RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE GIRARDOT

Girardot, veintiséis (26) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación:	73001-33-31-009-**2009-00173**-00
Parte actora:	ADMINISTRACIÓN COOPERATIVA DE ENTIDADES DE SALUD DEL TOLIMA "COODESTOL"
Demandada:	ESE NUEVO HOSPITAL LA CANDELARIA DE PURIFICACIÓN DE TOLIMA
Proceso:	CONTRACTUAL
Sentencia:	072

Reingresa a Despacho la actuación a fin de suscribir el documento obrante de fls. 271 a 277 del cuaderno principal. Sin embargo, ante el cambio de funcionario judicial del Despacho y en tanto el suscrito Juez no elaboró aquella pieza documental, no procederá con su firma. En consecuencia, se procede a dictar sentencia conforme lo dispuso el numeral 8 del artículo 26 del Acuerdo PSAA15-10363 del 30 junio de 2015 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, dentro de la controversia contractual de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA.

1.1. PRETENSIONES[1].

> "PRIMERA: Declarar la existencia de los suministros hechos a título de compraventa por la Administración Cooperativa de Entidades de Salud del Tolima "COODESTOL", al Hospital La Candelaria de Purificación durante los años 2007 y 2008, representadas en las facturas que se relacionan en el hecho (3) de la demanda.
>
> SEGUNDA: Declarar que el Hospital La Candelaria de Purificación incumplió con el pago de las facturas de compraventa que se relacionan en el hecho 3 de la demanda.
>
> TERCERA: Como consecuencia de la declaración anterior, condenar al Hospital La Candelaria de Purificación a pagar a la Administración Cooperativa de Entidades de Salud del Tolima "COODESTOL", una vez ejecutoriada y en firme la sentencia, a título de indemnización de perjuicios, los montos de capital ($259.819.170) más intereses, representados en las facturas de venta relacionada en la demanda.
>
> TERCERA (bis): Condenar al Hospital demandado al pago de intereses y ajustes de valor, en los términos de los artículos 177 y 178 del CCA."

[1] Fls. 224 y 225 del c. ppal.

1.2.HECHOS[2].

- COODESTOL presta el servicio integral de suministro de insumos hospitalarios, equipos, medicamentos y demás elementos necesarios para la prestación de los servicios de salud; así mismo, conforme a sus estatutos, debe prestar preferencialmente sus servicios a sus asociados, siendo el Hospital demandado uno de ellos.

- Entre los años 2007 y 2008 COODESTOL suministró al HOSPITAL LA CANDELARIA DE PURIFICACIÓN, a título de compraventa, los siguientes elementos, medicamentos e insumos hospitalarios:

FACTURA	FECHA	VALOR
IB3419	11/03/2008	$ 11.135.860
IB43422	11/03/2008	$ 9.884.668
IB2453	26/01/2008	$ 9.122.382
IB48002	16/08/2008	$ 5.636.537
IB43410	11/03/2008	$ 8.933.276
IB42532	28/01/2008	$ 7.712.530
IB42535	28/01/2008	$ 7.145.007
IB42537	28/01/2008	$ 5.101.342
IB42515	28/01/2008	$ 8.752.152
IB39209	18/09/2007	$ 5.123.067
IB39208	18/09/2007	$ 6.166.279
IB28100	15/07/2006	$ 126.170
IB28313	21/07/2006	$ 1.190.400
IB33023	14/01/2007	$ 116.501
IB33553	5/02/2007	$ 284.000
IB33736	12/02/2007	$ 1.441.199
IB36488	10/06/2007	$ 13.299
IB39200	17/09/2007	$ 171.297
IB39210	18/09/2007	$ 968.871
IB39396	25/09/2007	$ 2.830.240
IB39410	27/09/2007	$ 60.498
IB39411	27/09/2007	$ 1.353.220
IB39481	28/09/2007	$ 654.068
IB39829	11/10/2007	$ 10.952
IB40353	28/10/2007	$ 3.176.800
IB40382	29/10/2007	$ 916.970
IB40383	29/10/2007	$ 766.700
IB40384	29/10/2007	$ 1.057.086
IB40385	29/10/2007	$ 504.420
IB40386	29/10/2007	$ 507.145
IB40387	29/10/2007	$ 3.766.196
IB40388	29/10/2007	$ 1.402.210
IB40389	29/10/2007	$ 173.280
IB40735	10/11/2007	$ 1.841.628

[2] Fls. 219 al 224 del c. ppal.

