

LIQUIDACIÓN BILATERAL DE LOS CONTRATOS – Suscripción – Obligaciones – Plazos

[...] desde el momento de la suscripción del contrato conocía las obligaciones para efectos de radicar la facturación, los plazos y el procedimiento, que generalmente resultaba dispendioso y demorado. Si bien refiere la entidad demandante a hechos ajenos a la entidad como son el finiquitado de la facturación, dificultades en el redireccionamiento y mora en las autorizaciones, lo cual afectó al momento de la liquidación del contrato, lo cierto es que para dicho momento (liquidación), la entidad en atención al procedimiento previamente establecido para el cobro de los servicios señalado en los contratos, conocía desde un primer momento las dificultades que eventualmente se podían presentar en el trámite de presentación, radicación, revisión y verificación de las facturas, que incluso se entiende ya había ocurrido en otras oportunidades, siendo por lo tanto previsibles. Luego entonces no se advierte un error como vicio de consentimiento, cuando la entidad conocía o debió prever dichas situaciones, y que, por lo tanto, ante la existencia de facturas adicionales debió dejar expresamente salvedad en el acta de liquidación”.



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A
Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Radicación número: 52001-23-33-000-2017-00442-01 (69.389)

Actor: FUNDACIÓN HOSPITAL SAN PEDRO

Demandado: INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NARIÑO -IDSN-

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Temas: *LIQUIDACIÓN BILATERAL DE LOS CONTRATOS – es un negocio jurídico con fuerza vinculante para las partes / DEBER DE SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN – la sentencia de primera instancia se recurrió formalmente, pero la impugnación no se sustentó de forma adecuada porque los argumentos del recurso no atacan las bases de la decisión apelada.*

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 19 de agosto de 2022, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Nariño negó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Se cuestiona la nulidad de las actas de liquidación bilateral de los contratos de prestación de servicios de salud No. 2014000005, 2015000044 y 2015000772, suscritos entre la Fundación Hospital San Pedro y el IDSN, toda vez que la demandante argumenta que no fue incluida toda la facturación de los servicios prestados en los años 2014 y 2015, y que, según afirma, se le adeudan a la contratista.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

En escrito presentado el 24 de agosto de 2017, la Fundación Hospital San Pedro, por conducto de apoderado judicial, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, en contra del Instituto Departamental de Salud de Nariño -IDSN-, con el fin de que se declarara la nulidad de las actas contentivas de la liquidación bilateral de los contratos de prestación de servicios de salud No. 2014000005, 2015000044 y 2015000772, suscritos entre la ahora



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00442-01 (69.389)
Actor: Fundación Hospital San Pedro
Demandado: Instituto Departamental de Salud de Nariño -IDSN-
Referencia: Medio de control de controversias contractuales

demandante y la entidad demandada, por la existencia de un error como vicio del consentimiento, toda vez que en esos actos no se incluyeron algunas facturas por los servicios prestados en los años 2014 y 2015 y, como consecuencia de ello, que se realizara una nueva liquidación de los acuerdos mencionados, con la inclusión de la facturación pendiente de pago, por un valor de \$572'983.122.

De manera subsidiaria, la parte actora solicitó que se reconociera la existencia de un enriquecimiento sin causa por parte del IDSN en detrimento del patrimonio de la Fundación Hospital San Pedro, por la facturación de servicios de salud que fueron prestados y no pagados, por un valor de \$ 572'983.122¹.

2. Los hechos

Como fundamentos fácticos, en síntesis, se narraron los siguientes:

El IDSN y la Fundación Hospital San Pedro suscribieron tres contratos para la prestación de servicios de salud para la población pobre y vulnerable no afiliada al Sistema General de Seguridad Social y para la atención de los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud de la población afiliada al régimen subsidiado: el 1° de enero de 2014, el identificado con el No. 2014000005; el 1° de enero de 2015, el contrato No. 2015000044, y el 20 de noviembre de 2015, el acuerdo No. 2015000772.

Después de ejecutados los contratos y una vez se venció el plazo de cada uno de ellos, las partes, de común acuerdo, procedieron a su liquidación; el primero de ellos, a través del acta de liquidación bilateral suscrita el 2 de junio de 2015, y los otros dos, de la misma forma, el 29 de junio de 2016, sin que en esas oportunidades se manifestara salvedad alguna respecto del cruce final de cuentas.

