



JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Veinticinco (25) de junio de dos mil trece (2013)
Auto interlocutorio No. 0144

Referencia:	Conciliación prejudicial.
Demandante:	Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl.
Demandado:	Departamento de Guaviare.
Radicado:	05001 33 33 025 2013 00449 00
Temas y Subtemas:	Prestación de servicios de salud / Incompetencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para conocer acuerdos conciliatorios relativos a títulos valores / Enriquecimiento sin causa / Aplicación de parámetros de sentencia de unificación.

Procede el juzgado decidir si aprueba o no la conciliación prejudicial realizada ante la Procuraduría 169 Judicial Administrativa de esta ciudad.

ANTECEDENTES

Mediante apoderado facultado para ello la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl presentó solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación – Procuradores Delegados ante estos despachos-, con citación del departamento de Guaviare, a efectos de que le reconociera la suma de diecisiete millones treinta y siete mil ciento veinticuatro pesos (17.037.124) por concepto de atención de urgencias de conformidad con lo previsto por los artículos 168 de la Ley 100 de 1993, 16 del Decreto Reglamentario 806 de 1998 y 67 de la Ley 715 de 2001, normas que obligan a entidades como la solicitante a prestar servicios de salud de urgencias, sin que el departamento de Guaviare hubiere pagado las sumas atinentes a los costos de las atenciones, representadas en diferentes facturas emitidas por la Fundación Universitaria.

Siendo admitida la respectiva solicitud, se fijó fecha para la celebración de la audiencia el día nueve (09) de abril de dos mil trece (2013) a las once de la

mañana (11:00 a.m.) diligencia que fue suspendida a efectos de que se diera la oportunidad al Comité de Conciliación del departamento de Guaviare de aprobar un posible acuerdo. Así las cosas, se suspendió la citada audiencia fijándose como nueva fecha y hora el 08 de mayo de 2013 a las dos de la tarde (2:00 p.m.), la cual fue suspendida y reprogramada para el día veintidós (22) de mayo de 2013 a las cuatro (4:00 p.m). Instalada para el día y hora fijada, las partes llegaron al siguiente acuerdo:

"...se le concede la palabra al apoderado del Departamento, quién dijo: El comité de conciliación, en reunión de mayo 21, acta No. 8, recomendó conciliar por la suma de \$17.037.124, pagaderos una vez aprobada la conciliación por el Juzgado respectivo. Esa suma resulta de descontar \$45.838, de sobre facturación de 2 ampollas de insulina NPH (1/3). De la propuesta se da traslado al apoderado del convocante, quién dijo: Se acepta el valor ofrecido."

Como material probatorio que se aduce en la solicitud y aportado por la parte convocante, se verifica a folio 10 del expediente, la factura número 4000362785 por valor de \$17.082.962.

De lo anterior se puede colegir que los supuestos que sirven de causa para la solicitud de conciliación prejudicial, lo constituye el hecho de que la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl como entidad de tal naturaleza, atendió por el servicio de urgencias a un paciente residente en el departamento de Guaviare, sin que existiera contrato alguno celebrado entre la entidad solicitante y la entidad convocante.

CONSIDERACIONES

Dado lo dicho hasta ahora, se tiene en síntesis que se trata de una conciliación extrajudicial realizada entre la solicitante y una entidad de carácter público como lo es el departamento de Guaviare.

Ha de señalarse en principio que la Ley 446 de 1998, en el artículo 70, dispuso que serían conciliables, judicial o extrajudicialmente, los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales conozca la

*Conciliación prejudicial
Solicitante: Hospital Universitario San Vicente de Paúl.
Convocado: Departamento de Guaviare
Radicado: 05001 33 33 025 2013 00449*

jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011, la cual en su artículo 161 dispuso que *"Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida."*

Debe precisarse que asuntos como el que se somete a revisión del juzgado, se ventilan ante la jurisdicción contenciosa administrativa, mediante el ejercicio del medio de control de reparación directa contemplada en el artículo 140 ibídem, dado que se trata de un daño antijurídico, fundamentado en el artículo 90 de la Constitución Nacional piedra angular de la responsabilidad patrimonial del Estado, norma que señala que *"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas"*.

Bajo tal marco de exigencias, se analizará el acuerdo conciliatorio sometido a examen, a fin de determinar si se aprueba el mismo.

CASO CONCRETO

Tal como se indicara en líneas anteriores, la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl convocó al departamento de Guaviare a efecto del reconocimiento y pago de la suma representada en una factura, por servicios médicos de urgencias prestados a una persona, con fundamento en lo plasmado en el artículo 23 del Decreto 4747 de 2007, artículos 168 de la Ley 100 de 1993, 16 del Decreto Reglamentario 806 de 1998 y 67 de la Ley 715 de 2001, normas que determinan lo siguiente:

La Ley 100 de 1993 en su artículo 168 prescribe lo siguiente:

*Conciliación prejudicial
Solicitante: Hospital Universitario San Vicente de Paúl.
Convocado: Departamento de Guaviare
Radicado: 05001 33 33 025 2013 00449*

"ARTÍCULO 168. ATENCIÓN INICIAL DE URGENCIAS. La atención inicial de urgencias debe ser prestada en forma obligatoria por todas las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud, a todas las personas, independientemente de la capacidad de pago. Su prestación no requiere contrato ni orden previa. El costo de estos servicios será pagado por el Fondo de Solidaridad y Garantía en los casos previstos en el artículo anterior, o por la Entidad Promotora de Salud al cual esté afiliado, en cualquier otro evento.

PARÁGRAFO. Los procedimientos de cobro y pago, así como las tarifas de estos servicios serán definidos por el gobierno nacional, de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud."

El decreto 806 de 1998 "Por el cual se reglamenta la afiliación al régimen de seguridad social en salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de seguridad social en salud y como servicio de interés general, en todo el territorio nacional" en su artículo 16 determina lo siguiente:

Artículo 16o.- Atención inicial de urgencias. El Sistema General de Seguridad Social en Salud garantiza a todos los habitantes del territorio nacional la atención inicial de urgencias. El costo de los servicios será asumido por la Entidad Promotora de Salud o administradora del Régimen Subsidiado a la cual se encuentre afiliada la persona o con cargo al FOSYGA en los eventos descritos en el artículo precedente.

La Ley 715 de 2011 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, determina en el artículo 67 lo siguiente:

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

En este orden de ideas, el Decreto 4747 de 2007 "Por medio del cual se regulan algunos aspectos de las relaciones entre los prestadores de servicios de salud y las entidades responsables del pago de los servicios de salud de la población a su cargo, y se dictan otras disposiciones", precisa lo siguiente:

"Artículo 23. Trámite de glosas. Las entidades responsables del pago de servicios de salud dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la

Conciliación prejudicial

Solicitante: Hospital Universitario San Vicente de Paúl.

Convocado: Departamento de Guaviare

Radicado: 05001 33 33 025 2013 00449

presentación de la factura con todos sus soportes, formularán y comunicarán a los prestadores de servicios de salud las glosas a cada factura, con base en la codificación y alcance definidos en el manual único de glosas, devoluciones y respuestas, definido en el presente decreto y a través de su anotación y envío en el Registro conjunto de trazabilidad de la factura cuando éste sea implementado. Una vez formuladas las glosas a una factura, no se podrán formular nuevas glosas a la misma factura, salvo las que surjan de hechos nuevos detectados en la respuesta dada a la glosa inicial.

El prestador de servicios de salud deberá dar respuesta a las glosas presentadas por las entidades responsables del pago de servicios de salud, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recepción. En su respuesta a las glosas, el prestador de servicios de salud podrá aceptar las glosas iniciales que estime justificadas y emitir las correspondientes notas crédito, o subsanar las causales que generaron la glosa, o indicar, justificadamente, que la glosa no tiene lugar. La entidad responsable del pago, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, decidirá si levanta total o parcialmente las glosas o las deja como definitivas. Los valores por las glosas levantadas deberán ser cancelados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, informando de este hecho al prestador de servicios de salud.

Las facturas devueltas podrán ser enviadas nuevamente a la entidad responsable del pago, una vez el prestador de servicios de salud subsane la causal de devolución, respetando el período establecido para la recepción de facturas.

Vencidos los términos y en el caso de que persista el desacuerdo se acudirá a la Superintendencia Nacional de Salud, en los términos establecidos por la ley.”.

De las normas invocadas por la parte solicitante, se evidencia efectivamente que lo que se pretende, es el pago de servicios prestados a personas afiliadas al régimen de seguridad social en salud subsidiado del departamento de Guaviare, toda vez que prestó servicios médicos de urgencias por lo que emitió diferentes facturas tal como se relaciona al inicio de esta providencia.

Ahora, es menester tener presente, que en principio tratándose de un acuerdo conciliatorio fundamentado en títulos valores, la jurisdicción contenciosa administrativa no es competente para conocer del asunto, tal como lo ha precisado el Consejo de Estado¹ en los siguientes términos:

"La factura cumple con los requisitos señalados los artículos 744 numeral 4 parte final, 778 y 685 del C. Co. En consecuencia, la factura constituye un título valor, con todas sus características y consecuencias. Ha estimado esta

¹ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ Bogotá D. C., veintiocho (28) de septiembre de dos mil (2000) Radicación número: 17868

*Corporación que la jurisdicción de lo contencioso administrativo carece de competencia para conocer de los procesos ejecutivos que tengan como base única para la ejecución, facturas cambiarias de compraventa, o cualquier otro título valor. La conclusión anterior toma en cuenta los principios de literalidad y autonomía propios de los títulos valores, razón por la cual éstos se sustraen del negocio jurídico que les sirve de fuente y en consecuencia "... su cobro forzoso se realiza a través de la acción cambiaria prescrita en el art. 782 del referido estatuto, y ante los jueces civiles ordinarios, en aplicación del art. 16, num. 1º del C.P.C.". De lo anterior se colige que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no es competente para conocer del asunto; **luego, se equivocó la Procuraduría al darle trámite a la solicitud de conciliación prejudicial presentada por el demandante**, y en consecuencia la decisión del a quo debe mantenerse en firme, pero con fundamento en las consideraciones anotadas.*

(...)

Ha estimado esta Corporación que la jurisdicción de lo contencioso administrativo carece de competencia para conocer de los procesos ejecutivos que tengan como base única para la ejecución, facturas cambiarias de compraventa, o cualquier otro título valor.

*La conclusión anterior toma en cuenta los principios de literalidad y autonomía propios de los títulos valores, razón por la cual éstos se sustraen del negocio jurídico que les sirve de fuente y en consecuencia "... su cobro forzoso se realiza a través de la acción cambiaria prescrita en el art. 782 del referido estatuto, y ante los jueces civiles ordinarios, en aplicación del art. 16, num. 1º del C.P.C."*² -Negrillas y subrayas propias-

Así las cosas si las facturas como tal reúnen los requisitos necesarios para ser consideradas como título valor de conformidad con lo previsto por el artículo 3º de la Ley 1231 de 2008, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa no sería la competente para conocer del asunto, toda vez que tales documentos en ejercicio del derecho que incorporan, se hacen exigibles mediante la acción cambiaria ante la Jurisdicción Ordinaria Civil, lo que claramente se desprende además de lo establecido por el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual determina los asuntos que son de conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, numerales que no consagran la competencia para conocer de la acción cambiaria que se deriva de los títulos valores.

Sin embargo, según lo dicho por el Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación jurisprudencial emitida por la Sección Tercera el diecinueve (19)

² Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 27 de enero de 2000. Exp. 16048. En el mismo sentido autos del 19 de febrero de 1998, Exp.13690; 19 de febrero de 1999, Exp. 16046.

de noviembre de 2012, radicación número: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897), existen eventos en que es posible que esta jurisdicción conozca de situaciones en las que se pida la compensación de prestaciones ejecutadas, sin la previa suscripción de contrato estatal a la luz de la teoría del enriquecimiento sin causa, siendo el servicio de salud de urgencias, precisamente uno de los casos donde resulta factible el cobro de los servicios prestados. Sobre el asunto determinó el Alto Tribunal:

"(...)

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

(...)

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.

(...)

13. *Ahora, en los casos en que resultaría admisible se cuestiona en sede de lo contencioso administrativo si la acción pertinente sería la de reparación directa.*

(...)

Pues bien, si se tiene en cuenta que el enriquecimiento sin causa constituye básicamente una pretensión y que la autonomía de la actio 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." -Subrayas fuera de texto.-

Conciliación prejudicial

Solicitante: Hospital Universitario San Vicente de Paúl.

Convocado: Departamento de Guaviare

Radicado: 05001 33 33 025 2013 00449

Es así que acreditándose que los servicios de salud fueron prestados para evitar una amenaza o lesión al derecho a la salud, es evidente como se advirtió, el derecho que le asiste a la entidad convocante para deprecar de la entidad convocada, el reclamo de las sumas causadas como consecuencia de la atención prestada a la población adscrita al sistema de salud del régimen subsidiado del departamento de Guaviare, dado que las personas que no se encuentren afiliadas al régimen subsidiado ni contributivo la atención de urgencias debe ser cobrada al Fosyga, como lo determina el artículo 16 del Decreto 806 de 1998.

Determinada entonces la viabilidad de la conciliación en hechos como los que se examinan en el sub-lite, deberá abordarse el análisis de los demás presupuestos que deben satisfacerse a plenitud para poder impartir aprobación a la conciliación extrajudicial. Los requisitos para la aprobación de una conciliación extrajudicial están contenidos en el artículo 73 de la ley 446 de 1998, norma que adicionara el artículo 65A a la ley 23 de 1991³ y se contraen a los siguientes:

1. Que existan las pruebas que fundamenten las pretensiones.
2. Que el acuerdo no sea violatorio de la ley.
3. Que no resulte lesivo para el patrimonio público.

Adicionalmente debe precisarse que el artículo 59 de la ley 23 de 1991, exige que las personas jurídicas de derecho público concilien a través de sus representantes legales y que el conflicto sobre el que se concilie sea de carácter particular y contenido patrimonial. Igualmente, la Ley 640 de 2001 contempla como requisitos en materia de lo contencioso administrativo, que el trámite conciliatorio, se haga a través de abogado titulado quien deberá concurrir a las audiencias (art. 1, párrafo 3º) coligiéndose que además debe realizarse el trámite conciliatorio ante autoridad competente.

Como material probatorio que soporta las pretensiones en el presente caso – ver folio 10-, se encuentra la factura número 4000362785 por valor de

³ La ley 640 de 2001 derogó solamente el párrafo del artículo 65A de la ley 23 de 1991.

\$17.082.962 y el acuerdo llevado a cabo ante la Procuraduría 109 Judicial I Administrativa. Además de ello obra en el expediente la aprobación que impartió el Comité de Conciliación del Departamento de Guaviare a folios 57 - 59, en el que se decidió recomendar conciliar por un valor de \$17.037.124, monto que resulta de deducir una sobrefacturación por valor de \$45.838, lo cual fue aceptado por la entidad hospitalaria.

Se tiene entonces que la factura por la cual se arribó al acuerdo logrado, precisa la fecha en que se prestó el servicio de salud de urgencias, esto es el 11 de mayo de 2012, fecha en que la señora Amanda Obando ingresó al servicio de urgencias del hospital San Vicente de Paúl, las anteriores consideraciones sustentan dos premisas que permiten aprobar el acuerdo al que llegaron las partes en el presente evento, esto es que el mismo no es violatorio de la Ley ni del patrimonio público.

En definitiva, se tiene entonces que de una parte, si bien en principio la Jurisdicción Contenciosa Administrativa no es competente para conocer de conciliaciones relacionadas con títulos valores, si lo es para conocer de eventos en los cuales para evitar un perjuicio al derecho a la salud, se ejecuten prestaciones sin que previamente se haya suscrito contrato alguno, conforme con la sentencia de unificación jurisprudencial citada anteriormente a la luz de la teoría del enriquecimiento sin causa, siendo la factura en el sub lite prueba documental de la prestación de los servicios, las cuales fueron efectivamente auditadas y aprobadas por la entidad convocada, documentos en los que efectivamente se hace constar que las atenciones prestadas corresponden a población que reside en el departamento de Guaviare tal como lo acepta el ente territorial, siendo la atención en salud a su cargo como lo determinan las disposiciones invocadas en la solicitud de conciliación y transcritas en líneas anteriores, que se insiste, autorizan la prestación de servicios de salud de urgencias sin que medie la suscripción de contrato estatal alguno.

Así mismo del análisis de la factura relacionada y a la luz de los requisitos procesales que debe cumplir frente al medio de control de reparación

Conciliación prejudicial
Solicitante: Hospital Universitario San Vicente de Paúl.
Convocado: Departamento de Guaviare
Radicado: 05001 33 33 025 2013 00449

directa, bajo el cual deben ventilarse las pretensiones derivadas de la *actio in rem verso*, se observa que se presenta la reclamación dentro del término de caducidad, esto es al tenor del numeral i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, dentro de los dos (02) años siguientes a la ocurrencia del hecho, omisión u operación administrativa.

En consecuencia, se cumplen los parámetros para dar aprobación al acuerdo que suscribieron las partes Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl con el departamento de Guaviare el veintidós (22) de mayo de dos mil trece (2013) ante el Procurador 143 Judicial II, en virtud de la jurisprudencia y la normatividad anteriormente referenciada.

Por lo expuesto, el Juzgado Veinticinco Administrativo Oral de Medellín,

R E S U E L V E

PRIMERO.- APROBAR el acuerdo al que llegaron las partes ya referenciadas, mediante audiencia de conciliación prejudicial el día veintidós (22) de mayo de dos mil trece (2013), ante la Procuraduría 143 Judicial II Administrativa, conforme se expuso en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Una vez en firme la presente decisión, hágase entrega de los anexos a la parte interesada sin necesidad de desglose y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE

LUZ MYRIAM SÁNCHEZ ARBOLEDA
JUEZ

Conciliación prejudicial
Solicitante: Hospital Universitario San Vicente de Paúl.
Convocado: Departamento de Guaviare
Radicado: 05001 33 33 025 2013 00449



JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Veinticinco (25) de junio de dos mil trece (2013)
Auto interlocutorio No. 0144

Referencia:	Conciliación prejudicial.
Demandante:	Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl.
Demandado:	Departamento de Guaviare.
Radicado:	05001 33 33 025 2013 00449 00
Temas y Subtemas:	Prestación de servicios de salud / Incompetencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para conocer acuerdos conciliatorios relativos a títulos valores / Enriquecimiento sin causa / Aplicación de parámetros de sentencia de unificación.

Procede el juzgado decidir si aprueba o no la conciliación prejudicial realizada ante la Procuraduría 169 Judicial Administrativa de esta ciudad.

ANTECEDENTES

Mediante apoderado facultado para ello la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl presentó solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación – Procuradores Delegados ante estos despachos-, con citación del departamento de Guaviare, a efectos de que le reconociera la suma de diecisiete millones treinta y siete mil ciento veinticuatro pesos (17.037.124) por concepto de atención de urgencias de conformidad con lo previsto por los artículos 168 de la Ley 100 de 1993, 16 del Decreto Reglamentario 806 de 1998 y 67 de la Ley 715 de 2001, normas que obligan a entidades como la solicitante a prestar servicios de salud de urgencias, sin que el departamento de Guaviare hubiere pagado las sumas atinentes a los costos de las atenciones, representadas en diferentes facturas emitidas por la Fundación Universitaria.

Siendo admitida la respectiva solicitud, se fijó fecha para la celebración de la audiencia el día nueve (09) de abril de dos mil trece (2013) a las once de la

mañana (11:00 a.m.) diligencia que fue suspendida a efectos de que se diera la oportunidad al Comité de Conciliación del departamento de Guaviare de aprobar un posible acuerdo. Así las cosas, se suspendió la citada audiencia fijándose como nueva fecha y hora el 08 de mayo de 2013 a las dos de la tarde (2:00 p.m.), la cual fue suspendida y reprogramada para el día veintidós (22) de mayo de 2013 a las cuatro (4:00 p.m). Instalada para el día y hora fijada, las partes llegaron al siguiente acuerdo:

"...se le concede la palabra al apoderado del Departamento, quién dijo: El comité de conciliación, en reunión de mayo 21, acta No. 8, recomendó conciliar por la suma de \$17.037.124, pagaderos una vez aprobada la conciliación por el Juzgado respectivo. Esa suma resulta de descontar \$45.838, de sobre facturación de 2 ampollas de insulina NPH (1/3). De la propuesta se da traslado al apoderado del convocante, quién dijo: Se acepta el valor ofrecido."

Como material probatorio que se aduce en la solicitud y aportado por la parte convocante, se verifica a folio 10 del expediente, la factura número 4000362785 por valor de \$17.082.962.

De lo anterior se puede colegir que los supuestos que sirven de causa para la solicitud de conciliación prejudicial, lo constituye el hecho de que la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl como entidad de tal naturaleza, atendió por el servicio de urgencias a un paciente residente en el departamento de Guaviare, sin que existiera contrato alguno celebrado entre la entidad solicitante y la entidad convocante.

CONSIDERACIONES

Dado lo dicho hasta ahora, se tiene en síntesis que se trata de una conciliación extrajudicial realizada entre la solicitante y una entidad de carácter público como lo es el departamento de Guaviare.

Ha de señalarse en principio que la Ley 446 de 1998, en el artículo 70, dispuso que serían conciliables, judicial o extrajudicialmente, los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales conozca la

*Conciliación prejudicial
Solicitante: Hospital Universitario San Vicente de Paúl.
Convocado: Departamento de Guaviare
Radicado: 05001 33 33 025 2013 00449*

jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011, la cual en su artículo 161 dispuso que *"Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida."*

Debe precisarse que asuntos como el que se somete a revisión del juzgado, se ventilan ante la jurisdicción contenciosa administrativa, mediante el ejercicio del medio de control de reparación directa contemplada en el artículo 140 ibídem, dado que se trata de un daño antijurídico, fundamentado en el artículo 90 de la Constitución Nacional piedra angular de la responsabilidad patrimonial del Estado, norma que señala que *"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas"*.

Bajo tal marco de exigencias, se analizará el acuerdo conciliatorio sometido a examen, a fin de determinar si se aprueba el mismo.

CASO CONCRETO

Tal como se indicara en líneas anteriores, la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl convocó al departamento de Guaviare a efecto del reconocimiento y pago de la suma representada en una factura, por servicios médicos de urgencias prestados a una persona, con fundamento en lo plasmado en el artículo 23 del Decreto 4747 de 2007, artículos 168 de la Ley 100 de 1993, 16 del Decreto Reglamentario 806 de 1998 y 67 de la Ley 715 de 2001, normas que determinan lo siguiente:

La Ley 100 de 1993 en su artículo 168 prescribe lo siguiente:

*Conciliación prejudicial
Solicitante: Hospital Universitario San Vicente de Paúl.
Convocado: Departamento de Guaviare
Radicado: 05001 33 33 025 2013 00449*

"ARTÍCULO 168. ATENCIÓN INICIAL DE URGENCIAS. La atención inicial de urgencias debe ser prestada en forma obligatoria por todas las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud, a todas las personas, independientemente de la capacidad de pago. Su prestación no requiere contrato ni orden previa. El costo de estos servicios será pagado por el Fondo de Solidaridad y Garantía en los casos previstos en el artículo anterior, o por la Entidad Promotora de Salud al cual esté afiliado, en cualquier otro evento.

PARÁGRAFO. Los procedimientos de cobro y pago, así como las tarifas de estos servicios serán definidos por el gobierno nacional, de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud."

El decreto 806 de 1998 "Por el cual se reglamenta la afiliación al régimen de seguridad social en salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de seguridad social en salud y como servicio de interés general, en todo el territorio nacional" en su artículo 16 determina lo siguiente:

Artículo 16o.- Atención inicial de urgencias. El Sistema General de Seguridad Social en Salud garantiza a todos los habitantes del territorio nacional la atención inicial de urgencias. El costo de los servicios será asumido por la Entidad Promotora de Salud o administradora del Régimen Subsidiado a la cual se encuentre afiliada la persona o con cargo al FOSYGA en los eventos descritos en el artículo precedente.

La Ley 715 de 2011 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, determina en el artículo 67 lo siguiente:

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

En este orden de ideas, el Decreto 4747 de 2007 "Por medio del cual se regulan algunos aspectos de las relaciones entre los prestadores de servicios de salud y las entidades responsables del pago de los servicios de salud de la población a su cargo, y se dictan otras disposiciones", precisa lo siguiente:

"Artículo 23. Trámite de glosas. Las entidades responsables del pago de servicios de salud dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la

Conciliación prejudicial

Solicitante: Hospital Universitario San Vicente de Paúl.

Convocado: Departamento de Guaviare

Radicado: 05001 33 33 025 2013 00449

presentación de la factura con todos sus soportes, formularán y comunicarán a los prestadores de servicios de salud las glosas a cada factura, con base en la codificación y alcance definidos en el manual único de glosas, devoluciones y respuestas, definido en el presente decreto y a través de su anotación y envío en el Registro conjunto de trazabilidad de la factura cuando éste sea implementado. Una vez formuladas las glosas a una factura, no se podrán formular nuevas glosas a la misma factura, salvo las que surjan de hechos nuevos detectados en la respuesta dada a la glosa inicial.

El prestador de servicios de salud deberá dar respuesta a las glosas presentadas por las entidades responsables del pago de servicios de salud, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recepción. En su respuesta a las glosas, el prestador de servicios de salud podrá aceptar las glosas iniciales que estime justificadas y emitir las correspondientes notas crédito, o subsanar las causales que generaron la glosa, o indicar, justificadamente, que la glosa no tiene lugar. La entidad responsable del pago, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, decidirá si levanta total o parcialmente las glosas o las deja como definitivas. Los valores por las glosas levantadas deberán ser cancelados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, informando de este hecho al prestador de servicios de salud.

Las facturas devueltas podrán ser enviadas nuevamente a la entidad responsable del pago, una vez el prestador de servicios de salud subsane la causal de devolución, respetando el período establecido para la recepción de facturas.

Vencidos los términos y en el caso de que persista el desacuerdo se acudirá a la Superintendencia Nacional de Salud, en los términos establecidos por la ley.”.

De las normas invocadas por la parte solicitante, se evidencia efectivamente que lo que se pretende, es el pago de servicios prestados a personas afiliadas al régimen de seguridad social en salud subsidiado del departamento de Guaviare, toda vez que prestó servicios médicos de urgencias por lo que emitió diferentes facturas tal como se relaciona al inicio de esta providencia.

Ahora, es menester tener presente, que en principio tratándose de un acuerdo conciliatorio fundamentado en títulos valores, la jurisdicción contenciosa administrativa no es competente para conocer del asunto, tal como lo ha precisado el Consejo de Estado¹ en los siguientes términos:

"La factura cumple con los requisitos señalados los artículos 744 numeral 4 parte final, 778 y 685 del C. Co. En consecuencia, la factura constituye un título valor, con todas sus características y consecuencias. Ha estimado esta

¹ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ Bogotá D. C., veintiocho (28) de septiembre de dos mil (2000) Radicación número: 17868

*Corporación que la jurisdicción de lo contencioso administrativo carece de competencia para conocer de los procesos ejecutivos que tengan como base única para la ejecución, facturas cambiarias de compraventa, o cualquier otro título valor. La conclusión anterior toma en cuenta los principios de literalidad y autonomía propios de los títulos valores, razón por la cual éstos se sustraen del negocio jurídico que les sirve de fuente y en consecuencia "... su cobro forzoso se realiza a través de la acción cambiaria prescrita en el art. 782 del referido estatuto, y ante los jueces civiles ordinarios, en aplicación del art. 16, num. 1º del C.P.C.". De lo anterior se colige que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no es competente para conocer del asunto; **luego, se equivocó la Procuraduría al darle trámite a la solicitud de conciliación prejudicial presentada por el demandante**, y en consecuencia la decisión del a quo debe mantenerse en firme, pero con fundamento en las consideraciones anotadas.*

(...)

Ha estimado esta Corporación que la jurisdicción de lo contencioso administrativo carece de competencia para conocer de los procesos ejecutivos que tengan como base única para la ejecución, facturas cambiarias de compraventa, o cualquier otro título valor.

La conclusión anterior toma en cuenta los principios de literalidad y autonomía propios de los títulos valores, razón por la cual éstos se sustraen del negocio jurídico que les sirve de fuente y en consecuencia "... su cobro forzoso se realiza a través de la acción cambiaria prescrita en el art. 782 del referido estatuto, y ante los jueces civiles ordinarios, en aplicación del art. 16, num. 1º del C.P.C."² -Negrillas y subrayas propias-

Así las cosas si las facturas como tal reúnen los requisitos necesarios para ser consideradas como título valor de conformidad con lo previsto por el artículo 3º de la Ley 1231 de 2008, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa no sería la competente para conocer del asunto, toda vez que tales documentos en ejercicio del derecho que incorporan, se hacen exigibles mediante la acción cambiaria ante la Jurisdicción Ordinaria Civil, lo que claramente se desprende además de lo establecido por el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual determina los asuntos que son de conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, numerales que no consagran la competencia para conocer de la acción cambiaria que se deriva de los títulos valores.

Sin embargo, según lo dicho por el Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación jurisprudencial emitida por la Sección Tercera el diecinueve (19)

² Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 27 de enero de 2000. Exp. 16048. En el mismo sentido autos del 19 de febrero de 1998, Exp.13690; 19 de febrero de 1999, Exp. 16046.

de noviembre de 2012, radicación número: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897), existen eventos en que es posible que esta jurisdicción conozca de situaciones en las que se pida la compensación de prestaciones ejecutadas, sin la previa suscripción de contrato estatal a la luz de la teoría del enriquecimiento sin causa, siendo el servicio de salud de urgencias, precisamente uno de los casos donde resulta factible el cobro de los servicios prestados. Sobre el asunto determinó el Alto Tribunal:

"(...)

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

(...)

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.

(...)

13. *Ahora, en los casos en que resultaría admisible se cuestiona en sede de lo contencioso administrativo si la acción pertinente sería la de reparación directa.*

(...)

Pues bien, si se tiene en cuenta que el enriquecimiento sin causa constituye básicamente una pretensión y que la autonomía de la actio 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." -Subrayas fuera de texto.-

Conciliación prejudicial

Solicitante: Hospital Universitario San Vicente de Paúl.

Convocado: Departamento de Guaviare

Radicado: 05001 33 33 025 2013 00449

Es así que acreditándose que los servicios de salud fueron prestados para evitar una amenaza o lesión al derecho a la salud, es evidente como se advirtió, el derecho que le asiste a la entidad convocante para deprecar de la entidad convocada, el reclamo de las sumas causadas como consecuencia de la atención prestada a la población adscrita al sistema de salud del régimen subsidiado del departamento de Guaviare, dado que las personas que no se encuentren afiliadas al régimen subsidiado ni contributivo la atención de urgencias debe ser cobrada al Fosyga, como lo determina el artículo 16 del Decreto 806 de 1998.

Determinada entonces la viabilidad de la conciliación en hechos como los que se examinan en el sub-lite, deberá abordarse el análisis de los demás presupuestos que deben satisfacerse a plenitud para poder impartir aprobación a la conciliación extrajudicial. Los requisitos para la aprobación de una conciliación extrajudicial están contenidos en el artículo 73 de la ley 446 de 1998, norma que adicionara el artículo 65A a la ley 23 de 1991³ y se contraen a los siguientes:

1. Que existan las pruebas que fundamenten las pretensiones.
2. Que el acuerdo no sea violatorio de la ley.
3. Que no resulte lesivo para el patrimonio público.

Adicionalmente debe precisarse que el artículo 59 de la ley 23 de 1991, exige que las personas jurídicas de derecho público concilien a través de sus representantes legales y que el conflicto sobre el que se concilie sea de carácter particular y contenido patrimonial. Igualmente, la Ley 640 de 2001 contempla como requisitos en materia de lo contencioso administrativo, que el trámite conciliatorio, se haga a través de abogado titulado quien deberá concurrir a las audiencias (art. 1, párrafo 3º) coligiéndose que además debe realizarse el trámite conciliatorio ante autoridad competente.

Como material probatorio que soporta las pretensiones en el presente caso – ver folio 10-, se encuentra la factura número 4000362785 por valor de

³ La ley 640 de 2001 derogó solamente el párrafo del artículo 65A de la ley 23 de 1991.

\$17.082.962 y el acuerdo llevado a cabo ante la Procuraduría 109 Judicial I Administrativa. Además de ello obra en el expediente la aprobación que impartió el Comité de Conciliación del Departamento de Guaviare a folios 57 - 59, en el que se decidió recomendar conciliar por un valor de \$17.037.124, monto que resulta de deducir una sobrefacturación por valor de \$45.838, lo cual fue aceptado por la entidad hospitalaria.

Se tiene entonces que la factura por la cual se arribó al acuerdo logrado, precisa la fecha en que se prestó el servicio de salud de urgencias, esto es el 11 de mayo de 2012, fecha en que la señora Amanda Obando ingresó al servicio de urgencias del hospital San Vicente de Paúl, las anteriores consideraciones sustentan dos premisas que permiten aprobar el acuerdo al que llegaron las partes en el presente evento, esto es que el mismo no es violatorio de la Ley ni del patrimonio público.

En definitiva, se tiene entonces que de una parte, si bien en principio la Jurisdicción Contenciosa Administrativa no es competente para conocer de conciliaciones relacionadas con títulos valores, si lo es para conocer de eventos en los cuales para evitar un perjuicio al derecho a la salud, se ejecuten prestaciones sin que previamente se haya suscrito contrato alguno, conforme con la sentencia de unificación jurisprudencial citada anteriormente a la luz de la teoría del enriquecimiento sin causa, siendo la factura en el sub lite prueba documental de la prestación de los servicios, las cuales fueron efectivamente auditadas y aprobadas por la entidad convocada, documentos en los que efectivamente se hace constar que las atenciones prestadas corresponden a población que reside en el departamento de Guaviare tal como lo acepta el ente territorial, siendo la atención en salud a su cargo como lo determinan las disposiciones invocadas en la solicitud de conciliación y transcritas en líneas anteriores, que se insiste, autorizan la prestación de servicios de salud de urgencias sin que medie la suscripción de contrato estatal alguno.

Así mismo del análisis de la factura relacionada y a la luz de los requisitos procesales que debe cumplir frente al medio de control de reparación

Conciliación prejudicial
Solicitante: Hospital Universitario San Vicente de Paúl.
Convocado: Departamento de Guaviare
Radicado: 05001 33 33 025 2013 00449

directa, bajo el cual deben ventilarse las pretensiones derivadas de la *actio in rem verso*, se observa que se presenta la reclamación dentro del término de caducidad, esto es al tenor del numeral i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, dentro de los dos (02) años siguientes a la ocurrencia del hecho, omisión u operación administrativa.

En consecuencia, se cumplen los parámetros para dar aprobación al acuerdo que suscribieron las partes Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl con el departamento de Guaviare el veintidós (22) de mayo de dos mil trece (2013) ante el Procurador 143 Judicial II, en virtud de la jurisprudencia y la normatividad anteriormente referenciada.

Por lo expuesto, el Juzgado Veinticinco Administrativo Oral de Medellín,

RESUELVE

PRIMERO.- APROBAR el acuerdo al que llegaron las partes ya referenciadas, mediante audiencia de conciliación prejudicial el día veintidós (22) de mayo de dos mil trece (2013), ante la Procuraduría 143 Judicial II Administrativa, conforme se expuso en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Una vez en firme la presente decisión, hágase entrega de los anexos a la parte interesada sin necesidad de desglose y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE

LUZ MYRIAM SÁNCHEZ ARBOLEDA
JUEZ

Conciliación prejudicial
Solicitante: Hospital Universitario San Vicente de Paúl.
Convocado: Departamento de Guaviare
Radicado: 05001 33 33 025 2013 00449



JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Veinticinco (25) de junio de dos mil trece (2013)
Auto interlocutorio No. 0144

Referencia:	Conciliación prejudicial.
Demandante:	Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl.
Demandado:	Departamento de Guaviare.
Radicado:	05001 33 33 025 2013 00449 00
Temas y Subtemas:	Prestación de servicios de salud / Incompetencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para conocer acuerdos conciliatorios relativos a títulos valores / Enriquecimiento sin causa / Aplicación de parámetros de sentencia de unificación.

Procede el juzgado decidir si aprueba o no la conciliación prejudicial realizada ante la Procuraduría 169 Judicial Administrativa de esta ciudad.

ANTECEDENTES

Mediante apoderado facultado para ello la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl presentó solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación – Procuradores Delegados ante estos despachos-, con citación del departamento de Guaviare, a efectos de que le reconociera la suma de diecisiete millones treinta y siete mil ciento veinticuatro pesos (17.037.124) por concepto de atención de urgencias de conformidad con lo previsto por los artículos 168 de la Ley 100 de 1993, 16 del Decreto Reglamentario 806 de 1998 y 67 de la Ley 715 de 2001, normas que obligan a entidades como la solicitante a prestar servicios de salud de urgencias, sin que el departamento de Guaviare hubiere pagado las sumas atinentes a los costos de las atenciones, representadas en diferentes facturas emitidas por la Fundación Universitaria.

Siendo admitida la respectiva solicitud, se fijó fecha para la celebración de la audiencia el día nueve (09) de abril de dos mil trece (2013) a las once de la

mañana (11:00 a.m.) diligencia que fue suspendida a efectos de que se diera la oportunidad al Comité de Conciliación del departamento de Guaviare de aprobar un posible acuerdo. Así las cosas, se suspendió la citada audiencia fijándose como nueva fecha y hora el 08 de mayo de 2013 a las dos de la tarde (2:00 p.m.), la cual fue suspendida y reprogramada para el día veintidós (22) de mayo de 2013 a las cuatro (4:00 p.m). Instalada para el día y hora fijada, las partes llegaron al siguiente acuerdo:

"...se le concede la palabra al apoderado del Departamento, quién dijo: El comité de conciliación, en reunión de mayo 21, acta No. 8, recomendó conciliar por la suma de \$17.037.124, pagaderos una vez aprobada la conciliación por el Juzgado respectivo. Esa suma resulta de descontar \$45.838, de sobre facturación de 2 ampollas de insulina NPH (1/3). De la propuesta se da traslado al apoderado del convocante, quién dijo: Se acepta el valor ofrecido."

Como material probatorio que se aduce en la solicitud y aportado por la parte convocante, se verifica a folio 10 del expediente, la factura número 4000362785 por valor de \$17.082.962.

De lo anterior se puede colegir que los supuestos que sirven de causa para la solicitud de conciliación prejudicial, lo constituye el hecho de que la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl como entidad de tal naturaleza, atendió por el servicio de urgencias a un paciente residente en el departamento de Guaviare, sin que existiera contrato alguno celebrado entre la entidad solicitante y la entidad convocante.

CONSIDERACIONES

Dado lo dicho hasta ahora, se tiene en síntesis que se trata de una conciliación extrajudicial realizada entre la solicitante y una entidad de carácter público como lo es el departamento de Guaviare.

Ha de señalarse en principio que la Ley 446 de 1998, en el artículo 70, dispuso que serían conciliables, judicial o extrajudicialmente, los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales conozca la

*Conciliación prejudicial
Solicitante: Hospital Universitario San Vicente de Paúl.
Convocado: Departamento de Guaviare
Radicado: 05001 33 33 025 2013 00449*

jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011, la cual en su artículo 161 dispuso que *"Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida."*

Debe precisarse que asuntos como el que se somete a revisión del juzgado, se ventilan ante la jurisdicción contenciosa administrativa, mediante el ejercicio del medio de control de reparación directa contemplada en el artículo 140 ibídem, dado que se trata de un daño antijurídico, fundamentado en el artículo 90 de la Constitución Nacional piedra angular de la responsabilidad patrimonial del Estado, norma que señala que *"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas"*.

Bajo tal marco de exigencias, se analizará el acuerdo conciliatorio sometido a examen, a fin de determinar si se aprueba el mismo.

CASO CONCRETO

Tal como se indicara en líneas anteriores, la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl convocó al departamento de Guaviare a efecto del reconocimiento y pago de la suma representada en una factura, por servicios médicos de urgencias prestados a una persona, con fundamento en lo plasmado en el artículo 23 del Decreto 4747 de 2007, artículos 168 de la Ley 100 de 1993, 16 del Decreto Reglamentario 806 de 1998 y 67 de la Ley 715 de 2001, normas que determinan lo siguiente:

La Ley 100 de 1993 en su artículo 168 prescribe lo siguiente:

*Conciliación prejudicial
Solicitante: Hospital Universitario San Vicente de Paúl.
Convocado: Departamento de Guaviare
Radicado: 05001 33 33 025 2013 00449*

"ARTÍCULO 168. ATENCIÓN INICIAL DE URGENCIAS. La atención inicial de urgencias debe ser prestada en forma obligatoria por todas las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud, a todas las personas, independientemente de la capacidad de pago. Su prestación no requiere contrato ni orden previa. El costo de estos servicios será pagado por el Fondo de Solidaridad y Garantía en los casos previstos en el artículo anterior, o por la Entidad Promotora de Salud al cual esté afiliado, en cualquier otro evento.

PARÁGRAFO. Los procedimientos de cobro y pago, así como las tarifas de estos servicios serán definidos por el gobierno nacional, de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud."

El decreto 806 de 1998 "Por el cual se reglamenta la afiliación al régimen de seguridad social en salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de seguridad social en salud y como servicio de interés general, en todo el territorio nacional" en su artículo 16 determina lo siguiente:

Artículo 16o.- Atención inicial de urgencias. El Sistema General de Seguridad Social en Salud garantiza a todos los habitantes del territorio nacional la atención inicial de urgencias. El costo de los servicios será asumido por la Entidad Promotora de Salud o administradora del Régimen Subsidiado a la cual se encuentre afiliada la persona o con cargo al FOSYGA en los eventos descritos en el artículo precedente.

La Ley 715 de 2011 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, determina en el artículo 67 lo siguiente:

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

En este orden de ideas, el Decreto 4747 de 2007 "Por medio del cual se regulan algunos aspectos de las relaciones entre los prestadores de servicios de salud y las entidades responsables del pago de los servicios de salud de la población a su cargo, y se dictan otras disposiciones", precisa lo siguiente:

"Artículo 23. Trámite de glosas. Las entidades responsables del pago de servicios de salud dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la

Conciliación prejudicial

Solicitante: Hospital Universitario San Vicente de Paúl.

Convocado: Departamento de Guaviare

Radicado: 05001 33 33 025 2013 00449

presentación de la factura con todos sus soportes, formularán y comunicarán a los prestadores de servicios de salud las glosas a cada factura, con base en la codificación y alcance definidos en el manual único de glosas, devoluciones y respuestas, definido en el presente decreto y a través de su anotación y envío en el Registro conjunto de trazabilidad de la factura cuando éste sea implementado. Una vez formuladas las glosas a una factura, no se podrán formular nuevas glosas a la misma factura, salvo las que surjan de hechos nuevos detectados en la respuesta dada a la glosa inicial.

El prestador de servicios de salud deberá dar respuesta a las glosas presentadas por las entidades responsables del pago de servicios de salud, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recepción. En su respuesta a las glosas, el prestador de servicios de salud podrá aceptar las glosas iniciales que estime justificadas y emitir las correspondientes notas crédito, o subsanar las causales que generaron la glosa, o indicar, justificadamente, que la glosa no tiene lugar. La entidad responsable del pago, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, decidirá si levanta total o parcialmente las glosas o las deja como definitivas. Los valores por las glosas levantadas deberán ser cancelados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, informando de este hecho al prestador de servicios de salud.

Las facturas devueltas podrán ser enviadas nuevamente a la entidad responsable del pago, una vez el prestador de servicios de salud subsane la causal de devolución, respetando el período establecido para la recepción de facturas.

Vencidos los términos y en el caso de que persista el desacuerdo se acudirá a la Superintendencia Nacional de Salud, en los términos establecidos por la ley.”.

De las normas invocadas por la parte solicitante, se evidencia efectivamente que lo que se pretende, es el pago de servicios prestados a personas afiliadas al régimen de seguridad social en salud subsidiado del departamento de Guaviare, toda vez que prestó servicios médicos de urgencias por lo que emitió diferentes facturas tal como se relaciona al inicio de esta providencia.

Ahora, es menester tener presente, que en principio tratándose de un acuerdo conciliatorio fundamentado en títulos valores, la jurisdicción contenciosa administrativa no es competente para conocer del asunto, tal como lo ha precisado el Consejo de Estado¹ en los siguientes términos:

"La factura cumple con los requisitos señalados los artículos 744 numeral 4 parte final, 778 y 685 del C. Co. En consecuencia, la factura constituye un título valor, con todas sus características y consecuencias. Ha estimado esta

¹ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ Bogotá D. C., veintiocho (28) de septiembre de dos mil (2000) Radicación número: 17868

*Corporación que la jurisdicción de lo contencioso administrativo carece de competencia para conocer de los procesos ejecutivos que tengan como base única para la ejecución, facturas cambiarias de compraventa, o cualquier otro título valor. La conclusión anterior toma en cuenta los principios de literalidad y autonomía propios de los títulos valores, razón por la cual éstos se sustraen del negocio jurídico que les sirve de fuente y en consecuencia "... su cobro forzoso se realiza a través de la acción cambiaria prescrita en el art. 782 del referido estatuto, y ante los jueces civiles ordinarios, en aplicación del art. 16, num. 1º del C.P.C.". De lo anterior se colige que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no es competente para conocer del asunto; **luego, se equivocó la Procuraduría al darle trámite a la solicitud de conciliación prejudicial presentada por el demandante**, y en consecuencia la decisión del a quo debe mantenerse en firme, pero con fundamento en las consideraciones anotadas.*

(...)

Ha estimado esta Corporación que la jurisdicción de lo contencioso administrativo carece de competencia para conocer de los procesos ejecutivos que tengan como base única para la ejecución, facturas cambiarias de compraventa, o cualquier otro título valor.

*La conclusión anterior toma en cuenta los principios de literalidad y autonomía propios de los títulos valores, razón por la cual éstos se sustraen del negocio jurídico que les sirve de fuente y en consecuencia "... su cobro forzoso se realiza a través de la acción cambiaria prescrita en el art. 782 del referido estatuto, y ante los jueces civiles ordinarios, en aplicación del art. 16, num. 1º del C.P.C."*² -Negrillas y subrayas propias-

Así las cosas si las facturas como tal reúnen los requisitos necesarios para ser consideradas como título valor de conformidad con lo previsto por el artículo 3º de la Ley 1231 de 2008, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa no sería la competente para conocer del asunto, toda vez que tales documentos en ejercicio del derecho que incorporan, se hacen exigibles mediante la acción cambiaria ante la Jurisdicción Ordinaria Civil, lo que claramente se desprende además de lo establecido por el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual determina los asuntos que son de conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, numerales que no consagran la competencia para conocer de la acción cambiaria que se deriva de los títulos valores.

Sin embargo, según lo dicho por el Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación jurisprudencial emitida por la Sección Tercera el diecinueve (19)

² Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 27 de enero de 2000. Exp. 16048. En el mismo sentido autos del 19 de febrero de 1998, Exp.13690; 19 de febrero de 1999, Exp. 16046.

de noviembre de 2012, radicación número: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897), existen eventos en que es posible que esta jurisdicción conozca de situaciones en las que se pida la compensación de prestaciones ejecutadas, sin la previa suscripción de contrato estatal a la luz de la teoría del enriquecimiento sin causa, siendo el servicio de salud de urgencias, precisamente uno de los casos donde resulta factible el cobro de los servicios prestados. Sobre el asunto determinó el Alto Tribunal:

"(...)

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

(...)

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.

(...)

13. *Ahora, en los casos en que resultaría admisible se cuestiona en sede de lo contencioso administrativo si la acción pertinente sería la de reparación directa.*

(...)

Pues bien, si se tiene en cuenta que el enriquecimiento sin causa constituye básicamente una pretensión y que la autonomía de la actio 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." -Subrayas fuera de texto.-

Es así que acreditándose que los servicios de salud fueron prestados para evitar una amenaza o lesión al derecho a la salud, es evidente como se advirtió, el derecho que le asiste a la entidad convocante para deprecar de la entidad convocada, el reclamo de las sumas causadas como consecuencia de la atención prestada a la población adscrita al sistema de salud del régimen subsidiado del departamento de Guaviare, dado que las personas que no se encuentren afiliadas al régimen subsidiado ni contributivo la atención de urgencias debe ser cobrada al Fosyga, como lo determina el artículo 16 del Decreto 806 de 1998.

Determinada entonces la viabilidad de la conciliación en hechos como los que se examinan en el sub-lite, deberá abordarse el análisis de los demás presupuestos que deben satisfacerse a plenitud para poder impartir aprobación a la conciliación extrajudicial. Los requisitos para la aprobación de una conciliación extrajudicial están contenidos en el artículo 73 de la ley 446 de 1998, norma que adicionara el artículo 65A a la ley 23 de 1991³ y se contraen a los siguientes:

1. Que existan las pruebas que fundamenten las pretensiones.
2. Que el acuerdo no sea violatorio de la ley.
3. Que no resulte lesivo para el patrimonio público.

Adicionalmente debe precisarse que el artículo 59 de la ley 23 de 1991, exige que las personas jurídicas de derecho público concilien a través de sus representantes legales y que el conflicto sobre el que se concilie sea de carácter particular y contenido patrimonial. Igualmente, la Ley 640 de 2001 contempla como requisitos en materia de lo contencioso administrativo, que el trámite conciliatorio, se haga a través de abogado titulado quien deberá concurrir a las audiencias (art. 1, párrafo 3º) coligiéndose que además debe realizarse el trámite conciliatorio ante autoridad competente.

Como material probatorio que soporta las pretensiones en el presente caso – ver folio 10-, se encuentra la factura número 4000362785 por valor de

³ La ley 640 de 2001 derogó solamente el párrafo del artículo 65A de la ley 23 de 1991.

\$17.082.962 y el acuerdo llevado a cabo ante la Procuraduría 109 Judicial I Administrativa. Además de ello obra en el expediente la aprobación que impartió el Comité de Conciliación del Departamento de Guaviare a folios 57 - 59, en el que se decidió recomendar conciliar por un valor de \$17.037.124, monto que resulta de deducir una sobrefacturación por valor de \$45.838, lo cual fue aceptado por la entidad hospitalaria.

Se tiene entonces que la factura por la cual se arribó al acuerdo logrado, precisa la fecha en que se prestó el servicio de salud de urgencias, esto es el 11 de mayo de 2012, fecha en que la señora Amanda Obando ingresó al servicio de urgencias del hospital San Vicente de Paúl, las anteriores consideraciones sustentan dos premisas que permiten aprobar el acuerdo al que llegaron las partes en el presente evento, esto es que el mismo no es violatorio de la Ley ni del patrimonio público.

En definitiva, se tiene entonces que de una parte, si bien en principio la Jurisdicción Contenciosa Administrativa no es competente para conocer de conciliaciones relacionadas con títulos valores, si lo es para conocer de eventos en los cuales para evitar un perjuicio al derecho a la salud, se ejecuten prestaciones sin que previamente se haya suscrito contrato alguno, conforme con la sentencia de unificación jurisprudencial citada anteriormente a la luz de la teoría del enriquecimiento sin causa, siendo la factura en el sub lite prueba documental de la prestación de los servicios, las cuales fueron efectivamente auditadas y aprobadas por la entidad convocada, documentos en los que efectivamente se hace constar que las atenciones prestadas corresponden a población que reside en el departamento de Guaviare tal como lo acepta el ente territorial, siendo la atención en salud a su cargo como lo determinan las disposiciones invocadas en la solicitud de conciliación y transcritas en líneas anteriores, que se insiste, autorizan la prestación de servicios de salud de urgencias sin que medie la suscripción de contrato estatal alguno.

Así mismo del análisis de la factura relacionada y a la luz de los requisitos procesales que debe cumplir frente al medio de control de reparación

Conciliación prejudicial
Solicitante: Hospital Universitario San Vicente de Paúl.
Convocado: Departamento de Guaviare
Radicado: 05001 33 33 025 2013 00449

directa, bajo el cual deben ventilarse las pretensiones derivadas de la *actio in rem verso*, se observa que se presenta la reclamación dentro del término de caducidad, esto es al tenor del numeral i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, dentro de los dos (02) años siguientes a la ocurrencia del hecho, omisión u operación administrativa.

En consecuencia, se cumplen los parámetros para dar aprobación al acuerdo que suscribieron las partes Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl con el departamento de Guaviare el veintidós (22) de mayo de dos mil trece (2013) ante el Procurador 143 Judicial II, en virtud de la jurisprudencia y la normatividad anteriormente referenciada.

Por lo expuesto, el Juzgado Veinticinco Administrativo Oral de Medellín,

R E S U E L V E

PRIMERO.- APROBAR el acuerdo al que llegaron las partes ya referenciadas, mediante audiencia de conciliación prejudicial el día veintidós (22) de mayo de dos mil trece (2013), ante la Procuraduría 143 Judicial II Administrativa, conforme se expuso en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Una vez en firme la presente decisión, hágase entrega de los anexos a la parte interesada sin necesidad de desglose y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE

LUZ MYRIAM SÁNCHEZ ARBOLEDA
JUEZ

Conciliación prejudicial
Solicitante: Hospital Universitario San Vicente de Paúl.
Convocado: Departamento de Guaviare
Radicado: 05001 33 33 025 2013 00449