IB40736	10/11/2007	$ 78.350
IB41081	25/11/2007	$ 2.952.450
IB41082	25/11/2007	$ 682.080
IB41245	3/12/2007	$ 3.566.240
IB41246	3/12/2007	$ 3.810.968
IB41247	3/12/2007	$ 2.079.541
IB41300	7/12/2007	$ 1.946.447
IB41301	7/12/2007	$ 2.096.080
IB41302	7/12/2007	$ 96.696
IB41303	7/12/2007	$ 1.995.352
IB41306	7/12/2007	$ 1.008.868
IB41307	7/12/2007	$ 1.291.944
IB41308	7/12/2007	$ 115.040
IB41464	13/12/2007	$ 1.064.189
IB41495	14/12/2007	$ 310.046
IB41758	29/12/2007	$ 1.080.655
IB41764	29/12/2007	$ 537.679
IB42487	27/01/2008	$ 1.266.564
IB42488	27/01/2008	$ 1.949.465
IB42516	28/01/2008	$ 2.322.306
IB42518	28/01/2008	$ 3.722.204
IB42519	28/01/2008	$ 87.075
IB42520	28/01/2008	$ 47.625
IB42522	28/01/2008	$ 1.940.579
IB42523	28/01/2008	$ 51.605
IB42524	28/01/2028	$ 1.855.735
IB42525	28/01/2008	$ 119.032
IB42526	28/01/2008	$ 2.126.863
IB42527	28/01/2008	$ 1.220.191
IB42528	28/01/2008	$ 269.940
IB42529	28/01/2008	$ 2.285.440
IB42530	28/01/2008	$ 76.230
IB42533	28/01/2008	$ 155.532
IB43534	28/01/2008	$ 1.287.700
IB42536	28/01/2008	$ 1.605.556
IB42538	28/01/2008	$ 2.769.108
IB42539	28/01/2008	$ 43.390
IB42540	28/01/2008	$ 153.516
IB42568	28/01/2008	$ 298.863
IB42569	28/01/2008	$ 36.300
IB42570	28/01/2008	$ 874.445
IB42571	28/01/2008	$ 56.000
IB42614	1/02/2008	$ 3.203.556
IB42668	3/02/2008	$ 1.479.326
IB42758	5/02/2008	$ 2.197.798
IB42759	5/02/2008	$ 66.088
IB42760	5/02/2008	$ 152.948
IB42761	5/02/2008	$ 1.691.291
IB42765	5/02/2008	$ 1.928.595
IB42766	5/02/2008	$ 1.273.475

IB42767	5/02/2008	$ 1.185.109
IB42768	5/02/2008	$ 67.203
IB42815	9/02/2008	$ 75.000
IB42816	9/02/2008	$ 122.560
IB42817	9/02/2008	$ 106.900
IB42818	9/02/2008	$ 690
IB42819	9/02/2008	$ 37.290
IB42820	9/02/2008	$ 89.485
IB42821	9/02/2008	$ 39.800
IB42822	9/02/2008	$ 90.888
IB42823	9/02/2008	$ 27.720
IB43042	25/02/2008	$ 34.080
IB43413	11/03/2008	$ 2.445.767
IB42417	11/03/2008	$ 678.150
IB42418	11/03/2008	$ 2.532.331
IB43420	11/03/2008	$ 1.767.680
IB43423	11/03/2008	$ 1.124.184
IB43424	11/03/2008	$ 2.940.318
IB43425	11/03/2008	$ 2.479.440
IB43428	11/03/2008	$ 126.964
IB43429	11/03/2008	$ 43.890
IB43588	16/03/2008	$ 421.995
IB43591	16/03/2008	$ 346.051
IB43593	16/03/2008	$ 72.800
IB43594	16/03/2008	$ 12.936
IB43596	16/03/2008	$ 491.000
IB43597	16/03/2008	$ 96.000
IB43756	22/03/2008	$ 94.100
IB43757	22/03/2008	$ 5.200
IB43758	22/03/2008	$ 157.100
IB43762	22/03/2008	$ 60.720
IB43763	22/03/2008	$ 1.155.000
IB43772	22/03/2008	$ 493.380
IB43824	23/03/2008	$ 842.400
IB43826	23/03/2008	$ 21.500
IB43963	28/03/2008	$ 100.320
IB43964	28/03/2008	$ 9.900
IB43965	28/03/2008	$ 57.750
IB43966	28/03/2008	$ 26.910
IB43967	28/03/2008	$ 56.952
IB44116	3/04/2008	$ 497.466
IB44117	3/04/2008	$ 121.904
IB44119	3/04/2008	$ 3.215.600
IB44123	3/04/2008	$ 149.690
IB44229	5/04/2008	$ 157.100
IB44129	3/04/2008	$ 88.479
IB44251	6/04/2008	$ 146.256
IB44252	6/04/2008	$ 233.113
IB44329	10/04/2008	$ 554.400
IB44486	17/04/2008	$ 99.100