La ahora demandante señaló que en las liquidaciones contractuales realizadas no se incluyó parte de la facturación de los servicios prestados que se encontraba pendiente de pago, por un valor de \$572'983.122, en tanto que el trámite para su cobro no se había completado, por el proceso de redireccionamiento de las facturas entre las EPS y el IDSN o por la mora en la emisión de las autorizaciones de los servicios por parte de las EPS.

¹ Índice electrónico No. 3 de SAMAI. Registro No. 001 del expediente digitalizado.



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00442-01 (69.389)
Actor: Fundación Hospital San Pedro
Demandado: Instituto Departamental de Salud de Nariño -IDSN-
Referencia: Medio de control de controversias contractuales

Mediante oficio SCA-AU-17006802-17 del 6 de julio de 2017, el IDSN solicitó radicar la facturación de los servicios prestados, con el objeto de someterla a una auditoría y determinar su pago, pero finalmente este no se efectuó².

3. Cargos y fundamentos de derecho

La parte actora argumentó que desconocía la existencia de facturación pendiente de pago al momento de suscribir las actas de liquidación bilateral, toda vez que esa situación tuvo origen en actuaciones administrativas que no dependían de ella y, por tanto, eso configura un vicio del consentimiento, dado que las referidas actas no se habrían compartido y firmado de haber conocido que había facturas pendientes de ser reconocidas.

Así las cosas, sostuvo que el ordenamiento jurídico colombiano establecía que el acto producto de un error como vicio del consentimiento era nulo.

De igual forma, la demandante manifestó que la jurisprudencia de esta Corporación avalaba la posibilidad de demandar las actas de liquidación bilateral de los contratos en los casos en los que al momento de su suscripción se desconocieran hechos que con posterioridad fueran develados.

Asimismo, la parte actora indicó que al no reconocer el pago de las facturas pendientes, se configuraba un enriquecimiento sin causa en favor del IDSN, con el consecuente empobrecimiento del patrimonio de la Fundación Hospital San Pedro, sin una causa jurídica, y que esto estaba prohibido, de conformidad con lo previsto en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887 y el artículo 831 del Código de Comercio.

Finalmente, señaló que en este caso se presentaban todos los elementos para la configuración del enriquecimiento sin causa, por lo que era procedente ordenar el restablecimiento del equilibrio financiero del contrato, el cual se ejecutó con observancia del principio de la buena fe³.

4. Contestación de la demanda

El IDSN se opuso a las pretensiones de la demanda y argumentó que el pago de los servicios de salud prestados en el marco de los contratos No. 2014000005, 2015000044 y 2015000772, se hizo acorde al porcentaje de ejecución de cada uno de los convenios y de conformidad con la presentación de las facturas y cuentas de cobro gestionadas por el hospital, sin que este hubiese manifestado alguna

² Índice electrónico No. 3 de SAMAI. Registro No. 001-2 del expediente digitalizado.

³ Ibidem.



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00442-01 (69.389)
Actor: Fundación Hospital San Pedro
Demandado: Instituto Departamental de Salud de Nariño -IDSN-
Referencia: Medio de control de controversias contractuales

inconformidad al respecto o dejado salvedades en las actas de liquidación bilaterales que suscribió, a lo que sumó que no existió coacción alguna o intención dolosa de inducir en error o viciar el consentimiento de la representante legal del contratista que firmó los documentos referidos.

De igual forma, la demandada manifestó que algunas de las facturas que ahora se pretendían cobrar con cargo a los contratos liquidados ya se habían radicado a través de cuentas de cobro, las cuales fueron glosadas y conciliadas en favor del IDSN, y que otras facturas simplemente no habían sido radicadas ni auditadas o que no debían ser radicadas en el IDSN sino ante las EPS. Resaltó que la responsabilidad frente al cobro de la prestación de los servicios de salud estaba en cabeza de la demandante, teniendo en cuenta el procedimiento acordado y establecido previamente para ello.

De otra parte, en relación con las pretensiones subsidiarias, la demandada argumentó que el origen de la controversia era claramente de carácter contractual, por lo que no resultaba viable demandar a través de otro medio de control como el de la reparación directa para declarar el enriquecimiento sin causa, no solo por la naturaleza del debate, sino porque era improcedente pretender tramitar una demanda por dos medios de control excluyentes con senderos procesales distintos.

Además, propuso las siguientes excepciones: pago total de la obligación, inexistencia de la obligación, cobro de lo no debido, relación contractual finalizada a través de actas de liquidación, inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones y culpa de la entidad contratista⁴.

