pactado por las partes, puesto que, como lo aceptó la actora en el libelo introductorio, en el negocio jurídico se estipuló de manera clara que el objeto del contrato se iniciaría a ejecutar una vez aprobada la garantía única, es decir, a partir del 13 de abril de 2013.

Adicionalmente, señaló que para proceder al pago de los servicios se debía acreditar su prestación efectiva de acuerdo con los métodos y procedimientos establecidos en el manual de auditoria del I.S.S., que comprendía la recepción de cuentas y la auditoría.

Posteriormente, manifestó el Instituto demandado que en este caso no se configuraban los elementos de la responsabilidad extracontractual que alegó la parte actora, por cuanto, según dijo, no era posible establecer la existencia de un daño que afectara a la demandante, porque, ante la ausencia del lleno de los procedimientos y requisitos exigidos en el manual de auditoría, no se había probado la prestación efectiva de los servicios, además de que el I.S.S. no había incurrido en falla del servicio alguna.

En ese sentido, indicó también que el enriquecimiento sin causa debe ser propiciado por la parte favorecida, pero que en el presente caso la posición del Instituto frente al contrato, su ejecución y pago fue clara desde su celebración y ésta fue avalada y aceptada por la contratista, por lo cual no era de recibo que actuara por fuera de los parámetros pactados en el negocio jurídico, pretendiendo un pago que no fue acordado o autorizado por el I.S.S.

Por último, propuso las excepciones de: *<<falta de exigibilidad de la obligación por incumplimiento de condiciones para la procedencia del pago>>*, con fundamento en que para el pago reclamado se debía acreditar la existencia del vínculo jurídico en virtud del cual se habrían prestado los servicios, así como el cumplimiento de las condiciones contractuales y legales previstas para la presentación y trámite de las cuentas de cobro exigidos por el I.S.S.

*<<falta de configuración de enriquecimiento sin causa>>*, pues adujo que la demandante había actuado con total conocimiento de las condiciones en que habría de prestar el servicio y que, en consecuencia, al hacerlo por fuera de los términos contractuales, no podía pretender remuneración por ello, razón por la cual no era posible alegar en su favor su propia culpa, a fin de pretender configurar un enriquecimiento sin causa por parte del I.S.S.

*<<caducidad>>*, por estimar que el plazo máximo con el que contaba la E.S.E. Antonio Nariño para presentar la demanda era el 11 de julio de 2006 pero que lo hizo al día siguiente; *<<buena fe>>* con fundamento en que su negativa a pagar estaba sustentaday *<<ausencia de pruebas>>,* por considerar que el I.S.S. había solicitado a la demandante la valorización detallada de los gastos que hoy reclama, sin haber obtenido respuesta alguna al respecto[[5]](#footnote-5).

**3. Los alegatos de conclusión en primera instancia.**

Vencido el período probatorio dispuesto en providencia proferida el 15 de mayo de 2007[[6]](#footnote-6), el Tribunal de primera instancia, mediante auto de 16 de junio de 2005, dio traslado a las partes y al Ministerio Público para presentar alegatos de conclusión[[7]](#footnote-7).

**3.1.** El Instituto de Seguros Sociales solicitó que se declararan probadas las excepciones por él planteadas, pues consideró que las pruebas recaudadas en el proceso conllevaban a dicha decisión. Por lo demás, transcribió la contestación de la demanda[[8]](#footnote-8).

**3.2.** La parte demandante, por su parte, señaló que los contratos estatales se perfeccionan cuando se logra un acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y dicho acuerdo se eleva a escrito, en tanto que la existencia de la disponibilidad presupuestal y la aprobación de la garantía única de cumplimiento son simplemente requisitos de ejecución y no de perfeccionamiento. Así mismo, explicó que todos los hechos afirmados en la demanda se encontraban probados, motivo por el cual solicitó que se accediera a las pretensiones formuladas en aquélla[[9]](#footnote-9).

**3.3.** El Ministerio Público estimó que los documentos presentados con la demanda carecían de valor probatorio, toda vez que se aportaron en copias simples, pero, más allá de ello, consideró que dichos documentos no demostraban la efectiva prestación de los servicios de salud entre el 1 y el 12 de abril de 2004, razón por la que -adujo- se encontraban demostrados los fundamentos de las excepciones de *<<falta de exigibilidad de la obligación por incumplimiento de condiciones para la procedencia del pago>>* y *<<ausencia de prueba>>,* propuestas por el I.S.S., por lo que estimó que procedía la denegación de las pretensiones de la demanda[[10]](#footnote-10).

**4. La sentencia apelada.**

Cumplido el trámite legal correspondiente en primera instancia, el Tribunal Administrativo de Nariño profirió sentencia el 26 de septiembre de 2008, mediante la cual declaró no probada la excepción de caducidad propuesta por la entidad demandada y denegó las pretensiones de la demanda.

Consideró que, como se había solicitado conciliación prejudicial, pero la diligencia se aplazó hasta el 19 de julio de 2006, era esta última fecha la que marcaba la pauta para contar el plazo para el ejercicio oportuno de la acción, por lo que concluyó que no se hallaba probada la excepción de caducidad propuesta por la parte demandada.

Respecto al fondo del asunto, estimó que, de conformidad con las pruebas que reposan en el expediente y aplicando el régimen de responsabilidad invocado por la parte actora, no se hacían presentes los elementos sobre los cuales edificó sus pretensiones, toda vez que los documentos aportados con el fin de probar la prestación de los servicios por parte de la entidad demandante obraban en copia simple, a lo que se agregó que, en todo caso, tales documentos lo que permitían era concluir que la contratista tenía pleno conocimiento del momento a partir del cual podía ejecutar legalmente el contrato, razón que consideró suficiente para afirmar que había culpa de la demandante, puesto que tampoco estaba demostrado que el I.S.S. hubiera autorizado la prestación de los servicios antes del cumplimiento de los requisitos exigidos para la ejecución del negocio jurídico, por lo que despachó desfavorablemente las súplicas de la demanda[[11]](#footnote-11).

**5. La impugnación.**

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la providencia que así decidió la litis, con el fin de que fuera revocada. Como fundamento de su inconformidad, señaló que los documentos allegados en copia simple no fueron desvirtuados ni rechazados por la parte demandada, razón por la cual consideró que debían ser apreciados como prueba. Dijo, además, que estaba probada la prestación del servicio, según certificación expedida por el propio I.S.S. y, frente a la culpa que se le atribuyó en primera instancia, afirmó:

*<<Cierto es que la ejecución del contrato iniciaba una vez se hubieren prestado las pólizas que da cuenta el contrato. Tal circunstancia pudiere tener aceptación, de tratarse de un contrato diferente al que nos ocupa. Frente al objeto del contrato, no existe posibilidad alguna, como nunca lo hubo, de aplazar la prestación de un servicio de salud a los afiliados del Seguro Social.*

*Con el mayor respeto se considera que la clase de servicio que prestaba la ESE Antonio Nariño a los usuarios en general y en especial, a los afiliados al Seguro Social, no podía estar supeditado a formalidades que pudieran en determinado momento afectar el servicio de salud, ya que ello hubiera acarreado perjuicios mayores al Estado frente a demanda de reparación directa en falla del servicio, al preferir el cumplimiento de procedimientos frente a la atención de salud con rango constitucional.*

*Dicho de otra forma, mi mandante no podía pretextar ante los usuarios del Seguro Social, que aún no estaban prestadas las pólizas y que por lo tanto, no podía atender urgencias, cirugías, atención ambulatoria, cirugías (sic) y exámenes represados, etc.*

*Se convirtió entonces en una disyuntiva: ¿esperaba la ESE Antonio Nariño la póliza o sacrificaba el servicio a los terceros, beneficiarios y destinatarios del objeto del contrato interadministrativo?*

*Ahora bien, circunstancias como las acontecidas se venían dando en el tiempo, sin que el Seguro Social objetara, como nunca lo hizo, la justa reclamación de un pago. Simplemente se actuó de corriente y por ende, se debe asegurar el respeto de la confianza legítima, aspecto de trascendental importancia que viene siendo acatado por las altas cortes de nuestro país>>[[12]](#footnote-12).*

El recurso fue concedido por el Tribunal Administrativo *a quo*, mediante providencia calendada el 31 de octubre de 2008[[13]](#footnote-13) y admitido por esta Corporación el 3 de junio de 2009[[14]](#footnote-14).