IB44741	26/04/2008	$ 1.918.859
IB44743	26/04/2008	$ 3.169.005
IB44744	26/04/2008	$ 271.300
IB44745	26/04/2008	$ 84.300
IB44746	26/04/2008	$ 4.065.213
IB44747	26/04/2008	$ 2.470.529
IB44748	26/04/2008	$ 2.448.606
IB44749	26/04/2008	$ 279.800
IB44750	26/04/2008	$ 2.742.596
IB44754	26/04/2008	$ 3.848.423
IB44755	26/04/2008	$ 938.452
IB44756	26/04/2008	$ 83.288
IB44757	26/04/2008	$ 1.456.749
IB44758	26/04/2008	$ 1.046.019
IB44759	26/04/2008	$ 10.530
IB44760	26/04/2008	$ 137.634
IB44793	27/04/2008	$ 9.718
IB44794	27/04/2008	$ 100.344
IB44795	27/04/2008	$ 1.938.000
IB44797	27/04/2008	$ 242.100
IB44879	29/04/2008	$ 63.200
IB44896	1/05/2008	$ 92.000
IB45414	22/05/2008	$ 1.030.880
IB45415	22/05/2008	$ 84.240
IB45416	22/05/2008	$ 228.620
IB45418	22/05/2008	$ 420.972
IB45420	22/05/2008	$ 18.480
IB45421	22/05/2008	$ 85.568
IB45422	22/05/2008	$ 1.309.262
IB45423	22/05/2008	$ 109.482
IB45424	22/05/2008	$ 393.830
IB45426	22/05/2008	$ 270.270
IB45427	22/05/2008	$ 366.144
IB45428	22/05/2008	$ 948.564
IB45718	22/05/2008	$ 655.384
IB45719	29/06/2008	$ 826.152
IB45806	29/06/2008	$ 826.152
IB45807	31/05/2008	$ 244.190
IB47995	16/08/2008	$ 1.199.450
IB47996	16/08/2008	$ 866.832
IB47997	16/08/2008	$ 679.120
IB47998	16/08/2008	$ 4.746.796
IB47999	16/08/2008	$ 2.581.722
IB48000	16/08/2008	$ 1.457.479
IB48001	16/08/2008	$ 691.660
IB48003	16/08/2008	$ 2.219.384
IB48641	7/09/2008	$ 719.784
IB48644	7/09/2008	$ 3.583.936
IB48645	7/09/2008	$ 2.905.500
IB48646	7/09/2008	$ 2.127.560

IB48647	7/09/2008	$ 1.605.570
IB48648	7/09/2008	$ 925.226
IB48649	7/09/2008	$ 27.000
IB48650	7/09/2008	$ 53.640
IB48651	7/09/2008	$ 91.500
IB48652	7/09/2008	$ 167.210
IB48653	7/09/2008	$ 952.244
IB48849	13/09/2008	$ 16.000
IB48850	13/09/2008	$ 554.400
IB48852	13/09/2008	$ 81.835
IB48853	13/09/2008	$ 777.374
IB48854	13/09/2008	$ 104.864
IB48862	13/09/2008	$ 125.300
IB49756	18/10/2008	$ 73.200

- Relata que solo conserva las copias de las facturas descritas, en tanto las originales fueron entregadas al ente demandado, precisando que el recibo de las mercancías se ha dado por almacenistas, auxiliares de almacén u otras personas distintas al representante legal de la entidad, concluyendo que ninguna de las facturas se encuentra aceptada expresamente por el gerente de la entidad.

- Indica, cumplido el plazo para el pago de cada una de las facturas y agotados los mecanismos de cobro prejudicial, se intentó por vía ejecutiva obtener el pago de las sumas cobradas, no obstante ante la falta de reconocimiento de las facturas por parte del representante legal de la entidad demandada, no se profirió mandamiento de pago y por tal razón se acude a esta jurisdicción mediante la acción contractual con el fin de obtener la declaratoria de la existencia de los suministros de parte de COODESTOL a favor del HOSPITAL LA CANDELARIA DE PURIFICACIÓN.

1.3.CONCEPTO DE VIOLACIÓN[3].