5. Sentencia de primera instancia

El *a quo* negó las pretensiones de nulidad de las actas de liquidación demandadas, al considerar que, al ser bilaterales, estas se configuraban como negocios jurídicos en los cuales confluía la voluntad de las partes, sin que el accionante hubiese manifestado inconformidad alguna o consignado salvedades sobre el pago de las facturas que ahora son objeto de controversia.

Asimismo, en cuanto a la causal de nulidad referida por la parte actora en relación con el error como vicio del consentimiento, ante el desconocimiento de las facturas por cobrar al momento de suscribir las actas de liquidación bilateral, el Tribunal Administrativo de Nariño, después de analizar las cláusulas de los contratos, los

⁴ Ibidem.



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00442-01 (69.389)
Actor: Fundación Hospital San Pedro
Demandado: Instituto Departamental de Salud de Nariño -IDSN-
Referencia: Medio de control de controversias contractuales

testimonios recaudados y las comunicaciones remitidas entre las partes, encontró que no se había configurado el error endilgado, en tanto que la demandante, al momento de liquidar los contratos, conocía las dificultades que eventualmente se podrían presentar en el trámite de radicación de las facturas, lo cual ya había ocurrido en otras oportunidades. De ahí concluyó que era una situación previsible, respecto de la cual no dejó ninguna salvedad en las actas, por lo que no era posible que ahora alegara su culpa en beneficio propio.

En relación con las pretensiones subsidiarias, referentes al reconocimiento de un enriquecimiento sin causa por parte del IDSN, el *a quo* advirtió que este tampoco se encontraba probado, pues el origen de la controversia era el pago de unas facturas respecto de unos servicios que prestó la Fundación Hospital San Pedro, en el marco de la ejecución de tres contratos suscritos con el IDSN, es decir, que estos acuerdos eran la fuente o causa de ese enriquecimiento y que cualquier discusión se debía tramitar bajo el medio de control de controversias contractuales. Además, argumentó que en este caso tampoco se cumplían los requisitos previstos en la jurisprudencia unificada de esta Corporación para acceder al reconocimiento de sus perjuicios por la vía de la reparación directa, de conformidad con la declaratoria del enriquecimiento sin justa causa⁵.

6. Recurso de apelación

La demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, en el que reprodujo, *in extenso*, los argumentos presentados en su demanda y agregó que discrepaba del criterio probatorio adoptado por el *a quo*, en tanto que los documentos y los testimonios recaudados en el proceso daban cuenta de la efectiva prestación de los servicios de salud ejecutados, de ahí que se hubiese acreditado la existencia de una deuda a cargo del IDSN, que, de no ser reconocida, causaría un perjuicio para el patrimonio del hospital y para la población que atiende, porque al privarla de los recursos que legalmente le corresponden se causa un desequilibrio financiero que pone en riesgo su operación habitual.

En relación con las pretensiones subsidiarias, la parte actora también reiteró lo expuesto en la demanda, en cuanto a la configuración del enriquecimiento sin causa, bajo el argumento de que se produjo un aumento en el patrimonio del IDSN por las facturas no pagadas, y un correlativo empobrecimiento de la Fundación Hospital San Pedro por los recursos invertidos en la prestación de los servicios de

⁵ Índice electrónico No. 3 de SAMAI. Registro No. 004.



salud que no le fueron pagados, sin que existiera una justa causa, puesto que la demandada obró de forma contraria a sus deberes al negar el pago de esas cuentas⁶.

III. CONSIDERACIONES

Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia.

Adicionalmente, la Subsección evidencia el cumplimiento de los presupuestos procesales: competencia, demanda en tiempo y legitimación en la causa.

1. Régimen de los contratos

El Instituto Departamental de Salud de Nariño y la Fundación Hospital San Pedro celebraron los contratos No. 2014000005, 2015000044 y 2015000772, para la prestación de servicios de salud para la población pobre y vulnerable no afiliada al Sistema General de Seguridad Social y para la atención de los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud de la población afiliada al régimen subsidiado.

En tanto que el IDSN, que fue el contratante, ostenta la calidad de establecimiento público⁷, los referidos contratos se suscribieron de conformidad con lo regulado en el EGCAP, según lo previsto en el artículo 81 de la Ley 489 de 1998⁸, que establece que los contratos celebrados por los establecimientos públicos se rigen por las normas del Estatuto de Contratación de la Administración Pública.

2. Alcance del recurso de apelación interpuesto y consideraciones de la Sala en relación con los cargos propuestos por el apelante

Esta Subsección, de manera reiterada, ha precisado que el marco de la competencia del juez en segunda instancia está dado por los cargos propuestos en contra de la decisión recurrida, razón por la cual no basta con la simple interposición

⁶ Índice electrónico No. 3 de SAMAI. Registro No. 006.

