

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta-Sala Segunda Oral

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, septiembre primero (01) de dos mil quince (2015)

RADICACIÓN: 50001-33-33-006-2012-00102-01
DEMANDANTE: HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL y OTROS
NATURALEZA: REPARACION DIRECTA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la providencia dictada en audiencia inicial el 23 de abril de 2014, por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en la cual declaró probada la excepción de caducidad de la acción respecto del medio de control de reparación directa y dio por terminado el presente proceso.

ANTECEDENTES:

EL HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO, a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Reparación Directa, contra la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, DIRECCIÓN GENERAL DE SANIDAD MILITAR, DIRECCIÓN DE SANIDAD DEL EJÉRCITO Y EL HOSPITAL MILITAR DEL ORIENTE, con el objeto que sean declarados responsables de la deuda de las sumas de \$63.500.000 y \$26.884.360, por concepto de los servicios médico asistenciales prestados a sus afiliados, remitidos al servicio de urgencias durante los años 2007 y 2008 y, como consecuencia, del pago de dichas cantidades de dinero con sus respectivos intereses moratorios.

Se agotó el requisito de procedibilidad ante la Procuraduría 205 Judicial I para Asuntos Administrativos de Villavicencio, radicando la solicitud de conciliación extrajudicial el 6 de julio de 2012, declarándose fallida por falta de ánimo conciliatorio el 26 de septiembre de 2012.

La demanda fue instaurada el 1 de octubre de 2012, correspondiéndole el asunto en primera instancia al Juzgado Sexto Administrativo Oral del Villavicencio, de conformidad con el acta de reparto que obra al inicio del expediente del cuaderno de primera instancia.

PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO

En audiencia inicial realizada el 23 de abril de 2014, el juzgado de primera instancia declaró de oficio probada la excepción de caducidad, toda vez que consideró que los dos (2) años señalados en el artículo 164 del C.P.A.C.A., se debían contar a partir del día hábil siguiente a la ocurrencia de la omisión causante del daño, esto es, a partir de la omisión en el pago de los servicios prestados en los años 2007 y 2008, los cuales vencieron en diferentes fechas, esto es, entre el 13 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2010.

De tal manera estableció el a-quo, una vez revisada la demanda y sus anexos, que la parte interesada había presentado la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación el 6 de julio de 2012 y la demanda ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa el 1 de octubre de 2012, razón por la cual dedujo sin dificultad alguna que había operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

RECURSO DE APELACION

Una vez notificada en estrados la decisión adoptada por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito, la parte demandante interpuso recurso de apelación, argumentando que el hecho generador del daño lo constituía la omisión del Ministerio de Defensa Nacional al no realizar el pago de las sumas que habían acordado los representantes legales de las entidades

mediante las Actas de Compromiso de Pago N° 01 y 02 realizadas el 6 de julio de 2010, razón por la cual el término de caducidad se debe empezar a contar a partir del 7 de julio del 2010, lo que claramente evidencia que tanto la solicitud de la conciliación, como la presentación de la demanda se cumplieron oportunamente.

Surtido el traslado del recurso interpuesto a los demás sujetos procesales, conforme lo establece el numeral 1 del artículo 244 del C.P.A.C.A., la entidad demandada indicó que, efectivamente, existe un acta de verificación, pero aquella no tiene la connotación jurídica para interrumpir el término de caducidad de la acción, pues, la única que tiene ese fundamento legal es la presentación de la solicitud de la conciliación prejudicial, la cual como quedó demostrado dentro del expediente se hizo con posterioridad el vencimiento del término de caducidad de los dos (2) años que establece la ley.

Por su parte el Ministerio público expuso que el hecho generador del daño se constituyó con la omisión de la entidad demandada, al no realizar el pago acordado, el cual se hizo exigible en las actas N° 1 y 2 suscritas el 2010, en consecuencia solicitó se revocara la decisión adoptada por el juez de primera instancia.

