



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

San Andrés Isla, mayo quince (15) de 2019

Sentencia No. 149

Medio de Control	Controversias Contractuales
Radicado	88001-23-33-000-2015-00002-00
Demandante	Cooperativa de Trabajo Asociado de Salud de San Andrés Isla "COOPASAI"
Demandado	Caja de Previsión Social de Comunicaciones "CAPRECOM"
Magistrado Ponente	Jesús Guillermo Guerrero González

OBJETO DE LA DECISIÓN

Una vez surtidas las etapas procesales sin que mediara motivo de nulidad, procede la Sala única de decisión de esta Corporación a dictar sentencia de primera instancia dentro del medio de control de controversias contractuales promovido por la Cooperativa de Trabajo Asociado de Salud de San Andrés Isla "COOPASAI" actuando a través de apoderado judicial en contra del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y la Caja de Previsión Social de Comunicaciones –CAPRECOM- con ocasión del reconocimiento o declaración de un contrato estatal de prestación de servicios de salud realizados en la IPS Hospital "Amo de Patria" (Hoy Clarence Lind Newball) entre los meses de abril y julio de 2012 con el subsecuente reconocimiento de \$1.024.960.285, intereses moratorios y consecuencias adversas del incumplimiento relativas al pago de tributos y aportes al sistema general de seguridad social.

ANTECEDENTES

Hechos

- La Caja de Previsión Social de Comunicaciones –CAPRECOM celebró los contratos CN01-0200-2011, CN01-0499-2011, CN01-0213-2012 y CN01-0621-2011 con las cooperativas cooperamos C.T.A y Coopservicios C.T.A

SIGCMA

con el fin de la prestación de los servicios de salud en la IPS “Amor de Patria” de la isla de San Andrés, término contractual que entre los meses de abril y julio de 2012 aduce la parte demandante la prestación directa de dichos servicios sin que a la fecha le fueran reconocidos los importes su prestación.

La parte demandante esgrimió originalmente 2 tipos de pretensiones, la primera tendiente a la nulidad de los contratos de prestación de servicios de salud celebrados entre CAPRECOM y las cooperativas de trabajo COOPERAMOS y COOPSERVICIOS, aludiendo para ello el desconocimiento de la selección objetiva en los contratos estatales.

La mencionada pretensión de nulidad fue resuelta por el Honorable Consejo de Estado en auto del 28 de febrero de 2018 (Fls 321 a 328) al resolver la legitimación en la causa por activa de la siguiente manera:

“De lo anterior resulta claro que la Cooperativa de Trabajo Asociado de Salud de San Andrés Islas –COOPASSAI CTA- que funge como demandante en este proceso, no es parte en ninguno de los contratos estatales aludidos, de manera que no está legitimada para formular en tal condición la pretensión de nulidad de los mismos, en los términos del inciso primero del artículo 141 de la Ley 14378 de 2011.”

... Así las cosas, como en los contratos CN01-0200-2011, CN01-0499-2011, CN01-0621-2011 Y CN01-0213-2012, no fue parte la Cooperativa de Trabajo Asociado de Salud de San Andrés Islas –COOPASSAI CTA-, ni está acreditado que tenga un interés directo en ellos, se impone concluir que no le asiste legitimación en la causa por activa para formular la primera de las pretensiones, esto es, la orientada a que se declare la nulidad de dichos contratos.

Ahora bien, con relación a la segunda de las pretensiones, esto es, la declaración sobre la existencia de una relación contractual entre el demandante y CAPRECOM, resaltó el Honorable Consejo de Estado lo siguiente:

“De manera que, aun cuando no existe certeza sobre el tipo de relación jurídica entre COOPASSAI CTA y CAPRECOM – si es que la hubo-, con ocasión de la prestación de unos servicios administrativos y de salud, lo cierto es que esa

Expediente: 88001-23-33-000-2015-00002-00

Demandante: Cooperativa de Trabajo Asociado de Salud de San Andres Islas –

COOPASSAI-

Demandado: CAPRECOM

Acción: Controversias Contractuales

SIGCMA

circunstancia habilita a dicha cooperativa para formular la segunda pretensión de su demanda, esto es, la tendiente a obtener la declaratoria de existencia de un contrato con la entidad estatal aludida, por los servicios prestados, así cómo el pago de los mismos.