⁷ Según el Decreto Departamental 401 del 15 de julio de 1993.

⁸ **“ARTÍCULO 81.- Régimen de los actos y contratos.** Los actos unilaterales que expidan los establecimientos públicos en ejercicio de funciones administrativas son actos administrativos y se sujetan a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.

Los contratos que celebren los establecimientos públicos se rigen por las normas del Estatuto Contractual de las entidades estatales contenido en la Ley 80 de 1993 y las disposiciones que lo complementen, adicionen o modifiquen, sin perjuicio de lo dispuesto en las normas especiales”.



del recurso por la parte interesada, así como tampoco es suficiente la manifestación general de no estar conforme con la decisión impugnada, toda vez que quien tiene interés en que el asunto sea analizado de fondo en segunda instancia debe señalar cuáles fueron los yerros o desaciertos en los que incurrió el juez de primera instancia al resolver la litis planteada, por lo que los reparos expuestos deben guardar congruencia con la base de la decisión que se pretende controvertir⁹.

De igual forma, la Sala ha señalado que la carga de la sustentación que le corresponde cumplir a la parte recurrente no se satisface con la mera manifestación de inconformidad con la providencia impugnada, ni tampoco con la petición de que se revoque, pues lo que la ley exige es que se ataquen los fundamentos de hecho y/o de derecho que sirvieron de sustento a la providencia en el punto que se considere desfavorable a sus intereses, y no solo que la decisión sea contraria a la parte que interpone el recurso¹⁰.

En el caso en concreto, se puede establecer que en el recurso de apelación la Fundación Hospital San Pedro presentó varios argumentos que pretende sean discutidos en esta instancia, los cuales se pueden agrupar de la siguiente manera:

- i. Cuestionó que se hubiese pasado por alto la efectiva prestación de los servicios de salud, supuesto que, a su juicio, resultaba suficiente para proceder al reconocimiento económico pretendido;
- ii. Manifestó que era procedente acceder a sus pretensiones, toda vez que, si bien las actas de liquidación bilateral se suscribieron sin salvedades, esto se hizo por desconocer la existencia de las facturas que ahora se pretenden cobrar, lo cual configura un error como vicio del consentimiento, situación que, junto con la ocurrencia de hechos sobrevinientes, son causales que avalan el estudio de la nulidad de las referidas actas, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación;

⁹ Ver, entre otras, las siguientes providencias proferidas por la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación: (i) sentencia del 10 de noviembre de 2017, expediente No. 54.675; (ii) sentencia del 10 de noviembre de 2017, expediente No. 51.212; (iii) auto del 14 de octubre de 2015, expediente No. 48.502, M.P. Hernán Andrade Rincón y (iv) sentencia del 9 de abril de 2014, expediente No. 27.550, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de septiembre de 2020, expediente No. 44.707, M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez. También ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de mayo de 2014, expediente No. 31.469, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.



- iii. De manera subsidiaria, planteó que en este caso se presentó un enriquecimiento sin causa.

Despejado lo anterior, la Sala procede a pronunciarse sobre los cargos propuestos en el siguiente orden:

i) En relación con el primero de los cuestionamientos, la Sala encuentra que la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño no se ocupó ni se edificó en tal supuesto. El estudio realizado se encaminó a determinar si era procedente o no el cobro de las facturas pendientes de pago, ante la suscripción, sin salvedades, de las actas de liquidación bilateral de los contratos que ahora son objeto de discusión, al cabo de lo cual estimó que, en todo caso, debía analizarse si se presentó o no un error como vicio del consentimiento en la suscripción de las referidas actas como vicio de su validez, examen que llevó a concluir que la referida causal de nulidad no se había configurado.

Es claro que en desarrollo de ese análisis no se cuestionó la materialización del servicio, sino la posibilidad de cobrar esas prestaciones a pesar de lo acaecido en la etapa de liquidación, en punto a la ausencia de la configuración de un error como vicio del consentimiento.