**6. Los alegatos de conclusión en segunda instancia.**

Mediante auto de fecha 25 de junio de 2009 se dio traslado a las partes para que presentaran los alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto si a bien lo tenía[[15]](#footnote-15).

**6.1.** La entidad demandada adujo que la demandante no había acreditado la prestación del servicio, es decir, el daño y que, además, éste se habría dado por su culpa por haber desconocido el tiempo a partir del cual podía ejecutar el contrato, motivo por el que solicitó que se declararan probadas las excepciones propuestas en la contestación y, en consecuencia, se confirmara el fallo apelado[[16]](#footnote-16).

**6.2.** El Ministerio Público sostuvo que, como para acreditar la prestación del servicio se allegaron documentos en copia simple, no estaba probado el detrimento patrimonial, pero que, de tener valor probatorio, dichos documentos tampoco serían suficientes para acreditarlo, razón por la cual solicitó la confirmación de la sentencia recurrida[[17]](#footnote-17).

La parte demandante guardó silencio.

**II. CONSIDERACIONES**

**1. Competencia del Consejo de Estado.**

El Consejo de Estado es competente para conocer del asunto en segunda instancia, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 26 de septiembre de 2008 por el Tribunal Administrativo de Nariño, en proceso con vocación de doble instancia ante esta Corporación, en razón de la cuantía procesal contenida en la demanda[[18]](#footnote-18).

**2. Las pruebas que obran en el proceso.**

- Contrato interadministrativo No. 00089 del 1 de abril de 2004, celebrado entre el Instituto de Seguros Sociales y la E.S.E. Antonio Nariño, cuyo objeto consistió en la prestación, por parte de la Empresa Social del Estado, de los servicios de salud autorizados por el I.S.S. a sus afiliados, según la propuesta presentada por la contratista[[19]](#footnote-19).

- Póliza No. 1003655 expedida el 12 de abril de 2004, por la Compañía de Seguros La Previsora S.A., para amparar los riesgos de cumplimiento y pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones del contrato 0089 de 2004[[20]](#footnote-20).

- Póliza No. 1003203 expedida el 12 de abril de 2004, por la Compañía de Seguros La Previsora S.A., para amparar el riesgo de responsabilidad civil correspondiente al contrato 0089 de 2004[[21]](#footnote-21).

- Constancia expedida el 8 de mayo de 2006, por el Gerente Seccional del Seguro Social Nariño a petición de la Dirección del Centro de Atención Ambulatoria Suroriental de la E.S.E. Antonio Nariño, según la cual la Empresa Social del Estado prestó sus servicios de atención en salud a los afiliados del Instituto durante el período comprendido entre el 1 y el 12 de abril de 2004, a través de los Centro de Atención Ambulatoria en los municipios de La Unión, Túquerres, Ipiales, Tumaco y Pasto: Centro de Atención Ambulatoria Norte, Suroriental y Unidad Hospitalaria Clínica Maridíaz[[22]](#footnote-22).

- Oficio V.EPS-5809 del 06 de mayo de 2004, por medio del cual el Gerente Nacional de Contratación de Servicios de Salud y el Gerente Nacional de Calidad de E.P.S. del I.S.S., le solicitaron a la E.S.E. Antonio Nariño que, de conformidad con lo previsto en la cláusula quinta del contrato 089 de 2004, facturara los servicios prestados a partir del 5 de abril, por haberse aprobado la garantía única de cumplimiento en esa fecha[[23]](#footnote-23).

- Oficio V.EPS-6788 del 25 de mayo de 2004, por medio del cual el Gerente Nacional de Contratación de Servicios de Salud y el Gerente Nacional de Calidad E.P..S del I.S.S., le aclararon al contratista que la facturación debía realizarse a partir del 13 de abril, fecha en la que se aprobó la garantía de cumplimiento[[24]](#footnote-24).

- Factura global No. 19 del 7 de junio de 2004, por valor de $357’665.100, suscrita por el Gerente General de la E.S.E. Antonio Nariño por concepto de servicios médicos prestados a los afiliados del I.S.S. entre el 1 y el 12 de abril de 2004, en la Regional Nariño, “*en cumplimiento del contrato interadministrativo número 89 de Abril del 2004*”[[25]](#footnote-25).

- Documento denominado “*Anexo 3.4. RESUMEN DE VALORIZACION DE SERVICIOS PRESTADOS A LOS AFILIADOS A LA EPS - ISS*”, suscrito por el Gerente General de la E.S.E. Antonio Nariño y el Jefe de Facturación de esa misma entidad, correspondiente a los servicios prestados entre el 1 y el 12 de abril de 2004[[26]](#footnote-26).

- Documento denominado “*Anexo 3.3. RESUMEN DE VALORIZACION DE SERVICIOS DE PROMOCION Y PREVENCION DE LA SALUD E.S.E. ANTONIO NARIÑO/ CONTRATO: NUMERO 89 DE ABRIL DE 2004/ MES SERVICIOS: DEL 1 AL 12 DE ABRIL DE 2004*”, suscrito por el Gerente General de la E.S.E. Antonio Nariño[[27]](#footnote-27).

- Acta de conciliación prejudicial del 14 de junio de 2006 y comunicación de fecha y hora de la audiencia[[28]](#footnote-28).

- Documento denominado “*MANUAL DE PROCEDIMIENTO DE AUDITORIA DE CUENTAS MEDICAS*”[[29]](#footnote-29).

- Resolución No. 0764 del 15 de febrero de 2002, por medio de la cual el I.S.S. adoptó el manual de facturación de servicios de salud para su revisión[[30]](#footnote-30).

- Comunicación V-EPS 00014956 del 26 de julio de 2006, por medio de la cual el Vicepresidente de la E.P.S. I.S.S. le informó a la E.S.E. Antonio Nariño que con ocasión de la solicitud de conciliación prejudicial presentada por esa entidad se resolvió realizar la auditoría puntual de todos y cada uno de los servicios valorizados por la Empresa Social del Estado a su cargo y presuntamente prestados y no cancelados por ausencia de contrato. En consecuencia, solicitó que remitiera una información[[31]](#footnote-31).

- Oficio SG-003755 del 7 de junio de 2007[[32]](#footnote-32), por medio de la cual la Secretaría General del I.S.S., en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Nariño, remitió en copia auténtica la Resolución No. 764 de 2002[[33]](#footnote-33) (manual de facturación de servicios de salud y requisitos para su revisión) y de la Resolución 2476 de 2004[[34]](#footnote-34) (manual de procedimientos de autoría de cuentas médicas de la Vicepresidencia de EPS), y manifestó que ambas estaban vigentes a la fecha de su presentación.