Si bien la parte actora no hace una exposición del concepto de violación, con los hechos relacionados en la demanda, el Despacho observa que la parte actora alude el incumplimiento del contrato de suministro presuntamente celebrado con el HOSPITAL LA CANDELARIA DE PURIFICACIÓN, por el no pago de las facturas de venta que respaldan dichas pretensiones. De ahí la pretensión de la declaratoria de la existencia del contrato que, según se indica, hubo de versar sobre los suministros realizados.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

La entidad demandada no contestó la demanda.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Las partes guardaron silencio (fl. 257 del c. ppal).

---

[3] Fls. 219 al 225 del c. ppal.

4. EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Sin concepto.

***

Tramitado como se encuentra el procedimiento de primera instancia, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a dictar sentencia, previas las siguientes.

II. CONSIDERACIONES

Pretende COODESTOL, por manera, que a través de la presente controversia contractual se declare la existencia del contrato o de los contratos de suministro celebrados entre aquella entidad y la ESE NUEVO HOSPITAL LA CANDELARIA DE PURIFICACIÓN (TOLIMA), según las facturas aportadas con el libelo demandador; y que, en consecuencia, previa declaratoria de incumplimiento del ente demandado sobre el pago de las mentadas facturas, se condene a este último a pagar a la demandante el valor de las pluricitadas facturas a título de indemnización.

5. PROBLEMAS JURÍDICOS.

El análisis que a continuación adelantará este Despacho está encaminado en resolver los siguientes cuestionamientos:

- *¿DE LAS FACTURAS DE VENTAS, LAS ÓRDENES DE COMPRA Y LOS COMPROBANTES DE ENTRADA DE ELEMENTOS AL ALMACÉN, SE COLIGE LA EXISTENCIA DE UN CONTRATO DE COMPRAVENTA O DE SUMINISTRO?*

- *¿EXISTIÓ CONTRATO DE COMPRAVENTA O DE SUMINISTRO ENTRE LA PARTE ACTORA Y LA ESE HOSPITAL LA CANDELARIA DE PURIFICACIÓN DE TOLIMA?* De ser así,

- *¿LA ESE DEMANDADA INCUMPLIÓ CON EL PAGO DE LOS SUMINISTROS, COBRADOS A TRAVÉS DE LAS FACTURAS DE VENTA RELACIONADAS EN LA DEMANDA?*

6. ARGUMENTO CENTRAL.

6.1. PREMISA NORMATIVA.

6.1.1. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES TRATÁNDOSE DE EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO.

Las Empresas Sociales del Estado (ESE), por mandato del artículo 194 de la Ley 100 de 1993, están llamadas a prestar los servicios de salud que han de asumir la Nación o las entidades territoriales. Según el aludido canon legal, dichas Empresas se constituyen en una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, de creación legal o a través de Ordenanzas o Acuerdos Municipales, según el caso; al tiempo que el precepto 195 *ibidem* (alusivo al régimen jurídico de las ESE's) consagra en su

numeral 6 que en materia contractual, esas entidades se regirán por el derecho privado, sin que ello sea óbice para acudir a las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto general de contratación estatal, ni menos aún, desatender los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 Constitucional.

Fuerza recabar que es la jurisdicción contenciosa administrativa la llamada a resolver los litigios originados por dichas empresas, toda vez que, el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, que a su vez fue reformado por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006, establece que esta jurisdicción es la competente para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas, calidad que ostenta el extremo pasivo de esta causa, pues integra la Rama Ejecutiva del Poder Público en el Orden Nacional, a la luz del literal d) numeral 2) del artículo 38 en concordancia con el artículo 68 de la Ley 489 de 1998.

Ahora bien; en lo relativo a los contratos que concierte una Empresa Social del Estado, el Honorable Consejo de Estado[4] ha expresado:

> Ahora bien, en cuanto concierne a los requisitos de existencia y formación de los contratos celebrados por las empresas sociales del Estado, vale anotar que por tratarse de entidades excluidas de la aplicación del Estatuto de Contratación Estatal contenido en la Ley 80 de 1993, para predicar el nacimiento a la vida jurídica de los negocios por ellas celebrados no se observarán las formalidades contempladas por los artículos 39 y 41 de esa compilación normativa y para esos efectos deberá acudirse a las disposiciones que la legislación comercial y civil contemple respecto de la tipología contractual que corresponda. (Se subraya)

Así las cosas, resulta procedente en el caso concreto aplicar lo dispuesto en el artículo 905 del Código de Comercio[5], que dispone que el contrato de compraventa es aquel donde una de las partes se obliga a trasmitir la propiedad de una cosa y la otra a pagarla en dinero, definición equivalente que contiene el artículo 1849 del Código Civil[6].