Lo dicho pone de relieve una ausencia de confrontación real entre los cargos de la apelación y la argumentación sobre la que se estructuró la negativa de las pretensiones de la demanda en primera instancia¹¹.

ii) En relación con el segundo argumento, la Sala encuentra que lo expuesto por el recurrente es una transcripción literal de lo manifestado en la demanda, dirigido a sustentar un error como vicio del consentimiento al momento de la suscripción de las actas de liquidación bilateral, con base en el desconocimiento de las facturas que ahora se pretenden cobrar; sin embargo, se evidencia que el Tribunal Administrativo de Nariño abordó este asunto, para descartar la configuración del

¹¹ Al respecto, en un caso reciente en el que existía falta de conexidad entre los cargos del recurso de apelación y los argumentos que sustentaron la decisión de primera instancia, esta Subsección concluyó lo siguiente:

*“De cara al análisis de las apelaciones, la Sala se detiene en el recurso de apelación propuesto por la Fiscalía General de la Nación, para significar que **su llamado, dirigido a que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se nieguen las pretensiones de la demanda, no podrá ser atendido, en tanto que los argumentos que expuso en sede de alzada se soportan en confrontaciones frente a aspectos ajenos a las bases nucleares de la decisión recurrida y que, en consecuencia, no se tuvieron en cuenta como fundamento de la declaratoria de responsabilidad patrimonial en su contra**” (se resalta). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 20 de junio de 2023, rad. 66.969, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.*



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00442-01 (69.389)
Actor: Fundación Hospital San Pedro
Demandado: Instituto Departamental de Salud de Nariño -IDSN-
Referencia: Medio de control de controversias contractuales

posible vicio del consentimiento, sin que la parte actora presentara cargos puntuales de disenso en contra de las conclusiones a las que llegó el *a quo*.

En la decisión de primera instancia se precisó que las liquidaciones bilaterales de los contratos de prestación de servicios de salud suscritos por las partes que ahora intervienen en este proceso eran negocios jurídicos en los que estas, de manera libre y en ejercicio de la autonomía de su voluntad, realizaron un cruce de cuentas respecto de las obligaciones ejecutadas en el marco de los acuerdos suscritos, sin que se evidenciara algún vicio o causal de nulidad¹².

Como sustento de lo dicho, advirtió el fallador de primer grado que no estaba acreditada la ocurrencia de hechos ajenos y sobrevinientes que impidieron al Hospital radicar las facturas, pues lo que se evidenció fue que se trataba de dificultades propias y previsibles del trámite pactado por las partes para dar curso al proceso de facturación. En esa línea sostuvo el tribunal que no era procedente pretender el cobro de unas facturas que se dejaron de tramitar en el momento oportuno, máxime cuando la parte actora conocía previamente el proceso para el pago y su complejidad y en esta instancia no era admisible que alegara su culpa en beneficio propio, bajo un supuesto desconocimiento de su existencia y de la complejidad del procedimiento para su trámite, por lo que descartó la procedencia del alegado error como vicio del consentimiento en su suscripción¹³.

¹² En la sentencia de primera instancia, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la cual cita *in extenso*, el *a quo* reconoció que era procedente el estudio de la legalidad de las actas de liquidación bilateral suscritas sin salvedades ante la configuración de vicios del consentimiento o por la ocurrencia de eventos posteriores y desconocidos para las partes en el momento de la firma de esos acuerdos: “Asimismo, dada la naturaleza negocial de la liquidación bilateral o por mutuo acuerdo entre las partes, es claro que en ella es posible incluir todos los acuerdos necesarios y convenientes para solucionar las diferencias y discrepancias suscitadas a propósito del contrato, siempre que se respeten los límites de la autonomía de la voluntad, esto es, cuando no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público, los principios y finalidades de la ley de contratación y la buena administración, según determina el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. En consecuencia, es posible impugnar la legalidad del acta de liquidación bilateral cuando se configuren causales que pudieran afectar su validez y, por ende, dar lugar a declarar su nulidad absoluta, verbigracia, por objeto o causa ilícita, o su nulidad relativa, por ejemplo, por los vicios del consentimiento: error, fuerza, o dolo. Igualmente, luego de la liquidación es posible exigir por parte de la Administración al contratista el cumplimiento de las obligaciones que conciernen a la estabilidad y a la buena calidad futura de la obra o del objeto contratado, por cuanto esos eventos se sustentan en circunstancias posteriores y desconocidas para las partes, al momento de firmar el acta...”.

¹³ Del análisis realizado por el Tribunal Administrativo de Nariño para descartar la ocurrencia del error como vicio del consentimiento en este caso, se destaca lo siguiente: “Cabe señalar que los artículos 1510, 1511 y 1512, indican que el error puede recaer: i) sobre la especie del acto o la identidad de su objeto; ii) la calidad o sustancia del objeto; iii) la identidad de la persona con quien se contrata. De manera que no se podría hablar de cualquier yerro, sino de aquel que resulta ser el móvil determinante de la voluntad y, por tanto, afecta la validez del contrato [Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 15 de mayo de 2019. Rad.: 11001-31-03-036-2006-00119- 01].