- Oficio V.EPS 11583 del 12 de junio de 2007, por medio del cual el Vicepresidente de E.P.S. del I.S.S., en respuesta al requerimiento realizado por el Tribunal Administrativo de Nariño para que remitiera al proceso certificación detallada de los servicios prestados durante el período comprendido entre el 1 y el 12 de abril de 2004, por la E.S.E. Antonio Nariño, con indicación del monto según el resultado de proceso de auditoría que realizaría el Instituto, informó que dicha auditoría no se realizó porque a la fecha la E.S.E. no había entregado la información requerida mediante oficio 14956 del 26 de julio de 2006 para tales efectos[[35]](#footnote-35). La misma información reporta el I.S.S. mediante oficio V.EPS 11584 del 12 de junio de 2007[[36]](#footnote-36).

- Oficio V.EPS 13316 del 4 de julio de 2007, por medio del cual la Vicepresidencia del I.S.S., en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Nariño, remitió al proceso copia auténtica del contrato interadministrativo 089 del 1º de abril de 2004, de las pólizas que lo ampararon, de la reserva presupuestal y de la aprobación de la garantía única de cumplimiento[[37]](#footnote-37).

- Oficio 098651 del 19 de julio de 2007, por medio del cual el Jefe de la Unidad de Procesos de la Dirección Jurídica Nacional del I.S.S., informó que en relación con el contrato interadministrativo 089 del 1 de abril de 2004, no se cuenta con acta de inicio, porque su ejecución no se supeditó a ese requisito[[38]](#footnote-38).

**3. La debida escogencia de la acción.**

Como se indicó en el acápite de antecedentes de la presente providencia, la parte actora manifestó que ejercía la acción de reparación directa con el fin de que se declarara que el Instituto de Seguros Sociales se enriqueció sin justa causa por omitir el pago de lo que presuntamente le correspondía en razón de la prestación de los servicios de salud que habría brindado la E.S.E. Antonio Nariño a los usuarios del Instituto durante el período comprendido entre el 1 y el 12 de abril de 2004, los cuales, según dijo, habrían estado amparados por el contrato interadministrativo No. 00089 suscrito entre las mencionadas partes el 1 de abril de 2004.

En ese contexto, siguiendo la pauta jurisprudencial adoptada por la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia del 19 de noviembre de 2012[[39]](#footnote-39), en la que unificó su posición en cuanto a que la acción de reparación directa es la vía adecuada para encausar la pretensión de enriquecimiento sin justa causa, la Sala debe concluir que la acción que ejerció la E.S.E. Antonio Nariño fue la correcta, según las pretensiones planteadas en la demanda.

No obstante lo anterior, se observa que a pesar de lo expresado en las pretensiones de la demanda, en algunos apartes de los fundamentos fácticos del libelo la parte actora también señaló que los servicios por cuyo costo reclama se prestaron entre el 1 y el 12 de abril de 2004 “*en desarrollo de lo convenido con la entidad contratante*”, porque para ese momento el contrato interadministrativo No. 00089, celebrado entre el I.S.S. y la E.S.E. Antonio Nariño, ya se había suscrito, supuesto éste que, de ser cierto, determinaría que la acción procedente, de conformidad con lo previsto en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, sería la de controversias contractuales y no la de reparación directa que fue la que ejerció.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que esta Corporación, de manera uniforme y reiterada, ha señalado, sobre la base de las disposiciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo, que la procedencia de la acción se encuentra determinada por la génesis del daño en que se fundamenta la causa petendi y, en ese sentido, ha explicado que el criterio útil para la determinación de la vía procesal adecuada para reparar los daños generados por la Administración es el origen de los mismos.

Así, por ejemplo, si la causa del daño radica en la presunta ilegalidad de un acto administrativo[[40]](#footnote-40), la acción procedente, de conformidad con lo previsto en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; si la causa se concreta en un hecho, en una omisión, en una operación administrativa o en la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa, como la que define a la actio in rem verso, de conformidad con lo unificado por la Sección Tercera de esta Corporación en la providencia antes mencionada, la acción pertinente es la de reparación directa, según lo previsto en el artículo 86 de la misma norma; pero si la causa recae en un contrato, entonces la procedente es la acción de controversias contractuales, de acuerdo con lo señalado en el artículo 87 ibídem, que dispone que a través de ésta se puede solicitar que se declare la existencia o la nulidad del negocio jurídico, que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.

Para lo que a este juicio interesa, corresponde a la Sala determinar si el daño por cuya causa se demanda proviene del contrato interadministrativo No. 00089 del 1 de abril de 2004, como en algunos apartes de los fundamentos fácticos del libelo introductorio pareciera entenderlo la parte actora, escenario en el que deberá concluir que la acción adecuada para reclamar el pago de los servicios prestados entre el día 1º y el día 12 de esas mismas calendas era la de controversias contractuales; pero si el daño no proviniere del contrato, sino, como se formuló expresamente en las pretensiones de la demanda, en sus fundamentos jurídicos y en algunos de sus fundamentos fácticos, de un enriquecimiento sin justa causa por parte del Instituto de Seguros Sociales, por habérsele prestado unos servicios de salud sin respaldo en una relación contractual, entonces habrá que concluir que la acción ejercida, que fue la de reparación directa, fue la correcta.

Así las cosas, resulta imperativo que la Sala aborde el estudio de las estipulaciones contenidas en dicho negocio jurídico, precisando desde ya que en este punto de la providencia el tema se analizará únicamente con el propósito de determinar si la discusión de fondo del proceso, es decir, la que recae sobre el reconocimiento, o no, de los servicios de salud por cuyo pago se demanda, debía edificarse sobre la base de la acción de controversias contractuales por provenir el reclamo de un negocio jurídico, o de la acción de reparación directa como lo planteó la demandante, por no tener respaldo en una relación de esa naturaleza.

Pues bien, consta en el proceso que el 1 de abril de 1994, entre el Instituto de Seguros Sociales y la Empresa Social del Estado Antonio Nariño, se suscribió el contrato interadministrativo No. 00089, cuyo objeto se pactó en los siguientes términos:

“***CLÁUSULA PRIMERA.- OBJETO.-*** *El CONTRATISTA se compromete con el INSTITUTO a prestar a los afiliados de éste, los servicios de salud autorizados por el INSTITUTO sobre la propuesta presentada por el CONTRATISTA, la cual hace parte integrante del presente contrato*”.

De conformidad con lo previsto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, norma aplicable al contrato interadministrativo 0089, los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logra acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleva a escrito, lo que, según consta en el proceso, ocurrió el 1º de abril de 2004; sin embargo, de acuerdo con lo pactado expresamente por las partes con sujeción a la ley[[41]](#footnote-41), la ejecución del negocio jurídico se supeditó a la aprobación de la garantía de cumplimiento y, por voluntad de ellas mismas, el plazo contractual también se determinó en razón del cumplimiento de dicha condición.

En efecto, en la cláusula quinta del contrato las partes fijaron el plazo de ejecución, así:

“***CLÁUSULA QUINTA.- PLAZO DE EJECUCIÓN.-*** *El plazo de ejecución de este contrato será de 1 mes contado a partir de la aprobación de la garantía única,* ***y en todo caso no se prolongará más allá del 30 de abril de 2004***” (Destaca la Sala).