En tal sentido se delimitó el litigio dentro del proceso de la referencia, esto es, centrando la controversia al reconocimiento de una relación contractual entre el demandante y CAPRECOM, para el periodo comprendido entre los meses de abril y julio de 2012, así fue reiterado en audiencia inicial llevada a cabo el 31 de julio de 2018.

CONTESTACIÓN

CAPRECOM.

CAPRECOM actuando a través de apoderado judicial negó el incumplimiento de pago alguno a la cooperativa de trabajo asociado COOPASSA C.T.A, argumentando que entre esta y CAPRECOM nunca hubo vínculo contractual alguno.

Resalta que la contratación de la prestación de servicios de salud para la IPS “Amor de Patria” del Departamento archipiélago se realizó con la cooperativa de trabajo asociado COOPERAMOS CTA, quien a su vez realizó convenios de cooperación con la demandante, sin embargo, cuestiona que dineros le son supuestamente adeudados si se parte que la entidad ha sido condenada en multiplicidad de procesos laborales iniciados por el personal médico que integró la cooperativa demandante, alegando que algunas de dichas condenas se encuentran debidamente canceladas y otras surtiendo etapas procesales en instancias superiores, situación por la que advierte el cobro de los mismos emolumentos en dos oportunidades.

COOPSERVICIOS CTA y COOPERAMOS

Las cooperativas de trabajo asociado COOPSERVICIOS y COOPERAMOS fueron representadas por sus respectivos curadores *ad litem* quienes manifestaron

SIGCMA

oponerse a todas las pretensiones de la demanda y atenerse a los hechos que se hallen probados.

AUDIENCIA INICIAL

En diligencia llevada a cabo el 31 de Julio de 2018 se dio continuación al trámite a previsto en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, previa la resolución de los recursos de apelación frente a auto del 6 de octubre de 2017, en ella con relación a la prosperidad de la excepción de *falta de legitimación por activa* se obedeció lo dispuesto por el Honorable Consejo de Estado al decretar la prosperidad el medio exceptivo con relación a la nulidad de los contratos celebrados entre las cooperativas de trabajo COOPERAMOS y COOPERSEVICIOS con Caprecom.

Con relación a la fijación del litigio se decretó:

“Se advierte que el núcleo esencial o materia del conflicto suscitado entre las partes radica en el determinar si es procedente judicialmente la declaratoria de existencia o no de una relación contractual estatal de prestación de ser vicios en el campo de la salud entre CAPRECOM EPS y COOPASAI CTA- durante el periodo comprendido entre el 1 de abril y el 20 de julio de 2012 y la consecuencia económica que derivaría de tal situación.”

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

COOPASSAI CTA- Parte demandante.

La parte demandante expone que se encuentra probado dentro del expediente la prestación directa de los servicios de salud en los meses controvertidos en favor de CAPRECOM sin que a la fecha hayan sido cancelados los valores de dichos servicios ni por las cooperativas de trabajo asociado COOPERAMOS Y COOPSERVICIOS como tampoco CAPRECOM.

Expone que la discriminación de los pagos supuestamente realizados por CAPRECOM dentro de múltiples causas laborales corresponde al ente demandado, quien debe acreditar las acreencias que han sido pagadas y aquellas pendientes

Expediente: 88001-23-33-000-2015-00002-00
Demandante: Cooperativa de Trabajo Asociado de Salud de San Andres Islas –
COOPASSAI-
Demandado: CAPRECOM
Acción: Controversias Contractuales

SIGCMA

por cancelar con respecto a la suma de \$ 1.024.960.262 pretendidos con el presente medio de control.

Refiere que las certificaciones arrimadas al proceso dan cuenta de la existencia contractual y los montos adeudados a la cooperativa demandante, sin embargo expone igualmente que las cooperativas cooperamos y coopservicios expedieron facturas en favor del demandante por los mismos periodos y emolumentos reclamados a CAPRECOM según describe a folio 372 de cuaderno No.2.