Así las cosas, el Tribunal no encuentra acreditado en el presente asunto el error de consentimiento en el que la Fundación Hospital San Pedro aduce haber incurrido, pues si bien refiere a unos hechos ajenos que le impidieron conocer de la facturación pendiente al momento de suscribir la liquidación



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00442-01 (69.389)
Actor: Fundación Hospital San Pedro
Demandado: Instituto Departamental de Salud de Nariño -IDSN-
Referencia: Medio de control de controversias contractuales

En este mismo sentido, el Tribunal Administrativo de Nariño, de conformidad con el material probatorio valorado, también destacó que, previo a la liquidación de los contratos, el IDSN le informó a la demandante la fecha límite para la radicación de las facturas derivadas de la prestación de sus servicios, tiempo en el que la Fundación Hospital San Pedro pudo haber efectuado un proceso de verificación de las cuentas pendientes por cobrar, con lo que encontró demostrado que la entidad pública no sorprendió a la contratista y, por tanto, que tampoco era desconocido para esta que se iba a adelantar ese proceso de liquidación y que existía un tiempo predeterminado para hacer una revisión del estado de sus facturas¹⁴.

Se observa de esta manera que, a pesar de que el *a quo* edificó en los anteriores argumentos las razones por las cuales desestimaba la configuración del error como vicio del consentimiento, ningún cargo elevó el recurrente en orden a controvertirlas.

En efecto, su alegato se ciñó a ofrecer una reproducción idéntica a la plasmada en la demanda, sin entrar a refutar de manera expresa y sustentada las razones para desvirtuar el error, tales como el hecho de que el contratista tenía previo y claro conocimiento de la existencia del trámite previsto para dar viabilidad al pago de las facturas, así como la complejidad del procedimiento que debía adelantar, por lo que no podía alegar la concurrencia de hechos ajenos y sobrevinientes como excusa del desconocimiento de las facturas adicionales que se dejaron de radicar bajo esos lineamientos.

Tampoco discrepó acerca del hecho de que omitió realizar un cabal análisis de las cuentas y facturas pendientes de cobrar ante el requerimiento que en ese sentido elevó la contratante antes de la etapa liquidatoria.

bilateral del contrato, lo cierto es que desde el momento de la suscripción del contrato conocía las obligaciones para efectos de radicar la facturación, los plazos y el procedimiento, que generalmente resultaba dispendioso y demorado.

Si bien refiere la entidad demandante a hechos ajenos a la entidad como son el finiquitado de la facturación, dificultades en el redireccionamiento y mora en las autorizaciones, lo cual afectó al momento de la liquidación del contrato, lo cierto es que para dicho momento (liquidación), la entidad en atención al procedimiento previamente establecido para el cobro de los servicios señalado en los contratos, conocía desde un primer momento las dificultades que eventualmente se podían presentar en el trámite de presentación, radicación, revisión y verificación de las facturas, que incluso se entiende ya había ocurrido en otras oportunidades, siendo por lo tanto previsibles. Luego entonces no se advierte un error como vicio de consentimiento, cuando la entidad conocía o debió prever dichas situaciones, y que, por lo tanto, ante la existencia de facturas adicionales debió dejar expresamente salvedad en el acta de liquidación".

¹⁴ Al respecto, el *a quo* manifestó lo siguiente: "Aunado a lo anterior, se tiene que previo a la liquidación de los contratos 2015000044 y 2015000772 el Subdirector de Calidad y Aseguramiento (E) del Instituto Departamental de Salud de Nariño, informó a la Fundación Hospital San Pedro que, con el fin de adelantar la liquidación, la fecha límite para radicar las facturas correspondientes a la vigencia fiscal 2015 era el 31 de mayo de 2016, lo cual permitía a la entidad efectuar un proceso de verificación de toda la facturación, previo a la liquidación del contrato".



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00442-01 (69.389)
Actor: Fundación Hospital San Pedro
Demandado: Instituto Departamental de Salud de Nariño -IDSN-
Referencia: Medio de control de controversias contractuales

De ahí que frente al segundo cargo no se observa la presencia de argumentos que ataquen la *ratio decidendi* del fallo impugnado.

iii) Frente al tercer argumento, en lo que tiene que ver con las pretensiones subsidiarias, la Sala tampoco encuentra que se hubiera formulado una inconformidad concreta en la impugnación, en relación con las conclusiones expuestas en la primera instancia.