El contenido de la citada cláusula demuestra que la ejecución del objeto contratado y el plazo quedaron sujetos a la aprobación de la garantía única de cumplimiento y se limitó, como punto máximo, hasta el 30 de abril de 2004, razón por la cual, el plazo, que podía ser hasta de un mes, dependía del momento en que se aprobara la respectiva póliza y comoquiera que el negocio jurídico se celebró el día 1º de esas mismas calendas, resulta evidente que para que el contrato pudiera ejecutarse en el lapso máximo pactado - un mes - la aprobación de la garantía debía darse en la misma fecha de su celebración, de lo contrario, según lo estipulado por las partes, el plazo se vería automáticamente reducido.

Así entonces, dado que la referida cláusula quinta es plenamente eficaz[[42]](#footnote-42), pues proviene de un negocio jurídico existente cuya validez no ha sido cuestionada ni desvirtuada y, además, obedece a un convenio logrado por la voluntad libre y consciente de cada una de las partes que no contraviene el orden legal y, la cual, por tanto, está llamada a producir plenos efectos, se impone concluir que los únicos servicios que quedaron cobijados por la relación contractual fueron los que se prestaron durante el plazo de ejecución acordado, pues antes, a pesar de que el negocio jurídico existía, no había empezado a ejecutarse, razón por la cual las prestaciones que estuvieran por fuera de dicho término, aunque coincidieran con el objeto pactado, no pueden imputarse como provenientes de la relación negocial ni entenderse enmarcadas en ella y, por ese motivo, resulta improcedente abordar la discusión que sobre su reconocimiento se suscite a través de la acción de controversias contractuales, pues las prestaciones no emanan ni se dan en razón o en el marco de un contrato.

Ahora bien, de conformidad con el contenido de la póliza No. 10035655 expedida por la Compañía de Seguros La Previsora S.A. para <<*garantizar el cumplimiento de la obligación y pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones del contrato No. 00089 de 2004*>>[[43]](#footnote-43), se tiene que la E.S.E. Antonio Nariño la solicitó el mismo día en que ésta se expidió, es decir, el 12 de abril de 2004, 12 días después de suscrito el contrato, garantía que, según consta en oficio No. 6788, suscrito por el Gerente Nacional de Contratación de Servicios de Salud y por el Gerente Nacional de Calidad dela E.P.S. I.S.S.[[44]](#footnote-44), se aprobó al día siguiente.

En consecuencia, de acuerdo con lo estipulado en la cláusula quinta del contrato interadministrativo No. 00089, su ejecución inició el día 13 de abril de 2004 y como el plazo máximo, por voluntad de las partes, se pactó hasta el día 30 de ese mes y año, el plazo para ejecutar el objeto del negocio jurídico fue de 17 días.

Ahora, según lo expresado en la demanda, el enriquecimiento sin justa causa que la Empresa Social del Estado Antonio Nariño pretende sea declarado en contra del Instituto de Seguros Sociales se habría ocasionado en virtud de la prestación, por parte de la E.S.E., de unos servicios de salud a los afiliados del I.S.S. entre el 1 y el 12 de abril de 2004.

Para la Sala, la presunta prestación de los mencionados servicios de salud no pudo estar amparada por el contrato interadministrativo No. 00089, toda vez que, como se vio, su plazo de ejecución, por voluntad de las partes, corrió entre el 13 y el 30 de abril de 2004 y, por esa razón, los únicos servicios que quedaron cobijados por la relación negocial fueron los prestados durante el mencionado período, o, lo que es lo mismo decir, los servicios que se hubieren prestado por fuera de ese período no tienen respaldo en el referido contrato, ni en ningún otro.

El anterior razonamiento lleva a la Sala a concluir que no le asiste razón a la parte actora cuando afirma que los servicios que aseveró haber prestado entre el 1 y el 12 de abril de 2004 a los afiliados del Instituto de Seguros Sociales se causaron “*en desarrollo de lo convenido con la entidad contratante*” en el contrato interadministrativo No. 00089, toda vez que si bien para esa época este negocio jurídico ya se había perfeccionado, su objeto, por voluntad de las partes, pero, sobre todo, por la inoperancia de la demandante, aún no había iniciado a ejecutarse, razón por la cual la presunta prestación de los servicios por cuyo pago ahora se reclama no puede imputarse a la referida relación contractual ni entenderse causada en virtud o con ocasión de aquélla.

En este punto de la providencia, se considera importante destacar que no existe en el plenario ninguna prueba que indique, ni siquiera de manera sumaria, que la prestación de los servicios en la que la E.S.E. Anotnio Nariño fincó su pretensión de enriquecimiento sin justa causa se hubiere generado por un acuerdo de voluntades entre las partes, por la conducta del Instituto demandado o por cualquier otra circunstancia que hubiere llevado al convencimiento de la demandante de que estaba actuando en el marco del contrato interadministrativo No. 00089 del 1 de abril de 2004.

Por el contrario, de lo que sí se tiene plena prueba en el expediente y no ha sido refutado, es que, a sabiendas de que el plazo de ejecución del objeto pactado a través del contrato interadministrativo 00089 del 1 de abril de 2004 empezaría a correr a partir de la aprobación de la garantía única de cumplimiento, porque así lo acordaron las partes en ejercicio de su autonomía, la E.S.E. Anotnio Nariño no solicitó la expedición de la póliza sino 12 días después de haber suscrito el contrato, mientras que la actuación del Instituto de Seguros Sociales, en lo que este aspecto corresponde y según la información que obra en el proceso, fue diligente, pues otorgó su aprobación a la póliza al día siguiente de su expedición.

En ese sentido, se considera, también, que a pesar de que la vigencia de la póliza se dio de manera retroactiva a la fecha de su expedición - a partir del 1 de abril de 2004 -, lo cierto es que esa circunstancia no subsana la inoperancia de la parte actora para adelantar el trámite del que dependía la iniciación del plazo de ejecución del contrato, así como tampoco tiene la virtualidad de reformar lo pactado por las partes en el contrato 00089 del 1 de abril de 2004, para entender que los servicios de salud que presuntamente se prestaron entre el 1 y el 12 de abril de 2004 hubieren quedado enmarcados en dicha relación negocial.

En ese contexto, no desconoce la Sala que en este caso las partes celebraron un contrato para la prestación de servicios de salud, que dicho negocio jurídico se perfeccionó el 1 de abril de 2004 y, por tanto, que desde esa fecha se refutaba existente; sin embargo, lo que se evidencia es que la presunta prestación de esa misma clase de servicios entre el 1 y el 12 de abril de 2004 por cuyo pago ahora se reclama, no estuvo enmarcada en la relación contractual, ni existe prueba alguna que indique que se generó en virtud o con ocasión de ese negocio jurídico, pues la conducta de la demandante indica justamente lo contrario, porque prestó los servicios a sabiendas de que aún para esa época no había iniciado el plazo dispuesto para que el objeto contratado se ejecutara, lo cual, según la información que obra en el proceso, se dio sólo por causa suya, pues, siendo la aprobación de la póliza requisito de ejecución del contrato y pauta definitoria del plazo, ni siquiera había solicitado su expedición, lo cual era de su cargo.