Por su parte, el artículo 968 del C. Co., define el contrato de suministro como aquel en el que una parte se obliga, a cambio de una contraprestación, a cumplir en favor de otra, en forma independiente, prestaciones periódicas o continuadas de cosas o servicios.

---

[4] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A. Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número 85001-23-31-000-2007-00116-02(46185). Actor: SOCIEDAD RUIZ AMEZQUITA & COMPAÑÍA S. EN C.. Demandado: E.S.E. HOSPITAL DE YOPAL. REFERENCIA: APELACIÓN SENTENCIA - ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.

[5] ARTICULO 905. DEFINICIÓN DE COMPRAVENTA. La compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a trasmitir la propiedad de una cosa y la otra a pagarla en dinero. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio.
Cuando el precio consista parte en dinero y parte en otra cosa, se entenderá permuta si la cosa vale más que el dinero, y venta en el caso contrario.
Para los efectos de este artículo se equipararán a dinero los títulos valores de contenido crediticio y los créditos comunes representativos de dinero.

[6] ARTICULO 1849. CONCEPTO DE COMPRAVENTA. La compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Aquélla se dice vender y ésta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio

6.2.PREMISA FÁCTICA Y ANÁLISIS.

En el presente asunto, la parte demandante pretende que se declare la existencia de la entrega de un suministro en cumplimiento de un contrato de compraventa con la ESE Hospital La Candelaria de Purificación. Como soporte de esa vinculación contractual, allegó unas facturas cambiarias de compraventas (v. fls. 7 a 204 del c. ppal), al igual que comprobantes de entradas de elementos al almacén de la entidad demandada (fls. 10 al 167 del cuaderno de pruebas del extremo activo).

Pese a lo anterior, aprecia el Juzgado que a partir de las pruebas relacionadas, podría colegirse que lo presuntamente pactado entre las partes no sería un contrato de compraventa, sino uno de suministro, puesto que se cumpliría con los requisitos de periodicidad y continuidad de la prestación.

Al punto, el Consejo de Estado[7] se ha pronunciado en los siguientes términos:

> *"... resulta de la esencia del contrato de suministro la entrega de determinada cantidad de cosas que, en los términos del Estatuto Mercantil, bien pueden ser muebles o inmuebles, o incluso puede tener cabida el suministro de servicios, dación que necesariamente debe efectuarse en forma sucesiva o diferida, pues es su ejecución en un tiempo prolongado, que no instantáneo, lo que constituye la gran diferencia con su análogo de la compraventa o del contrato de prestación de servicios según corresponda, todo lo cual se efectúa a cambio de un precio.*
>
> *"La celebración de este tipo de contratos se justifica en la necesidad de agrupar en un solo vínculo negocial prestaciones que podrían fácilmente corresponder a varios contratos individuales, autónomos e independientes, pero que por razones prácticas en cuanto a la celeridad, economía y unificación del vínculo e incluso por motivos de índole presupuestal, se impone cobijarlos bajo una sola y única relación contractual".*

Así las cosas, para distinguir frente a qué evento contractual se está en el *sub examine*, esta misma Corporación de cierre ha explicado que se deben tener en cuenta los elementos de su esencia, sin los cuales no generarían efectos jurídicos: *"... al margen de la denominación que se le imprima a un determinado negocio jurídico, tal circunstancia no resulta determinante de la tipología a la que obedece, pues para tal fin indefectiblemente deben consultarse los elementos de su esencia, sin cuya concurrencia u observancia el negocio jurídico sería inexistente o se convertiría en otro diferente."*[8]

Establecido lo precedente, se tiene que la codificación de la ley comercial desarrolla el contrato de suministro entre sus artículos 968 y 980, disponiendo que esa clase de acuerdo de voluntades corresponde a que *"una parte se obliga, a cambio de una contraprestación, a cumplir en favor de otra, en forma independiente, prestaciones periódicas o continuadas de cosas o servicios"* (art. 968 C.Co[9]). Apréciese que la ley no dispuso formalidad alguna adicional al acuerdo de voluntades entre los contratantes.

---

[7] Subsección A, Sección Tercera del Consejo de Estado, 29 de enero de 2004, exp: 28.402, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
[8] Sección Tercera del Consejo de Estado, 18 de marzo de 2010, Expediente: 14390, Actor: COINVERPROL LTDA. Vs. Junta Administradora Seccional de Deportes Bogotá D.C., C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
[9] Código de Comercio.