IV.- CONSIDERACIONES

Competencia

Este tribunal es competente para dirimir el asunto de la referencia en virtud de naturaleza pública que atañe a una de las partes (CAPRECOM) en conjunción a la cuantía de los supuestos hechos cumplidos sobre los cuales se pretende su declaración (\$1024.960.262) los cuales superan los 500 salarios mínimos al momento de la interposición de la demanda según lo dispuesto en el numeral 6to del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 (para 2015 \$322.175.000).

Carga del juez de adecuar las acciones procesales – la reparación directa es la acción procedente

Por averiguado se tiene que es deber del juez, en el marco de su autonomía funcional y como garante del acceso efectivo a la administración de justicia, interpretar de manera integral, y como un todo, el escrito de demanda¹ y extraer el verdadero sentido y alcance de la pretensión judicial deprecada por quien acude a la jurisdicción.

Así, corresponde a la judicatura adentrarse en el estudio de los extremos fácticos que circunscriben la *causa petendi* y los razonamientos jurídicos de manera armónica con lo pretendido, de modo tal que más que aferrarse a la literalidad de

¹ Véase: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias de 19 de agosto de 2011 (20144) y 13 de febrero de 2013 (24612).

los términos expuestos interesa desentrañar el sentido del problema litigioso puesto a su consideración², eso sí, sin desquiciar los ejes basilares de la misma demanda³.

Siendo esto así, de la lectura integral del libelo demandatorio, particularmente, de la *causa petendi* y los fundamentos jurídicos en el *sub examine* se verifica que, pese a que en la demanda se dijo acudir a la acción de controversias contractuales (pretendiendo la nulidad de los contratos celebrados entre Caprecom y las Cooperativas Cooperamos y Coopservicios), lo verdaderamente pretendido por la accionante es que se declare que la entonces Caja de Previsión Social de Comunicaciones – CAPRECOM- se enriqueció sin justa causa a expensas del patrimonio de la Cooperativa de Trabajo Asociado –COOPASSAI- al no haberle pagado el valor de los servicios médicos de salud prestados por sus afiliados en la IPS departamental que en su momento reposaba bajo la tutela de CAPRECOM, hospital “Amor de Patria” (Hoy Clarence Lynd Newball!) en la isla de San Andrés y contenidos en las facturas de venta No.s 0289,0294,0293,0299,0303,0304 y 0306, de manera que la pretensión es propia de la *devolución de la cosa* en razón a lo cual el trámite no puede ser otro que el correspondiente a la acción de reparación directa.

Lo anterior quedó de presente en auto del Honorable Consejo de Estado del 28 de febrero de 2018 (Fls 321 a 328), quien al resolver sobre la legitimación en la causa por activa no solo consideró la falta de legitimación del accionante con relación a la nulidad contractual deprecada, señaló también la subsistencia del ánimo en la declaración de una supuesta relación contractual entre CAPRECOM Y COOPSSAI con fundamento en las facturas de cobro ya mencionadas sin que las mismas tuvieran fundamento u origen en un contrato celebrado entre dichas partes, pues de ello el demandante no hizo alusión alguna y dentro del plenario no reposa documento, autorización u acto administrativo que soporte el nacimiento de las obligaciones que se pretenden con el presente medio de control.

² Compendio de derecho procesal. Teoría General del Proceso. Tomo I. Hernando Devis Echandía. Biblioteca Jurídica Dike. Duodécima edición. Pág. 436.

³ Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección C, sentencia de 16 de marzo de 2015, Exp. 31.429, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Expediente: 88001-23-33-000-2015-00002-00

Demandante: Cooperativa de Trabajo Asociado de Salud de San Andres Islas –
COOPASSAI-

Demandado: CAPRECOM

Acción: Controversias Contractuales

SIGCMA

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

Al respecto el tribunal de cierre de lo contencioso administrativo unificó su jurisprudencia en los siguientes términos:

(...)

Pues bien, si se tiene en cuenta que el enriquecimiento sin causa constituye básicamente una pretensión y que la autonomía de la acción de in rem verso se relaciona con la causa del enriquecimiento y no con la vía procesal adecuada para enrutarla, fácilmente se concluye que en materia de lo contencioso administrativo a la pretensión de enriquecimiento sin causa le corresponde la vía de la acción de reparación directa.