Lo que se deja expuesto no parece ser ajeno al entendimiento de la parte actora, sino que es plenamente coherente con el camino procesal que escogió para reclamar el reconocimiento de los servicios que habría prestado a los usuarios del Instituto de Seguros Sociales entre los días 1 y 12 de abril de 2004, pues a pesar de que de que en algunos apartes del libelo alegó que éstos estaban amparados por el contrato No. 00089, lo cierto es que la demanda no se instauró en ejercicio de la acción de controversias contractuales, sino en ejercicio de la acción de reparación directa para que se declarara el enriquecimiento sin justa causa en contra del Instituto, porque entendió, con claro acierto, que la presunta prestación de los servicios se dio sin respaldo negocial alguno y, por eso, la reclamación la encausó por esa vía, soportando sus pretensiones en jurisprudencia proferida por esta Corporación sobre la responsabilidad extracontractual del Estado por enriquecimiento injustificado.

En conclusión, ante la presunta prestación de los servicios de salud por parte de la entidad accionante sin el amparo de un contrato, la Sala concluye que la acción de reparación directa que se interpuso fue la adecuada para el análisis del caso, con fundamento en la normatividad que desarrolla la sentencia de unificación de la Sección Tercera de esta Corporación proferida el 19 de noviembre de 2012, en la que sentó su posición en torno a la procedencia de la acción de reparación directa como el cauce adecuado para ventilar judicialmente las pretensiones relativas al enriquecimiento sin causa cuando lo que se reclama no tiene origen en un contrato[[45]](#footnote-45).

**4. Ejercicio oportuno de la acción de reparación directa.**

Comoquiera que la *causa petendi* expresada en la demanda apunta al enriquecimiento sin causa en que habría incurrido la entidad demandada por el no pago de los servicios de salud prestados por la demandante entre el 1 y 12 de abril de 2004, el término de caducidad se debe contar a partir del día siguiente al aquél en que la parte actora tuvo conocimiento de que tales servicios no iban a ser cancelados.

En relación con ese supuesto, la única prueba que obra en el expediente que permite inferir razonadamente que la E.S.E. Antonio Nariño no iba a recibir el pago por los servicios prestados entre el 1 y el 12 de abril de 2004, la constituye el oficio No. 6788 del 25 de mayo de 2004, por medio del cual el Instituto de Seguros Sociales le informó a la demandante que la fecha a partir de la cual podía realizar la facturación de servicios para el mes de abril era el día 13 de esas mismas calendas, es decir, que quedaban por fuera los servicios prestados entre los días 1 y 12 de ese mes, por cuyo pago se demanda.

En ese escenario, dado que el mencionado oficio tiene nota de recibido de la misma fecha de su expedición - 25 de mayo de 2004 -, el término de caducidad debe iniciar a contarse a partir del día siguiente, esto es, desde el 26 de mayo de 2004 hasta el 26 de mayo de 2006 y comoquiera que la demanda se presentó el 12 de julio de 2006, en principio, habría que concluir que el ejercicio de la acción fue inoportuno, según los dictados del numeral octavo del artículo 136 del C. C. A

No obstante lo anterior, consta en el proceso que de manera previa a la presentación de la demanda se surtió el trámite de la conciliación prejudicial, lo cual indica, de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, que con la presentación de la solicitud de conciliación se suspendió el término de caducidad.

Si bien no obra prueba en el proceso que permita acreditar de manera cierta la fecha en que se presentó la referida solicitud, lo cierto es que en el acta de audiencia de conciliación celebrada por la Procuraduría 35 en lo Judicial Asuntos Administrativos de Pasto el 14 de junio de 2006 dentro del trámite prejudicial referido, se expresó que la fecha y hora de celebración de la diligencia se había fijado mediante auto del **19 de mayo de 2006**, momento para el que aún no había operado el fenómeno de la caducidad en relación con lo que se debate en este proceso, de ahí que pueda inferirse que la solicitud de conciliación fue presentada antes de que el referido fenómeno se configurara.

Ahora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial suspende el término de caducidad *i)* hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o, *ii)* hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o, *iii)* hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de esa ley o, iv) hasta que se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud, lo que ocurra primero.

En consecuencia, como el 19 de mayo de 2006 es la última fecha que se conoce, la Sala la tomará para contar a partir de ella la suspensión del término de caducidad y dado que en este caso no se tiene prueba de que se hubiere configurado alguno de los supuestos señalados en los numerales i) a iii) del citado artículo 21 antes del vencimiento de los tres meses a los que se refiere el numeral iv), se colige que la acción podía ejercerse hasta el 25 de agosto de 2006, pues al momento de la suspensión del término aún faltaban 8 días para que caducara la acción de reparación directa, pero como la demanda se impetró el 12 de julio de 2006, se colige que su presentación fue oportuna.

**5. Análisis del caso.**

**5.1. Cuestión previa.**

Toda vez que una de las razones en la que se fundamentó el Tribunal de primera instancia para denegar las pretensiones de la demanda consistieron en que los documentos con los que se pretendía probar los hechos que le sirvieron de fundamento fueron aportados en copia simple, es indispensable mencionar que la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado profirió sentencia a través de la cual unificó su postura frente al valor probatorio de las copias simples, para concluir que los documentos aportados en tal condición tienen validez probatoria cuando las partes han tenido la oportunidad de debatir su contenido, de conformidad con los principios de contradicción y de defensa, así como también con base en el principio constitucional de buena fe, el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, el derecho al acceso efectivo a la administración de justicia y el deber de lealtad procesal[[46]](#footnote-46), razón por la cual las pruebas aportadas por la demandante serán valoradas.

**5.2. Enriquecimiento sin causa.**

El Tribunal Administrativo negó las pretensiones de la demanda por considerar que en el presente caso no se lograron establecer los elementos de la responsabilidad del Instituto de Seguros Sociales por enriquecimiento sin justa causa en contra de la Empresa Social del Estado Antonio Nariño, de una parte, con fundamento en que las pruebas aportadas en el proceso obraban en copia simple, argumento que, por lo expuesto en el acápite que antecede, no puede ser prohijada en esta instancia y, de otra, por considerar que la actora no acreditó “*uno de los principales requisitos para la prosperidad de sus pretensiones cual es la certeza del daño*” y, además, que en los hechos concurrió la culpa de la E.S.E. por desconocer la cláusula quinta del contrato administrativo No. 089 de 2004, sobre el plazo de ejecución.

Los argumentos de la apelación se edificaron sobre tres supuestos: *i)* el valor probatorio de las copias simples, cuyo análisis quedó superado en razón de lo expuesto por la Corporación en sentencia de unificación del 28 de agosto de 2013, reiterada previamente en esta providencia; *ii)* la efectiva prestación de los servicios de salud por parte de la E.S.E. Antonio Nariño a los usuarios del I.S.S. Nariño en el período comprendido entre el 1 y el 12 de abril de 2004, con fundamento en el contenido de una certificación emitida por el Gerente Seccional del Seguro Social, Nariño; y, finalmente, iii) la imposibilidad de negarse a prestar los servicio de salud a los afiliados del Instituto de Seguros Sociales.

Precisado lo anterior y teniendo en cuenta lo analizado por la Sala al momento de analizar la escogencia de la acción por parte de la demandante, los motivos de la apelación se estudiarán a la luz de la sentencia de unificación de la Sección Tercera, con el fin de determinar si el I.S.S. debe ser condenado al pago de los servicios prestados por la E.P.S. Antonio Nariño por fuera de un contrato estatal.

Para determinar si en el caso concreto hay lugar al reconocimiento del pago que se reclama en razón de un posible enriquecimiento sin causa del Instituto de Seguros Sociales, debe indicarse que esta Corporación ha señalado que quien haya prestado servicios a la Administración por fuera de un contrato puede ser -eventualmente- compensado como reconocimiento a las prestaciones ejecutadas y que este reconocimiento solo procede en casos excepcionales.

Así, en efecto, en sentencia de unificación anteriormente referida se señaló que <<*resultaría procedente la actio de in rem verso sin que medie contrato alguno pero, se insiste, 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>>*[[47]](#footnote-47).

Estos casos, según la citada sentencia, son 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>>[[48]](#footnote-48).*

Ahora bien, para acreditar la existencia de la prestación de los servicios por cuyo pago ahora se reclama, supuesto que, según el libelo, habría dado lugar a que se configurara un enriquecimiento sin justa causa a favor del Instituto de Seguros Sociales y en contra de la E.S.E. Antonio Nariño, la parte actora aportó junto con la demanda una certificación emitida el 8 de mayo de 2004, por el Gerente Seccional del Seguro Social Nariño, a través de la cual dio fe en cuanto a que “*la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO ANTONIO NARIÑO, prestó el servicio de atención en salud a los afiliados del SEGURO SOCIAL NARIÑO durante el período comprendido entre el 1 al 12 de abril de 2004, a través de los CAA* [centros de atención ambulatoria] *en los municipios de La Unión, Túquerres, Ipiales, Tumaco y Pasto: CAA Norte, Suroriental y Unidad Hospitalaria Clínica Maridíaz*”; sin embargo, no dio cuenta de qué servicios fueron los que se prestaron, ni su costo.

Considera la Sala que la información reportada por el Gerente Seccional del Seguro Social Nariño, es suficiente para establecer que la E.S.E. Antonio Nariño prestó unos servicios de salud a los afiliados del Instituto de Seguros Sociales durante el período comprendido entre el 1 y el 12 de abril de 2004; sin embargo, resulta insuficiente para acreditar la configuración de alguno de los supuestos señalados en la citada sentencia de unificación para que proceda el reconocimiento por enriquecimiento sin causa a cargo del Instituto de Seguros Sociales y a favor de la demandante del valor correspondiente a tales prestaciones.

En lo que respecta al primer supuesto, no se alegó ni se acreditó que el Instituto de Seguros Sociales hubiese constreñido, obligado, impuesto o autorizado a la E.S.E. Antonio Nariño la prestación de los servicios por cuyo pago reclama, ni tampoco hay prueba alguna de que el Instituto le hubiese siquiera sugerido su prestación, la certificación del 8 de mayo de 2006, tampoco da cuenta de ello, pues además de que así no lo señala, es posterior a la prestación de los servicios.

En cuanto al tercer supuesto, la Sala no encuentra probado que el I.S.S., existiendo motivos para hacerlo, hubiere omitido declarar una situación de urgencia manifiesta y que, pese a esa circunstancia, hubiere procedido a solicitar la prestación del servicio sin contrato alguno; es decir, en este caso no se demostró una situación de urgencia que hubiera podido obligar a la contratista a prestar los servicios sin respaldo contractual alguno.

Analizadas las dos anteriores eventualidades y descartada su aplicación en el caso concreto, queda únicamente por estudiar si la prestación de los servicios de salud sobre los cuales se edificó la pretensión de enriquecimientos sin causa se dio ante una situación de urgencia y necesidad que hubiese impuesto su prestación para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud.

En este punto, viene a adquirir relevancia el tercer argumento de la apelación, esto es, el relacionado con la imposibilidad de la E.S.E. Antonio Nariño de negarse a prestar los servicios de salud a los afiliados del Instituto de Seguros Sociales, el cual únicamente hubiera podido tener asidero en caso de que los servicios se hubieren prestado para la atención de urgencias, pues es respecto de estos eventos que la ley impone la obligación de brindarlos, aunque para ello no medie contrato o autorización previa.

En efecto, existe un amplio compendio de normas de orden constitucional y legal cuyo análisis conjunto impone el cumplimiento de la referida obligación a cargo de las entidades prestadoras de servicios de salud de manera ineludible.

En desarrollo de normas de carácter constitucional, como los artículos 44[[49]](#footnote-49), 48[[50]](#footnote-50), 49[[51]](#footnote-51) y 50[[52]](#footnote-52), se han expedido normas de rango legal como la contenida en el numeral 2 del artículo 159 de la Ley 100 de 1993, que señala que se garantiza a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, la debida organización y prestación del servicio público de salud, en todo el territorio nacional y, de manera contundente, clara y precisa, la prevista en el artículo 67 de la Ley 715 de 2001, que dispone:

“*ARTÍCULO 67. ATENCIÓN DE URGENCIAS. La atención inicial de urgencias* ***debe ser prestada en forma obligatoria por todas las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud a todas las personas****.* ***Para el pago de servicios prestados su prestación no requiere contrato ni orden previa*** *y el reconocimiento del costo de estos servicios se efectuará mediante resolución motivada en caso de ser un ente público el pagador. La atención de urgencias en estas condiciones no constituye hecho cumplido para efectos presupuestales y deberá cancelarse máximo en los tres (3) meses siguientes a la radicación de la factura de cobro*” (Destaca la Sala).

En consecuencia, es claro que la prestación de los servicios salud cuando de urgencias se trata, comporta el cumplimiento de un deber legal y, por ello, su pago no puede pretextarse en razón de la inexistencia de un contrato u orden previa que lo ampare.

Así las cosas, si bien cuando de esos eventos se trate, para ordenar su reconocimiento y pago no es menester contar con un contrato u orden previa, tampoco basta con acreditar que se prestaron unos servicios de salud, sino que debe demostrarse que éstos obedecieron, como señala la providencia de unificación, a la imperiosa necesidad de evitar que se produzca una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, es decir, que se trató de la prestación de servicios de urgencia.

Descendiendo al caso concreto, no encuentra la Sala pruebas suficientes que le permitan establecer con certeza que los servicios que prestó la E.S.E. Antonio Nariño durante el período comprendido entre el 1 y el 12 de abril de 2004, o algunos de ellos, hubieren correspondido a servicios de urgencias, puesto que la certificación emitida por el Gerente Seccional del Instituto de Seguros Sociales Nariño el 8 de mayo de ese mismo año no da cuenta de ello y si bien en el documento denominado “*RESUMEN DE VALORIZACION DE SERVICIOS PRESTADOS A LOS AFILIADOS A LA EPS - ISS*”, emitido por la Empresa demandante, se relacionan algunos costos por ese concepto, no obran pruebas en el plenario que soporten dicha información, es decir, que los servicios que se prestaron correspondieran a casos de urgencias, que los beneficiaros fueran afiliados del I.S.S. y que los costos correspondieran a los relacionados en el mencionado documento.

En relación con ese aspecto, se observa que el Instituto demandado ha insistido a lo largo del proceso que no existe prueba en el sumario que permita establecer la prestación efectiva de los servicios sobre los cuales se edificó la pretensión de enriquecimiento sin causa. Para ello, entre otras razones, ha argumentado que a pesar de que mediante oficio No. 14956 del 26 de julio de 2006, le solicitó a la E.S.E. que allegara una información para realizar la auditoria de cada uno de los servicios valorizados por ella, presuntamente prestados y no cancelados por ausencia de contrato, ésta, a la fecha de la contestación de la demanda, no había reportado tal información.