CONSIDERACIONES:

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 153 del C.P.A.C.A., esta Colegiatura es competente para decidir el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el que pone fin al proceso, en concordancia con lo regulado por el numeral 3 del artículo 243 del C.P.A.C.A.¹

Vista la postura del *a quo* y los argumentos esgrimidos por la entidad demandante en la alzada, el problema jurídico en esta instancia se contrae en determinar si la demanda que, en ejercicio del medio de control de reparación directa, impetró el HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE

¹ Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos: (...) 3. El que ponga fin al proceso.

VILLAVICENCIO E.S.E. contra la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL, fue presentada dentro del término dispuesto por la ley para su ejercicio, de conformidad con lo indicado en el literal i) numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A.

Para resolver el problema jurídico y de acuerdo con la naturaleza del medio de control invocado, se seguirá el siguiente derrotero:

La caducidad en el medio de control de Reparación Directa

El presupuesto procesal de caducidad es entendido como aquel: *“fenómeno cuya ocurrencia depende del cumplimiento del término perentorio establecido para ejercer las acciones ante la jurisdicción derivadas de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración, sin que se haya ejercido el derecho de acción por parte del interesado. De lo anterior se concluye que la caducidad ocurre por la inactividad de quien tiene el deber de demandar en el tiempo permitido para hacerlo, para no perder el derecho de ejercer la acción, lo cual no genera un pronunciamiento de fondo por parte de las autoridades judiciales”².*

El fenómeno de la caducidad encuentra su fundamento en el principio de la Seguridad Jurídica, toda vez que por el simple hecho de convivir en sociedad, se hace necesario que los asociados entre sí, y entre éstos y el Estado, exista certeza, seguridad de las situaciones que se derivan de ese interactuar.

El Derecho Procesal administrativo no ha sido ajeno a la adopción del fenómeno de la caducidad y es por ello que el legislador estableció, para cada uno de los medios de control existentes, un término de vigencia de la acción o término de caducidad.

El artículo 140 del C.P.A.C.A. en lo relacionado con el medio de control de reparación directa dispuso:

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda- Subsección B. Sentencia del 23 de septiembre de 2010. Expediente 1201-08. C.P. Dra. Bertha Lucia Ramírez de Páez.

“Art. 140. Reparación directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

*De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.
(...)”.*

A su vez, el artículo 164 ibídem, indicó la oportunidad para presentar la demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa, así:

“(...

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia” (Subrayado fuera del texto).

Nótese, que la ley establece los términos para demandar dependiendo el medio de control a instaurar, en el caso de la Reparación Directa, es de 2 años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, de manera que al no iniciarse dentro del mismo, se produce la caducidad.

Jurisprudencialmente se ha precisado, que el conteo del término de caducidad puede variar en cada caso, por ende, debe hacerse un análisis sobre dicha figura procesal, para no incurrir en violaciones al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia

Suspensión del término de caducidad

La operancia de la suspensión del término de caducidad está condicionada a la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los Agentes del Ministerio Público, siempre que los asuntos que se busque llevar a la jurisdicción sean conciliables.

La Ley 640 de 2001, modificó normas relativas a la conciliación y dictó otras disposiciones, respecto a la suspensión del término de caducidad y en el artículo 21 estableció:

“Suspensión de la prescripción o de la caducidad. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable”.

Posteriormente, el Decreto 1716 de 2009, reglamentó el Capítulo V de la Ley 640 de 2001, consagrando en el artículo 3º lo concerniente a la suspensión del término de caducidad de la acción, así:

*“Suspensión del término de caducidad de la acción. **La presentación** de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público **suspende el término** de prescripción o **de caducidad**, según el caso, **hasta:***

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o*
- b) **Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, o***
- c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.*

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia

correspondiente.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.

Parágrafo único. Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción” (Resaltado y subrayado fuera del texto).

Caso concreto.