*En efecto, recuérdese que en el derecho romano el enriquecimiento estaba vinculado a determinadas materias (donaciones entre cónyuges, petición de herencia frente al poseedor de buena fe, negocios celebrados por el pupilo sin la autorización del tutor, el provecho que una persona recibía por los delitos o por los actos de otro, etc.) y por consiguiente la restitución se perseguía mediante la *condictio* perteneciente a la respectiva materia, materia esta que entonces se constituía en la causa del enriquecimiento.*

Ulteriormente, a partir de la construcción de la escolástica cristiana y de la escuela del derecho natural racionalista, se entendió que la prohibición de enriquecerse a expensas de otro era una regla general que derivaba del principio de la equidad y que por lo tanto resultaba aplicable también para todas aquellas otras hipótesis en que alguien se hubiera enriquecido en detrimento de otro, aunque tales casos no estuvieran previstos en la ley.

Este proceso culminó cuando Aubry y Rau entendieron y expresaron que la acción de in rem verso debía admitirse de manera general para todos aquellos casos en que el patrimonio de una persona, sin causa legítima, se enriquecía en detrimento del de otra y siempre y cuando el empobrecido no contara con ninguna otra acción derivada de un contrato, un cuasicontrato, un delito o un cuasidelito para poder obtener la restitución.

Así que entonces la autonomía de la actio de in rem verso se centra en que el enriquecimiento se produce sin una causa que lo justifique y que como quiera que no hay causa justificante se carece de la correspondiente acción que daría la justa causa si esta existiere.

Esta la razón por la que se exige que no haya contrato, cuasicontrato, delito o cuasidelito al amparo del cual pueda pretenderse la restitución.

Emerge por consiguiente que la actio de in rem verso, más que una propia y verdadera acción, es una pretensión restitutoria de un enriquecimiento incausado, enriquecimiento éste que a no dudarlo constituye un daño para el empobrecido y que por lo tanto es equitativo que aunque no exista causa al amparo de la cual pueda exigirse la restitución esta se conceda en aplicación de la regla que prohíbe enriquecerse a expensas de otro.

Luego es en ese ámbito y de esta manera como debe entenderse la autonomía de la actio de in rem verso, lo que en otras palabras significa que su autonomía es más de carácter sustancial que procedimental.

Así el asunto resulta claro que mediante la llamada acción de reparación directa que consagra el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo puede pretenderse el reconocimiento del enriquecimiento sin causa y la consiguiente restitución en todos aquellos casos en que resultaría procedente, puesto que esta acción está prevista precisamente para poder demandar directamente la reparación del daño cuando provenga, entre otros eventos, de un hecho de la administración.

Y el argumento para negar la viabilidad de la reparación directa para las pretensiones de enriquecimiento sin causa, sosteniendo que aquella es indemnizatoria y esta compensatoria, también se derrumba con sólo considerar que quien se ve empobrecido sin una causa que lo justifique está padeciendo un daño y por ende puede pedir su reparación, pero como de la esencia de una pretensión edificada sobre un enriquecimiento incausado es que la restitución sólo va hasta el monto del enriquecimiento, es esto lo que en ese caso puede pedir y nada más.

Puestas así las cosas aparece obvio que la vía procesal en lo contencioso administrativo para recabar un enriquecimiento incausado es la de la reparación directa porque mediante ésta se puede demandar la reparación del daño y esto es precisamente lo que padece quien se ve empobrecido si quien correlativamente se enriquece sin una causa que lo justifique.

Pero, se reitera, lo único que podrá pedir mediante esa acción es el monto del enriquecimiento y nada más y esta circunstancia en manera alguna desfigura o enerva la acción de reparación directa puesto que lo sustantivo prevalece sobre lo adjetivo o procedimental.

Expediente: 88001-23-33-000-2015-00002-00
Demandante: Cooperativa de Trabajo Asociado de Salud de San Andres Islas –
COOPASSAI-
Demandado: CAPRECOM
Acción: Controversias Contractuales

SIGCMA

14. Corolario de lo anterior es que todo lo atinente a la competencia y a los términos de caducidad en los casos de enriquecimiento sin causa se rigen por los de la reparación directa porque esa pretensión se hace valer mediante esta acción.

Así las cosas, cuando se formulen demandas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en ejercicio de la actio de in rem verso, el proceso tendrá doble instancia de acuerdo con lo establecido en los artículos 132 y 134B del C.C.A., el procedimiento aplicable será el ordinario de conformidad con el 206 ibídem y la competencia en razón del territorio se regirá por la regla de la letra f del artículo 134D de ese ordenamiento.

Por consiguiente, de la actio de in rem verso, cuya cuantía no exceda de 500 salarios mínimos legales mensuales, conocerán en primera instancia los jueces administrativos y en la segunda instancia los Tribunales Administrativos.

Ahora, de aquella cuya cuantía exceda los 500 SLMLM conocerán en primera instancia los Tribunales Administrativos y en segunda instancia la Sección Tercera del Consejo de Estado, con la salvedad que las decisiones serán adoptadas por las respectivas subsecciones”.

En síntesis, en sede contenciosa administrativa la acción de reparación directa es la cuerda procesal adecuada para ventilar las pretensiones derivadas del enriquecimiento sin causa y, en consecuencia, la normatividad aplicable no es otra que aquella establecida para dicha acción procesal.

Caducidad de la acción.

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

Respecto de la caducidad de la acción se tiene que los servicios que se pretenden cobrar fueron prestados durante los meses de mayo a julio del año 2012, los que además fueron facturados en cada uno de dichos meses, siendo la última de ellas de fecha 20 de julio de la misma anualidad, según consta de folios 174 a 180 del cuaderno de pruebas arrimado por el demandante.

Ahora bien, como las facturas alegadas por el actor no tienen incorporada una fecha de vencimiento, la Sala, según lo dispuesto por el Honorable Consejo de Estado⁴ tomará como referencia el artículo 774 del Código de Comercio, de acuerdo con el cual, en ausencia de mención expresa en la factura de la fecha de vencimiento, se entenderá que debe ser pagada dentro de los treinta días calendario siguientes a la emisión⁵.

Así las cosas, como la demanda fue promovida el 06 de enero de 2015, se tiene que a dicho momento ya había transcurrido el término de dos años desde el día en que la accionada quedó en mora de pagar inclusive la última y más reciente de las facturas alegadas (Factura No. 0306 del 20 de julio de 2012 visible a folio 180 del cuaderno de pruebas de la parte demandante), pues la misma se hizo exigible a partir del 20 de agosto de 2012, iniciando allí el término bienal para su caducidad, es decir, con límite de oportunidad original hasta el mismo día y mes de la anualidad de 2014.

Ahora bien, según se desprende a folio 169 del cuaderno de pruebas de la parte demandante, el accionante radicó solicitud de conciliación extrajudicial el 18 de octubre de 2013, efectivamente suspendiendo el conteo de la caducidad hasta por tres meses o la expedición de la constancia de su fracaso, segundo presupuesto que ocurrió el día 19 de diciembre de la misma anualidad, concretándose la suspensión del fenómeno de la caducidad por un tiempo de 2 meses, o visto de otra manera, extendiendo el término de presentación oportuna de la demanda hasta finales de octubre de 2014, evidenciándose así la caducidad ya referida, pues se recuerda que el medio de control fue incoado solo hasta el 6 de enero de 2015.

⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 8 de junio de 2017, exp. 41233, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁵ "ARTÍCULO 774. REQUISITOS DE LA FACTURA. Modificado por el art. 3, Ley 1231 de 2008. El nuevo texto es el siguiente: La factura deberá reunir, además de los requisitos señalados en los artículos 621 del presente Código, y 617 del Estatuto Tributario Nacional o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, los siguientes: 1. La fecha de vencimiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 673. En ausencia de mención expresa en la factura de la fecha de vencimiento, se entenderá que debe ser pagada dentro de los treinta días calendario siguientes a la emisión (...)"

Expediente: 88001-23-33-000-2015-00002-00

Demandante: Cooperativa de Trabajo Asociado de Salud de San Andres Islas –

COOPASSAI-

Demandado: CAPRECOM

Acción: Controversias Contractuales

SIGCMA

Por supuesto, la persistencia del no pago no podía conducir a la extensión indefinida del plazo para acudir a la jurisdicción en procura del pago de lo reclamado. Impagadas las facturas, la demandante tenía la carga de accionar dentro del plazo legal. En tal virtud, se declarará probada, en forma oficiosa, la excepción de caducidad de la acción respecto de la totalidad de las facturas esgrimidas por el demandante; con todo, se impone analizar el fondo del asunto respecto de ellas conforme la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado al echarse de menos también otros elementos necesarios para la pretendida devolución de la cosa dentro del presente medio de control.