Si bien no le asiste razón al Instituto al aseverar que por esa razón no se encuentra probada en el expediente la prestación de los servicios reclamados, pues de ello da cuenta la certificación expedida por el Gerente Seccional de Nariño, lo cierto es que la ausencia de tales documentos, o de cualquier otra prueba que reportara ese tipo de información, impide definir si algunos de esos servicios se prestaron en casos de urgencia.

El oficio al que se refiere el Instituto se allegó al expediente junto con la contestación de la demanda, y en él consta que el Vicepresidente del Instituto de Seguros Sociales E.P.S., con ocasión de la solicitud de conciliación prejudicial presentada por la E.S.E. Antonio Nariño, le solicitó, para los efectos antes mencionados, que remitiera los siguientes documentos:

“*... se requiere que se remita a esta Vicepresidencia de EPS, en medio magnético no reescribible,* ***los RIPS del período objeto de conciliación*** *y dos archivos independientes, así:*

1. ***El archivo correspondiente a la información necesaria para acreditar los servicios a conciliar****.*
2. *El archivo correspondiente* ***a la información incluida para cobro en la factura global presentada con ocasión del contrato ejecutado en abril de 2004****.*

*(...)*

*La información que se solicita, tiene por objeto revestir al proceso conciliatorio de todos y cada uno de* ***los medios probatorios que acrediten fehacientemente el servicio prestado****, y evitar inconvenientes en el proceso de aprobación de la conciliación*” (Destaca la Sala).

A juicio de la parte actora, el Instituto de Seguros Sociales nunca refutó sobre el valor reclamado, sino que, según dijo en el recurso de apelación, “*simplemente había la necesidad de soportarlo para una audiencia de conciliación, a fin de introducirlo al presupuesto del ISS y pagarlo*”; no obstante, es claro para la Sala que el requerimiento del demandado para sustentar el valor reclamado, implicaba, evidentemente, que se acreditara la prestación de los servicios reclamados, no por otra razón le solicitó que allegara los RIPS[[53]](#footnote-53) y los archivos correspondientes para acreditar la prestación de los servicios.

De hecho, consciente de la importancia probatoria de la referida información y de la auditoria que sobre tales documentos estaba dispuesto a realizar el Instituto accionado, la parte actora solicitó en la demanda que se lo oficiara para que se remitiera al proceso “*una certificación detallada donde consten los servicios prestados durante el período comprendido entre el 01 y el 12 de abril de 2004, el monto de los mismo,* ***de acuerdo con el resultado de proceso de auditoría que realizó esa Seccional***” (Destaca la Sala).

La prueba que fue decretada, fue respondida por el Instituto de Seguros Sociales, mediante oficio V.EPS 11583 del 12 de junio de 2007, comunicando que dicha auditoría no se había realizado porque, a esa fecha, la E.S.E. Antonio Nariño no había entregado la información requerida mediante oficio 14956 del 26 de julio de 2006 para tales efectos. La misma información reportó a través de oficio V.EPS 11584 del 12 de junio de 2007, anexo al anterior, manifestación que, pese a su importancia, no fue refutada por la E.S.E. demandante durante el curso del proceso.

Ahora, si bien la Sala admite que, por no existir tarifa legal sobre el tema, los referidos documentos no constituían los únicos medios probatorios para acreditar la prestación efectiva de los servicios de salud en los que se fundamentó la pretensión de enriquecimiento sin causa, ni su naturaleza - si correspondían a urgencias o no -, sí destaca que éstos habrían sido útiles para soportar la información consignada en la factura global No. 19 del 7 de junio de 2004, así como en los los anexos 3.3., sobre “*RESUMEN DE VALORIZACION DE SERVICIOS DE PROMOCION Y PREVENCIÓN DE LA SALUD .E.S.E. ANTONIO NARIÑO*” y 3.4., sobre “*RESUMEN DE VALORIZACION DE SERVICIOS PRESTADOS A LOS AFILIADOS DE LA EPS -ISS*”, documentos emitidos por la entidad demandante en los que se relacionaron los valores que se habrían causado por la presunta prestación de servicios de promoción y prevención en salud, consulta externa, **atención de urgencias**, salud oral, procedimientos médico quirúrgicos, apoyo diagnóstico y terapéutico, **servicio de ambulancias**, atención domiciliaria, educación individual y grupal en salud, salud mental, alto costo, procedimientos por endoscopia, servicios ATEP- otras ARP.

La ausencia de tales documentos, los cuales, según se infiere del expediente, debían estar en manos de la demandante, y de cualquiera otra prueba que permita establecer cuál fue la naturaleza de los servicios que prestó la E.S.E. durante el período comprendido entre el 1 y el 12 de abril de 2004, según la información reportada por el Instituto de Seguros Sociales en la certificación del 8 de mayo de 2004 antes referenciada, impiden a la Sala establecer si, al menos algunos de ellos, se prestaron en cumplimiento de un deber legal, es decir, en casos de urgencias y que, por ello, pudieran encuadrarse en el segundo supuesto previsto en la sentencia de unificación proferida por la Sección Tercera de esta Corporación el 19 de noviembre de 2012, para efectos de su reconocimiento y pago, a pesar de la ausencia de contrato estatal que los amparara.

En consecuencia, corresponde a la Sala confirmar la sentencia impugnada, pero por las razones expresadas en esta providencia.

**6. Condena en costas.**

Comoquiera que no se evidencia temeridad, ni mala fe de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas de conformidad con lo reglado en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño el 26 de septiembre de 2008, en el proceso de la referencia.

**SEGUNDO.** Sin condena en costas.

**TERCERO.** Ejecutoriada esta providencia **devuélvase** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

1. Reverso folio 65 C.1. [↑](#footnote-ref-1)
2. Folios 58-65 C. 1. [↑](#footnote-ref-2)
3. Folio 68 C. 1. [↑](#footnote-ref-3)
4. Folio 68 respaldo y entre 71 y 72 C. 1. [↑](#footnote-ref-4)
5. Folios 73-81 C. 1. [↑](#footnote-ref-5)
6. Folio 171 C. 1. [↑](#footnote-ref-6)
7. Folios 278 y 500 C. 1. [↑](#footnote-ref-7)
8. Folios 480-486 C. 1. [↑](#footnote-ref-8)
9. Folios 481-497 C. 1. [↑](#footnote-ref-9)
10. Folios 501-505 C. 1. [↑](#footnote-ref-10)
11. Folios 534-549 C. Ppal. [↑](#footnote-ref-11)
12. Folios 552-555 C. Ppal. [↑](#footnote-ref-12)
13. Folio 561 C. Ppal. [↑](#footnote-ref-13)
14. Folio 567 C. Ppal. [↑](#footnote-ref-14)
15. Folio 569 C. Ppal. [↑](#footnote-ref-15)
16. Folios 571-576 C. Ppal. [↑](#footnote-ref-16)
17. Folios 590-592 C. Ppal. [↑](#footnote-ref-17)
18. El SMLMV para el año 2006, cuando se presentó la demanda, era de $408.000, por lo cual la única pretensión de $$357’665.100 resulta mayor a 500SMLMV, de conformidad con el numeral 6 del artículo 132 del CCA. [↑](#footnote-ref-18)
19. Folios 20 a 31 y 260 a 271 C.P.1. [↑](#footnote-ref-19)
20. Folio 32 y 272 C.P. 1. [↑](#footnote-ref-20)
21. Folio 33 C.P. 1. [↑](#footnote-ref-21)
22. Folio 19. C.P. 1. [↑](#footnote-ref-22)
23. Folio 34 C.P. 1. [↑](#footnote-ref-23)
24. Folio 35 C.P. 1. [↑](#footnote-ref-24)
25. Folio 15 C.P. 1. [↑](#footnote-ref-25)
26. Folios 16 y 17 C.P. 1. [↑](#footnote-ref-26)
27. Folio 18 C.P. 1. [↑](#footnote-ref-27)
28. Folios 36 a 38 C.P. 1. [↑](#footnote-ref-28)
29. Folios 83 a 16. [↑](#footnote-ref-29)
30. Folios 118 a 147 C.P. 1. [↑](#footnote-ref-30)
31. Folio 148 C.P. 1. [↑](#footnote-ref-31)
32. Folio 177 C.P. 1. [↑](#footnote-ref-32)
33. Folios 178 a 211 C.P. 1. [↑](#footnote-ref-33)
34. Folios 212 a 254 C.P. 1. [↑](#footnote-ref-34)
35. Folios 255 y 256 C.P. 1. [↑](#footnote-ref-35)
36. Folio 257 C.P. 1. [↑](#footnote-ref-36)
37. Folios 258 a 273 C.P. 1. [↑](#footnote-ref-37)
38. Folio 259 C.P. 1. [↑](#footnote-ref-38)
39. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de unificación proferida el 19 de noviembre de 2012, dentro del proceso radicado bajo el número interno 24897. [↑](#footnote-ref-39)
40. En cuanto actos administrativos de naturaleza contractual debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo artículo 77 de la Ley 80 de 1993: “ARTÍCULO 77. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS**. (...)**

    Los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo serán susceptibles de recurso de reposición  y del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del Código Contencioso Administrativo”. [↑](#footnote-ref-40)
41. Artículo 41 de la Ley 80 de 1993. Texto vigente a la fecha de celebración del contrato 089 de 2004: “**ARTÍCULO 41. DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO.** Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

    Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto”. El inciso fue modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007. [↑](#footnote-ref-41)
42. “[E]l negocio jurídico -y dentro de él su modalidad por excelencia el contrato-, como fuente de obligaciones que importa al ordenamiento, se mueve en extremos o situaciones en los que se predica su existencia o inexistencia, su validez o invalidez y, en sentido general, su eficacia o ineficacia, conceptos que, de suyo, difieren por sus particularidades y alcances en el mundo de la causalidad jurídica. La eficacia en sentido lato del contrato se refiere, entonces, a la plenitud de la producción de sus efectos jurídicos, o sea a los derechos y obligaciones que de su celebración surgen para las partes y sus proyecciones respecto de terceros, extraños al interés dispuesto, pero afectos a su disposición. En cambio, la ineficacia del contrato es la no producción de los efectos que debiera producir con ocasión de su celebración, bien sea porque: a) para el ordenamiento jurídico el negocio es inexistente, es decir no produce efecto alguno; b) o resulta inválido o nulo, o sea, que nacido a la vida jurídica, los efectos que de su existencia emanan pueden ser anulados o aniquilados por presentar irregularidades o vicios frente a la ley; c) o por disposición legal o particular se difieren sus efectos, como cuando se somete a condiciones por las partes o requiere de autorizaciones legales que lo activen. En suma, la ineficacia lato sensu de un negocio jurídico se refiere a su carencia de efectos, por motivos diferentes que versan sobre la carencia de los elementos para su nacimiento –inexistencia-; o por predicarse del mismo defectos, distorsiones, vicios o irregularidades -invalidez-; o por circunstancias que le inhiben relevancia -condiciones o situaciones subordinantes- según se trate, que emergen de un juicio negativo. De ahí que, para que un contrato sea patrocinado por el ordenamiento jurídico y en consecuencia produzca los efectos perseguidos por las partes con su celebración, tiene que cumplir con los elementos, requisitos y las formalidades constitutivas que prevén las normas jurídicas en orden a su formación o nacimiento, así como aquellos necesarios para su regularidad, de suerte que de verificarse la totalidad de los mismos, se reputa su existencia y validez, que le permite satisfacer la función práctico social que está llamado a cumplir...”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 2007, proferida dentro del proceso radicado bajo el número interno 15052. [↑](#footnote-ref-42)
43. Folio 32 C. 1. [↑](#footnote-ref-43)
44. Folio 35 C. 1. [↑](#footnote-ref-44)
45. Exp. 24897, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Ver también la sentencia proferida el 23 de septiembre de 2015 por la Subsección A de la Sección Tercera, proceso No. 660012331000 200200441 01 (32767). [↑](#footnote-ref-45)
46. Sentencia de 28 de agosto de 2013, proceso No. 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022). M.P. Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-46)
47. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, Exp. 24897. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. [↑](#footnote-ref-47)
48. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, Exp. 24897, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa [↑](#footnote-ref-48)
49. Sobre derechos fundamentales de los niños, señala entre ellos los de la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social. [↑](#footnote-ref-49)
50. Indica que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se debe prestar bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, eficacia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley, y que se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. [↑](#footnote-ref-50)
51. Dispone que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado y que se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. [↑](#footnote-ref-51)
52. Prevé que que todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado. [↑](#footnote-ref-52)
53. De acuerdo con el artículo 1º de la Resolución 3374 expedida por el Ministerio de la Protección Social en el año 2000, los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud (RIPS) se definen como:

    “... el conjunto de datos mínimos y básicos que el Sistema General de Seguridad Social en Salud requiere para los procesos de dirección, regulación y control, y como soporte de la venta de servicio, cuya denominación, estructura y características se ha unificado y estandarizado para todas las entidades a que hace referencia el artículo segundo de la presente Resolución. Los datos de este registro se refieren a la identificación del prestador del servicio de salud, del usuario que lo recibe, de la prestación del servicio propiamente dicho y del motivo que originó su prestación: diagnóstico y causa externa. El Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud -RIPS- está conformado por tres clases de datos:

    · De identificación

    · Del servicio de salud propiamente dicho

    · Del motivo que originó su prestación

    Los datos de identificación son los de la entidad administradora del plan de beneficios, los del prestador del servicio y los de la transacción, reportados en una factura de venta de servicios.

    Los datos del Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud – RIPS -, son los relacionados con las consultas los procedimientos, **el servicio de urgencia**, de hospitalización y de medicamentos, las características de dichos datos y los valores para cada uno de ellos.

    **Los datos de consulta son aplicables a todo tipo de consulta, programada o de urgencia**, médica general y especializada, odontológica general y especializada y las realizadas por otros profesionales de la salud.

    Los datos de procedimientos son aplicables a todos ellos, trátese de procedimientos diagnósticos o terapéuticos, de detección temprana o de protección específica.

    Los datos de hospitalización son los generados cuando haya lugar a ella, cualquiera sea el motivo que la origine, e incluye las consultas, procedimientos y estancias.

    La transferencia de dichos datos se hará en archivos separados.

    **Los datos correspondientes a la prestación individual de servicios de salud de urgencia, incluye las consultas, procedimientos y estancia en observación**. La transferencia de dichos datos se hará en archivos separados.

    Los datos de recién nacidos corresponden individualmente a los de las condiciones y características al nacer de uno o más niños o niñas.

    Los datos de medicamentos están relacionados con la denominación y forma farmacológica de éstos” (Destaca la Sala). [↑](#footnote-ref-53)