Lo anterior se refuerza con lo dispuesto en el artículo 1500 del C.C[10]., precepto que prevé que los contratos, por regla general, pueden ser reales, solemnes o consensuados, dependiendo de los requisitos necesarios para su perfeccionamiento. Por su parte, el artículo 824 del C.Co.[11] dispone que la voluntad de contratar se puede expresar verbalmente, por escrito o por cualquier modo inequívoco. Por tanto, resulta dable colegir que el acuerdo de voluntades, o ***consenso***, constituye el elemento principal a partir del cual se suscitan las obligaciones, corolario de la vinculación jurídica entre las partes.

Es claro entonces que en el derecho privado, la ley no exige formalidades especiales para que surja a la vida jurídica el contrato de suministro. Basta con que medie la voluntad de las partes para contraer las obligaciones derivadas de dicho acuerdo, siendo diáfano sostener que el mismo no necesariamente tiene que constar por escrito.

No obstante, tal y como lo advierte el artículo 87 del CCA[12], cualquiera de las partes de un contrato estatal puede pedir se declare su existencia o su nulidad y se hagan otras declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales. Sin embargo, la fuente para ejercer esta acción es el contrato mismo, y si este en ningún momento surgió a la vida jurídica por ausencia de voluntad consensual, no es posible que ello se predique a partir de una providencia judicial. En este sentido, la Jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, con respecto a la constitución de un contrato por declaración judicial, señaló[13]:

> **No se trata pues, de que, a través de una sentencia judicial, se le dé vida a un negocio jurídico que no concretó una entidad pública, tampoco de suplir la voluntad de las partes en la forma dispuesta por el ordenamiento jurídico para la formación de la relación jurídica**. (Subrayas y negrillas del Despacho).
> (...)
> Observa la Sala que cuando se incoa, como en el *sub lite*, **la acción relativa a controversias contractuales consagrada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, a través de su ejercicio se busca el reconocimiento de pretensiones derivadas de un contrato estatal**. Si bien la norma contempla que *"Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad..."*, lo cierto es que tal declaración no es procedente en todos los casos. (Subrayas y negrillas del Despacho).
> (...)
> De ahí que, **para que un contrato produzca los efectos perseguidos, tiene que contar con los elementos que son de su esencia y haber cumplir (sic) con los**

---

[10] ARTICULO 1500. CONTRATO REAL, SOLEMNE Y CONSENSUAL. El contrato es real cuando, para que sea perfecto, es necesaria la tradición de la cosa a que se refiere; es solemne cuando está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, de manera que sin ellas no produce ningún efecto civil; y es consensual cuando se perfecciona por el solo consentimiento.

[11] ARTÍCULO 824. FORMALIDADES PARA OBLIGARSE. Los comerciantes podrán expresar su voluntad de contratar u obligarse verbalmente, por escrito o por cualquier modo inequívoco. Cuando una norma legal exija determinada solemnidad como requisito esencial del negocio jurídico, este no se formará mientras no se llene tal solemnidad.

[12] Código Contencioso Administrativo.

[13] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO. Bogotá, D. C., veintinueve (29) de enero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 08001-23-31-000-1999-02042-01(36245). Actor: JOSÉ ASDRÚBAL BOTERO GARCÍA Y OTRO. Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. Referencia: APELACIÓN SENTENCIA - ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.

> **requisitos y las formalidades constitutivas que prevén las normas jurídicas en orden a su formación o nacimiento, así como aquellos necesarios para su regularidad**. Solo así es dable reputar la existencia que se depreca y así mismo pronunciarse sobre su validez, ejecución, terminación y liquidación. (Subrayas y negrillas del Despacho).
>
> Es claro entonces que la existencia difiere de la validez del negocio jurídico. La nulidad o invalidez se predica de un negocio que reunió los elementos establecidos en la ley para que se pueda reputar su existencia; pero que el ordenamiento repudia por adolecer de un vicio que conlleva una drástica y condigna sanción, cual es, su destrucción. El negocio inexistente de entrada no produce efecto alguno, lo que ocurre cuando no reúne los elementos esenciales o de existencia o las formalidades *ad substantiam actus;* en cambio, el negocio inválido alcanza a existir y surte efectos, susceptibles de ser aniquilados por los motivos previamente establecidos en el ordenamiento jurídico.

Descendiendo al caso concreto y con las probanzas aportadas al proceso, se tiene que durante el periodo comprendido entre los años 2007 y 2008, a la ESE Hospital La Candelaria de Purificación ingresaron insumos y elementos hospitalarios por parte de la Cooperativa de Entidades de Salud del Tolima "COODESTOL", según hace constar el gerente de esa entidad en el oficio No. GH-224-2009 (fl. 9 del c. pruebas). Por su parte, obra en ese mismo cartapacio del folio 10 al 167, comprobantes de ingreso a almacén por compra, los cuales describen los insumos o medicamentos que fueron entregados en su oportunidad. Así mismo, reposa en el plenario las facturas por medio de las cuales la parte actora realizó el cobro de los suministros arriba nombrados, visibles del folio 7 al 204 del c. ppal.

No obstante, dentro del proceso no se cuenta con un documento donde se indique que entre las partes existió un contrato escrito como tampoco se prueba que ese convenio se realizó de manera verbal, a partir del cual se colija la existencia del acuerdo de voluntades que hubiera respaldado la concreción de los aludidos suministros, toda vez que, de la diligencia de reconocimiento de documento practicada por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Purificación, el gerente de la ESE demandada no reconoció el contenido de dichas facturas. Al respecto respondió: "*Aparentemente, son facturas entregadas a diferentes contratistas y/o funcionarios del Hospital, las cuales serán necesarias revisar con detenimiento y esclarecerlas durante el proceso, además son facturas de años 2007 y 2008, periodo en el cual yo aún no estaba ejerciendo, existen firmas de muchas personas recibiendo facturas, firmas las cuales no conozco, incluso de personas que no trabajan en el Hospital y no podría por tanto hacer un reconocimiento en este momento.*" (fl. 216 c. ppal).

En vista de lo anterior, y teniendo como único elemento probatorio la declaración del Representante Legal de la ESE demandada, puesto que en el plenario no se cuenta con otra declaración o prueba indiciaria que lleve al convencimiento que la voluntad del extremo pasivo acaeció, el Despacho colige que el elemento principal dentro de los contratos de suministros no concurrió, como lo es, el consentimiento de la parte presuntamente contratante, conclusión que se extrae de la versión dada por el deponente.

Pues bien, tratándose esta causa de un contrato que se formalizó presuntamente de manera verbal, el extremo activo ostentaba la carga probatoria para demostrar, con los diferentes medios que la ley le otorga, el supuesto que alegó en la demanda, situación que no aconteció, toda vez que en el libelo demandatorio se limitó a indicar que suministró medicamentos e insumos hospitalarios a título de compraventa, sin que las facturas relacionadas y las constancias de esas entradas al almacén de la entidad sean por sí solas documentos suficientes para determinar el vínculo jurídico contractual preexistente entre las partes, máxime cuando el representante Legal de la entidad accionada desconoce tanto las facturas como los comprobantes de recibido de dichos suministros.

Y no resulta caprichoso exigir tal requisito, en el entendido que a través del consentimiento, las partes exponen su voluntad dentro de un contrato –en este caso de suministro– y estipulan, entre otras, los dos elementos que son de su esencia, tales como el precio y la periodicidad. Así lo advierte el artículo 968 del C. de Co. y la jurisprudencia citada, por lo que de contera se resalta que, para establecer una relación contractual, es indispensable que concurran los elementos de su esencia en cada caso particular.

No pierde de vista el Despacho que, si bien dentro del plenario se pudo comprobar que el extremo activo suministró elementos hospitalarios y medicamentos, no se demostró que los mismos hayan sido recibidos por la ESE demandada en curso de la celebración de un contrato de suministro preexistente entre las partes. Lo precedente resulta de tamaña importancia, teniendo en cuenta que, por exenta que se encuentren la Empresas Sociales del Estado de la aplicación de la Ley 80 de 1993, estas en su actividad contractual deben regirse primeramente por lo establecido en la Carta Superior[14], según remisión expresa que hace el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, es decir, desarrollarán sus actividades con fundamento en los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

EN CONCLUSIÓN: en el plenario no obra prueba siquiera sumaria que acredite que entre la Cooperativa de Entidades de Salud del Tolima "COODESTOL" y la ESE Hospital La Candelaria de Purificación, haya existido la voluntad de celebrar uno o varios contratos de suministro, como tampoco existe prueba que de la mentada ESE hubiere dimanado una orden de compra o que los elementos recibidos como suministros fueran entregados al personal autorizado para contratar en nombre de la entidad, pues se insiste, tanto en el recibido de las facturas como en los comprobantes de entrada a almacén, no se evidencia que haya sido suscrito por personal llamado a representar los intereses legales de la ESE demandada. Así mismo, se echa de menos la apropiación, la disponibilidad y el registro presupuestal que, si bien no es un requisito necesario para el perfeccionamiento del contrato[15], sí

---

[14] ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.
Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.
La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

[15] "*En ninguno de los casos la necesidad de contar con la apropiación, la disponibilidad o el registro presupuestal se erige como requisito de perfeccionamiento de los contratos celebrados por las Empresas Sociales del Estado. Si bien su*

habría brindado luces del ánimo contractual de la entidad, lo que hace colegir, que con las pruebas obrantes en el proceso, no se logró demostrar por el pleiteante el vínculo contractual entre las partes en cuestión durante el periodo comprendido entre los años 2007 y 2008, lo que hace obligatorio denegar las pretensiones de la demanda.