Se recuerda que el derrotero del tribunal en relación con ese aspecto descansó sobre el hallazgo de que los servicios de salud se prestaron en el marco de la ejecución de unos contratos entre el IDSN y la Fundación Hospital San Pedro, situación que de plano los dotaba de causa jurídica que amparaba su ejecución, por lo que la vía procesal adecuada para tramitar las controversias entre las partes era la contractual y no la de reparación directa con ocasión de la pretensión de declaratoria del enriquecimiento sin causa¹⁵.

El cargo de disenso frente a este punto de la sentencia se limitó a reproducir los argumentos expuestos en la demanda, en cuanto a la configuración del enriquecimiento sin causa, en los que se adujo que se produjo un aumento en el patrimonio del IDSN por las facturas no pagadas, y un correlativo empobrecimiento de la Fundación Hospital San Pedro por los recursos invertidos en la prestación de los servicios de salud que no le fueron pagados.

Basta con la lectura de ese apartado de la apelación para concluir que el demandante no expuso razones de oposición fundamentadas en la viabilidad de

¹⁵ Frente a este punto, el fallador de primera instancia expresó lo siguiente: “...no encuentra el Tribunal que, en el presente asunto, se configure el enriquecimiento sin causa, habida cuenta que las facturas objeto de la demanda hacen parte de los contratos suscritos entre la Fundación Hospital San Pedro y el Instituto Departamental de Salud de Nariño, tal como lo pone de presente la parte actora, sin que por lo tanto puedan considerarse fuera de ellos, siendo los contratos su fuente o causa. Por lo tanto, en el presente asunto no es dable que el actor ejerza la acción tendiente a obtener responsabilidad por enriquecimiento sin causa, pues cuenta con el medio de control contractual para el examen de sus pretensiones.

Es claro que uno de los primeros presupuestos del enriquecimiento sin causa es que el actor no tenga una acción ordinaria como medio para reclamar su pretensión. Y en ese orden, bajo el análisis expuesto en líneas atrás, el medio de control contractual no prospera, pues las facturas fueron presentadas de manera extemporánea, sin que en las actas de liquidación bilateral se dejara un salvamento o inconformidad. Finalmente, cabe agregar que no es suficiente que la parte acredite un aumento de un patrimonio, un empobrecimiento correlativo, sino que es necesario se cumpla con todos los requisitos establecidos para ello, entre los cuales se encuentran los definidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, ya indicados”.



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00442-01 (69.389)
Actor: Fundación Hospital San Pedro
Demandado: Instituto Departamental de Salud de Nariño -IDSN-
Referencia: Medio de control de controversias contractuales

analizar el asunto por la vía de la reparación directa, que en últimas fue a lo que se rehusó el *a quo* en su decisión.

Por lo anterior, la Sala concluye que la recurrente no presentó ningún argumento de inconformidad dirigido a rebatir las conclusiones con fundamento en las cuales el Tribunal *a quo* negó sus pretensiones, en tanto que en la impugnación la parte actora se limitó a reiterar lo planteado inicialmente en la demanda, que fue resuelto en su integridad, y el único cargo nuevo no guarda congruencia con la base de la decisión de primera instancia, de manera que la Sala no puede efectuar ningún juicio de valor sobre la decisión objeto de apelación, ni suponer las razones de inconformidad de quien apela, por lo que confirmará la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Nariño¹⁶.

3. Costas

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021¹⁷, en concordancia con el artículo 365 del CGP, la Sala emitirá condena en costas por la segunda instancia a favor de la entidad demandada y a cargo de la parte actora, cuyo recurso de apelación no prosperó.

De otro lado, las costas incluyen las agencias en derecho¹⁸, que se fijan a partir de las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, así como con observancia de la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o por la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales¹⁹.

¹⁶ Recientemente esta Subsección llegó a una conclusión similar con ocasión de un caso en el que tampoco existió una adecuada sustentación del recurso de apelación, por tener transcripciones recurrentes de la demanda y ausencia de carga argumentativa frente al contenido de la sentencia de primera instancia. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 de mayo de 2023, rad. 53.810.

¹⁷ En el siguiente sentido: “[e]n todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”, regla que, por ser de orden público, de aplicación inmediata y no estar sujeta a régimen de transición, rige en todos los procesos en curso para la fecha de su entrada en vigor.