Problema jurídico

La decisión de fondo impone, de cara a la jurisprudencia unificada del Honorable Consejo de Estado sobre el tema, determinar si hay lugar al reconocimiento de las prestaciones ejecutadas por la actora, a favor de la demandada, sin que mediara un contrato estatal.

Análisis de la Sala

La jurisprudencia de la Sección Tercera ha aceptado, como regla general, que por la vía del enriquecimiento sin causa no se puede perseguir el pago de obras, bienes o servicios que se hayan ejecutado, sin amparo contractual, en beneficio de la administración⁶; no obstante, conservó de manera excepcional la aplicación del

⁶ "(...) la Sala empieza por precisar que, por regla general, el enriquecimiento sin causa, y en consecuencia la actio de in rem verso (...) no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental pero suficiente razón consistente en que la actio de in rem verso requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o cogente. // Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993 los contratos estatales son solemnes puesto que su perfeccionamiento exige la solemnidad del escrito, excepción hecha de ciertos eventos de urgencia manifiesta en que el contrato se torna consensual ante la imposibilidad de cumplir con la exigencia de la solemnidad del escrito (Ley 80 de 1993 artículo 41 inciso 4º). En los demás casos de urgencia manifiesta, que no queden comprendidos en ésta hipótesis, la solemnidad del escrito se sujeta a la regla general expuesta. // No se olvide que las normas que exigen solemnidades constitutivas son de orden público e imperativas y por lo tanto inmodificables e inderogables por el querer de sus destinatarios. // En consecuencia, sus destinatarios, es decir todos los que pretendan intervenir en la celebración de un contrato estatal, tienen el deber de acatar la exigencia legal del escrito para perfeccionar un negocio jurídico de esa estirpe sin que sea admisible la ignorancia del precepto como excusa para su inobservancia. // Y si se invoca la buena fe para justificar la procedencia de la actio de in rem verso en los casos en que se han ejecutado obras o prestado servicios al margen de una relación contractual, como lo hace la tesis intermedia, tal justificación se derrumba con sólo percatarse de que la buena fe que debe guiar y que debe campear en todo el iter contractual, es decir antes, durante y después del contrato, es la buena fe objetiva y no la subjetiva. // En efecto, la buena fe subjetiva es un estado de convencimiento o creencia de estar actuando conforme a derecho, que es propia de las situaciones posesorias, y que resulta impropia en materia de las distintas fases

principio de enriquecimiento sin justa causa, como fuente de la obligación de pagar el monto de las prestaciones ejecutadas sin vínculo de contrato estatal, en los siguientes casos⁷:

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 construyó 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.*

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 —se subraya—.

Como se aprecia a simple vista, la cooperativa accionante prestó servicios de salud, por fuera de cualquier relación contractual (ello se desprende de la lectura de su libelo petitorio como de su respectivo alegato final), durante al menos 8 meses (diciembre de 2011 a julio de 2012) situación que para esta Sala da cuenta, que no se trató de la ejecución de prestaciones urgentes o inminentes que hicieran imposible adelantar la contratación que para el efecto se imponía, es más, dicha contratación se encuentra acreditada y plenamente formalizada (Contratación

negociales pues en estas lo relevante no es la creencia o el convencimiento del sujeto sino su efectivo y real comportamiento ajustado al ordenamiento y a los postulados de la lealtad y la corrección, en lo que se conoce como buena fe objetiva". Consejo de Estado, Sección Tercera - Sala Plena, sentencia del 19 de noviembre de 2012, rad. 24.897, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁷ *Ibíd.*