- **COSTAS.**

En vista de que no se observa en este caso temeridad o mala fe en el actuar de las partes, el Despacho se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE GIRARDOT,** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: NIÉGANSE las pretensiones de CONTROVERSIAS CONTRACTUALES formuladas por la COOPERATIVA DE ENTIDADES DE SALUD DEL TOLIMA "COODESTOL" contra la ESE NUEVO HOSPITAL LA CANDELARIA DE PURIFICACIÓN DE TOLIMA.

SEGUNDO: Sin costas.

TERCERO: RECONÓCESE personería para actuar como apoderada de la parte demandada a la doctora Nancy Alexandra Vásquez Veloza, identificada con la cédula de ciudadanía No. 65.631.196 y tarjeta profesional de abogado No. 165.227 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y fines conferidos en el poder que reposa a folio 264 del c. ppal.

CUARTO: REMÍTASE el expediente a la Oficina Judicial de Ibagué (Tolima), para que efectúe su reparto al Juzgado Administrativo de ese Circuito Judicial (Reparto) que continúe conociendo procesos del sistema escritural, a fin de proceder con la notificación de la sentencia (artículo 173 del C.C.A.) y surtir el trámite posterior; lo

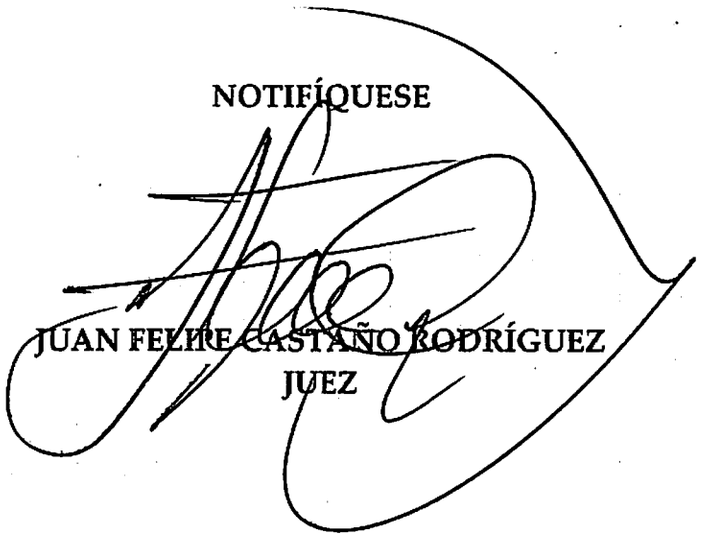
---

inobservancia, al tenor de las normas en estudio, podrá comprometer la responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal de los funcionarios por la violación al principio de legalidad del gasto y la trasgresión de las disposiciones presupuestales, ello no se opone a que se predique el perfeccionamiento del acuerdo de voluntades que dio lugar al gasto correspondiente." CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A. Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 85001-23-31-000-2007-00116-02(46185). Actor: SOCIEDAD RUIZ AMEZQUITA & COMPAÑÍA S. EN C., Demandado: E.S.E. HOSPITAL DE YOPAL. REFERENCIA: APELACIÓN SENTENCIA - ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.

Posición reiterada en la sentencia de este mismo máximo tribunal, en su SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B. Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO, Bogotá, D. C., once (11) de mayo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 73001-23-31-000-2006-01932-01(40149). Actor: UNIÓN TEMPORAL REYES NARVÁEZ, Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR. Referencia: APELACIÓN SENTENCIA – ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. *"Es dable concluir que en la actualidad el registro presupuestal no comporta un requisito para la existencia y perfeccionamiento del contrato, sino para su ejecución. Con todo, ello significa que la iniciación del contrato no podrá anteceder al registro presupuestal, en cuanto sin este nada se puede ejecutar."*

anterior, en aplicación del Acuerdo PSAA15-10363/15 (art. 34) emanado del Consejo Superior de la Judicatura.

NOTIFÍQUESE



JUAN FELIPE CASTAÑO RODRÍGUEZ
JUEZ