En el sub examine se encuentran probados los siguientes hechos:

1.- Según facturas de venta, durante los años 2007 a 2008, el Hospital Departamental de Villavicencio prestó servicios medico asistenciales a los pacientes afiliados a la Dirección General de Sanidad Militar. (folios 21 a 67 y 78 a 190)

2.- El 6 de julio de 2010, el Director (E) del Hospital Militar de Oriente y el Gerente de la entidad demandante, en compañía de sus respectivos auditores médicos y coordinadores de cartera, revisaron el estado de la cartera presentado por ambas instituciones, para verificar los saldos reales a favor o en contra de cada una de ellas, suscribiendo para cada vigencia un acta final en la cuales se consignó:

“VERIFICACION DEL ESTADO DE CARTERA DE LA VIGENCIA EXPIRADA DEL 2007 ENTRE EL HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO Y EL HOSPITAL MILITAR DE ORIENTE

(...)

Se organiza la información en tres grandes grupos los cuales se mencionan a continuación:

1. FACTURAS RADICADAS NO CANCELADAS O CON GLOSAS: Estas 89 facturas verificadas tanto en el sistema y en el físico (informes de auditoría, respuestas de glosas y acta de conciliación) de las dos instituciones, da como resultado un total facturado de \$184.412.945 de los cuales apareció un valor glosado de \$67.679.589, en el momento

de la verificación se obtienen los siguientes resultados: (ver cuadro anexo de verificación)

- VALOR ACEPTADO POR EL HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO: La suma de \$ 7.392.670.
- VALOR VERIFICADO PARA PAGO POR EL HOSPITAL MILITAR DE ORIENTE: Del valor inicial de \$63.500.315 verificado para pago por el hospital militar de oriente \$60.286.919 son valores verificados por concepto de glosas, y \$3.243.396 son valores de facturas radicadas sin cancelar.
- VALOR VERIFICADO PARA REINTEGRAR SIN GLOSA POR EL HOSPITAL MILITAR DE ORIENTE: \$2.916.332.
 (...)” (folios 68 a 69)

Y con relación a la vigencia del año 2008, se indicó:

“VERIFICACION DEL ESTADO DE CARTERA DE LA VIGENCIA EXPIRADA DEL 2008 ENTRE EL HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENIO Y EL HOSPITAL MILITAR DE ORIENTE

(...)

Se organiza la información en tres grandes grupos los cuales se mencionan a continuación:

1. FACTURAS RADICADAS CON INCONSISTENCIA DE PAGOS Y/O GLOSAS: Estas 43 facturas verificadas tanto en el sistema y en el físico (informes de auditoría, respuestas de glosas y acta de conciliación) de las dos instituciones, da como resultado un total facturado de \$37.509.108, de los cuales aparecían glosados un valor de \$27.176.648, en el momento de la verificación se obtienen los siguientes resultados: (ver cuadro anexo de verificación)

- VALOR ACEPTADO POR EL HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO: La suma de \$1.717.232.
- VALOR VERIFICADO PARA PAGO POR EL HOSPITAL MILITAR DE ORIENTE: La suma de \$26.884.360.
 (...)” (folios 11 a 12)

3.- La solicitud de conciliación prejudicial fue presentada el 6 de julio de 2012 y se declaró fallida el 1º de octubre de la citada anualidad. (fl. 191).

4.- La demanda fue instaurada el 1 de octubre de 2012, como consta en el acta de reparto obrante al dorso de la caratula.

Recuerda la Sala que los hechos que dieron origen al presente medio de control son por los servicios médico - asistenciales prestados por parte del Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E. a los pacientes remitidos por la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional durante los meses de enero a diciembre de 2007 y 2008, que ascienden a la suma de \$63.500.000 y \$26.884.360, respectivamente, sin que existiera contrato o convenio suscrito entre las partes, valores que no han sido cancelados a pesar de haberse presentado las respectivas facturas.

La sección tercera del H. Consejo de Estado, en varias oportunidades, ha señalado que el cauce procesal adecuado para ventilar la pretensión de restablecimiento patrimonial derivado de una eventual declaratoria de enriquecimiento sin justa causa lo constituye la acción de reparación directa, en tal sentido lo precisó en sentencia del 19 de noviembre de 2012³:

“(…)

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

(…)

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

(…)”

Así las cosas, de conformidad con el literal i, del artículo 164 del CPACA, el término de caducidad en el presente medio de control deberá contarse a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento

³ Sala Plena. Sección Tercera. Radicación N° 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897) C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

del mismo, si fue en fecha posterior, y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

En el caso concreto, si bien es cierto los servicios médico asistenciales prestados a los afiliados a la Dirección General de Sanidad se realizaron durante los años 2007 y 2008, esta Corporación no pudo pasar por alto la verificación que las partes realizaron el 6 de julio de 2010, a las facturas radicadas por dichos servicios saneando la vigencia de los citados años, quedando las entidades comprometidas a respetar las cifras allí consignadas y darle el trámite respectivo.

Por lo anterior, la Corporación considera que en el caso objeto de estudio el término de caducidad deberá iniciarse a contarse a partir del 7 de julio de 2010, un día después de que las entidades realizaron el saneamiento de cuentas de las vigencias de los años 2007 y 2008, no siendo justo iniciar el conteo de la caducidad, a partir de aquellos, cuando la misma entidad demandada, el 6 de julio de 2010, mediante las Actas N° 01 y 02, reconoció y concretó la obligación financiera generadora del daño que reclama la parte actora por los servicios médico asistenciales prestados por el Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E. no cancelados.

Sobre la fecha en que se debe entender consolidado el daño reclamado, en los asuntos como el que ocupa la atención de la Sala, el Consejo de Estado precisó⁴:

“El término de caducidad debe contarse a partir de la fecha en que se deba entender consolidado el daño reclamado; En relación con este tema, lo expresado en la sentencia del 6 de septiembre de 1991, citada anteriormente, en el sentido de que “Exigirle a la... actora una actividad jurisdiccional previa a la negativa oficial de pago y sancionarla porque no demandó el reconocimiento de un derecho cuya negativa antes ignoraba, sería ir en contra del sentido común y de una equitativa valoración de lo sucedido”. Si bien, como se expresó en fallo reciente, la formulación de una solicitud de pago, en estos casos, no es obligatoria, ya que en nuestro sistema, a diferencia del francés, no procede la denominada decisión

⁴ Sentencia de 30 de noviembre de 2000. Radicación NJ 11895.

préalable, es decir, la exigencia legal de obtener un pronunciamiento administrativo previo al ejercicio de la acción, encuentra la Sala que, en aquellos casos en que las partes realizan negocios con alguna frecuencia, los cuales se ejecutan de buena fe, efectuándose los pagos luego de transcurrido un término prudencial desde la entrega de los bienes, la prestación del servicio o la realización de la obra de que se trate, el contratista no tiene conocimiento de su perjuicio sino cuando es informado de que, efectivamente, el pago reclamado no se va a realizar, sea porque ello le sea comunicado verbalmente o por escrito, o porque dadas otras circunstancias, pueda llegar a tal convicción.”

Es así que el término de caducidad dentro del medio de control impetrado por la entidad demandante empezó a correr desde el 7 de julio de 2010 culminando el 7 de julio de 2012, sin embargo como se verifica de la constancia visible a folio 191 del expediente, la entidad demandante presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación el 6 de julio de 2012, suspendiendo con ello el término de caducidad.

Al haberse radicado la demanda, ante la Oficina Judicial, el 1 de octubre de 2012, fecha en la cual la Procuradora 205 Judicial I para Asuntos Administrativos expidió la constancia a que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001, se concluye que se presentó dentro del término establecido en el literal i, del artículo 164 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la providencia dictada en audiencia inicial el 23 de abril de 2014, por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en la cual declaró de oficio probada la excepción de caducidad de la acción respecto del medio de control de reparación directa y dio por terminado el presente proceso, de conformidad con las razones señaladas en parte considerativa

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, regresen las diligencias al despacho de origen, con el fin de que se continúe con el proceso

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiada y aprobada en sesión de la fecha. Acta: 006

HECTOR ENRIQUE REY MORENO

LUIS ANTONIO RODRIGUEZ MONTAÑO

TERESA HERRERA ANDRADE