Expediente: 88001-23-33-000-2015-00002-00

Demandante: Cooperativa de Trabajo Asociado de Salud de San Andres Islas –

COOPASSAI-

Demandado: CAPRECOM

Acción: Controversias Contractuales

SIGCMA

CAPRECOM-COOPERAMOS, COOPSERVICIOS), más sin embargo las partes contrayentes de esa relación no incumben a la hoy demandante, con quien inclusive esta realizó con 5 meses de anterioridad un convenio de cooperación o mejor, subcontrató la prestación de los servicios que dieron nacimiento a las facturas alegadas, en otras palabras, no solo se echa de menos el elemento de necesidad manifiesta previamente mencionado, resulta también evidente que el vínculo contractual que dio nacimiento a la obligación pretendida se caracteriza por estar conformado por COOPASAI y las Cooperativas de trabajo asociado COOPSERVICIOS y COOPERAMOS, es decir, la calidad de acreedor del demandante solo puede ser afirmada con relación a las asociaciones cooperativas y NO del ente territorial, con quien se reitera, no existe vínculo que justifique las exigencias que fundamentan el presente medio de control.

Ahora bien, alega también el demandante el supuesto constreñimiento ejercido por CAPRECOM encaminado a la celebración forzosa del convenio interadministrativo firmado con las cooperativas nacionales ya mencionadas, más sin embargo, no existe prueba alguna dentro del plenario que dé cuenta del mencionado vicio del consentimiento. Por el contrario, la celebración misma en conjunción de las diversas adiciones de los convenios intercooperativos pactados presumen la manifestación libre y a satisfacción de los términos acordados entre los interesados, no avizorándose una imposición autoritaria en la realización de un convenio en el que además la hoy extinta Caja de previsión Social no haría parte y sobre todo, convenio que no exoneraría a dicha entidad del pago de las acreencias supuestamente adeudadas con anterioridad a su firma. Es decir, el motivo mismo que fundamenta el constreñimiento alegado por el accionante, entiéndase el no pago de los servicios prestados correspondientes al mes de noviembre de 2011, no representa una causa efectiva con la capacidad de encaminar la celebración del convenio intercooperativo ya mencionado pues entre una y otra cosa (celebración forzosa convenio y el pago de acreencias adeudadas) no existe una relación consecuente o siquiera aparentemente coaccionante, pues se reitera, el pago de una obligación en particular no halla su fundamento en la celebración de un convenio o contrato ajeno. Los servicios supuestamente adeudados (aquellos realizados durante el mes de noviembre de 2011) generan una acreencia por si misma e independiente, luego no es dable para la Sala entender válidamente la coacción con fundamento en la negativa al pago de dichos servicios.

En conclusión, no solo se encuentran caducadas las obligaciones con fundamento en las facturas de venta Nos 0289, 0294, 0293, 0299, 0303, 0304 y 0306, además, no están acreditados los presupuestos jurisprudenciales que dan soporte a la devolución o reconocimiento de los servicios prestados por la cooperativa demandante, evento que presupone la denegación de la totalidad de las pretensiones de esta demanda.

Costas

El Honorable Consejo de Estado en providencia con ponencia del Magistrado William Hernández Gómez (Exp. 4492-2013) sentó posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, en aquella oportunidad se determinó el criterio objetivo-valorativo para la imposición de condena en costas por lo siguiente:

- a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «*subjetivo*» –CCA- a uno «*objetivo valorativo*» –CPACA-.
- b) Se concluye que es «*objetivo*» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
- c) Sin embargo, se le califica de «*valorativo*» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.
- d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, se fijará conforme lo dispuesto por el acuerdo PSAA16-10554 de agosto 5 de 2016 o la normatividad vigente a la fecha de esta providencia.

Expediente: 88001-23-33-000-2015-00002-00

Demandante: Cooperativa de Trabajo Asociado de Salud de San Andres Islas –
COOPASSAI-

Demandado: CAPRECOM

Acción: Controversias Contractuales

SIGCMA

- e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.
- f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.
- g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Por tanto, en el presente caso NO se condenará en costas y agencias en derecho al extremo activo de la presente Litis, en la medida que conforme el ordinal 3. Del artículo 365 del CPACA, no se encuentran probadas dentro del proceso de la referencia.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, SALA DE DECISIÓN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: NIÉGUENSE las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: SIN condena en costas.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ

Magistrado

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

Magistrado

NOEMI CARREÑO CORPUS

Magistrada