El aspecto subjetivo citado no es aplicable a los procesos ordinarios, sino a aquellos en los que se ventila un interés público, en los cuales proceden las costas, ante la “manifiesta carencia de fundamento legal” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 11 de octubre de 2021, expediente 63.217, CP: Fredy Ibarra Martínez; Subsección A, sentencia del 11 de mayo de 2022, expediente 67.700; sentencia del 10 de octubre de 2022, expediente 67.965).

¹⁸ El artículo 361 del CGP señala que “[l]as costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho”.

¹⁹ El numeral 4 del artículo 366 del CGP señala: “4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00442-01 (69.389)
Actor: Fundación Hospital San Pedro
Demandado: Instituto Departamental de Salud de Nariño -IDSN-
Referencia: Medio de control de controversias contractuales

En atención a lo señalado por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo 10554 del 5 de agosto de 2016, en los procesos declarativos la tarifa de las agencias en derecho dependerá de que el asunto tenga o no cuantía y de su monto²⁰, regla en virtud de la cual en los procesos de controversias contractuales como el de la referencia el *quantum* para la primera instancia oscilará entre el 3% y el 7.5% de lo pedido²¹, mientras que, para la segunda, el rango de las agencias será entre 1 y 6 smmlv.

Así las cosas, la Subsección, con observancia de la actuación desplegada por la entidad demandada durante el trámite del presente proceso, fijará en su favor y a cargo de la demandante, por concepto de agencias en derecho, el equivalente a 3 smmlv a la fecha de ejecutoria de esta providencia²².

Finalmente, en cumplimiento del artículo 366 del CGP, la liquidación de las costas, con inclusión de las agencias en derecho, se efectuará de manera concentrada en la primera instancia.

y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas”.

²⁰ De conformidad con el artículo 5 de tal normativa, si las pretensiones son de menor cuantía la tarifa por agencias en derecho de primera instancia será “entre el 4% y el 10% de lo pedido” y si es de mayor cuantía el rango oscilará “entre el 3% y el 7.5% de **lo pedido**”.

Mientras que, en la segunda, al margen de la cuantía, las costas oscilarán entre 1 y 6 smmlv.

²¹ Como se explicó en la nota precedente, el Consejo Superior de la Judicatura fijó las tarifas dependiendo de que el proceso sea de menor o mayor cuantía; sin embargo, en esta jurisdicción la cuantía de los asuntos no se define en esos términos, por lo que para ello habrá que recurrir a los montos establecidos en el CGP, en virtud de lo previsto en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887, que establece que “[c]uando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho”. Al respecto, consultar sentencia del 19 de marzo de 2021 de esta Subsección, expediente 63.836.

El artículo 25 del CGP señala que la mínima cuantía va hasta los 40 smmlv, la menor cuantía cuando las “pretensiones (...) excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smmlv) sin exceder el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smmlv), y el de mayor cuanto se sobrepasa este último monto.

Así las cosas, en los procesos de controversias contractuales de conocimiento en primera instancia de los tribunales administrativos y en segunda del Consejo de Estado, las tarifas serán las establecidas para la mayor cuantía, toda vez que estos asuntos se caracterizan por tener una cuantía superior a 500 smmlv, *quantum* superior al establecido en las normas procesales civiles para la mayor cuantía.

²² Al respecto, la Sala tomó en consideración el hecho de que la normativa establecida por el Consejo Superior de la Judicatura tiene un monto mínimo y un límite un máximo, de ahí que el monto deba oscilar entre esos puntos, con observancia de los demás factores establecidos en el numeral 4 del artículo 366 del CGP, que señala: “4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, **la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas**” (se destaca).

En el *sub lite* se fija este monto en atención a que la actuación en el proceso de la entidad estuvo determinada por la comparecencia a la audiencia inicial y por la apelación del fallo de primera instancia formulada por el actor, sin que se interviniera en actuaciones adicionales, sin perjuicio de la vigilancia del trámite que tienen a su cargo las partes.



Radicación: 52001-23-33-000-2017-00442-01 (69.389)
Actor: Fundación Hospital San Pedro
Demandado: Instituto Departamental de Salud de Nariño -IDSN-
Referencia: Medio de control de controversias contractuales

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 del 19 de agosto de 2022, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Nariño negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: CONDENAR en costas por la segunda instancia a la Fundación Hospital San Pedro. Para el efecto, las agencias en derecho de la segunda instancia se fijan en 3 smmlv a la fecha de ejecutoria de esta providencia, en favor de la parte demandada.

Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal *a quo*.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, en firme la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente de este proceso al Tribunal de origen y, acto seguido, **FINALIZAR y ARCHIVAR** esta actuación en la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF